



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

Processo n.º: 1518/2015.
Prestação de Contas de Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto.
Prefeito do Município de Manaus.
Exercício de 2014.

PARECER n.º 3695/2015-MPC-CASA

Prestação de Contas do Prefeito de Manaus, Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Exercício de 2014. Parecer Prévio pela Aprovação. Ressalvas e Recomendações.

Parecer do Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida, nos autos do processo de Prestação de Contas nº 1.518/2015, por ocasião da emissão de Parecer Prévio relativo às Contas do Prefeito do Município de Manaus, exercício de 2014.

Considerações Preliminares.

A manifestação ministerial é formalmente dirigida ao Relator da Prestação de Contas, Conselheiro Julio Cabral, no entanto, o principal interessado é o povo de Manaus, e grande parcela encontrará dificuldade de assimilar a exposição de dados orçamentários, assim buscarei expor minha opinião de forma direta e simples.

O julgamento das contas do Prefeito cabe a Câmara Municipal, com o necessário Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas. O Ministério Público de Contas, no papel de fiscalizador da lei e do interesse público, apresenta, neste ato, sua manifestação conclusiva sobre a Prestação de Contas do exercício de 2014, do Senhor Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, Prefeito do Município de Manaus.

Da análise da prestação de contas.

O planejamento orçamentário teve por base três dispositivos legais: o Plano Plurianual (Lei nº 1.831/2013, DOM de 30/12/2013, quadriênio 2014 a 2017), a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 1750/2013) e a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 1830/2013).

Regra básica, a despesa é fixa e a receita é estimada. Ainda, as leis orçamentárias são aprovadas pela Câmara de vereadores, mas é uma equipe de governo, tecnicamente habilitada, com comando final do Prefeito, que dá o azimute de prioridades e programas. Afinal, é na construção do orçamento que se materializa um projeto político, prometido ao povo em eleição. Assim, desde a elaboração deste plano de gastos é possível observar que:

- a) Igarapés de Manaus, recebe a previsão de 44,5 milhões, mas a população carece de explicações – opacidade – sobre qual o destino que será dado aos igarapés. Aterrará-los, canalizar como esgotos fechados ou a céu aberto?
- b) Gestão da qualidade e transparência, recebe a previsão de R\$ 216,000,00 (duzentos e dezesseis mil reais), uma bagatela se confrontado com as necessidades que emergem da criação de um sistema de transparência e acesso nos termos determinados pelas LC 131/2009 e Lei 12.527/2011, que exige a implantação de sítios na WEB, exposição em dados abertos, a exposição de dados de forma estruturada para a fácil compreensão das pessoas, a instalação de áreas físicas de atendimento de interessados, programas e equipamentos para tratamento de dados e armazenamento, contratação de pessoal especializado.
- c) Itens pouco elucidativos e mesmo confusos e vagos – opacidade - como **programas de gestão administrativa, programas com encargos especiais.**

Às fls. 7120 a 7122, consta demonstrativo dos programas de trabalhos previstos para o exercício em tela, estando em conformidade com o estabelecido nas leis orçamentárias pertinentes. A previsão da receita, ajustada à fixação da despesa, ficou na ordem de quatro bilhões de reais.

No tocante às receitas, destaca-se a receita tributária pela sua baixa participação no todo arrecado, representando apenas um percentual de 22,99% do valor da arrecadação realizada pelo Município de Manaus.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS 1ª Procuradoria

Nesse ponto, é preciso destacar o papel pouco expressivo do IPTU para a arrecadação, uma vez que representou somente 14,10% das receitas tributárias. Inclusive essa matéria já foi tópico abordado por esse Signatário, quando atuou nas Contas do Município de Manaus referentes ao ano de 2012.

Nota-se ainda, do demonstrativo da despesa por órgão e esfera à fl. 7124, que foram destinados à Secretaria Municipal de Comunicação-SECOM recursos na ordem de quarenta milhões de reais. Receberam valores menores o repassado a SEMCOM, por exemplo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade e a Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento.

Além disso, o Município de Manaus continua postergando a situação dos servidores temporários, que adentraram no serviço público sem prévia aprovação em concurso público, tendo seus contratos prorrogados indefinidamente.

Por ser uma situação notoriamente conhecida e por arrastar-se já alguns anos e algumas gestões, este Signatário inquiriu sobre as providências concretas já tomadas para dar cumprimento à decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, que julgou inconstitucional a estabilização desses servidores temporários no serviço público.

A resposta apresentada, às fls. 7190 a 7195, demonstra que o Município de Manaus, embora já ciente do mérito da questão, vem utilizando-se de expedientes processuais para delongar o processo judicial, motivo pelo qual ainda não transitou em julgado o feito.

O que se percebe da análise da defesa é o temor em lidar com a decisão do Poder Judiciário, que considerou tais contratações contrárias à ordem constitucional. Afere-se, assim, que não foi realizado, por exemplo, levantamento dos servidores que se encontram nessa situação e quais as suas áreas de atuação, não foi elaborado plano de substituição gradativo desse pessoal por aprovados em concurso público etc. Logo, o Município de Manaus, sob a titularidade do Chefe do Poder Executivo local, não adotou medidas efetivas para superar esse quadro de ilegalidade.

Também é importante destacar sobre o atendimento da Lei nº 12527/2001 c/c LC nº 131/2009. Manaus figurou e figura ainda como uma das capitais com índices ruins, em pesquisas realizadas pela Controladoria Geral da União, quanto à transparência e ao livre acesso aos dados gerados pela Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS 1ª Procuradoria

Conforme dispõe as referidas leis, a Administração Pública deve manter sítios eletrônicos com informações sobre a gestão pública, em linguagem fácil de ser compreendida pela população, consentâneo e atual; proporcionando a efetiva transparência, na suas formas ativa e passiva.

Os investimentos em obras, instalações, equipamentos, serviços etc. ficaram na ordem dos quatrocentos milhões de reais, o que representou um acréscimo quando comparados aos dois últimos anos e o retorno ao patamar de investimentos do ano de 2011.

O montante da dívida ativa apurado no exercício foi de R\$ 3.328.051.868,06, isto é, na ordem dos três bilhões. Considerando que as receitas e despesas desse período foram na ordem de quatro bilhões cada, não há como não questionar o valor exorbitante dos créditos do Município de Manaus face seus administrados.

Conforme se infere dos valores contidos à tabela fl. 7144, embora a cobrança da dívida em 2014 tenha apresentando um acréscimo referente ao ano anterior, essa melhora do quadro é anulada pelo total inscrito no mesmo intervalo, o que, no fim, gerou um aumento no valor da dívida na ordem de 3,44%.

Da análise do total de licitações realizadas pelo ente em questão, observa-se o uso desmedido das modalidades de dispensa e de inexigibilidade, correspondendo respectivamente a 35,68% e 26,98% dos procedimentos licitatórios promovidos no período, conforme tabela fl. 45/46.

O Município atendeu os limites impostos para a saúde, para a educação e no alcance das metas determinadas na lei orçamentária.

Das Diligências do Ministério Público de Contas.

Em 19 de outubro de 2015 emiti diligência de folhas 7173 e verso, onde questiono:

- a) Se há no âmbito do Município (Administração Direta e Indireta) servidores recebendo além do teto constitucional dos servidores municipais, que, no caso, tem como limite o subsídio do Prefeito, nos termos do art. 37, XI, da CRFB;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

- b) Se há nas unidades (secretarias e outros órgãos) contratos de valores expressivos capazes de impactar fortemente no orçamento, como por exemplo os contratos referentes à coleta de lixo;
- c) Se todas as compras e a formalização dos contratos ocorrem de forma centralizada, por meio de órgão voltado para esse fim, ou são realizadas pelas próprias unidades;
- d) Se há algum estudo por parte do Município de Manaus, que tenha por objeto a elaboração de um Centro Administrativo, a exemplo do que ocorre em Brasília, Belo Horizonte e outras capitais;
- e) O que foi realizado no exercício em relação ao transporte coletivo de massa e se há expectativa de melhorias?
- f) Se todas as empresas que prestam serviço de transporte coletivo estão habilitadas e registradas no órgão gestor – SMTU;
- g) Qual a situação do sistema de permissões de táxi no que diz respeito à quantidade e à titularidade?
- h) O que foi efetivamente realizado em termos de transparência e acesso à informação, dentro dos ditames previstos na LC 131/2009 e Lei 12.527/2011, dando a possibilidade do cidadão comum entender?
- i) Quais as providências concretas que estão sendo tomadas para dar cumprimento à decisão que tratou da situação dos servidores municipais temporários?
- j) Se há alguma medida concreta dando autonomia ao controle interno, que não pode continuar subordinado à SEMEF;

O Prefeito de Manaus teve seu subsídio reduzido - aqui a diferença entre agente político que é, e os agentes administrativos (servidores), faz amplo sentido – mas o princípio da não-surpresa garante a segurança jurídica também quanto a salários e vencimentos, de forma que os servidores do Município de Manaus, no caso concreto, não têm que trilhar a senda traçada pelo Chefe do Executivo. Fato é que o Município não respondeu objetivamente se existem servidores ganhando além do teto constitucional, seja qualquer a exegese que façam. Também não listou tais servidores, se existentes.

O Município apresentou a relação dos dez maiores fornecedores pagos no exercício de 2014, valores que oscilam de 26,9 milhões a 87,3 milhões. Daí extra-se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

que uma única empresa - Mene Portela Publicidade Ltda (40,9 milhões) - recebeu valor que extrapola em muito o orçamento previsto para a Secretaria de Comunicação; que pelo menos os cinco maiores recebedores são empresas de engenharia e serviços; que o serviço de coleta de lixo e sua destinação continua sendo o maior valor pago a um fornecedor (87,3 milhões).

As compras e contratos efetuados por comissões licitantes situadas nas unidades não é razoável, gera paralelismo desnecessário de funções, amplia a possibilidade de corrupção de agentes, despreza a atuação do controle interno. Transcrevo as dificuldades e custos na resposta dada pelo Município: *"Ocorre quer a manutenção desta estrutura é deveras onerosa, tendo a Comuna que arcar com custos de locação, limpeza, serviços de vigilância, de cada especializada, sem falar na série de problemas decorrentes de logística, desbocamento e perda de sinergia."*

A João Coelho, agora Constantino Nery – esse confuso mal hábito de mudar nomes das ruas de Manaus – ostenta um marco à feiura, desconforto e falta de respeito aos usuários, o malsinado terminal T1. Centenas de ônibus e micro-ônibus circulam pelas ruas de Manaus sem nenhuma regularização.

A situação de taxis em Manaus, não pode continuar como está, necessário um levantamento das permissões, identificação dos verdadeiros titulares e seus "laranjas". Esse tipo de serviço não pode operar concentrado em mãos de meia dúzia de pessoas, enriquecendo às expensas de um serviço público sem bridades.

A transparência da atuação orçamentária e o acesso dos interessados à informações públicas, nos termos definidos pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 131/2009 e Lei Nacional nº 12.527/2011 não foram observados pelo governo municipal, que tratou temas tão caros como coisa de menor importância. E não é. A transparência e o acesso a informação pública são ferramentas para o controle social das ações de governo.

A situação processual judicial, com feitos ainda pendentes e a possibilidade de um termo de ajustamento de gestão com o Tribunal de Contas não eximem o Município de Manaus de buscar, paralelamente, um plano de ação para evitar o colapso de serviços essenciais - caso dos garis – alguns em sua quase totalidade temporários – e estabelecer um planejamento para regularizar a situação previdenciária destes agentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

CONCLUSÃO.

Esse parecer tem o objetivo de analisar a gestão do Prefeito de Manaus Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto, referente ao exercício de 2014, tendo por base a documentação colacionada aos autos, a presunção das informações públicas e o Relatório Técnico elaborado pela Comissão das Contas do Prefeito do Município de Manaus do Tribunal de Contas, que confrontou a documentação apresentada com o regramento jurídico-constitucional vigente.

Pelo exposto, considerando todo o material colhido e os apontamentos do Relatório Técnico, opina o Ministério Público de Contas que o Parecer Prévio, a ser enviado à Câmara dos Vereadores do Município de Manaus, seja **pela APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** do Prefeito **Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto**, exercício de 2014, com **RESSALVAS** e **RECOMENDAÇÕES**, que seguem.

Das Ressalvas.

- a) O sistema de controle interno atual é deficiente, meramente formal, illogicamente subordinado à SEMEF, ou seja, o Controlador-Geral do Município é Sub-Secretário da SEMEF, sem autonomia administrativa e orçamentária, sem acesso direto – pelo menos em termos de organização da estrutura – ao Prefeito, tendo que reportar-se, primeiro, a um Secretário a quem deve fiscalizar os atos.

Assim, o Município de Manaus deve estabelecer um sistema de controle interno conforme a *mens legis* da CR-88, sem a permanência de um órgão central de controle interno com existência meramente formal, porque Controle Interno não se constitui em um órgão, apenas, é um processo integrado pela gestão central e servidores, estruturado para enfrentar riscos, fornecer segurança na persecução dos objetivos institucionais: execução ordenada, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*, atendimento a leis e regulamentos; proteção dos recursos contra perdas, uso indevido e dano (INTOSAI).

Que o controle interno atue na fiscalização das obras e serviços de engenharia e fiscalização de contratos a elas relacionados; Que o controle interno central mantenha estreito contato de seus objetos: a execução orçamentária (contabilidade, finanças, receita, créditos orçamentários e adicionais, despesas); pessoal; bens permanentes; licitações; contratos e convênios; obras públicas e reformas; operações de créditos; suprimento e aplicação legal dos recursos de fundos; doações, subvenções, auxílios e contribuições.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

- b) Transparência e acesso a informações públicas foram banidas das prioridades municipais e o povo de Manaus não tem ferramentas para fazer o controle social, seja em dados abertos – para leitura e tratamento por meio de máquinas – ou em dados processados, na linguagem mais fácil e acessível pelas pessoas. Não há locais físicos de atendimento aos que buscam a informação pública, não há portais na WEB, estruturados para a transparência de dados orçamentários e acesso aos atos de governo, exposição de dados do custeio da máquina municipal, como vencimentos dos servidores, pagamento de diárias, etc. etc.

Assim, o Município de Manaus deve estabelecer um sistema de Transparência de dados orçamentários nos termos definidos pela Lei Complementar nº 131 de 2009; mandar proposta legislativa à câmara Municipal de Manaus, regulamentando, para a realidade municipal, a Lei Nacional nº 12.527 de 2011; deve, de imediato, implantar um sistema de acesso a informações públicas, nos itens autoaplicáveis (a maioria).

Das recomendações.

- a) Que o Município de Manaus dê efetivo cumprimento ao tratamento diferenciado, preferencial e simplificado para os pequenos negócios, conforme descrito nos parágrafos 14 e 15 e no art. 5º-A da Lei 8.666/1993.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(..)

§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei

§ 15. As preferências dispostas neste artigo prevalecem sobre as demais preferências previstas na legislação quando estas forem aplicadas sobre produtos ou serviços estrangeiros.

(..)

Art. 5º-A. As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

Fica a recomendação da adoção de uma regulamentação local da Lei geral das Micro e Pequenas Empresas; a adoção de licitação exclusiva para valores de até oitenta mil reais, benefício obrigatório para as dispensas (Lei 8.666/1993, art. 24, I e II); a adoção de subcontratação para produtos ou serviços de natureza divisível; reserva de Cota exclusiva para micro e pequenas empresas (aquisição de bens de natureza divisível) etc.

- b) Que o Município de Manaus proporcione uma cidade mais acessível aos seus moradores, através de políticas públicas eficientes da eliminação de barreiras físicas e comportamentais a mulheres grávidas, idosos, cegos, cadeirantes.
- c) Que o Município de Manaus adote um factível plano de tratamento de resíduos sólidos, com atenção transparente das atividades de terceirização dos serviços de coleta atendimento à legislação ambiental e destinação final adequada e lucrativa.
- d) Que o Município de Manaus estabeleça como prioridade - que deve ser - o ensino fundamental para crianças e jovens com idade entre 6 e 14 anos, de forma que ao fim desse ciclo o concludente possa ser capaz de compreender o mínimo de tecnologia, sistema político, ter domínio da leitura e do cálculo matemático básico, compreender o ambiente natural, o meio social em que vive (Lei nº 11.274/2006).

Que os preceptores sejam gentes concursados e vabrizados em seu trabalho, alimentação escolar de qualidade fornecidas em condições de higiene e sanidade; que o Município eduque as crianças e jovens em edificações construídas para esse fim, equipadas com móveis e máquinas atuais, boas condições de acesso, sem adaptações grosseiras de prédios alugados.

- e) Que o Município de Manaus estabeleça junto ao Estado do Amazonas, outras municipalidades regionais, União Federal, tanto nas administrações diretas e indiretas, um cruzamento de dados capaz de detectar a acumulação indevida de cargos, incompatibilidades e extrapolação de horários.
- f) Que o Município de Manaus proceda um levantamento e plano de regularização dos agentes que trabalham para o Município e não estão devidamente regularizados no regime Próprio de Previdência Social, com os repasses constitucionais devidos, tirando do limbo previdenciário milhares de trabalhadores temporários.
- g) Que o Município de Manaus proceda demandas, em foro próprio, de forma a minimizar a renúncia de receita que decorre da contratação de prestadores de serviços situados alhures, que recolhem o ISS apenas nos municípios onde sediados.
- h) Que o Município de Manaus promova um sistema centralizado de licitações para a administração direta, evitando a duplicidade de atividades de agentes; amplie o controle interno sobre o setor; dê transparência e acesso aos atos de licitação para facilitação do controle a ser realizado pelo controle interno, controle externo (TCE) e controle social; que as entidades da administração indireta estreitem o controle finalístico pelas secretarias



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
1ª Procuradoria

afins, ou pelo governo central, de forma que as licitações e contratos por elas realizados sejam monitorados em todos os atos, também pelo controle interno central.

É o parecer.

Manaus, 09 de dezembro de 2015.

Carlos Alberto Souza de Almeida
Procurador de Contas