

# **TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO  
DA GESTÃO PÚBLICA NO  
COMBATE À CORRUPÇÃO

**MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA**

**CAMILLA SILVA GERALDELLO**

**(ORG.)**

# TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Conselho Editorial Acadêmico  
Responsável pela publicação desta obra

Prof. Dr. Marcelo Tavella Navega (FFC/Marília)  
Profª Drª Ana Cláudia Vieira Cardoso (FFC/Marília)  
Profª Drª Cristiane Rodrigues Pedroni (FFC/Marília)  
Profª Drª Flavia Roberta Faganello Navega (FFC/Marília)  
Prof. Dr. Alexandre Ricardo Pepe Ambrozin (FFC/Marília)  
Prof. Dr. Marcos Eduardo Scheicher (FFC/Marília)  
Prof. Dr. Rafael Salatini de Almeida (FFC/Marília)  
Profª Drª Sandra Helena Escouto de Carvalho (FFC/Marília)  
Srª Tatiana Cristina Segatto (FFC/Marília)  
Sra Gilcimar Faria Olympio (FFC/Marília)  
Sr. Luiz Guilherme Veppo (FFC/Marília)  
Sr. Fábio Santos Oliveira (FFC/Marília)

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA  
CAMILLA SILVA GERALDELLO  
(ORG.)

# TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A EXPERIÊNCIA DO OBSERVATÓRIO  
DA GESTÃO PÚBLICA NO  
COMBATE À CORRUPÇÃO

© 2014 Editora UNESP  
**Cultura Acadêmica**  
Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na Publicação  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

T696

Transparência e controle social [recurso eletrônico] : a experiência do Observatório da Gestão Pública no combate à corrupção / organização Marcelo Fernandes de Oliveira , Camilla Silva Geraldello. – 1. ed. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2014.

recurso digital : il.

Formato: ePDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-85-7983-534-6 (recurso eletrônico)

1. Controle social. 2. Participação social. 3. Violência. 4. Segurança pública.  
5. Livros eletrônicos. I. Oliveira, Marcelo Fernandes de. II. Geraldello, Camilla Silva.

14-13152

CDD: 303.36

CDU: 316.4

---

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Editora afiliada:



*Dedicamos este livro à população de Marília*



# SUMÁRIO

Lista de siglas 9

Lista de figuras e gráficos 11

Lista de tabelas e quadros 13

Introdução 17

1. O sistema político brasileiro e a corrupção:  
como desatar esse nó? 25

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

2. Os barões da mídia na cidade de Marília (SP) 39

*Camilla Silva Geraldello*

*Fernando Fiamengui*

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

3. A máfia da merenda em Marília 73

*Camilla Silva Geraldello*

*Fernando Fiamengui*

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

4. Licitação e inversões na ordem cronológica de pagamentos da cidade de Marília entre 2010 e 2011 105

*Aubrey Renan de Oliveira Leonelli*

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

5. Leis orçamentárias contrárias? 135

*Annie Elissa Pollon Pelissari*

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

- Sobre os organizadores 163

## LISTA DE SIGLAS

Cemec	Centro Municipal Educacional Esportivo e Cultural “Neusa Maria Bueno Ruiz”
Ceprom	Centro Profissionalizante Municipal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CO	Concorrência (modalidade de licitação)
Codemar	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Marília
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
Daem	Departamento de Água e Esgoto de Marília
Domm	Diário Oficial do Município de Marília
EbadeF	Organização não governamental promotora do Projeto Renovi
Emdurb	Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional de Marília
Emef	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Emei	Escola Municipal de Ensino Infantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fumares	Fundação Mariliense de Recuperação Social
Fumes	Fundação Municipal de Ensino Superior de Marília
GPD	Gabinete do Prefeito e Dependências
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Ipremm	Instituto Previdenciário Municipal de Marília
Jucesp	Junta Comercial do Estado de São Paulo

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMM	Prefeitura Municipal de Marília
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PP	Pregão presencial (modalidade de licitação)
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receitas Correntes Líquidas
SMA	Secretaria Municipal de Administração
Smapa	Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Smas	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMCT	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
SME	Secretaria Municipal de Educação
Smel	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
Smep	Secretaria Municipal de Economia e Planejamento
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMGTI	Secretaria Municipal de Governo, Trabalho e Inclusão
Smic	Secretaria Municipal de Indústria e Comércio
SMJ	Secretaria Municipal de Juventude
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Smop	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMPU	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

- Figura 1.1 Dinâmica do presidencialismo brasileiro 27
- Figura 3.1 Cálculo realizado e cálculo que deveria ser realizado para o acréscimo de refeições em 2007 para as Emefs 82
- Figura 3.2 Cálculo realizado e cálculo que deveria ser realizado para o acréscimo de refeições em 2007 para as Emeis 83
- Figura 4.1 Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos 126
- Figura 4.2 Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos 127
- Figura 4.3 Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos 127
- Gráfico 2.1 Divisão percentual dos gastos públicos municipais por segmento de mídia em 2011 62
- Gráfico 2.2 Relação percentual dos gastos efetivados com funcionários e despesas com materiais e serviços 62
- Gráfico 2.3 Divisão dos gastos públicos municipais por segmento de mídia em 2011 63
- Gráfico 2.4 Unidades orçamentárias utilizadas na contratação de serviços de mídia em 2011 66
- Gráfico 2.5 Funcionais programáticas utilizadas na unidade orçamentária Gabinete do Prefeito 67

- Gráfico 3.1 Evolução dos gastos realizados pela Prefeitura de Marília no período 2006-2011 com a compra de insumos alimentares para a Manutenção da Merenda Escolar **89**
- Gráfico 3.2 Evolução dos gastos realizados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no quadriênio 2007-2010, dividida por segmentos **94**
- Gráfico 3.3 Evolução dos gastos realizados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no quadriênio 2007-2010, agrupando os segmentos **94**
- Gráfico 4.1 Comparação entre valores das inversões e sua regularidade (2010 e 2011) **119**
- Gráfico 4.2 Comparação entre a regularidade de inversões e valores mensais do biênio 2010-2011 **121**

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

- Tabela 2.1 Relação de empresas e pessoas físicas, em ordem alfabética, que receberam recursos públicos municipais em 2011 para contratação de serviços de mídia: jornal, TV, rádio, gráficas, comunicação visual e outros serviços **41**
- Tabela 2.2 Grupo 1 – Canal 4/Correio Mariliense **46**
- Tabela 2.3 Grupo 2 – Diário de Marília **46**
- Tabela 2.4 Grupo 3 – Jornal da Manhã **47**
- Tabela 2.5 Grupo 4 – Bom Dia/Jovem Pan **47**
- Tabela 2.6 Grupo 5 – Rádio Clube e Itaipu **47**
- Tabela 2.7 Grupo 6 – MJ Comunicação/Rádio Onda Viva FM **48**
- Tabela 2.8 Grupo 7 – Oriental **48**
- Tabela 2.9 Grupo 8 – Canal 9 **48**
- Tabela 2.10 Grupo 9 – Home Mídia **49**
- Tabela 2.11 Grupo 10 – Atualidades **49**
- Tabela 3.1 Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Emeis pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$) **85**
- Tabela 3.2 Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Emefs pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$) **85**

Tabela 3.3	Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Emeis e Emefs pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$)	<b>86</b>
Tabela 3.4	Comparação entre o contratado, solicitado, absenteísmo em relação aos pagamentos realizados pela Prefeitura de Marília à empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. (em R\$)	<b>87</b>
Tabela 4.1	Inversões contabilizadas entre 2010 e 2011	<b>118</b>
Tabela 4.2	Especificação do total das inversões contabilizadas	<b>119</b>
Tabela 4.3	Total de inversões contabilizadas por órgãos entre 2010 e 2011	<b>122</b>
Tabela 4.4	Dez empresas que mais receberam verbas por inversões irregulares em 2010	<b>123</b>
Tabela 4.5	Dez empresas que mais receberam verbas por inversões irregulares em 2011	<b>124</b>
Tabela 5.1	Comparação dos valores PPA/LDO 2013 por programas	<b>147</b>
Tabela 5.2	Variações de valores e percentuais na comparação PPA/LDO 2013	<b>148</b>
Tabela 5.3	Atividades previstas no PPA inicial e LDO, mas ausentes em 2013 no PPA	<b>155</b>
Tabela 5.4	Distribuição das atividades previstas na comparação do PPA com a LDO (2013)	<b>156</b>
Tabela 5.5	Atividades previstas na LDO, mas ausentes no PPA para o ano de 2013	<b>158</b>
Tabela 5.6	Atividades previstas no PPA, mas ausentes na LDO para o ano de 2013	<b>159</b>
Quadro A	Atividades previstas no PPA 2010-2013 ignoradas na LDO e LOA 2012	<b>137</b>
Quadro B	Atividades previstas no PPA e a relação valor orçado com contratado	<b>138</b>
Quadro C	Atividades previstas no PPA 2010-2013 e que não haviam sido realizadas até o momento desta análise	<b>141</b>

- Quadro D Atividades não previstas no PPA 2010-2013,  
mas que foram contratadas **142**
- Quadro E Subvenções previstas no PPA e suspensas na  
LDO e LOA 2012 **143**
- Quadro F Atividades não previstas no PPA, mas incluídas na  
LDO e LOA 2012 **144**
- Quadro G Atividades que constam na LDO com unidades executoras  
diferentes das que estavam previstas no PPA **144**



# INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, houve um crescimento substancial da receita corrente líquida do poder público brasileiro, especialmente no nível municipal.<sup>1</sup> Ela poderia ter sido utilizada pelos gestores na execução de projetos e obras que melhorariam as condições de vida da população e dinamizariam o mercado consumidor local e regional de bens comerciais, industriais e serviços.

Entretanto, na maioria das localidades, o que se nota é o mau uso desses recursos públicos, resultando, ainda que de modo incipiente, em um aumento de ações de improbidade administrativa contra alguns prefeitos brasileiros.<sup>2</sup> Muitos

- 
1. Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Receita Corrente Líquida (RCL) de Marília em 2001 foi de R\$ 167.435.560,00, chegando a R\$ 386.281.176,35 em 2009. O que representa um aumento de 130,7% na RCL. Esses dados são importantes porque a cidade de Marília (SP) é a base de atuação do Observatório da Gestão Pública.
  2. Domingos Alcalde, prefeito de Marília entre 1989 e 1992, foi condenado, em abril de 2010, por improbidade administrativa, devido a autorizações concedidas por ele e seu vice, Herval Rosa Seabra, a licitações irregulares, tais como “despesas com alimentação, material gráfico, promoções artísticas sem justificativas e até pagamento de aluguel de imóvel a terceiro sem legislação que o permitia” (*Correio Mariliense*, 2010). Os dois deveriam ressarcir os danos, com juros e correção monetária, além da indenização por danos morais, no valor de 50% dos danos materiais, para o Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados. Em abril de 2011, o ex-prefeito Abelardo Camarinha foi condenado, igualmente por improbidade administrativa, em processos abertos entre 2003 e 2004. Entre as diversas irregularidades nas contas apresentadas, há a abertura de um crédito suplementar por excesso de arrecadação com a indicação de recursos inexistentes e a falta de aplicação de recursos exigidos constitucionalmente no ensino fundamental. Também foi condenado por improbidade administrativa em fevereiro de 2011, o ex-prefeito de Marília entre 2005 e 2012, Mário Bulgarelli, pela nomeação irregular de

deles, em vez de cumprir seus compromissos selados com a sociedade durante as eleições, sentem-se “livres, leves e soltos” para satisfazer interesses privados com recursos públicos. Esse tipo de conduta diminui a ação, a eficácia e a força do governo local debilitando-o na tarefa de gerar benefícios para a coletividade, para os cidadãos.

A emergência desse tipo de governante no Brasil tem gerado o favorecimento a familiares, agregados de políticos e empresários com patrimônios milionários à custa da ruína do poder público, principalmente naqueles locais nos quais a sociedade ainda não se organizou adequadamente para monitorar e controlar seus governantes, ou seja, infelizmente, na maior parte do país. Essa realidade lega-nos um passivo extremamente negativo para as camadas populares em situação de vulnerabilidade social,<sup>3</sup> as quais têm nos serviços públicos a única possibilidade de auferir algum recurso para viver dignamente.

A situação é agravada quando esses governantes se aproveitam da desgraça alheia. Sobretudo quando, no governo, criam arremedos de políticas públicas paliativas que têm como foco distribuir benesses econômicas e definir como público-alvo as camadas populacionais a serem beneficiadas conforme seus respectivos retornos eleitorais. Pior ainda quando combinam a essa estratégia a compra de votos,<sup>4</sup> infringindo as normas eleitorais, expondo a experiência democrática a situações críticas.

Ao fim e ao cabo, o objetivo é a perpetuação no poder para com ele alimentar vícios privados: no alto escalão, corrupção; entre as classes mais pobres, distribuição de parques recursos brotando desestímulo na busca de melhorar de vida. Isso alimenta no país, em pleno século XXI, as práticas clientelistas que enfraquecem o capital social e humano de determinada localidade. Impregnando o indivíduo com uma situação de convalescência social, remediada eternamente pelo Estado dirigido pelo líder neopopulista.

---

funcionários comissionados na Ciretran. Para não ser cassado, Mário Bulgarelli renunciou em março de 2012, após a CPI da Merenda da Câmara Municipal comprovar seu envolvimento, juntamente com o prefeito antecessor, Abelardo Camarinha, no esquema de desvio de verbas da merenda escolar.

3. O conceito de vulnerabilidade social busca retratar a situação de precariedade econômica e social de boa parte da população brasileira. Devido, entre outros fatores, ao aumento da pobreza e da indigência e, conseqüentemente, da fome, do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho, os quais aumentam as condições sub-humanas de existência na infância, pioram a concentração de renda, tornando impossível a elevação das condições sociais e o exercício da cidadania.
4. Mesmo com o Poder Judiciário proibindo brindes ou materiais de campanha inócuos, tais como canetas, chaveiros ou camisetas de candidatos.

Esse quadro político e social desenhado na literatura de ciência política prevalece hoje e constitui-se como realidade da política local da maioria dos municípios brasileiros, inclusive da cidade de Marília. É sintomático que um dos políticos mais processados do país no Supremo Tribunal Federal, o deputado federal José Abelardo Camarinha, tenha sido eleito três vezes prefeito do município.<sup>5</sup> A tática desses atores políticos é distribuir benesses para seus escolhidos com dinheiro público, enquanto a grande maioria da população sofre com o apagação do setor público na sua capacidade de prestação de serviços mais essenciais.

Uma das estratégias mais conhecidas desse tipo de grupo político, a qual parece reproduzir-se pelo país com sucesso, é a realização de “favores” em troca do voto. Uma prática famigeradamente conhecida como propulsora dos “currais eleitorais”. Após uma análise científica criteriosa do *modus operandi* desse tipo de grupo político, ficou evidenciado que os “favores” oferecidos são nada mais nada menos do que direitos individuais resguardados pela Constituição de 1988. Ou seja, esses grupos políticos legitimam-se socialmente no poder oferecendo direitos de cidadania como se favor fosse. O sucesso da tática do engodo e do embuste deve-se, em grande parte, ao desconhecimento tácito da maioria do povo brasileiro dos seus direitos e deveres no nível municipal.<sup>6</sup> Situação que parece se reproduzir no país inteiro, demandando soluções práticas imediatas.

Em suma, legitimados socialmente pela lógica da troca de favores – clientelismo –, a qual distorce o verdadeiro sentido dos processos eleitorais e da democracia, grupos políticos desse tipo vêm mantendo-se no poder com alguma regularidade. Eles alimentam-se da administração e mantêm uma poderosa máquina de mídia local. Instalando na cidade seu jeito de governar caracterizado pelo coronelismo político, pelo achaque econômico e social de empresas e cidadãos e pela construção de uma gigantesca teia de mazelas administrativas com recursos públicos. Empobrecendo e maltratando a população e os aparelhos públicos da cidade, bem como atrofiando o setor comercial e industrial local.

De maneira geral, os desvios dos recursos públicos são realizados pela associação entre esse tipo de grupo político com redes de empresários e empresas adeptas da prática da corrupção, os quais anulam artificialmente a capacidade competitiva de vários segmentos comerciais e industriais fornecedores de bens e

---

5. Apesar das dificuldades na Justiça e da imagem prejudicada, o deputado elegeu seu filho Vinicius Almeida Camarinha para prefeito de Marília nas eleições de 2012.

6. Em parceria com diversos atores, o Observatório da Gestão Pública está desenvolvendo o curso Cidadãos do Futuro, visando cobrir essa lacuna de formação dos cidadãos brasileiros.

serviços ao setor público local,<sup>7</sup> instalando nas cidades mecanismos de cartelização de licitação pública nas suas diversas modalidades.

Como consequência, essas práticas introduzem a ineficiência na economia, reduzem a produtividade dos investimentos, contribuindo para taxas decrescentes do PIB e da renda *per capita* inserindo no setor financeiro volatilidade que justifica o *spread* elevado na taxa de juros e a tendência de baixa no consumo, com achatamento das taxas de lucro em prejuízo dos empresários, comerciantes, profissionais liberais, da sociedade inteira. Desestimula ainda o investimento privado local ao funcionar como um “custo informal” para ter o negócio autorizado, impactando na rentabilidade, afetando a competitividade da economia e das empresas, comprometendo o crescimento econômico e afugentando novos investimentos.

Já para o setor público, essas práticas de corrupção reduzem a produtividade do investimento na medida em que, a cada unidade monetária investida, o retorno em obras é menor. Sempre se gasta mais para ter menos, o que reduz a eficiência da administração pública. Nos gastos sociais, a cada real investido em saúde ou educação, apenas uma fração se traduz na compra de remédios, ambulâncias, livros, computadores etc. Isso leva a uma oferta de serviços de saúde e educação bem menor do que aquela prevista pelo valor total desembolsado, em prejuízo da população mais carente, e obriga as empresas e os empresários a ter custos excedentes com planos de saúde e qualificação da sua mão de obra. Além do aumento constante da carga tributária, que é utilizada pelos políticos para distribuir recursos para eleitores carentes em troca de votos.

Enfim, no longo prazo, os custos das práticas de corrupção se traduzem no aumento das injustiças e desigualdades sociais, na desconfiança e no descrédito nas instituições e na classe política. Corrupção e pobreza tornam-se permanentes na mesma medida que produzem o aumento sustentado do preço relativo do investimento e da produtividade do capital, gerando custos econômicos e sociais insuportáveis à população e impactando negativamente os processos de geração e acumulação de riquezas. Em síntese, com a corrupção, todo mundo perde.

Diante desse quadro, cabe-nos indagar: Há um jeito de desatar esse nó? Por onde começar? O que fazer?

A proposta do Observatório da Gestão Pública visa responder essas indagações. Nessa perspectiva, sugerimos que o enfrentamento dessa problemática requer a mobilização acadêmica e popular para a solução, a qual pode ocorrer por

---

7. O senador Álvaro Dias (PSDB-PR) em entrevista ao programa *Roda Viva* de 6 de junho de 2011 declarou que “o Brasil é o paraíso da corrupção. E a indignação cedeu espaço à contemporização”.

meio de um exercício de controle social e advocacia de ideias e projetos de gestão pública.

O controle social é a elaboração por parte da sociedade de instrumentos efetivos que conduzam à prestação de contas, responsabilização e transparência da gerência de recursos e políticas públicas pelos agentes governamentais aos quais os cidadãos delegaram poder nas eleições. Enquanto a advocacia de ideias e projetos de gestão pública, o popularmente conhecido “*lobby do bem*”, refere-se a uma ação efetiva, socialmente legítima e politicamente engajada para o convencimento da opinião pública dos benefícios da tomada de determinadas decisões para o bem comum.

O passo seguinte é convencer os gestores públicos a adotar ferramentas práticas no cotidiano da administração na direção das ideias e projetos elencados pela sociedade civil para gerar bens coletivos e difusos no município. Isso propiciaria um espaço alternativo à elaboração e consolidação de projetos de cidade em benefício da população.

Dessa maneira, sugerimos que amenizar a prática da corrupção nos municípios brasileiros demandará engendrar e fazer funcionar a seguinte equação:  $T^2 + CS + AI = -C$ , onde  $T^2$  significa transparência e tecnologia aplicadas no exercício do CS (controle social) e na capacitação da sociedade para a realização da AI (advocacia de ideias), as quais, combinadas, podem se tornar instrumentos eficazes para  $-C$  (menos corrupção) na administração pública brasileira, especificamente municipal.

Operacionalizar adequadamente essa equação requereu a construção de parcerias institucionais por meio da elaboração de uma engenharia social entre a universidade, as entidades do terceiro setor e o Poder Judiciário. Cada parceiro envolvido cumprindo sua função específica na prática da equação necessária ao combate à corrupção: a combinação de mais transparência, muita tecnologia, exercício de controle social e *expertise* na elaboração de projetos públicos para a advocacia de ideias.

Nessa perspectiva, o Observatório da Gestão Pública, com o apoio da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP, entre os anos de 2010 e 2013, realizou uma série de investigações. Foi muito trabalho traduzido em sérias constatações sobre as práticas administrativas no setor público realizadas na cidade de Marília. Parte dos resultados está reunida nos cinco capítulos deste livro.

No primeiro capítulo apresentamos uma abordagem teórica sobre a necessidade de controle social e advocacia de ideias, focando seu objeto na realidade sociopolítica de Marília e em projetos desenvolvidos na UNESP/*campus* Marília, no intuito de prevenir e remediar o uso irregular do orçamento público para a condução da sociedade mariliense.

O segundo capítulo apresenta uma análise dos gastos públicos municipais com os serviços de mídia e publicidade. Vimos que a Prefeitura de Marília contratou diversas empresas sem o devido processo licitatório, ou seja, com dispensa de licitação, escolhendo, dessa maneira, os meios de comunicação que receberam recursos públicos para a divulgação de suas iniciativas, impedindo o livre exercício do jornalismo como tarefa fundamental para uma vigorosa democracia.

O terceiro capítulo trata da máfia da merenda, esquema de corrupção de âmbito nacional, com ramificações na cidade de Marília. Ao examinarmos as contratações da Prefeitura com a empresa de fornecimento de merendas, bem como a execução do contrato, restou claro que o negócio foi prejudicial para os cofres públicos, visto que havia total falta de controle das refeições servidas e de sua qualidade. Outra questão de destaque foram os vários aditivos contratuais, que superaram os limites estabelecidos em lei. Por fim, apesar de o contrato prever que os gastos com insumos e materiais de produção seriam encargo do contratante, observou-se que a empresa utilizou recursos da própria Prefeitura para a confecção das merendas.

O quarto capítulo analisa como a Prefeitura de Marília realizava os pagamentos aos seus fornecedores. Observamos que ela realizou diversos pagamentos fora da ordem cronológica, o que não é permitido por lei, senão em caso de relevante interesse público e prévia justificativa. Percebemos que, em vários casos, a ordem de pagamentos foi invertida, sem estar presente o interesse público, pois não se tratava de serviços cuja manutenção fosse essencial à sociedade mariliense. Logo, inverter os pagamentos, favorecendo fornecedores e preterindo outros, configura, além de má gestão, uma prática vil que afasta interessados em participar de certames públicos, das licitações, encarecendo assim os produtos adquiridos.

O quinto capítulo analisa a relação entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual com o Plano Plurianual, buscando conferir o alinhamento necessário entre o planejamento orçamentário e sua execução nos anos de 2012 e 2013. Verificamos a total ausência dos alinhamentos necessários para uma boa execução do orçamento municipal. Diversas emendas foram feitas e recursos remanejados visando inverter a lógica do Plano Plurianual, que foi diversas vezes adaptado para se adequar às mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, em evidente desobediência ao planejamento de curto, médio e longo prazos da Prefeitura de Marília.

Por fim, cabe salientar que muitas dessas análises serviram de base e auxiliaram o Ministério Público Estadual (MPE) e Federal (MPF) em investigações de crimes de improbidade administrativa contra gestores acusados de corrupção.

Inclusive, os bolsistas Baee II da Proex tornaram-se testemunhas em diversos processos contra administradores públicos acusados de malversação de recursos públicos. Isso significa que os resultados dos nossos trabalhos estão contribuindo para a missão do MPE e MPF de proteger direitos difusos e coletivos da população de Marília, cumprindo, efetivamente, o papel da universidade na dimensão da extensão universitária.

Esperamos que tenham uma boa leitura!

*Marcelo Fernandes de Oliveira*  
*Camilla Silva Geraldello*

## **Referência bibliográfica**

CORREIO MARILIENSE. Domingos e Herval Seabra são condenados por improbidade. Política, 18/4/2010. Disponível em <<http://www.correiomariliense.com.br/materia.php?materia=3576>>. Acesso em 28/7/2014.



# 1

## ○ SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E A CORRUPÇÃO: COMO DESATAR ESSE NÓ?

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>1</sup>*

### Introdução

O primeiro objetivo deste capítulo é demonstrar o funcionamento das instituições políticas brasileiras e como elas induzem às práticas de corrupção. Nessa perspectiva, demonstramos que se, por um lado, os partidos brasileiros são débeis na sua função de agregar interesses políticos e sociais presentes na arena eleitoral devido, sobretudo, à combinação de legislação eleitoral, de presidencialismo e sistema proporcional de lista aberta, diminuindo, portanto, seu papel na democracia brasileira, por outro lado, no âmbito do Parlamento, graças ao Regulamento Interno do Congresso Nacional, os líderes das bancadas partidárias possuem garantias regimentais que lhes servem para aglutinar os parlamentares de seus partidos, acumulando força e coesão política para cumprir seu papel de *veto players* diante do Poder Executivo. Entretanto, as prerrogativas exclusivas do Poder Executivo na organização do presidencialismo de coalizão (Santos, 2003), que ampliam sua capacidade legislativa, tendem a limitar o papel do Parlamento. Essa situação pode ser observada como medida de estabilização para a formulação de políticas públicas na esfera doméstica diante de um corpo legislativo dividido. Entretanto, vem sendo utilizada como mecanismo de barganha de cargos e recursos públicos em troca de apoio político, induzindo à corrupção.

---

1. Livre-docente em Teoria das Relações Internacionais. Professor da UNESP/*campus* Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. Bolsista PQ – Nível 2 do CNPq e assessor técnico de Gabinete da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. *e-mail*: oliveira.marcelof@gmail.com.

O segundo objetivo deste capítulo é propor uma equação para contribuir para o combate desse quadro. A equação é:  $T^2 + CS + AI = -C$ , onde  $T^2$  significa transparência e tecnologia aplicadas no exercício do CS (controle social) e na capacitação da sociedade para a realização da AI (advocacia de ideias), as quais, combinadas, podem se tornar instrumentos eficazes para  $-C$  (menos corrupção) na administração pública municipal brasileira.

Por fim, o terceiro objetivo é apresentar iniciativas realizadas pelo Observatório da Gestão Pública na cidade de Marília orientadas pela equação proposta. Os resultados são animadores e podem vir a inspirar a aplicação da equação anticorrupção em outras cidades do estado de São Paulo, quiçá do Brasil.

## 1.1. O sistema político brasileiro como indutor da corrupção

As diversas faces do sistema político brasileiro, cada qual ao seu modo, contribuem para o aumento das práticas de corrupção no país. Maior destaque deve ser dado ao sistema eleitoral e partidário e ao exercício da governabilidade, especificamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito das unidades decisórias – União, estados e municípios.

No nível eleitoral e partidário, a combinação de representação proporcional, sistema de lista aberta e obrigatoriedade da filiação partidária tende a encarecer as campanhas,<sup>2</sup> pois levam o político a procurar obter votos em grandes proporções nos maiores distritos eleitorais. Essa combinação também fomenta comportamentos individualistas antipartidários e comprometimentos econômico e social diversificado (Lima Jr., 1997). Nesse quadro, o candidato “puxador de votos”<sup>3</sup> é extremamente relevante para seus parceiros de legenda e coligação,

---

2. Segundo Reis (2010), nas eleições proporcionais, “embora menos caras que as majoritárias, a influência do dinheiro sobre o resultado é magnificada, não diminuída”, pois, para um candidato a uma vaga do Legislativo se tornar “visível a um eleitorado de milhões, em disputa contra centenas de adversários, é preciso muito dinheiro. Sem ele, não há mágica que se possa fazer”. Vem desse fato a sensação do processo eleitoral como propaganda e não como debate de ideias. Reis ainda comenta a eleição de Juvenil Alves em 2006, que havia se afiliado ao PT dois anos antes, não tendo atuação política anterior e que foi o candidato mais votado do partido para a Câmara dos Deputados devido aos recursos monetários que conseguiu para bancar sua campanha; Alves foi um dos poucos cassados em 2009 por esse motivo.

3. O caso do deputado federal Tiririca é exemplar. Tiririca obteve mais de 1 milhão de votos na eleição de 2010, sendo o deputado mais votado do estado de São Paulo. Com isso, sua coligação garantiu mais três cadeiras na Câmara Federal em decorrência de sua “sobra” de coeficiente eleitoral, levando com ele para a Câmara Federal políticos com ficha suja comprovada por terem sido protagonistas no chamado escândalo do mensalão.

passando a ter mais importância que o próprio partido. Para Samuels (1997, p.501):

Os candidatos que podem levantar contribuições de campanha a partir de uma rede de apoio e que muitas vezes são ligados ao governo [...], estão bem situados na disputa pelo voto pessoal. Esses candidatos, provavelmente, procurarão constituir ou ingressar em partidos mais liberais em relação às campanhas personalistas e que enfatizem menos a legenda.

Mas, depois de alcançarem os cargos pretendidos, esses mesmos políticos são “surpreendidos”, na arena administrativa e governamental, por instituições políticas que permitem ao Poder Executivo concentrar a definição da agenda de projetos e políticas públicas (Figueiredo, Limongi & Valente, 2000). Diante dessa realidade, por vontade própria, a grande maioria dos políticos que compõe o Poder Legislativo decide delegar ao Executivo o domínio da produção legislativa e da elaboração de projetos de políticas públicas. Em troca, recebem cargos e recursos públicos por votos disciplinados aos interesses e à agenda do Poder Executivo (Figueiredo & Limongi, 1999), como ilustrado na Figura 1.1.



Figura 1.1 – Dinâmica do presidencialismo brasileiro

A reeleição de cada um desses políticos passa a depender da sua capacidade de utilizar os cargos e os recursos públicos que administram e traduzi-los em

votos nas eleições seguintes (Carey & Shugart, 1995; 1998). Sob a proteção do manto da burocracia, distante, de um modo geral, dos holofotes da imprensa e do acompanhamento da sociedade civil, com total falta de transparência, a maioria dos políticos patrocina negócios entre a administração pública sob seu controle e agentes empresariais. Quase sempre, desde que nada seja descoberto, esses negócios rendem, por meio de tecnologias de corrupção,<sup>4</sup> oportunidades de lucros espúrios para ambas as partes em detrimento dos interesses da população.

Para piorar a situação, o Poder Legislativo, ao receber cargos e recursos e negociá-los com empresários corruptos, prefere a obscuridade à transparência no trato das coisas públicas, abdicando totalmente do seu papel de fiscalização sobre o poder Executivo.

Os efeitos colaterais são numerosos pelo fato de a dinâmica política e econômica do exercício do poder no Brasil, inclusive nas cidades médias brasileiras como Marília, estar estruturalmente programada para permitir aos políticos praticarem corrupção em benefício próprio e em larga escala. Para piorar, o Poder Judiciário brasileiro é falho, principalmente no tocante à punição de crimes administrativos e de colarinho branco, os quais retiram abundantes recursos do Estado e das nossas cidades, fomentando a sensação de impunidade, de onipotência de corruptos e corruptores, minando o estado de direito e sua função de realizar a justiça social. A impunidade estimula a corrupção. Para Joaquim Barboza, ministro do Supremo Tribunal Federal (novembro de 2012-julho de 2014), “A impunidade no Brasil é planejada, é deliberada”. É reforçada pelas práticas arcaicas do Judiciário, “suas interpretações lenientes e muitas vezes cúmplices para com os atos de corrupção” (Oliveira, 2010).

Dessa maneira, Executivo, Legislativo e Judiciário, desde a esfera federal à municipal, estão imersos em uma realidade estrutural pró-corrupção difícil de eliminar e que distribui benefícios entre as principais lideranças, dificultando movimentos internos ao Estado brasileiro que contribuam para passar o

---

4. Tecnologias de corrupção são as estratégias que alguns políticos elaboram para obter nichos de poder visando apenas à satisfação de sua ganância. Dessa forma, quando nos deparamos com um escândalo midiático envolvendo esquemas políticos, é porque uma dessas tecnologias foi descoberta. Como exemplo, citamos um caso que ocorre em Marília: a distribuição de cargos públicos municipais comissionados, os quais são distribuídos a pessoas consideradas “chaves” na sociedade para obtenção e manutenção de apoio político na máquina administrativa e no Poder Legislativo. Em troca, o Poder Executivo recebe aval do Legislativo para governar e manipular verbas públicas livremente, sem nenhuma transparência. Além disso, o exército comissionado fica na rua permanentemente em campanha para garantir a vitória eleitoral dos mesmos políticos que lhe garantiram um cargo no setor público (Oliveira, 2009).

país a limpo. Assim, torna-se necessária a mobilização das forças da sociedade civil para desatar esses nós e buscar soluções criativas para o combate efetivo à corrupção.

## 1.2. A equação de combate à corrupção: $T^2 + CS + AI = -C$

Diante do quadro antes esboçado, cabe-nos indagar: Há um jeito de desatar esse nó? Há experiências bem-sucedidas nessa tarefa? Por onde começar? O que fazer?

O primeiro passo nessa direção pode ocorrer por um exercício de *controle social* (Speck, 2001) e *advocacia de ideias e projetos de gestão pública*. Como vimos, o controle social é a elaboração por parte da sociedade de instrumentos efetivos que conduzam à prestação de contas, responsabilização e transparência da gerência de recursos e políticas públicas pelos agentes governamentais aos quais os cidadãos delegaram poder nas eleições (Fonseca & Guedes, 2008). Enquanto a advocacia de ideias e projetos de gestão pública é uma ação efetiva, socialmente legítima e politicamente engajada para o convencimento da opinião pública dos benefícios da tomada de determinadas decisões para o bem comum.

O passo seguinte é convencer os gestores públicos a adotar ferramentas práticas no cotidiano da administração na direção das ideias e projetos elencados pela sociedade civil para gerar bens coletivos e difusos no município, propiciando um espaço alternativo à elaboração e consolidação de projetos de cidade em benefício da população.

Nessa perspectiva, para amenizar a prática da corrupção, demanda-se engendrar e fazer funcionar a equação  $T^2 + CS + AI = -C$ .

Operacionalizar adequadamente essa equação requererá a construção de parcerias institucionais por meio da elaboração de uma engenharia social entre a universidade, as entidades do terceiro setor e da classe empresarial e o Poder Judiciário. Cada parceiro envolvido cumprindo sua função específica na prática da equação necessária ao combate da corrupção: a combinação de mais transparência, muita tecnologia, exercício de controle social e *expertise* na elaboração de projetos públicos para a advocacia de ideias.

Dessa maneira,

À medida que o associativismo em uma determinada sociedade cresce, formas “privadas” de interação política, como o clientelismo e a corrupção, desgastam-se; estilos “públicos” ou “cívicos” de política, baseados em noções republicanas de cidadania, enraizam-se mais e, talvez mais importante, os cidadãos

obtem mais poder [*empowered*], permitindo que possam manter seus líderes políticos mais responsáveis ou *accountable*. (Power & Gonzáles, 2003, p.92-3)

Nessa direção, a dimensão prática da catalisação do clamor popular contra a corrupção deve ter início por meio do controle social sobre a elaboração e a execução do orçamento público municipal tornando-o amplamente transparente. Para desempenhar essa tarefa, faz-se necessária a combinação de uma série de procedimentos. O primeiro deles é acompanhar a elaboração do orçamento público (PPA,<sup>5</sup> LDO<sup>6</sup> e LOA<sup>7</sup>) e o papel desempenhado por cada ator relevante nesse processo. Em seguida, é necessário acompanhar a execução do orçamento em tempo real, a qual ocorre majoritariamente por meio das compras governamentais efetuadas pelo poder público local através dos processos licitatórios. A fase seguinte é divulgar, popularizar as prioridades estabelecidas pelos tomadores de decisão na elaboração do orçamento municipal e os resultados práticos dessas prioridades na forma dos contratos com entes privados que executarão os serviços em prol da sociedade e seus resultados no cotidiano das pessoas. Nessa fase é essencial apresentar as informações básicas sobre os grupos econômicos

- 
5. O PPA é construído no primeiro ano de mandato do governo eleito e estende-se até o primeiro ano do mandato seguinte. Ele define as estratégias do governo, seu planejamento de metas e suas prioridades, organizando as ações a serem executadas na forma de programas, os quais visam solucionar problemas e/ou atender demandas da população. Vale ainda ressaltar que o PPA pode receber emendas do Legislativo e deve ser enviado à Câmara Municipal até 30 de setembro e ser votado e aprovado pelos vereadores até 31 de dezembro, exceto se a Lei Orgânica do Município previr outra data. Logo, os vereadores são corresponsáveis pelo PPA, devendo corrigi-lo no caso de ele ser incompatível com as necessidades da população. Assim, eles devem estar preparados para propor alterações significativas no PPA quando necessário.
  6. O PPA tem que ser detalhado em um plano de metas para cada ano: a LDO. Ela estabelece as metas e as prioridades do governo ano a ano, a projeção da receita, os critérios à alocação dos recursos do orçamento, sua estrutura, organização e diretrizes gerais para o exercício seguinte, e permite reavaliar anualmente e implementar as correções necessárias ao PPA. Em suma, a LDO estabelece as normas à elaboração do orçamento e compatibiliza as metas anuais a serem alcançadas de acordo com o PPA, servindo ainda para orientar a elaboração da LOA do município.
  7. A LOA é elaborada anualmente e deve estar de acordo com o PPA e a LDO. Ela define pormenorizadamente as metas físicas e financeiras para o exercício seguinte. Constitui-se como o orçamento municipal *de facto* e *de jure*. Nela está contida a previsão das receitas e a fixação das despesas do município no ano, sempre em conformidade com o PPA e a LDO. A LOA também deve ser enviada anualmente para a Câmara Municipal até 30 de setembro e ser votada até 31 de dezembro de cada ano, podendo também receber emendas dos vereadores. Novamente, o papel destes é de suma importância. Eles podem ou não autorizar o Poder Executivo a implementar a LOA. É responsabilidade também da Câmara estabelecer o teto percentual de liberdade que o prefeito terá para remanejar os recursos no momento da execução orçamentária.

vencedores das concorrências e os preços praticados, cotejando-os com os valores médios praticados no mercado.

Paralelamente, é essencial demonstrar para a população como atua cada ator político nesse processo, com ênfase nos vereadores, que possuem como uma das suas funções principais fiscalizar a ação do Poder Executivo local, principalmente no processo de execução do orçamento municipal. Para cumprir esse papel, é necessário acompanhar as sessões da Câmara dos Vereadores e das audiências públicas sobre o orçamento realizadas pelo poder público. Por fim, a população deve ser esclarecida sobre como garantir seus direitos em todo esse processo, bem como ser alertada sobre a necessidade do cumprimento de seus deveres em prol de uma sociedade mais justa, democrática e com menos corrupção.

### 1.3. A dimensão prática do combate à corrupção em Marília

A cidade de Marília (SP) foi o campo experimental para testar nossa equação. A partir de 2010, organizamos o Observatório da Gestão Pública (OGP) como projeto de extensão universitária da UNESP. O OGP desenvolveu diversas ferramentas para efetivar o controle social da gestão municipal e, por conseguinte, garantir a transparência nas compras governamentais locais. O primeiro passo nessa direção foi fazer funcionar um *blog* ([www.observamarilia.org](http://www.observamarilia.org)) no formato de uma plataforma *on-line* colaborativa de construção social de conteúdos simples e efetivos, com acompanhamento da universidade, capazes de multiplicar as informações sobre o cotidiano da administração pública local e suas consequências tanto benéficas quanto maléficas para a população. O uso intensivo de tecnologias da informação foi fundamental para a construção desses conteúdos coletivos a partir da universidade e para a sua disseminação pública pela cidade através de redes sociais (Facebook e Twitter), de WebTV, Podcast, TV Universitária, textos impressos e mídias tradicionais (TV aberta, emissoras de rádio e jornais).

O *site* possui diversas seções, tais como “Dossiês Temáticos”, “Por Dentro do Estado”, “De Olho no Vereador”, “Você Sabia?”, entre outras.

Nos “Dossiês Temáticos”, são realizadas análises sobre a execução orçamentária municipal por meio do levantamento dos gastos públicos em cada segmento administrativo, como a educação, a saúde, a assistência social, o transporte, a mídia etc. Essa atividade tem como foco o acompanhamento bimestral dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) da Prefeitura de Marília. Como resultado desses dossiês, temos os capítulos seguintes deste livro.

Na seção “Por Dentro do Estado”, apresentamos o resultado das discussões acadêmicas sobre o funcionamento do Estado brasileiro, especificamente no nível municipal e seus impactos sobre a vida da população.

Na “De Olho no Vereador” é disponibilizada a pauta da Câmara Municipal, a qual é colocada à disposição para *download*. Os pontos mais importantes, como os projetos de lei e requerimentos, são destacados e comentados, juntamente com vídeos de discursos dos vereadores para apresentar à população como os vereadores votam as questões atinentes à vida do cidadão. Dessa forma, fica fácil visualizar quem foi contra ou a favor de algum projeto que beneficia ou prejudica a maioria da população, ajudando a se criar uma memória do fato. Os próprios vereadores acabam por se utilizar dessa ferramenta, fazendo comentários, explicando alguma ação que sofreu crítica e até pedindo para disponibilizar seus discursos.

A seção “Você Sabia?” pretende informar e instigar a curiosidade das pessoas através de pequenas perguntas, que na verdade são afirmações, sobre fatos econômicos e políticos da cidade. Por exemplo, ao perguntarmos “Você sabia que o transbordo do lixo se mostra como uma alternativa onerosa para o município, representando um aumento de quase 70% por mês nos gastos com resíduos na cidade?”, na verdade, estamos informando a população sobre essa ação onerosa e, ao mesmo tempo, instigando-a a desejar saber mais. Essas pequenas frases ficam na página inicial do *blog* com um *link* para todos aqueles já publicados e com o nome da matéria postada que contém tal informação. Além disso, essas frases são postadas nas redes sociais – Twitter e Facebook –, fortalecendo ainda mais o desejo dos cidadãos de conhecer todo o conteúdo implícito.

Os conteúdos vinculados nesses quadros são dispostos de forma a proporcionar uma maior participação popular, abrindo espaço para o debate nos fóruns de discussões. Os cidadãos podem com isso acompanhar os atos dos governantes e auxiliar no controle social e nas sugestões de projetos de políticas públicas para a advocacia de ideias. Essa dinâmica é estritamente necessária, pois a maioria dos espaços abertos pelos governantes à participação popular, por exemplo, as audiências públicas, são realizados em dias úteis e em horário comercial, dificultando a participação de boa parte da sociedade.

Simultaneamente ao *blog* do Observatório da Gestão Pública, outro instrumento fundamental é o Programa LicitaFácil. Ele é, por um lado, um guia completo e didático para facilitar a participação das empresas nos processos licitatórios, orientando e informando as licitações públicas realizadas em Marília. Empresas cadastradas recebem gratuitamente um boletim informativo com as licitações disponíveis para cada segmento de forma organizada e resumida. O objetivo aqui é incentivar a participação, fomentar a concorrência, dar publi-

cidade, alcançar a economicidade na utilização do dinheiro público e possibilitar a realização do desenvolvimento econômico, principalmente através da participação nas licitações dos pequenos comerciantes e produtores locais.

Como consequência, o Programa LicitaFácil busca publicizar, dar mais transparência e facilitar a participação de cidadãos na função de fiscalização dos negócios públicos que os municípios celebram com entes privados, contribuindo assim para o uso eficiente dos recursos públicos em benefício da maioria da população. Visto que o acompanhamento em tempo real dos resultados das licitações dificulta a prática abusiva da discricionariedade administrativa na realização dos pagamentos, impele mecanismos que desestimulam o empresariado a participar e fortalece os mecanismos de controle social que coíbem a prática danosa da corrupção.

Para tanto, o portal <[www.licitafacil.com](http://www.licitafacil.com)> armazena todas essas informações. Nele, as licitações estão dispostas por setor, cidade, modalidade e *status* e é possível encontrar toda a documentação necessária para participação no processo licitatório, além de legislação sobre o tema e cartilhas e manuais explicativos sobre o processo licitatório. Também é possível contar no portal com um atendimento *on-line*. Dessa maneira, o Programa LicitaFácil permite verificar se os preços pagos por produtos adquiridos pela Prefeitura Municipal estão compatíveis ou não com o mercado, quem ganhou, se há combinação de preços, e assim por diante. Depois desse processo de análise, passamos um pente fino naqueles processos licitatórios que parecem ter alguma irregularidade, por exemplo, valores que destoam dos praticados no mercado ou combinação de preços. O resultado dessa pesquisa no Programa LicitaFácil acaba sendo a matéria-prima para manutenção do trabalho no *blog* do Observatório da Gestão Pública.

O passo seguinte é encaminhar as irregularidades apuradas aos órgãos judiciais responsáveis pela punição dos agentes públicos e empresas privadas envolvidos em esquemas de corrupção. Principalmente aos ministérios públicos estadual e federal, os quais possuem a função de resguardar os direitos difusos da população perante o poder público. Por fim, caberá o acompanhamento das prováveis ações civis públicas que advirem daí e exigir a punição adequada para os agentes públicos corruptos e seus corruptores. Com respaldo social e acompanhamento adequado, o Poder Judiciário passará a ter incentivos para cumprir sua função e agir efetivamente no combate ao ilícito na administração pública. Ao mudar de conduta, o Poder Judiciário legará a nós, simples mortais, mais saúde, educação, lazer, cultura, esporte, meio ambiente, obras públicas, dinheiro no bolso para consumir mais e melhor com a nossa família. A maioria dos casos apresentados nos capítulos seguintes virou processos de improbidade administrativa contra políticos corruptos.

Como resultados práticos da ação do OGP, vale destacar o esclarecimento da população durante o processo de proposição e aprovação de diversas leis, elaborando análises que demonstram os impactos reais delas para a população. Como exemplo, temos as análises elaboradas sobre o aumento de vereadores na Câmara, sobre o aumento do IPTU, sobre a implantação da Planta Genérica de Valores (PGV), sobre o fim do poder deliberativo do Conselho Municipal da Habitação, sobre a diminuição salarial dos professores e demais funcionários públicos municipais, sobre a lei que proíbe o direito de greve dos funcionários públicos municipais, dentre diversas outras análises. Ainda aumentamos o contato com a população mariliense ao participarmos do Fórum Social de Marília, o qual reuniu diversas entidades do município para discutir as políticas públicas municipais e ações no combate à corrupção; e ao disponibilizarmos espaço no *site* para que o cidadão deixe sua opinião sobre a política do município, no “Espaço Cidadão”.

Em 2011, aumentamos o número de cidades atendidas pelo controle social através do acompanhamento dos processos licitatórios. Além de Marília, Bauru, Jaú e Botucatu também foram beneficiadas, com a manutenção de um banco de dados das licitações como forma de revelar esquemas de corrupção nas compras dos municípios e incentivar a participação do empresário local, aumentando a concorrência dos processos e, como consequência, diminuindo os gastos públicos. Essa ação levou-nos a enviar cartas solicitando que tais prefeituras cumprissem a lei da transparência e, em Jaú, o Ministério Público abriu uma ação civil pública com base em nosso pedido.

Um importante trabalho do OGP que repercutiu, e ainda repercute, na cidade foram as “Radiografias dos gastos públicos com a mídia em Marília” (de 2010 e 2011) que revelaram a proximidade entre os meios de comunicação local e o poder público. Prova do reconhecimento do projeto no município de Marília foi a publicação na revista *D Marília*, edição out.-nov. 2011, na qual a equipe OGP foi capa. Fomos entrevistados em reportagens da TV Tem, afiliada da Rede Globo.

Além do mais, nossos “Dossiês Temáticos” sobre as inversões na ordem cronológica de pagamentos (“Inversões de pagamentos em Marília – 2010-2011”), sobre gastos com oficinas mecânicas (“Oficina para uns, propaganda para outros?” e “Manutenção”) e sobre a máfia da merenda (“Auditoria dos gastos públicos com merenda escolar na cidade de Marília (2006-2011)”) foram incluídas nas investigações dos ministérios públicos estadual e federal sobre os temas.

Outra demonstração da relevância do projeto e importância para a cidade foi que somente após o dossiê “Os cargos de confiança de Vinicius Camarinha”, sobre a quantidade de cargos comissionados no primeiro ano da gestão 2013-2016, é

que a Prefeitura divulgou seu quadro de funcionários comissionados – o que vinha sendo preterido há tempos por outras administrações e, assim, passou a cumprir a Lei de Acesso à Informação.

## Considerações finais

Ao possibilitar uma melhor compreensão por parte da sociedade sobre o que acontece na administração pública, o Observatório da Gestão Pública se constituiu como uma tecnologia social direcionada à ampliação da transparência no uso de recursos públicos. Os cidadãos podem, assim, acompanhar os atos dos governantes, a eficiência dos gastos públicos e exercer o controle social. Isso mostra ser estritamente necessário, pois a maioria dos espaços abertos pelos governantes à participação popular, como, as audiências públicas, são realizadas em dias úteis e em horário comercial, dificultando a participação de boa parte da sociedade. O OGP atua no sentido contrário, buscando proporcionar uma maior participação popular.

Dessa maneira, há uma diminuição nas facilidades que políticos corruptos possuem hoje na cidade para realizar desvios de recursos que deveriam ser utilizados para o bem coletivo local. Portanto, um maior controle social resultará em uma administração pública municipal mais transparente, mais dedicada a cumprir seu dever para com a população, mais engajada e comprometida com o interesse público, gerando um ambiente municipal de pleno desenvolvimento e prosperidade comum. Não resolve o problema do sistema político indutor da corrupção, entretanto, coloca o conjunto da sociedade na vigilância dos poderes constituídos, sobretudo dos agentes políticos, dificultando e amenizando o uso de recursos públicos para fins políticos a partir de práticas de corrupção.

## Referências bibliográficas

- CAREY, J., SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v.14, n.4, p.417-39, 1995.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Poder Executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n.37, 1998.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago do Chile: Cepal, 2004. Disponível em <[http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis_2003_esp.pdf)>.

- DIAS, A. Programa *Roda Viva*, 6 de junho de 2011. Disponível em <<http://www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/1258>>. Acesso em 7/6/2011.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Sistema de Informações da Administração Pública*. Disponível em <<http://siapnet.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em 16/5/2011.
- FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional. O governo FHC. *Revista Tempo Social (São Paulo)*, v.11, p.49-62, 2000.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Corrupção faz Brasil perder o equivalente a uma Bolívia. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 de setembro de 2011.
- FONSECA, F., GUEDES, A. M. *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2008.
- LIMA JR., O. B. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- OLIVEIRA, M. F. América Latina: vulnerabilidade social, instabilidade democrática e neopopulismo. In: CORSI, F. L. et al. (Org.). *Economia, relações internacionais e sociedade: perspectivas do capitalismo global*. Londrina: Práxis, 2006.
- \_\_\_\_\_. Tecnologias da corrupção. *Bom Dia*, Marília, 7 de agosto de 2009.
- \_\_\_\_\_. A Justiça é um bem comum. *D Marília (Marília)*, 15 de dezembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Gestão municipal e orçamento público na cidade de Marília (2004-2012)*. São Paulo: Cultura Acadêmica (no prelo).
- \_\_\_\_\_ et al. Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília – 2010. In: *Relatório Técnico do Observatório da Gestão Pública*, 2011.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas*. Disponível em <<http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/Diretrizes-OCDE.pdf>>. Fevereiro de 2009>.
- POWER, T. J., GONZÁLES, J. Culture, values, and perception of corruption: a cross-national analysis. In: RAMASWAMY, S., CASON, J. W. *Development and democracy: new perspectives on an old debate*. Nova York: University Press of New England, 2003.
- PRATES, J. Joaquim Barbosa: declaração pública mais corajosa e importante de 2010. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/blogs/petroleo/posts/2010/01/03/joaquim-barbosa-declaracao-publica-mais-corajosa-importante-de-2010-254363.asp>>. Acesso em 20/6/2011.
- PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy (Baltimore)*, v.6, n.1, p.65-78, jan. 1995.

- PUTNAM, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nova York: Simon and Schuster, 2000.
- REIS, B. P. W. Tirando os partidos do armário: conjecturas sobre a adoção da lista fechada nas eleições proporcionais no Brasil. *Interesse Nacional*, v.3, p.17-27, 2010.
- REVISTA D MARÍLIA. Combate à corrupção. *D/Observatório da Gestão Pública (Marília)*, ano 6, n.30, out.-nov. 2011.
- SAMUELS, D. Determinantes de voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v.40, n.3, 1997.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.
- SPECK, B. (Org.). Caminhos da transparência. *Transparência internacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 2001.
- \_\_\_\_\_. Munchhausen e o controle da corrupção. *O Estado de S. Paulo*, Caderno Aliás, 14 de fevereiro 2010, S.J5.
- TV TEM. Moradores de Marília usam Internet para apontar melhorias na cidade. TV Tem, Da Redação, 4/6/2011. Disponível em <[http://tn.temmais.com/noticia/8/46059/moradores\\_de\\_marilia\\_usam\\_internet\\_para\\_apontar\\_melhorias\\_na\\_cidade.htm](http://tn.temmais.com/noticia/8/46059/moradores_de_marilia_usam_internet_para_apontar_melhorias_na_cidade.htm)>. Acesso em 10/6/2011.



## 2

# OS BARÕES DA MÍDIA NA CIDADE DE MARÍLIA (SP)<sup>1</sup>

*Camilla Silva Geraldello<sup>2</sup>*

*Fernando Fiamengui<sup>3</sup>*

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>4</sup>*

### Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar todos os gastos com mídia realizados pela Prefeitura Municipal de Marília no exercício financeiro de 2011, verificando os segmentos, os grupos e as formas utilizadas para realização dos contratos administrativos. Visamos, dessa maneira, dar mais transparência e realizar o controle social dos gastos públicos locais na contratação de serviços de mídia pela Prefeitura de nossa cidade.

- 
1. O presente capítulo está baseado nos resultados da “Radiografia dos gastos com mídia na cidade de Marília”, realizada pelo Observatório da Gestão Pública de Marília – Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri). Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=7208>>.
  2. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP). Diretora executiva do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. *e-mail*: [camillageraldello@gmail.com](mailto:camillageraldello@gmail.com).
  3. Cientista social. Bacharel em Ciências Políticas – Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) – UNESP/campus Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. *e-mail*: [fernandofiamengui@yahoo.com.br](mailto:fernandofiamengui@yahoo.com.br).
  4. Livre-docente em Teoria das Relações Internacionais. Professor da UNESP/campus Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. Bolsista PQ – Nível 2 do CNPq. Assessor técnico de Gabinete da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. *e-mail*: [oliveira.marcelof@gmail.com](mailto:oliveira.marcelof@gmail.com).

É necessário termos mais transparência na mídia de Marília porque muitos políticos, com medo da sua exposição, adquirem meios de comunicação ou pagam-nos com dinheiro de corrupção para promover sua imagem e sufocar o exercício de informar com liberdade, isenção e transparência.

Por isso é necessária uma discussão profunda sobre a responsabilidade pública da mídia e sua função social como propriedade privada. Temos que saber quais interesses os jornais *a e b*, as rádios *c e d*, as TVs *e e f* defendem, para termos certeza sobre a sua independência, seu compromisso público, para podermos separar o joio do trigo, para dar credibilidade a quem, de fato, merece e batalha cotidianamente para fornecer informações independentes e imparciais aos cidadãos, possibilitando-lhes realizar suas escolhas políticas e individuais com consciência, e auxiliando a sociedade a aperfeiçoar a democracia, mantendo-a saudável.

Tudo isso porque entendemos que “uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre”. O exercício do jornalismo livre e independente é um requisito essencial para a saúde do regime democrático no país e nas cidades. O direito do cidadão de receber informações independentes e imparciais é fundamental. Infelizmente, a função social da propriedade privada representada pelos veículos de comunicação é completamente ignorada em muitas cidades brasileiras, principalmente na cidade de Marília. Essa realidade precisa ser mudada.

Em suma, mais transparência permitirá também aos cidadãos relegar ao ostracismo instrumentos políticos e econômicos travestidos de mídia que só servem para atacar, achacar, humilhar e perseguir as pessoas, retirando-nos direitos individuais e coletivos protegidos pela arquitetura democrática, o que é muito grave.

Elaboramos este capítulo para contribuir com essa discussão e possibilitar a cada um dos cidadãos de Marília que ele mesmo realize o controle social dos gastos públicos na cidade no segmento da mídia. Com ele, esperamos disponibilizar uma ferramenta crítica ao cidadão e contribuir para melhorar a função social da mídia na nossa cidade, principalmente na cobertura midiática dos bastidores do poder.

Para alcançarmos nossos objetivos, utilizamos dados e informações de documentos públicos relativos à prestação de contas do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2011 realizada pela Prefeitura de Marília.

A pesquisa dividiu os gastos efetivados com mídia durante o período em análise nos seguintes segmentos: jornal, rádio, TV, publicidade e gráfica. Dessa maneira, foi possível detalhar a distribuição, a origem orçamentária dos recursos e os processos administrativos licitatórios utilizados para realizar os gastos e seus

respectivos valores indicados nas notas fiscais. Simultaneamente, a metodologia utilizada permitiu ainda identificar os beneficiados por cada contrato público, possibilitando assim elencar empresas e empresários com diferentes razões sociais, mas que formam um só grupo econômico concentrador de atividades de mídia impressa, radiodifusão e televisiva. Os resultados estão a seguir.

## 2.1. Preparando o terreno

Os resultados encontrados permitiram que organizássemos a Tabela 2.1, a partir da qual preparamos o terreno para a análise da questão.

Tabela 2.1 – Relação de empresas e pessoas físicas, em ordem alfabética, que receberam recursos públicos municipais em 2011 para contratação de serviços de mídia: jornal, TV, rádio, gráficas, comunicação visual e outros serviços

<i>Empresa</i>	<i>CNPJ/CPF</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Adriano Martins Brindes ME	07.721.353/0001-20	2.925,00	3.278,63
Anderson Rogério Rodrigues da Rosa ME	10.352.028/0001-41	81.365,50	91.202,59
AG Produções Ltda.	14.133.679/0001-00	23.070,00	25.859,16
Agência Atualidades Propaganda Publicidade Ltda.	10.440.483/0001-07	7.200,00	8.070,48
Agência Viral de Assessoria em Propaganda Ltda.	10.459.797/0001-43	22.440,00	25.153,00
Alessandro de Oliveira Felício de Marília	04.267.881/0001-62	45.458,00	50.953,87
A. L. Alpino Publicidade e Propaganda	14.229.053/0001-93	15.545,00	17.424,39
Alvim Gagliato	407.964.698-49	10.914,11	12.233,63
Antonio Amilton Agudo	024.917.378-68	18.318,00	20.532,65
Artphoto Laboratório Fotográfico	03.634.739/0001-43	23.200,00	26.004,88
AS Comunicação Multimídia Ltda. ME	11.675.095/0001-60	6.730,00	7.543,66
Associação das Entidades Usuárias do Canal 9	05.876.129/0001-81	52.800,00	59.183,52
Associação do Vídeo Popular e Comunitário	02.982.328/0001-86	53.690,00	60.181,12

(continua)

(continuação)

<i>Empresa</i>	<i>CNPJ/CPF</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Bom dia Marília Editora Jornalística Ltda. ME	10.847.466/0001-80	47.670,60	53.433,98
Campos & Meneghon Indústria e Comércio de Painéis	08.340.357/0001-20	18.000,00	20.176,20
Click Imagem e Comunicação Ltda. ME	10.452.550/0001-03	86.050,00	96.453,45
Consigno Comércio de Cine Foto Ltda.	59.201.327/0001-74	6.090,00	6.826,28
Damasio Santana Miranda	798.778.938-00	16.978,75	19.031,48
Digital Comunicação TV Ltda. ME	12.267.350/0001-06	68.100,00	76.333,29
ECR Propaganda Ltda.	7.271.652/0001-88	52.810,00	59.194,73
Editora Conexão de Marília Ltda. ME	4.988.313/0001-50	55.545,70	62.261,18
Editora Diário Correio de Marília Ltda. EPP	08.843.828/0001-13	6.282,00	7.041,49
Editora Jornalística Correio Mariliense Ltda. ME	08.970.801/0001-91	75.341,60	84.450,40
Editora Regional S/C Ltda. ME	54.717.210/0001-24	51.000,00	57.165,90
Empresa Gráfica Cinel Ltda. ME	53.072.708/0001-14	975,00	1.092,88
Empresa Jornalística Jornal da Manhã	51.509.016/0001-65	78.372,95	87.848,24
Ewalset Gráfica e Editora Ltda.	58.194.309/0001-40	15.660,00	17.553,29
Gráfica Mariliense Ltda. ME	09.611.966/0001-30	68.935,60	77.269,91
Gráfica União Centro Oeste Ltda.	59.432.666/0001-61	30.511,00	34.199,78
Graficores Confeções Gráficas Ltda.	49.118.524/0001-70	1.760,00	1.972,78
Gustavo Martinhão Saldanha	09.049.840/0001-13	60.523,00	67.840,23
Home Mídia Propaganda Ltda.	05.549.386/0001-09	68.840,00	77.162,76
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo	48.066.047/0001-84	268.265,90	300.699,25
Interior Out Door Veículo de Comunicação	59.989.632/0001-72	6.380,00	7.151,34
José Tadeu Costa e Silva	65.965.055/0001-81	16.370,00	18.349,13
JP Pompeia Editora Jornalística Ltda.	10.194.177/0002-00	39.972,20	44.804,84
JP Marília Marketing & Eventos Ltda. ME	07.198.662/0002-48	40.697,70	45.618,05
JM Beato Produções Ltda. ME	51.512.994/0001-66	14.370,00	16.107,33

(continua)

(continuação)

<i>Empresa</i>	<i>CNPJ/CPF</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
KSA Serviços de Propaganda e Marketing Ltda.	96.267.695/0001-41	7.600,00	8.518,84
K & W Publicidade Ltda.	08.397.038/0001-51	60.266,00	67.552,16
LA Serviços & Publicidades Ltda.	96.267.737/0001-44	45.100,00	50.552,59
LF Pereira Informática	10.652.669/0001-11	7.800,00	8.743,02
Lenisa Golçalves de Almeida Yacote ME	11.951.861/0001-71	62.125,00	69.635,91
Letramax Pinturas	00.441.652/0001-61	43.070,00	48.277,16
Loja Alba de Marília	54.620.984/0001-32	3.572,00	4.003,85
Luz Publicidade SP Sul Ltda.	50.750.298/0001-25	18.804,36	21.077,81
Márcia Cristina Tedesco Aguilar ME	05.540.153/0001-45	7.800,00	8.743,02
Marcos Alves Pereira Pintura	13.788.006/0001-17	14.400,00	16.140,96
Marcos Juliano Ferreira Produções	06.221.099/0001-38	6.000,00	6.725,40
Mariletras Pinturas	50.836.972/0001-99	66.304,00	74.320,15
Marília Comunicações Ltda.	03.295.642/0001-53	68.750,00	77.061,88
Marília Materiais de Engenharia e Cópias	71.776.710/0001-56	1.400,00	1.569,26
Maurício Machado ME	04.896.168/0001-88	15.000,00	16.813,50
MJ Comunicação Visual	13.429.255/0001-16	56.089,40	62.870,61
MM Santos Representação	01.004.483/0001-65	15.000,00	16.813,50
MS Egochi ME	09.528.833/0001-02	590,00	661,33
NB Impressos Gráficos e Editora Ltda.	10.381.108/0001-25	7.585,00	8.502,03
Nino Artes Gráficas de Marília Ltda.	00.338.391/0001-59	53.940,00	60.461,35
Oriental Pinturas de Letras e Adesivos	09.214.851/0001-01	54.852,40	61.484,06
Panorama Diário Comercial e Publicidade	03.318.040/0001-74	12.920,00	14.482,03
Prosun Informática	60.023.231/0001-42	4.995,00	5.598,90
R Campoi Embalagens	08.638.292/0001-02	699,65	784,24
Rádio Clube de Marília Ltda.	52.046.232/0001-84	64.425,00	72.213,98
Rádio Diário FM de Marília Ltda.	54.418.066/0001-25	68.160,00	76.400,54
Rádio Dirceu de Marília Ltda.	52.047.289/0001-06	67.974,50	76.192,62
Rádio Itaipu de Marília Ltda.	46.174.496/0001-10	65.167,50	73.046,25
RF de Jesus Publicidades	09.177.582/0001-50	15.510,00	17.385,16

(continua)

(continuação)

<i>Empresa</i>	<i>CNPJ/CPF</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Robert Publicidades Ltda.	07.211.023/0001-94	60.300,00	67.590,27
Robson Ronca Publicidade	08.528.025/0001-74	16.882,00	18.923,03
Ronaldo Bento Pereira	03.582.912/0001-07	37.575,40	42.118,27
RS2 Editora Publicidades, Consultoria e Assessoria	09.118.973/0001-02	7.500,00	8.406,75
RR Publicidade e Propaganda Ltda.	08.859.482/0001-41	61.890,00	69.372,50
Shelton Editora Gráfica Ltda.	04.918.357/0001-04	37.500,00	42.033,75
Sinergia Editora e Comunicação	04.190.603/0001-54	53.676,00	60.165,43
S. Monteiro Seike	08.883.888/0001-60	13.920,00	15.602,93
Sacom Serviço de Agenciamento em Comunicações Ltda.	06.635.456/0001-04	69.278,00	77.653,71
Studio Cem Rádio FM Ltda.	57.197.535/0002-00	61.261,20	68.667,68
Target Painéis	08.540.762/0001-92	160,00	179,34
Thiago Roberto Lima Baldo	11.274.282/0001-31	30.280,00	33.940,85
TV Bandeirantes de Presidente Prudente Ltda.	50.609.973/0001-09	39.834,40	44.650,38
TV Bauru S. A.	45.033.859/0001-35	71.566,88	80.219,32
TV Marília Propaganda e Marketing Ltda. ME	59.991.851/0001-96	53.030,00	59.441,33
TV Record de Bauru Ltda.	58.018.441/0001-09	38.875,51	43.575,56
TV Studios de Jau	49.931.645/0001-37	31.570,00	35.386,81
WA Produções Artísticas e Publicidades Ltda.	59.653.295/0001-48	60.802,00	68.152,96
Wanderley José Alves Marília	03.697.184/0001-89	31.200,00	34.972,08
Folha de Pagamento		255.789,50	286.714,45
Total		3.507.948,31	3.932.059,26

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Como podemos observar, mediante o levantamento realizado nas relações de empenhos e pagamentos efetuados no exercício financeiro municipal de Marília de 2011, pudemos constatar que foram efetivados pagamentos a 86 diferentes empresas e pessoas físicas na contratação de serviços de mídia.

A partir dessa relação de empresas e pessoas jurídicas realizamos uma análise de todos os serviços contratados pela Prefeitura de Marília verificando a espécie de serviço, motivada na relação de empenho.

Após esse primeiro passo, passamos a trabalhar os dados de maneira a subdividir as empresas conforme os serviços prestados e, assim, classificá-las em segmentos econômicos em comum e detalhar melhor o estudo. Dessa forma, vamos dividi-las nos seguintes seguimentos: jornal; rádio, TV, publicidade e gráfica, e outros serviços.

Foi possível, assim, detalhar melhor os gastos e comparar possíveis distorções ou privilégios existentes, juntando essas informações com outras que foram coletadas nos dados analisados, como: a origem orçamentária dos recursos; os processos administrativos licitatórios utilizados para realizar os gastos e seus respectivos valores indicados nas notas fiscais.

Simultaneamente, buscamos também averiguar a existência de grupos econômicos ligados aos segmentos de mídia criados, para melhor analisar os dados. Esse segundo agrupamento de empresas visava a captar possíveis formações de grupos econômicos que prestassem diversos serviços à Prefeitura Municipal por meio de empresas distintas, mas dentro do segmento de mídia.

Desse modo, pudemos elaborar uma ligação entre as empresas prestadoras de serviço no exercício financeiro de 2011, por meio dos dados pesquisados no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com possíveis relações entre os quadros societários, fossem elas familiares ou profissionais, com dados pesquisados na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp).

Isso significa que a aparente diversificação de agentes econômicos na prestação de serviços de mídia para o poder público encobre a prática do uso de contratos públicos com a Prefeitura Municipal para sustentar a folha de pagamento da maioria dos meios de comunicação do município. Engendrando, assim, um quadro de dependência financeira entre a mídia e o poder público que inviabiliza tanto o exercício do jornalismo independente, livre e verdadeiramente público quanto a consolidação de novos grupos com interesses nobres na nossa cidade.

## 2.2. Grupos de mídia em Marília

Nesta seção do estudo verificamos a relação de propriedade entre as 86 empresas e pessoas físicas aqui relacionadas em busca da possível existência de grupos de mídia, sejam eles verticais, com mais de um segmento, e/ou horizontais, em apenas um segmento de mídia.

Segue-se a relação de grupos sistematizada utilizando o princípio de parentesco ou de relações trabalhistas e societárias entre os proprietários das empresas prestadoras de serviço de mídia, ordenados de forma decrescente pelo volume de valores recebidos por serviços prestados à Prefeitura de Marília em 2011.

Tabela 2.2 – Grupo 1 – Canal 4/Correio Mariliense

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Editora Jornalística Correio Mariliense Ltda. ME	Carlo Rodrigo Crepaldi Lopes Luciana Karla Alpino Iracema Forni Alpino	75.341,60	84.450,40
Gráfica Mariliense Ltda. ME	Claudia Cristina Monti da Paixão Luciana Karla Alpino	68.935,60	77.269,91
Leniza Golçalves de Almeida Yacote ME	Leniza Golçalves de Almeida Yacote	62.125,00	69.635,91
TV Marília Propaganda e Marketing Ltda. ME	nada consta	53.030,00	59.441,33
Marília Comunicações Ltda.	nada consta	68.750,00	77.061,88
Sacom Serviço de Agenciamento em Comunicações Ltda.	Andre Luis Alpino Flavio Rogerio Alpino	69.278,00	77.653,71
AL Alpino Publicidade e Propaganda	André Luis Alpino	15.545,00	17.424,39
RR Publicidade e Propaganda Ltda.	Márcio Morgado Contin da Cruz Neide Contin da Cruz	61.890,00	69.372,50
Total		474.895,20	532.310,03

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.3 – Grupo 2 – Diário de Marília

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Rádio Diário FM de Marília Ltda.	Carlos Francisco Cardoso Renata Baldissera Cardoso	68.160,00	76.400,54
Rádio Dirceu de Marília Ltda.	Carlos Francisco Cardoso Renata Baldissera Cardoso	67.974,50	76.192,62
Editora Diário Correio de Marília	Carlos Francisco Cardoso Renata Baldissera Cardoso	6.282,00	7.041,49
ECR Propaganda Ltda.	Claudenice dos Santos Raineri Eunice da Silva dos Santos	52.810,00	59.194,73
LA Serviços & Publicidades	Lucia Helena de Francisco André Guilherme de Francisco Bravos	45.100,00	50.552,59
Sinergia Editora e Comunicação	Jose Ursilio de Souza e Silva Marcos Rogerio de Souza e Silva	53.676,00	60.165,43
KSA Serviços de Propaganda e Marketing Ltda.	Edson Kawamoto Maria da Conceição da Silva	7.600,00	8.518,84
Total		301.602,50	338.066,24

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.4 – Grupo 3 – Jornal da Manhã

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Empresa Jornalística Jornal da Manhã	Anete Delgado D'Avila Wanderley Rossilho D'Avila	78.372,95	87.848,24
K & W Publicidade Ltda.	Kleverson Robert Delgado D'Avila Wanderley Rossilho D'Avila	60.266,00	67.552,16
WA Produções Artísticas e Publicidades Ltda.	Anete Delgado D'Avila Wanderley Rossilho D'Avila	60.802,00	8.152,96
Robert Publicidades Ltda.	Kleverson Robert Delgado D'Avila Wanderley Rossilho D'Avila	60.300,00	67.590,27
Total		259.740,95	291.143,63

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.5 – Grupo 4 – Bom Dia/Jovem Pan

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Studio Cem Rádio FM Stéreo	Marcos Antonio Baptista Silvio Guilen Lopes Espólio de Andres Antonio Parra	61.261,20	68.667,68
Bom dia Marília Editora Jornalística Ltda.	Felipe Giroto Barduchi Vicente Giroto Filho	47.670,60	53.433,98
JP Pompeia Editora Jornalística Ltda.	Cirlei Aparecida Ferreira Giroto Vicente Giroto	39.972,20	44.804,84
JP Marília Marketing & Eventos Ltda. ME	Antonio Roberto Mainini Ellen Karina Mainini	40.697,70	45.618,05
Total		189.601,70	212.524,55

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.6 – Grupo 5 – Rádio Clube e Itaipu

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Rádio Itaipu de Marília Ltda.	Luciana Gomes Ferreira Santos Ulysses Newton Ferreira Junior	65.167,50	73.046,25
Rádio Clube de Marília	Luciana Gomes Ferreira Santos Ulysses Newton Ferreira Júnior Camila Gomes Castro Ferreira Veltri Rodrigues	64.425,00	72.213,98
JM Beato Produções Ltda. ME	Jose Marques Beato Maria Candelaria Lopes Beato	14.370,00	16.107,33
Agência Viral Assessoria Propaganda Ltda.	Icaro Goncalves Avante Rosangela Conceicao Aparecida Martins	22.440,00	25.153,00
Total		166.402,50	186.520,56

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.7 – Grupo 6 – MJ Comunicação/Rádio Onda Viva FM

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Click Imagem e Comunicação Ltda.	Jozilene de Fatima Marquizelli Sanches Marlon Cassio Sanches	86.050,00	96.453,45
MJ Comunicação Visual	Jozilene de Fatima Marquizelli Sanches	56.089,40	62.870,61
Marcos Juliano Ferreira Produções ME	Marcos Juliano Ferreira	6.000,00	6.725,40
Total		148.139,40	166.049,45

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.8 – Grupo 7 – Oriental

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Mariletras Pinturas	Luzia Goncalves Vieira Iossaqui Mario Massao Iossaqui	66.304,00	74.320,15
Oriental Pinturas de Letras e Adesivos	Camila Goncalves Iossaqui Mario Massao Iossaqui	54.852,40	61.484,06
Total		121.156,40	135.804,21

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.9 – Grupo 8 – Canal 9

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Digital Comunicação TV Ltda.	Elizabeth da Silva Zangaro Jurandir Zangaro	68.100,00	76.333,29
Associação das Entidades Usuárias do Canal 9	Associação de Apoio aos Deficientes Físicos Associação Portadores de Vitiligo e Psoríase Associação Coral Canto em Qualquer Canto Associação Moradores do Bairro Santa Olívia	52.800,00	59.183,52
Total		120.900,00	135.516,81

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.10 – Grupo 9 – Home Mídia

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Home Mídia Propaganda Ltda.	Gustavo Roim Gomes Juliana Souto Saes	68.840,00	77.162,76
AG Produções Ltda.	Aulo Zimar de Azevedo Gustavo Roim Gomes	23.070,00	25.859,16
Total		91.910,00	103.021,92

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Tabela 2.11 – Grupo 10 – Atualidades

<i>Empresa</i>	<i>Proprietários</i>	<i>Valor nominal (R\$)</i>	<i>Valor corrigido (R\$)</i>
Agência Atualidades Propaganda Publicidade	Maurício Machado Sérgio Marinelli Bernardoni	7.200,00	8.070,48
Maurício Machado ME	Maurício Machado	15.000,00	16.813,50
Shelton Editora Gráfica Ltda.	Clara Lucia Vieira Salid Odecio Salido Filho	37.500,00	42.033,75
Total		59.700,00	66.917,73

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Jucesp.

Após analisar a relação de empresas que prestaram serviços de mídia à Prefeitura de Marília no exercício financeiro de 2011, constatamos a existência de dez grupos de mídia, sendo que a maioria deles possuía como característica a verticalidade, ou seja, reunia vários segmentos de mídia na composição dos serviços prestados no ano de 2011.

## 2.3. Análise dos grupos de mídia em Marília

### Grupo 1. Canal 4/Correio Mariliense

Como podemos constatar na Tabela 2.2 referente a esse grupo, ele é formado por oito empresas diferentes nos setores de: TV, jornal, gráfica e empresas de publicidade e propaganda, caracterizando-se por sua verticalidade. Juntas, essas empresas receberam por serviços prestados à Prefeitura de Marília em 2011 a quantia de R\$ 474.895,20 em valores nominais (R\$ 532.310,03 em valores corrigidos de janeiro de 2012 a dezembro de 2013 pelo índice de inflação IPCA acumulado no período), tornando-se assim o grupo que recebeu mais recursos públicos nesse período.

## ***Grupo 2. Diário de Marília***

Esse grupo é formado por sete empresas distintas que prestaram serviços de mídia para a Prefeitura Municipal de Marília no ano de 2011 nos segmentos de: comunicação visual, rádio AM e FM, jornal, serviços de propagandas institucionais e avisos de eventos com apoio municipal. Outra característica desse grupo é a verticalidade dos segmentos de mídia: rádio, jornal, comunicação visual. Juntas, essas empresas receberam a quantia de R\$ 301.602,50 em valores nominais (R\$ 338.066,24 em valores corrigidos).

## ***Grupo 3. Jornal da Manhã***

Esse grupo é formado por quatro empresas diferentes, as quais prestaram serviços de jornal, gráfica e comunicação visual, ou seja, se caracteriza também por sua verticalidade. Esse grupo recebeu a quantia de R\$ 259.740,95 em valores nominais (R\$ 291.143,63 em valores corrigidos) por serviços prestados à Prefeitura de Marília no ano de 2011, tornando-se o terceiro em valores recebidos dos cofres públicos municipais.

## ***Grupo 4. Bom Dia/Jovem Pan***

Este grupo é formado por quatro empresas distintas dos segmentos rádio e jornal, caracterizando também sua verticalidade. Juntas, essas empresas receberam a quantia de R\$ 189.601,70 em valores nominais (R\$ 212.524,55 em valores corrigidos) por serviços de mídia para a Prefeitura de Marília no ano de 2011. Sendo assim, o grupo foi o quarto colocado em volume de recursos públicos recebidos. Um fator que merece destaque é que todas as empresas desse grupo prestaram diretamente o serviço, ou seja, todas essas empresas representam um jornal específico ou uma estação de rádio; não foi encontrada nenhuma empresa intermediária.

## ***Grupo 5. Rádio Clube e Itaipu***

Esse grupo é formado por quatro empresas distintas do segmento de radio-difusão AM e FM, possuindo assim uma horizontalidade. O grupo recebeu a quantia de R\$ 166.402,50 em valores nominais (R\$ 186.520,56 em valores corrigidos) por serviços de propagandas institucionais e avisos de eventos apoiados pela Prefeitura de Marília.

### **Grupo 6. MJ Comunicação/Rádio Onda Viva FM**

Esse grupo é formado por três empresas distintas dos segmentos: comunicação visual e rádio, caracterizando-se também por sua verticalidade. Juntas, essas empresas receberam a quantia de R\$ 148.139,40 em valores nominais (R\$ 166.049,45 em valores corrigidos) por serviços prestados à Prefeitura de Marília no ano de 2011.

### **Grupo 7. Oriental**

Grupo formado por duas empresas distintas que prestaram serviços de comunicação visual à Prefeitura de Marília em 2011. O grupo se caracteriza pela sua horizontalidade. Juntas, as empresas receberam a quantia de R\$ 121.156,40 em valores nominais (R\$ 135.804,21 em valores corrigidos), atingindo a sétima posição entre os grupos de mídia em valores recebidos dos cofres públicos municipais naquele ano.

### **Grupo 8. Canal 9**

Esse grupo é formado por uma associação gestora, a Associação das Entidades Usuárias do Canal 9, formada pela reunião de outras quatro associações (Associação de Apoio aos Deficientes Físicos, Associação Portadores de Vitiligo e Psoríase, Associação Coral Canto em Qualquer Canto e Associação Moradores do Bairro Santa Olívia), e uma empresa, a Digital Comunicação TV Ltda. de propriedade de Jurandir Zangaro, responsável técnico pela TV Canal 9 de Marília. Juntas receberam a quantia de R\$ 120.900,00 em valores nominais (R\$ 135.516,81 em valores corrigidos) pelos serviços de propaganda institucional e divulgação e promoção em rede de TV fechada de eventos apoiados pela Prefeitura Municipal.

Além disso, é importante ressaltar que esse meio de comunicação recebeu em 2011 anúncios e patrocínios de empresas privadas com vinculação comercial problemática com a Prefeitura de Marília, tais como a Oficina São Carlos, a qual, atualmente, se encontra sob investigação do Ministério Público Estadual. Essa prática também pode ter ocorrido com outros meios de comunicação, ainda que não tenhamos conseguido realizar tal cruzamento neste estudo.

### **Grupo 9. Home Mídia**

Este grupo é formado por duas empresas distintas, mas que possuem ligação no seu quadro societário. Ele recebeu R\$ 91.910,00 em valores nominais (R\$ 103.021,92 em valores corrigidos) dos cofres públicos municipais em 2011 por serviços de mídia. O grupo se caracteriza pela horizontalidade e foi o nono grupo de mídia em volume de recursos públicos recebidos neste período. Em 2010, esse foi o grupo que mais recebeu recursos da Prefeitura por ter vencido o processo licitatório para o gerenciamento da distribuição de recursos de mídia na cidade de Marília.

### **Grupo 10. Atualidades**

Este grupo é formado por três empresas distintas do ramo jornalístico, caracterizando-se pela horizontalidade. Juntas, essas empresas receberam a quantia de R\$ 59.700,00 em valores nominais (R\$ 66.917,73 em valores corrigidos) dos cofres públicos municipais por serviços de propaganda institucional e aviso e promoção de eventos apoiados pelo município. Pode-se afirmar categoricamente que esse grupo de mídia era a voz oficial da Prefeitura Municipal de Marília, especificamente do Gabinete do Prefeito.

## **2.4. Considerações gerais sobre os grupos de mídia**

Outro ponto que pudemos constatar foi que o grupo denominado Correio Mariliense foi o que mais recebeu recursos, ficando muito acima do padrão verificado em relação aos demais analisados. Certamente, o crescimento comercial desse grupo no último ano na cidade está diretamente vinculado ao seu relacionamento com o poder público local.

Em segundo lugar, estão os grupos Diário de Marília e Jornal da Manhã, os quais receberam valores nominais compreendidos entre R\$ 250 mil e R\$ 300 mil. Em um terceiro patamar de valores nominais compreendidos entre R\$ 190 mil e R\$ 140 mil estão os grupos Bom Dia/Jovem Pan, Rádio Clube e Itaipu e MJ Produções/Rádio Onda Viva FM. Em quarto lugar estão os grupos Canal 9, Oriental, e Home Mídia, com valores nominais compreendidos entre R\$ 125 mil e R\$ 90 mil.

Por último, o grupo Atualidades com valor nominal pouco acima de R\$ 59 mil. A decadência do *Jornal Atualidades* pode ser explicada pelos problemas jurídicos enfrentados pelos sócios e pelo chefe de Gabinete da Prefeitura durante

2011. Outro fator que merece destaque é que, desses R\$ 1.934.048,65 em valores nominais recebidos pelos dez grupos antes citados, 100% foram realizadas por dispensa de licitação.

Se considerarmos que o total de gastos com mídia averiguados por este estudo em 2011 foi de R\$ 3.507.948,31 em valores nominais (R\$ 3.932.059,26 em valores corrigidos), e se descontarmos desse montante os gastos que dispensam licitação por sua inexigibilidade, tais como: folha de pagamento, aluguel e os gastos referentes à publicação de atos oficiais no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, os quais totalizaram no período, R\$ 542.373,40 em valores nominais (em valores corrigidos, R\$ 607.946,34), veremos que R\$ 2.965.574,91 em valores nominais (R\$ 3.324.112,92 em valores corrigidos) poderiam ser gastos por processo licitatório. Desse valor, se descontarmos os gastos totais pagos aos serviços prestados à Prefeitura de Marília em 2011 pelos dez grupos de mídia aqui descritos, veremos que eles foram responsáveis por 65,21% dos gastos totais licitáveis

Ou seja, dois terços dos gastos ficaram concentrados na prestação de serviços de dez grupos de mídia, sendo que todos foram realizados por dispensa de licitação e de forma contínua ao longo do ano em valores próximos ao teto permitido pela Lei nº 8.666/93, caracterizando assim uma concentração, um fracionamento e uma discricionariedade dos dispêndios dos recursos públicos com mídia na cidade. Portanto, o poder público escolheu quem iria lhe prestar esses serviços, fracionou-os e concentrou naqueles grupos que supostamente tivessem disposição para praticar um jornalismo marrom.

## **2.5. Análise sobre os gastos realizados por segmentos de mídia em Marília**

O próximo passo deste estudo é dividir os gastos totais com mídia identificados por segmento: jornais, revistas, rádio, TV, gráfica, comunicação visual, folha de pagamento de pessoal fixo, referente aos funcionários contratados pela Prefeitura de Marília para trabalhar no Departamento de Comunicação Social, e outros gastos. Visamos, assim, analisar mais detalhadamente como foram realizadas as escolhas dos meios de comunicações utilizados pela administração pública no ano de 2011 na cidade de Marília para “promover” sua comunicação institucional.

## Jornais

Na relação disposta anteriormente, constatamos que 16 empresas diferentes receberam recursos públicos municipais em 2011 referentes à prestação de serviços de mídia impressa destinados à publicação de propaganda municipal de obras realizadas pela atual gestão, com o intuito de incentivar a arrecadação compulsória de tributos municipais. Neste segmento, analisamos desde a publicação de atos oficiais no *Diário Oficial do Estado de São Paulo* e em jornais de grande circulação à assinatura de jornais de circulação municipal.

Foram gastos em 2011, com mídia jornalística impressa, a quantia de R\$ 861.359,01 em valores nominais (R\$ 965.497,31 em valores corrigidos). Destacamos que a maior parte dos gastos foi realizada com a publicação de atos oficiais no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, R\$ 268.265,90 em valores nominais (R\$ 300.699,25 em valores corrigidos), ou 31,14% do total. O restante foi destinado à propaganda institucional e assinatura de jornais da cidade.

Dessa forma, classificamos em ordem decrescente os gastos de recursos públicos realizados com mídia impressa em 2011 em valores nominais:

- 1º lugar: Imprensa Oficial do Estado – R\$ 268.265,90.
- 2º lugar: Bom Dia (Bom Dia Marília, Bom Dia Zona Norte, Bom Dia Zona Sul) – R\$ 128.340,50.
- 3º lugar: Diário de Marília (Jornal Diário de Marília e Sinergia Editora e Comunicação, ECR Propaganda Ltda.) – R\$ 112.768,00.
- 4º lugar: Jornal da Manhã – R\$ 78.372,95.
- 5º lugar: Correio Mariliense – R\$ 75.341,60.
- 6º lugar: Jornal do Povo – R\$ 55.545,70.
- 7º lugar: Grupo Atualidades (Shelton Editora Gráfica Ltda., Mauricio Machado ME) – R\$ 52.500,00.
- 8º lugar: Jornal Cidade – R\$ 51.000,00.

Fica evidente que foi a Imprensa Oficial do Estado que obteve mais recursos públicos para a publicação de atos oficiais no ano de 2011. Devemos destacar que essas despesas se encaixam em inexigibilidade de licitação, pois o *Diário Oficial do Estado* é o único meio legal para a publicação de atos oficiais dispensado de licitação.

Vemos também a existência de mais três padrões com relativa semelhança em valores recebidos por serviços prestados. O segundo padrão seria formado pelo Grupo Bom Dia e Grupo Diário de Marília, com valores nominais acima de R\$ 112 mil; o terceiro padrão é formado pelo Jornal da Manhã e pelo Correio

Mariliense, os quais receberam valores nominais acima de R\$ 75 mil; e o quarto padrão formado pelo Jornal do Povo, Grupo Atualidades e Jornal Cidade, que receberam valores nominais próximos a R\$ 50 mil.

Um ponto que devemos destacar é que o grupo que denominamos como Bom Dia recebeu recursos públicos para prestar serviços de publicação de atos institucionais e assinatura de periódicos para três jornais. Embora possua quadro societário semelhante, são jornais distintos: Bom Dia Marília, Bom Dia Zona Sul, Bom Dia Zona Norte.

Já o grupo denominado Diário de Marília recebeu recursos públicos por meio de quatro empresas diferentes para a publicação de propaganda institucional e assinatura de periódico em apenas um jornal, o Diário de Marília. Essas estratégias e peculiaridades comerciais de cada grupo merecem uma investigação mais apurada sobre seus reais objetivos no relacionamento com o setor público.

Outro fato que merece destaque é que, do total dos gastos efetivados em valores nominais (R\$ 861.359,01), apenas os realizados com a empresa Luz Publicidade SP Sul Ltda. (R\$ 18.804,36) foram efetivados por meio de processo licitatório e os realizados com a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (R\$ 268.265,90) por inexigibilidade de licitação.

Assim, mais de meio milhão de reais (R\$ 574.288,75) em valores nominais, equivalente a 66,67% do total, foram gastos em 2011 com serviços de mídia jornalística impressa, seja para assinatura de jornais locais ou para serviços de propaganda institucional e promoção de eventos, sem a realização de processo licitatório.

Caso analisemos a relação de empenhos e pagamentos realizados em 2011 pela Prefeitura de Marília na contratação de serviços de mídia mediante dispensa de licitação das empresas antes citadas, veremos que, dos R\$ 574.288,75 em valores nominais, a grande maioria foi efetivada em valores bem próximos a R\$ 8 mil, valor máximo permitido pela Lei nº 8.666/93, caracterizando o fracionamento de pagamentos para evitar a necessidade de processo licitatório. Isso, entre outras ilegalidades, permite ao poder público escolher a empresa que irá prestar os serviços de mídia na cidade de maneira discricionária.

## **Revistas**

No segmento de revistas, constatamos a contratação de apenas uma empresa: a AS Comunicação Multimídia. A prestação de serviços foi referente à publicação de propaganda institucional na revista *Anuário Painei* no valor nominal de R\$ 6.730,00 mediante dispensa de licitação. Percebemos que esse seg-

mento de mídia foi pouco utilizado pela administração pública de Marília em 2011, em comparação com os demais (rádio, jornal, TV, gráfica), mas um fato em comum foi a forma utilizada para efetivá-los – dispensa de licitação.

## TV

Constatamos que dez empresas diferentes foram contratadas em 2011 para fornecer serviços de transmissão de publicidade institucional por meio televisivo. Os gastos totais em 2011 com esses serviços foram de R\$ 502.621,79 em valores nominais (R\$ 563.388,76 em valores corrigidos). É importante destacar que o Canal 4 e o Canal 9, ambos com sede em Marília, com programação local em rede fechada direcionada a assinantes, receberam recursos públicos por mais de uma empresa para o fim de prestação de serviços relacionados à transmissão de canal televisivo. Ou seja, somente quem assina tais canais teve acesso à publicidade da Prefeitura.

O Canal 4 recebeu recursos por meio das seguintes empresas, em valores nominais: Marília Comunicações (R\$ 68.750,00); RR Publicidade e Propaganda (R\$ 61.890,00); AL Alpino Publicidade e Propaganda (R\$ 15.545,00). Sendo o valor total recebido pelo Canal 4 de R\$ 146.185,00.

Já o Canal 9 recebeu os recursos públicos, em valores nominais, relacionados a gastos com TV por meio de duas empresas: Associação das Entidades Usuárias do Canal 9 (R\$ 52.800,00) e Digital Comunicação de TV Ltda. (R\$ 68.100,00). O valor total recebido pelo Canal 9 foi de R\$ 120.900,00.

Em resumo, os grupos locais de TV com programação em canal fechado receberam três vezes e meia mais do que a TV Tem – Globo; sete vezes mais do que a Rede Record e a TV Bandeirantes; e nove vezes mais do que o SBT para veicular campanhas publicitárias sobre as atividades institucionais da Prefeitura de Marília. Situação bastante estranha se considerarmos que a contratação desses serviços tem como objetivo fundamental divulgar ao grande público as atividades desenvolvidas pelo poder público de Marília.

Ao classificarmos quantitativamente os gastos públicos municipais, em valores nominais, com transmissão televisiva por canal de transmissão tivemos o seguinte resultado:

- 1º) Canal 4 – R\$ 146.185,00 (29,08%)
- 2º) Canal 9 – R\$ 120.900,00 (24,05%)
- 3º) TV Tem – R\$ 71.566,88 (14,24%)
- 4º) Canal 15 – R\$ 53.690,00 (10,68%)
- 5º) TV Bandeirantes – R\$ 39.834,40 (7,93%)

6º) Rede Record – R\$ 38.875,51 (7,73%)

7º) SBT – R\$ 31.570,00 (6,28%)

Fica evidente que 63,83% dos recursos destinados à transmissão de publicidade e eventos municipais se destinaram a canais locais e de transmissão fechada (canais 4, 9 e 15). E o restante, 36,17%, a canais abertos e regionais.

O objetivo real dessa configuração de distribuição de recursos não deixa margem para dúvidas: a Prefeitura de Marília privilegiou os canais fechados de TV da cidade, os quais não atingem a maioria da população. Entretanto, atinge um segmento da sociedade de maior poder aquisitivo, que pode pagar para ter os canais por assinatura e onde se encontra a camada social local considerada formadora de opinião.

A Prefeitura de Marília efetuou essa escolha e contratou com os canais locais R\$ 320.775,00 de serviços de produção e transmissão de eventos e publicidade institucional mediante dispensa de licitação com valores muito próximos ao teto de R\$ 8 mil permitido pela Lei de Licitações e Contratos (nº 8.666/93). Ou seja, quase dois terços dos recursos destinados a esse meio de transmissão midiática ficaram nas mãos dos canais locais sem comprovada densidade de telespectadores, enquanto as quatro principais redes de TV brasileiras em sinal aberto, líderes de audiência (Globo, Record, SBT e Bandeirantes), ficaram com pouco mais de um terço dos recursos.

### ***Produção de vídeos***

Esse segmento de mídia recebeu R\$ 260.008,00 em valores nominais (R\$ 291.442,97 em valores corrigidos) divididos por seis empresas. Averiguamos que a TV Marília Propaganda e Marketing e a Saecom Serviço de Agenciamento em Comunicações possuem relações em seus quadros societários, estando ligadas ao grupo Canal 4/Correio Mariliense, e juntas receberam R\$ 122.308,00 em valores nominais (R\$ 137.095,04 em valores corrigidos). Constatamos também que as empresas Home Mídia Propaganda e AG Produções possuem relação no quadro societário, e juntas receberam R\$ 91.910,00 em valores nominais (R\$ 103.021,92 em valores corrigidos).

Assim, esses dois grupos de mídia receberam, no total, 82,39%, ou seja, pouco mais de quatro quintos, sendo o restante, menos de um quinto, dividido entre as empresas Thiago Roberto Lima Baldo e RF Jesus Publicidades.

Dois fatos merecem destaque nesse segmento. O primeiro deles é que o valor de cada empenho pago na contratação destes serviços foi de R\$ 7.780,00, ou seja, idêntico para quase todas as empresas. Isso indica que esse dispêndio foi recor-

rente ao longo do ano e, portanto, plausível de ser previsto, planejado e licitado. O segundo destaque é que, apesar disso, todas as contratações ocorreram por dispensa de licitação.

### **Rádios**

Como descrito anteriormente, o segmento rádio ficou com R\$ 423.898,20 em valores nominais (R\$ 475.147,49 em valores corrigidos) dos recursos públicos municipais gastos com mídia em 2011 na cidade de Marília. Esse valor foi distribuído entre dez diferentes empresas. Analisando os valores despendidos com as cinco principais rádios de transmissão local FM e AM, vemos que, de certa forma, a distribuição ocorreu de forma proporcional, com valores nominais compreendidos entre R\$ 61 mil e R\$ 69 mil. Contudo, relacionando as empresas aos grupos aos quais elas pertencem, podemos chegar à seguinte distribuição desses valores nominais:

1º grupo) Rádio Diário/Dirceu: Rádio Diário FM, Rádio Dirceu AM e LA Serviços e Publicidade Ltda. – R\$ 181.234,50.

2º grupo) Rádio Clube e Itaipu: Rádio Itaipu AM, Rádio Clube FM, JM Beato e Produções Ltda. e Agência Viral de Assessoria em Propaganda Ltda. – R\$ 166.402,50.

Ou seja, esses dois grupos juntos receberam R\$ 325.197,00 em valores nominais (R\$ 364.513,32 em valores corrigidos), o que representa 80,86% dos valores totais disponibilizados para o segmento de radiodifusão, revelando uma concentração dos recursos em dois grupos de mídia. Outro fato que merece destaque é que 100% dos valores despendidos para a contratação de serviços de radiodifusão foram contratados mediante dispensa de licitação e a maioria dos pagamentos realizados era de valores próximos ao máximo permitido pela Lei de Licitações e Contratos, revelando mais uma vez o uso da discricionariedade para gastar mais de R\$ 400 mil com mídia na cidade de Marília.

### **Gráficas**

Outro segmento de mídia que merece destaque é o gráfico, uma vez que o poder público de Marília gastou, em 2011, R\$ 574.441,50 em valores nominais (R\$ 643.891,48 em valores corrigidos), mediante pagamentos realizados para catorze empresas diferentes.

As empresas WA Produções Artísticas e Publicidades e K & W Publicidade Ltda. fazem parte de um mesmo grupo societário, ligados ao Grupo Jornal da Manhã. Juntas receberam a quantia de R\$ 121.068,00 em valores nominais (R\$ 135.705,12 em valores corrigidos), ficando em primeiro lugar em recebimento de recursos públicos para a prestação de serviços gráficos.

É relevante destacar ainda que R\$ 503.241,50 em valores nominais (87,01% do total) dos gastos foi realizado sem o devido processo licitatório. Apenas 12,99% dos gastos efetivados foram realizados mediante licitação, conforme Pregão nº 083/2011, vencido pela empresa Anderson Rogério Rodrigues da Rosa – ME.

Diante dos fatos expostos, fica novamente evidente que foram gastos mais de meio milhão de reais com serviços gráficos de forma discricionária pelo agente público responsável. A Prefeitura de Marília ignorou o devido processo licitatório que estava em vigor no setor para contratar serviços de treze outras empresas. Na realidade, bastaria ter previsto gastos maiores nesse setor e os inserido no Pregão nº 083/2011, vencido pela empresa Anderson Rogério Rodrigues da Rosa – ME.

No mínimo, fica caracterizada a falta de planejamento por parte do administrador público para a contratação de serviços gráficos ao longo do exercício financeiro de 2011. Isso lhe permitiu, por outras vias, pelo mecanismo de dispensa de licitação, realizar outros contratos fracionados para serviços que poderiam ter sido previstos e planejados.

### ***Comunicação Visual***

Nesse segmento de mídia podemos verificar que foram gastos R\$ 572.337,80 em valores nominais durante o exercício financeiro de 2011. Cruzando as informações entre os quadros societários das referidas empresas listadas, vemos que existe relação entre os quadros societários. Nessa perspectiva, podemos destacar:

- 1º grupo) Click e Imagem/MJ Comunicações: Click Imagem e Comunicação ME e MJ Comunicação Visual – R\$ 142.139,40.
- 2º grupo) Oriental: Mariletras Pinturas, Oriental Pinturas e Adesivos – R\$ 121.156,40.

Esses dois grupos juntos foram responsáveis por praticamente metade dos gastos totais realizados em 2011, somando R\$ 263.295,80 em valores nominais (46,62% do total) com a contratação de serviços de comunicação visual pela Prefeitura de Marília.

Outro fato que podemos destacar é que 100% dos gastos realizados com a contratação desses serviços foram feitos por meio de dispensa de licitação. Devemos ressaltar que a prerrogativa da dispensa de licitação foi fixada pelo legislador visando à desburocratização e agilidade na realização de pequenos serviços, não à divisão de suas contratações, ou seja, à fragmentação dos processos para a não realização de licitação.

Entretanto, se analisarmos a relação de pagamentos e empenhos realizados durante o ano de 2011, no qual, por exemplo, a empresa Click e Imagem obteve onze pagamentos em datas diferentes ao longo de 2011 com valores que variaram de R\$ 7.750,00 a 7.900,00, vemos valores muito próximos ao máximo permitido e a periodicidade de pagamentos efetivados foi quase mensal. Ou seja, os serviços ao longo do ano foram constantes e, dessa forma, poderiam ser previstos e, portanto, licitados.

Outro caso que merece destaque é dos serviços prestados pela empresa Wanderley José Alves Marília, a qual, segundo justificativa presente nas relações de empenhos, realizou serviços referentes à fotografia aérea da cidade no valor total de R\$ 31.200,00 em valores nominais, relativos a quatro empenhos de R\$ 7.800,00.

Logo, mais uma vez fica claro que o serviço total foi fragmentado em empenhos e pagamentos inferiores a R\$ 8 mil, como forma de realizar a contratação do serviço sem a necessidade de processo licitatório, utilizando-se da prerrogativa da dispensa de licitação prevista na Lei nº 8.666/93, o que é ilegal. Merece investigação do Ministério Público Estadual e punição dos agentes públicos que recorrem a tais estratégias que acabam por prejudicar o conjunto da sociedade mariliense.

### **Outros serviços**

Podemos constatar, analisando a relação de pagamentos efetivados, que a maior parte deles foram realizados com a folha de pagamento, a qual, no exercício financeiro de 2011, foi de R\$ 255.789,50 em valores nominais, 76,19% do total (R\$ 286.714,45 em valores corrigidos).

Dois pagamentos efetivados a pessoas físicas chamaram atenção. O primeiro deles, realizado em 11 de outubro de 2011, referente a três empenhos do mesmo ano do exercício financeiro, cujos números são (24.913, 24.914, 24.915), com origem orçamentária da Funcional Programática nº 04.131.0201.2.202, Manutenção da Coordenadoria de Divulgação e Comunicação, destinado a Damásio Santana Miranda.

O valor nominal total deste pagamento foi de R\$ 16.978,75. Damásio Santana Miranda era servidor público no cargo de fiscal de obras e, segundo a Portaria

nº 25.191, publicada em 27 de setembro de 2011, no *Diário Oficial do Município de Marília*, assinada pelo prefeito em exercício, Mario Bulgareli, aposentado por já cumprir os requisitos formais necessários.

Isso posto, torna-se pouco clara a compatibilidade entre a funcional programática pela qual foi efetivado o pagamento com o cargo exercido pelo servidor aposentado, uma vez que este era fiscal de obras e recebeu pagamento sob a justificativa de folha de pagamento da Funcional Programática “Manutenção da Coordenadoria de Divulgação e Comunicação”. A motivação desse pagamento deve ser questionada juridicamente.

O segundo pagamento é referente ao coordenador da Defesa Civil, o ex-coronel da Polícia Militar, Alvim Gagliato, que recebeu, em valores nominais, em três pagamentos no mês de outubro de 2011 a quantia de R\$ 10.914,11. Desse valor, a quantia de R\$ 8.866,06 foi oriunda da Funcional Programática “Manutenção da Coordenadoria de Divulgação e Comunicação”.

Nesse caso, sabemos que a Defesa Civil é subordinada ao Gabinete do Prefeito, o qual também subordina a Coordenadoria de Divulgação e Comunicação. Resta-nos entender qual é a relação entre a função exercida pelo agente público com a origem orçamentária da maioria dos pagamentos efetivados e, se legais, por que ocorreram apenas no mês de outubro?

Outro fato que merece destaque é que a Coordenadoria de Divulgação e Comunicação está localizada em sede pertencente a Antônio Amilton e a Prefeitura de Marília desembolsou mensalmente a quantia de R\$ 1.526,50 em valores nominais pela locação desse imóvel. Função tão estratégica para um governo não deveria estar sediada ao lado do Gabinete do Prefeito?

## 2.6. Avaliações gerais: segmentos × grupos de mídia

Depois de analisarmos detalhadamente os dados levantados com segmentos e grupos de mídia, buscamos, nesta parte do estudo, cruzar as informações que tínhamos à disposição para aprofundar nossas análises e, dessa forma, atermo-nos a fatos que poderiam passar em branco caso só analisássemos de maneira estanque as categorias de investigação.

Sendo assim, buscamos sistematizar em um gráfico os gastos totais com os serviços de mídia e comunicação da Prefeitura de Marília no ano de 2011, os quais totalizaram R\$ 3.507.948,31 em valores nominais (R\$ 3.932.059,26 em valores corrigidos).

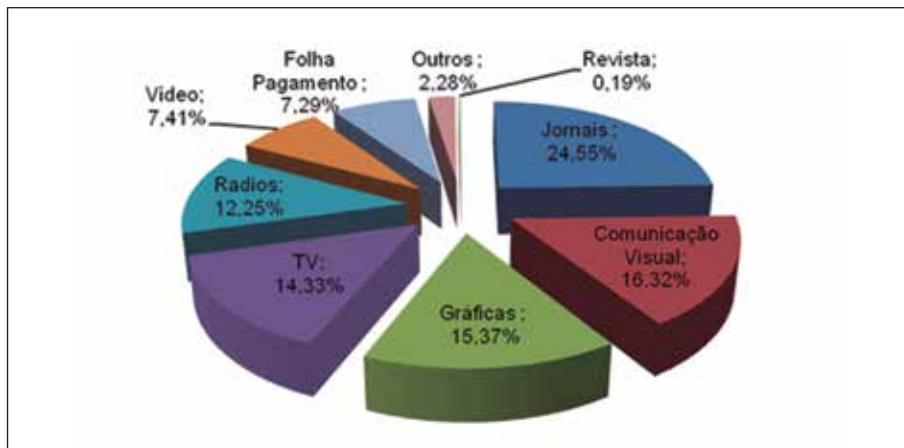


Gráfico 2.1 – Divisão percentual dos gastos públicos municipais por segmento de mídia em 2011

Fonte: Relação de empenhos e pagamentos da Prefeitura Municipal de Marília, 2011.

Analisando o Gráfico 2.1 fica evidente que os principais segmentos de mídia contratados no período foram: jornais, 24,55%; comunicação visual, 16,32%; gráficas, 15,37%; TV, 14,33%; e rádios, 12,25%, ou seja, basicamente, foram privilegiados todos os segmentos de mídia, com destaque para os jornais impressos.

Para melhor análise dos serviços contratados, buscamos retirar os gastos com pagamento de pessoal fixo, os quais foram feitos com recursos da Funcional Programática “Coordenadoria de Divulgação e Comunicação” no total de R\$ 255.789,50 em valores nominais (7,29% do total). O restante (92,71%) dos gastos foram despesas de mídia em todos os segmentos aqui relatados, totalizando o valor nominal de R\$ 3.252.158,81.

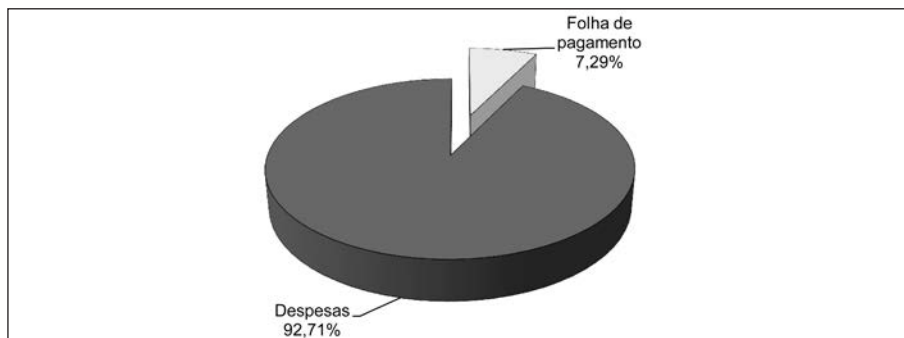


Gráfico 2.2 – Relação percentual dos gastos efetivados com funcionários e despesas com materiais e serviços

Fonte: Relação de empenhos e pagamentos da Prefeitura Municipal de Marília, 2011.

Esses R\$ 3.252.158,81 em valores nominais (92,71%) dos gastos públicos municipais realizados na contratação de serviço de mídia foram distribuídos percentualmente da seguinte maneira:

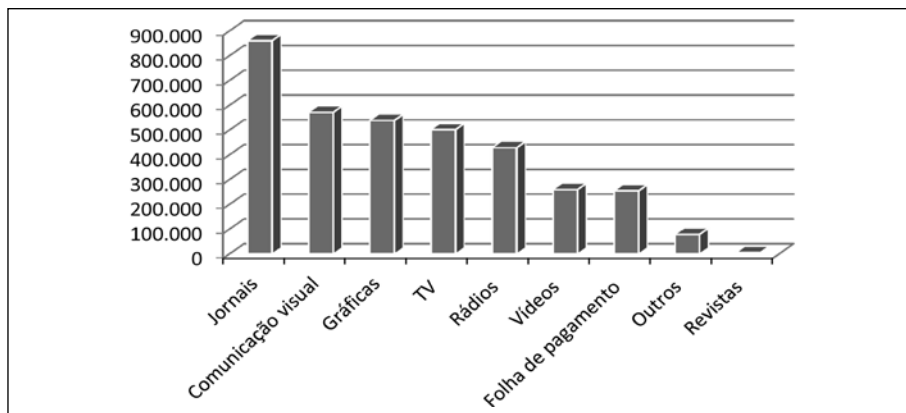


Gráfico 2.3 – Divisão dos gastos públicos municipais por segmento de mídia em 2011

Fonte: Relação de empenhos e pagamentos da Prefeitura Municipal de Marília, 2011.

O segmento de jornais representou a maior parte dos gastos públicos municipais, em valores nominais, com R\$ 861 mil; seguido pelos gastos com comunicação visual, R\$ 572 mil; gráficas, R\$ 539 mil; TV, R\$ 502 mil; rádio, R\$ 429 mil; vídeos, R\$ 260 mil; folha de pagamento, R\$ 255 mil; outros serviços, R\$ 79 mil; e revistas, R\$ 6 mil.

Caso agrupemos os serviços de gráfica e comunicação visual que possuem natureza comum veremos que ambos custaram aos cofres públicos municipais a quantia de R\$ 1,1 milhão em valores nominais, representando quase um terço dos gastos totais.

## 2.7. Análise sobre a forma de contratação do serviço

Outro ponto importante de análise neste estudo é a forma utilizada pela administração pública para contratar serviços de mídia, as quais são reguladas pela Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

Se considerarmos as despesas, em valores nominais, com a folha de pagamento (R\$ 255.789,50), publicação no *Diário Oficial do Estado* (R\$ 268.265,90) e as despesas de aluguel (R\$ 18.318,00), que totalizaram R\$ 542.373,40 e podem dispensar licitação por inexigibilidade, e descontarmos do total gasto realizado no período (R\$ 3.507.948,31), veremos que R\$ 2.965.574,91, que

representam 84,53% do total, podem ser classificados como recursos públicos gastos com mídia passíveis de serem licitados.

Dessa forma, fica evidente que a maior parte dos gastos ocorreu sob a categoria de despesas licitáveis, ou seja, passíveis de serem realizadas mediante processo licitatório, segundo a Lei nº 8.666/93, sendo uma minoria, 15,47%, das despesas que *a priori* estariam dispensadas dos procedimentos licitatórios. Ou seja, R\$ 2.965.574,91 poderiam ter sido licitados para a contratação de serviços de mídia em 2011 pela Prefeitura de Marília.

Contudo, isso não ocorreu, pois apenas R\$ 90.004,36, ou 3,03% dos gastos, foram efetivados mediante procedimento licitatório, ou seja, 96,97%, representando a bagatela de R\$ 2.875.570,55 em despesas com mídia, foram realizadas mediante dispensa de licitação, em 553 pagamentos inferiores a R\$ 8 mil, ou seja, de maneira fragmentada.

É nítido que uma quantidade irrisória das despesas foi feita por processo licitatório, e a grande maioria foi realizada mediante dispensa de licitação, devido à prerrogativa que o administrador público possui em realizar os empenhos e pagamentos para serviços com valores inferiores a R\$ 8 mil, máximo permitido pela Lei nº 8.666/93.

Portanto, não é difícil de constatar que o administrador público utilizou a prerrogativa da dispensa de licitação para realizar as despesas com mídia durante o exercício financeiro de 2011, utilizando-se da discricionariedade pertinente. Entretanto, houve nítido parcelamento contínuo das despesas realizadas durante o ano, caracterizando na maioria dos casos, fragmentação de compras de serviço de mídia. Esse procedimento tem como objetivo central escolher as empresas que irão prestar esses serviços visando controlá-las ao longo do ano, evitando que passem a publicar para a sociedade notícias que estejam em desconpasso com os interesses do grupo político estabelecido no poder.

## **2.8. Análise sobre regularidade fiscal das empresas contratadas**

Outro passo importante na realização desta pesquisa e que completaria a coleta de dados em meios eletrônicos se deu pela análise da regularidade fiscal das empresas contratadas pela Prefeitura de Marília para prestarem serviços de mídia no exercício financeiro de 2011.

Seguindo também os parâmetros estabelecidos na Lei nº 8.666/93, apenas com as informações básicas que tínhamos das empresas, como o nome de pessoa

jurídica ou física, assim como o CNPJ ou o CPF, consultamos em meio eletrônico, de forma gratuita e livre, a regularidade fiscal dos contratados em questão.

Conseguimos constatar que, das 86 empresas e pessoas físicas identificadas, quarenta delas não estavam em dia com suas obrigações com o fisco estadual e federal, o que, segundo a Lei nº 8.666/93, impossibilitaria sua contratação ou manutenção do contrato, caso no decorrer da prestação do serviço ocorresse algum débito com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo: Cadin; Caixa Econômica Federal: FGTS; Receita Federal: Certidão Conjunta de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS): Certidão Negativa de Débitos Previdenciários.

Ou seja, 46,51% das empresas escolhidas pela Prefeitura Municipal para prestar serviços relacionados à mídia não estavam em condições jurídicas de ser contratadas pela administração pública, se levarmos em conta as habilitações necessárias e previstas pela Lei nº 8.666/93 para participar de processos licitatórios. Isso representa, em valores nominais, a quantia de R\$ 1.575.789,90 gastos por dispensa de licitação com empresas que não estavam em dia com o fisco.

Dessa forma, 53,13% dos R\$ 2.965.574 em valores nominais, que a administração pública de Marília gastou com mídia em 2011 e que poderiam ser licitados foram gastos com empresas que não estão em dia com os fiscos estadual e federal. Além de todas as ilegalidades já relatadas, a Prefeitura de Marília premiou empresas e empresários com débitos com os governos estadual e federal, contribuindo assim, indiretamente, para a diminuição de repasses de verbas desses entes federados para a cidade de Marília.

## **2.9. Análise sobre a origem orçamentária dos recursos gastos na contratação de serviços de mídia**

Outro aspecto de análise foi a identificação das unidades orçamentárias municipais utilizadas para a realização das despesas de serviços de mídia no ano de 2011. No Gráfico 2.4, conseguimos sistematizar de forma didática como foram realizados os gastos de acordo com as unidades orçamentárias utilizadas no montante total despendido para a contratação desses serviços.

Podemos constatar que a maior parte dos gastos efetivados (85,21%) ocorreu por meio do Gabinete do Prefeito, seguido pela Secretaria da Administração (11,84%). Em resumo, 97% dos gastos na contratação de serviços de mídia ocor-

reram mediante essas duas unidades orçamentárias e o restante (aproximadamente 3%) pelas demais unidades (Turismo, Saúde, Educação, Trabalho e Inclusão, Assistência Social, Meio Ambiente).

Um ponto que merece destaque é que a unidade orçamentária Secretaria da Administração, responsável por 11,84% dos gastos na contratação de serviços de mídia em 2011, realizou 83,90% dos seus gastos mediante processo licitatório e dispensa por inexigibilidade de licitação, devido aos pagamentos realizados à empresa Anderson Rogério mediante o Pregão nº 083/2011 e à Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, respectivamente.

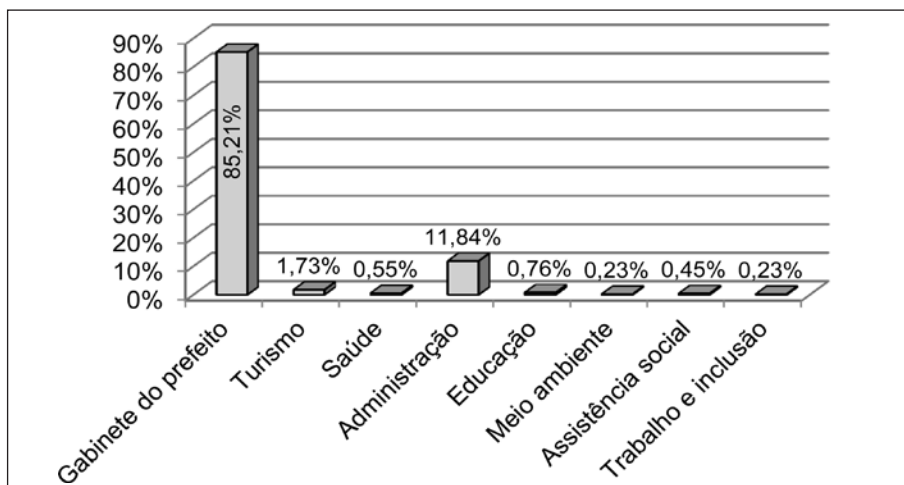


Gráfico 2.4 – Unidades orçamentárias utilizadas na contratação de serviços de mídia em 2011

Fonte: Relação de empenhos e pagamentos da Prefeitura Municipal de Marília, 2011.

Fato este que não foi observado nos gastos efetivados pela unidade orçamentária Gabinete do Prefeito, uma vez que esta foi responsável por mais de 85% dos gastos totais, e realizou 100% deles na contratação de serviços de mídia em 2011 mediante dispensa de licitação, ou seja, utilizou-se da prerrogativa da Lei nº 8.666/93 para dispensar licitação para despesas menores de R\$ 8 mil.

No Gráfico 2.5 é possível verificar mais detalhadamente as funcionais programáticas utilizadas dentro da unidade orçamentária Gabinete do Prefeito, responsável por 85,21% dos gastos totais.

Na análise do gráfico fica evidente que a maior parte, pouco mais de dois terços dos gastos realizados pela unidade orçamentária Gabinete do Prefeito, ocorreu mediante a funcional programática “Publicidade e Propaganda” (69,38%). Pouco mais de um quinto (21,43%) pela funcional programática “Divulgação e

Comunicação”. E menos de um décimo pela funcional “Manutenção do Gabinete do Prefeito”.

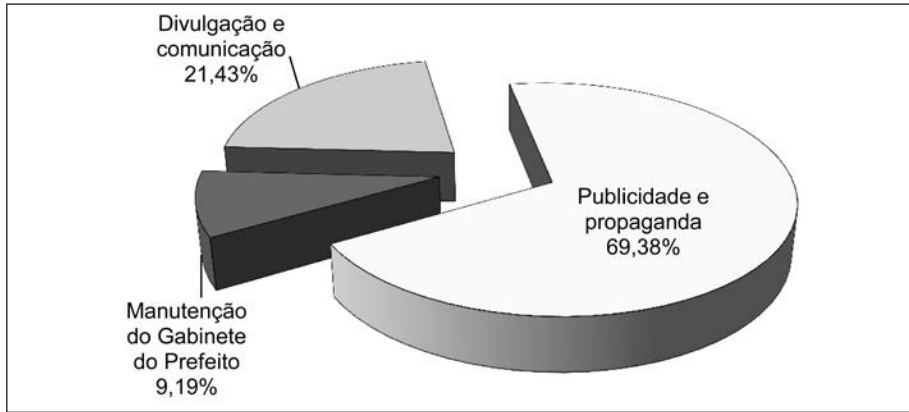


Gráfico 2.5 – Funcionais programáticas utilizadas na unidade orçamentária Gabinete do Prefeito

Fonte: Relação de empenhos e pagamentos da Prefeitura Municipal de Marília, 2011.

Diante dos dados analisados, podemos afirmar que a maior parte dos gastos públicos municipais realizados na contratação de serviços de mídia em 2011 ocorreu visando realizar publicidade e propaganda da administração Bulgareli e Toffoli junto à parcela da população mariliense identificada como formadores de opinião.

Não há evidência alguma de que esses recursos tenham sido utilizados com o objetivo de informar a maioria da população sobre serviços públicos ou algo relacionado. Para piorar, a execução dessa estratégia ocorreu majoritariamente por meio de contratação direta mediante dispensa de licitação de empresas com histórico duvidoso.

## Considerações finais

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), “uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre”. Por isso, o Observatório da Gestão Pública defende que o exercício do jornalismo livre e independente nas suas diferentes formas é uma prerrogativa essencial à saúde do regime democrático no país e da nossa cidade de Marília.

Defendemos também o direito do cidadão de receber informações independentes e imparciais, possibilitando-lhe realizar suas escolhas políticas e indivi-

duais com consciência. E, dessa maneira, auxiliar nossa sociedade a aperfeiçoar a democracia, mantendo-a saudável no rumo do desenvolvimento econômico e social.

Nessa perspectiva, Fábio Konder Comparato sugere que “todo cidadão tem o direito de saber a verdade e tomar conhecimento daquilo que foi feito em nome do povo, do qual ele cidadão, é um dos componentes”. Baseado nessa máxima, o Observatório da Gestão Pública confeccionou pelo segundo ano consecutivo o relatório intitulado “Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília – 2011”.

O objetivo desse documento foi analisar as despesas realizadas com mídia pela Prefeitura Municipal de Marília no período de janeiro a dezembro de 2011. Verificar também as unidades orçamentárias de origem dos pagamentos, os totais dos valores pagos, os dias, os empenhos realizados e a modalidade dos processos licitatórios no setor mídia, visando dar mais transparência e realizar o controle social dos gastos públicos locais nesse segmento.

Isso permite aos cidadãos acompanhar o conteúdo midiático da nossa cidade e verificar se ele é isento, independente e livre, ou se os meios de comunicação que o torna público sobrevivem da benevolência do poder local, como mídia marrom, servindo para atacar, achacar, humilhar e perseguir pessoas e grupos empresariais, e retirando-nos direitos individuais e coletivos protegidos pela arquitetura democrática.

Infelizmente, as conclusões a que chegamos não são muito animadoras. O relacionamento entre parcelas majoritárias da mídia local com a Prefeitura de Marília é eivado por compras de serviços sem o necessário processo licitatório. Situação caracterizada pela prática de fracionamento de compras governamentais, a qual ocorre quando o poder público contrata por livre escolha uma empresa para fornecer um produto ou um serviço até o limite de R\$ 8 mil por cada operação, evitando, assim, a devida concorrência entre empresas para oferecer o bem pelo menor preço e maior qualidade para o ente público.

Para piorar esse quadro, constatamos também que o Gabinete do Prefeito foi o responsável por 85,21% dos gastos, sendo que 100% deles ocorreram sem processo licitatório, obedecendo à lógica danosa antes descrita, que privilegia a discricionariedade milionária do administrador público de Marília, escolhendo quem bem entender para gastar o dinheiro do povo, tornando esses gastos realizados ao longo de 2011 obscuros e pouco transparentes.

Essa situação poderia ser evitada se os gastos com mídia da Prefeitura tivessem sido planejados no tempo e efetivados por meio de processos licitatórios eficientes e transparentes, capazes de economizar dinheiro público simplesmente por se basearem nos princípios da livre concorrência e nos princípios

constitucionais da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Verificamos ainda que 46,51% das empresas escolhidas pela Prefeitura de Marília para prestar serviços relacionados à mídia não estavam em condições jurídicas de realizar contratos com a administração pública se levarmos em conta as habilitações necessárias e previstas pela Lei nº 8.666/93 para participar de processos licitatórios. Isso equivale à quantia de R\$ 1.575.789,90, gastos por dispensa de licitação com empresas que não estão em dia com suas obrigações fiscais e trabalhistas.

Constatamos, pois, que, dos R\$ 2.965.574,91 que a administração pública de Marília gastou com mídia em 2011 e que poderiam ser licitados, 53,13% foram gastos com empresas que não estavam em dia com o fisco estadual e federal e com a legislação trabalhista. Além de todas as ilegalidades já relatadas, a Prefeitura de Marília premiou empresas e empresários com débitos com os governos estadual e federal, contribuindo assim, indiretamente, para a diminuição de repasses de verbas destes entes federados ao município.

Consequentemente, a maioria dos meios de comunicação da mídia local, ao receber recursos públicos da administração municipal por meio do Gabinete do Prefeito, tende a reproduzir material jornalístico viciado a serviço do poder de plantão. Além disso, causa estranheza quando outros meios midiáticos demonstram independência e liberdade na cobertura dos bastidores do poder na cidade de Marília. Prova disso foi à reportagem publicada no jornal *Correio Mariliense* em 9 de fevereiro de 2011 que, ao “descobrir” a existência de *site* que promete fiscalizar a gestão pública em Marília – nosso Observatório da Gestão Pública –, “surpreende-se” pelo fato de o instrumento não ter nenhuma ligação com atores, grupos e partidos políticos (cf. “Site promete ‘fiscalizar’ gestão pública em Marília” <<http://www.correiomariliense.com.br/materia.php?materia=10304>>).

Como se fosse necessário essa ligação para realizar a cobertura do cotidiano político da cidade. Na realidade, é a ausência dessa ligação que permite a existência de uma cobertura midiática do poder local, isenta e livre, transparente e independente, na forma que deveria ser o jornalismo público sempre a serviço de cada um de nós, cidadãos marilienses.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 5.450/05. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

BRASIL. Lei nº 8.112/90. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666/93. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520/02. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527/11. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131/09. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 4/2/2012.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (Igepri). Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília – 2010. *Observatório da Gestão Pública*. Marília, 2011. 46p. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/wp-content/uploads/2011/05/dossiemiaobservatoriogagestaopublica.pdf>>. Acesso em 16/6/2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*, versão 2012. Brasília, 2011. Disponível em <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2012.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2012.pdf)>. Acesso em 4/2/2012.

OLIVEIRA, M. F. Barões da mídia mariliense. *Observatório da Gestão Pública*. Marília, 2011. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=3700>>. Acesso em 16/6/2013.

### **Sites**

Caixa Econômica Federal. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/fgts/index.asp>>. Acesso em 3/3/2012.

Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri). Disponível em <<http://www.igepri.org/>>. Acesso em 3/3/2012.

Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS). Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/cws/contexto/hiscre/index.html>>. Acesso em 3/3/2012.

Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp). Disponível em <<http://www.jucesp.fazenda.sp.gov.br/>>. Acesso em 3/3/2012.

LicitaFácil. Disponível em <<http://www.igepri.org/licitafacil/>>. Acesso em 3/3/2012.

Observatório da Gestão Pública. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/>>. Acesso em 3/3/2012.

Planalto do Estado Brasileiro. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em 3/3/2012.

Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marília. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 3/3/2012.

Receita Federal. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 3/3/2012.

Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – Cadin/SP. Disponível em <[http://www.fazenda.sp.gov.br/cadin\\_estadual/Pages/Cadin.aspx](http://www.fazenda.sp.gov.br/cadin_estadual/Pages/Cadin.aspx)>. Acesso em 3/3/2012.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em 3/3/2012.



# 3

## A MÁFIA DA MERENDA EM MARÍLIA<sup>1</sup>

*Camilla Silva Geraldello<sup>2</sup>*

*Fernando Fiamengui<sup>3</sup>*

*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>4</sup>*

### Introdução

Em 24 de fevereiro de 2012, a revista *Época* trazia a seguinte matéria em sua capa: “A gula do cartel da merenda”. Ela relatava como empresas e políticos lucravam com desvio de dinheiro destinado à merenda escolar. Segundo a revista, nos últimos dez anos, 57 cidades de São Paulo sofreram com esses desvios, sendo seis empresas fornecedoras de merenda acusadas de superfaturar contratos. “A primeira parte do esquema de corrupção do cartel consistia em convencer prefeitos de outras cidades a adotar a terceirização. Isso era feito mediante contribuições a campanhas eleitorais ou com a ajuda de lobistas” (*Época*, 2012).

- 
1. O presente capítulo está baseado nos resultados do relatório “Auditoria dos gastos públicos com merenda escolar na cidade de Marília (2006-2011)”, confeccionado pelo Observatório da Gestão Pública de Marília do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri). Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=6825>>.
  2. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP). Diretora executiva do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. *e-mail*: [camillageraldello@gmail.com](mailto:camillageraldello@gmail.com).
  3. Cientista social. Bacharel em Ciências Políticas – Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) – UNESP/campus Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. *e-mail*: [fernandofiamengui@yahoo.com.br](mailto:fernandofiamengui@yahoo.com.br).
  4. Livre-docente em Teoria das Relações Internacionais. Professor da UNESP/campus Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepri.org](http://www.igepri.org)>. Bolsista PQ – Nível 2 do CNPq. Assessor técnico de Gabinete da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. *e-mail*: [oliveira.marcelof@gmail.com](mailto:oliveira.marcelof@gmail.com).

Marília foi uma das cidades-alvo da quadrilha. A reportagem afirmou que “O deputado federal Abelardo Camarinha (PSB-SP) foi três vezes prefeito de Marília [...] é citado como beneficiário de metade da propina de 10% paga pela SP Alimentação. O valor era dividido entre Camarinha e o [à época] prefeito Mário Bulgareli (PDT), segundo Genivaldo. A propina atribuída a Camarinha era de R\$ 50 mil mensais” (*Época*, 2012). Genivaldo é um dos sócios da empresa Verdurama, a qual fazia parte do grupo SP Alimentação,<sup>5</sup> o mesmo grupo contratado para prestar o serviço em Marília, e delatou o esquema em troca da delação premiada. Todavia, a reportagem era somente mais uma sobre o escândalo que havia ganhado proporções nacionais, em 2007, com a denúncia feita pela Rede Globo.<sup>6</sup>

Diante desse fato, procuramos entender este caso em Marília analisando os gastos públicos realizados pela Prefeitura Municipal de Marília com a Manutenção da Merenda Escolar no período de 2006 a 2011. Foi realizado um trabalho analítico e comparativo dos documentos contratuais e orçamentários da Prefeitura Municipal de Marília e da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.; de pesquisa de todos os editais e atas relativos aos processos licitatórios efetivados com o objetivo de adquirir insumos alimentares, pagos por meio da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no período 2006-2011 no banco de dados do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marília; e dos registros cadastrais das empresas beneficiárias na Junta Comercial do Estado de São Paulo. Com isso, pudemos averiguar a falta de licitude das compras de insumos alimentares realizadas pelo poder público local no decorrer da vigência contratual do serviço de terceirização e dos pagamentos realizados em benefício da empresa contratada, SP Alimentação e Serviços Ltda.

---

5. Em novembro de 2011, a SP Alimentação possuía 20 estabelecimentos comerciais localizados em sete estados diferentes (São Paulo, Paraíba, Maranhão, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Mato Grosso do Sul), contemplando, assim, as regiões Sul, Sudeste, Norte e Nordeste do país. Ela atuava em 17 cidades – São Paulo, Cotia, Itapevi, São Luís, Marília, Maceió, Diadema, Jaboatão dos Guararapes, Limeira, Paranaguá, Londrina, Leme, Campo Grande, Recife, Jacareí, João Pessoa e Santo André.

6. Em maio de 2007, a Rede Globo denunciou a empresa SP Alimentação como fraudadora de merenda escolar em diversas cidades do país, inclusive Marília. No Ministério Público Federal (MPF) de Marília, o procurador da República, Célio Vieira da Silva, encaminhou toda a documentação reunida no processo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a realização de auditoria e, no caso de ilícitos, para eventuais medidas sobre os contratos da merenda escolar na cidade. Ao final de 2007, as crianças na rede pública ficaram sem diversos gêneros alimentícios na sua merenda escolar. A denúncia foi realizada por um grupo de diretoras de escolas do município. A Prefeitura jogou a culpa da situação para o Governo do Estado, que disse ter realizado rigorosamente os repasses dos recursos para a merenda escolar.

Encontramos erros de digitação, 2 mil merendas pagas a mais, aumento no valor das refeições em ano eleitoral, compras de insumos pela Prefeitura para escolas estaduais com quase o dobro de estabelecimentos existentes para entrega. Fora os fatos revelados pelas testemunhas ouvidas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) aberta em 2011: festas particulares com alimentos destinados ao preparo das merendas nas escolas; documento com relação de pagamento de propina; fiscalização mínima do controle de refeições; merendas não servidas, mas anotadas como se fossem; alimentos distribuídos à comunidade.

Nessa perspectiva, faremos primeiramente um breve histórico do desenrolar do caso em Marília e em seguida demonstraremos as irregularidades contratuais e dos gastos com os recursos destinados à Manutenção da Merenda Escolar.

### 3.1. O histórico do caso em Marília

Em 2006, Remigio Gallo, empresário do setor alimentício, denunciou ao jornal *Diário de Marília* que um vereador sugeriu-lhe pagar propina para funcionários da Prefeitura Municipal de Marília para vencer licitações de merenda escolar e fornecimento de cestas básicas. À época, o chefe de Gabinete Nelson Grancieri admitiu o encontro, mas negou as acusações de pedido de propina, bem como a existência de irregularidades no processo licitatório (*Diário Correio de Marília*, 2006).

Diante dessa situação, Remigio Gallo entrou com mandado de segurança visando garantir a participação da sua empresa no processo licitatório, pois, segundo o empresário, a Prefeitura Municipal “usou manobras ilegais” para prejudicar sua empresa na concorrência, desclassificando-a. Ele obteve liminar, mas, mesmo assim, não participou da licitação porque a Prefeitura alegou que a decisão judicial havia chegado três horas depois da abertura de todos os envelopes das empresas participantes do processo licitatório.

Essa realidade conduziu o empresário a denunciar o caso para o MPF. O procurador da República, Célio Vieira da Silva, afirmou que suas denúncias seriam anexadas na representação 1.34.007.0000.79/2006-79, na qual já vinha tratando do assunto. Remigio Gallo foi ouvido em 26 de julho de 2006 e reafirmou as denúncias no MPF e no Ministério Público Estadual (MPE).

No dia 10 de agosto de 2006, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) decidiu pela imediata suspensão do contrato de terceirização de fornecimento da merenda escolar em Marília, suspeito de irregularidades e superfaturamento e exigiu que fosse realizada a abertura dos envelopes apresentados por Remigio Gallo durante a concorrência pública.

Em 23 de outubro de 2006, um pedido de CPI sobre o caso foi apresentado, mas rejeitado. Simultaneamente, explodiu o escândalo envolvendo o caso de desvios de merenda na Emef Geralda Cesar Vilardi, o qual foi também abafado pela administração local e pela Câmara de Vereadores, que ignoraram o escândalo. Apenas em 2 de novembro de 2006, a Prefeitura instalou processo administrativo para apurar os fatos relatados de desvios de merendas da Emef.

Em maio de 2007, a Rede Globo denunciou a empresa SP Alimentação como fraudadora de merenda escolar em diversas cidades do país, inclusive Marília. No MPF de Marília, o procurador da República, Célio Vieira da Silva, encaminhou toda a documentação reunida no processo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a realização de auditoria e, no caso de ilícitos, para eventuais medidas sobre os contratos da merenda escolar na cidade.

Ao final de 2007, as crianças na rede pública ficaram sem diversos gêneros alimentícios na sua merenda escolar. A denúncia foi realizada por um grupo de diretoras da cidade. A Prefeitura de Marília jogou a culpa da situação sobre o Governo do Estado, que disse ter realizado rigorosamente os repasses da merenda, escolar.

O ano de 2008 iniciou-se com denúncias sobre licitação direcionada para a compra de carne da merenda escolar em favor do Açougue São Luiz, de propriedade do ex-vereador Luizão, no valor aproximado de R\$ 1,8 milhão. Em abril de 2008, a Polícia Federal flagrou alimentos desviados da Cozinha Piloto da Prefeitura de Marília para festa de políticos, entre os quais, supostamente, estavam o então prefeito Mário Bulgareli, o deputado federal Abelardo Camarinha e o então deputado estadual Vinicius Camarinha, atual prefeito da cidade. A alimentação utilizada na festa deveria ser direcionada para a merenda escolar. Essa situação gerou a acusação de peculato para alguns funcionários da administração, sem consequências mais severas para os políticos.

Já o ano de 2009 iniciou-se com a convocação da então secretária de Educação, Rosani Puía, para explicar o contrato da merenda escolar com a empresa SP Alimentação, que havia passado a ser investigada no Brasil inteiro por fraudes em licitações. Durante todo o ano essa questão ficou na mídia, mas sem avanços reais.

No começo de 2010, a cidade foi surpreendida com o rompimento do acordo de cooperação entre a Prefeitura de Marília e o Governo do Estado de São Paulo em torno da merenda escolar, especificamente no pagamento dos salários das merendeiras. Uma nova crise no setor abalou a cidade, mas foi rapidamente resolvida pelo governo estadual.

Em agosto de 2012, o jornal *Agora São Paulo* trouxe mais denúncias sobre a máfia da merenda e revelou que na cidade de Marília, segundo fontes do MPE,

a propina paga pela empresa SP Alimentação girava em torno de 10% do valor total do contrato. Após essa nova descoberta, a Prefeitura de Marília decidiu não comentar mais o caso. Em setembro, o dono da SP Alimentação, Eloízo Durães, foi preso em São Paulo.

Em abril de 2011, mais uma vez, a cidade de Marília virou manchete nacional. Dessa vez, a cidade ganhou as páginas do jornal *O Estado de S. Paulo*. Em reportagem, o *Estadão* demonstrou que o prefeito Mário Bulgareli e o deputado Abelardo Camarinha dividiam meio a meio a propina da merenda escolar, que chegava a 10% do contrato no valor anual superior a R\$ 3 milhões (Estado de S. Paulo, 2011a; 2011b).

Os detalhes do esquema foram divulgados como parte de um acordo de delação premiada. Entre outras descobertas, fraudava-se também a qualidade do produto utilizado na merenda escolar. A Prefeitura de Marília reagiu à publicação com a abertura de nova licitação para a merenda escolar do município e a finalização do contrato com a SP Alimentação e divulgou nota rebatendo todas as acusações. Entretanto, quem ganhou a nova licitação foi a própria SP Alimentação.

Nesse momento, um grupo de vereadores solicitou a abertura da CPI da Merenda e foi contemplado. Após brigas judiciais para saber quais vereadores se manteriam na CPI, que levaram aproximadamente dois meses, foi estabelecido um calendário de realização das oitivas de servidores municipais e cidadãos que ocuparam cargos de destaque na Prefeitura Municipal com responsabilidade direta sobre o fornecimento da merenda.

Durante quase seis meses, a CPI ouviu nutricionistas e técnicas em nutrição tanto da Prefeitura de Marília quanto da SP Alimentação, os secretários da Educação e da Fazenda do período em questão, as merendeiras da Prefeitura e um funcionário da Divisão de Licitações da Prefeitura de Marília, além do empresário Genivaldo Marques dos Santos, fornecedor da empresa que denunciou o esquema em troca da delação premiada.

Os secretários municipais da Educação e da Fazenda e o funcionário responsável pela licitação alegaram muitos “desconhecimentos”: sobre as condições do edital da primeira licitação realizada; sobre a Cozinha Piloto continuar a preparar merenda após contrato com a SP Alimentação; sobre o fornecimento ou não pela SP Alimentação dos insumos destinados à merenda escolar; sobre a eliminação de exigência de capacidade técnica das proponentes e da apresentação de manual de boas práticas; ou sobre o porquê de no processo de pagamento não existir cópia fiel dos cheques correspondentes a certos pagamentos, sendo que em alguns deles não havia nem o nome do banco ou quem assinou. Quando sabiam de algo, jogavam a culpa em outros órgãos ou servidores da administração ou na empresa contratada.

As nutricionistas e técnicas afirmaram que quem efetivamente realizava o controle das merendas servidas eram as merendeiras que encaminhavam planilhas manuscritas às diretoras, as quais as digitalizavam, o que possibilitou o erro na Emef Geraldo Vilardi, onde 2 mil merendas foram registradas – e pagas – a mais. As merendeiras dessa escola, Roseli Aparecida da Silva Ávila e Sandra Izabel de Lima Gomes, afirmaram ter anotado corretamente a quantidade servida e que só ficaram sabendo do fato quando a diretora as avisou. Na planilha com o erro, em vez de 2.500-2.800 merendas (que era a média servida quinzenalmente) constavam 4.500-4.800 merendas.

Roseli Aparecida da Silva Ávila reafirmou seu depoimento à Procuradoria da República, quando disse que carnes e salsichas eram separadas para festas religiosas da comunidade ou para eventos particulares na chácara da diretora da escola e que estas idas à chácara eram comuns. Os alunos e seus pais eram convidados e iam de ônibus cedido pela Secretaria da Educação. Reafirmou que ajudou a colocar no carro da diretora duas caixas de alimentos destinados à merenda. Sobre as festas na chácara da diretora da escola, Sandra Izabel Gomes também disse que alunos da escola e seus pais participavam e que eram para a formatura do quarto ano, premiação de competições e festas juninas.

A nutricionista da Prefeitura, Claudia Silvana Campos, afirmou que os insumos comprados pelo município para a Divisão de Alimentação Escolar no período de vigência do contrato foram para as escolas estaduais e que só soube de desvios de gêneros através da mídia. Afirmou ainda que é a responsável por fiscalizar a merenda, no período da manhã, de todas as escolas de Marília: 36 estaduais e 50 municipais e que, como não há reclamações nas merendas das escolas municipais, dedica-se mais às escolas estaduais.

Já a técnica em nutrição da SP Alimentação até 2009, Conceição Aparecida Espadoni, confirmou que havia disparidade entre a quantidade de insumos usados no preparo das refeições e as merendas entregues às crianças, e que isso era frequente. Tal erro foi apontado pelas merendeiras com relação à distribuição de minibolos: chegavam oitocentos para serem distribuídos em um dia, entretanto, as merendas diárias na Emef Geralda Vilardi não passavam de quatrocentas, com exceção dos dias em que esse minibolo era servido, quando se alcançava a distribuição de seiscentas merendas. Mesmo havendo sobras de minibolos, todos os oitocentos eram marcados como entregues aos alunos.

A nutricionista e responsável técnica da SP Alimentação, Vivian Fernandes, disse que a empresa SP Alimentação exerce o controle das merendas diariamente com base no número de alunos matriculados em cada escola e que alguns alimentos não são bem aceitos pelos alunos, porém que continuam no cardápio, causando prejuízo direto para a empresa e indireto à Prefeitura.

O sócio da empresa Verdurama, que fornecia itens hortifrutigranjeiros para a SP Alimentação, Genivaldo dos Santos Marques, afirmou aos membros da CPI que a empresa mantinha um relatório no qual controlava o pagamento de propina às diversas cidades em que prestava serviços. De acordo com Genivaldo, “Eloisio [dono da SP Alimentação] em reunião com a diretoria do grupo comentou que não teria dinheiro para investir em campanhas eleitorais” em 2008; a solução seria, então, reequilibrar econômica e financeiramente o contrato “mediante abertura de processo administrativo, em cada município, requerendo o reajuste retroativo a certo período”. Em algumas cidades, “a própria Administração Pública se justificava dizendo que a medida havia sido tomada mediante pesquisas de preços de mercado”, que eram feitas em cidades indicadas pela empresa. Ou seja, a empresa ditava qual seria o aumento.

Genivaldo não soube informar se isso aconteceu em Marília, porém, nos municípios onde ocorreu, a diferença era devolvida ao prefeito para sua campanha eleitoral. Em alguns locais, essa “sobra” era depositada na conta de nutricionistas ou funcionários da SP Alimentação que sacavam e repassavam o dinheiro a agentes públicos. Por coincidência ou não, a partir de 2008 ocorreu aumento no valor das refeições e da quantidade de merendas servidas em Marília, bem como aumento das compras de gêneros alimentícios pela Prefeitura. A seguir, analisaremos o contrato e seus erros.

### 3.2. O contrato e suas irregularidades

O contrato celebrado entre a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. e a Prefeitura Municipal de Marília (PMM) foi realizado mediante procedimento licitatório na modalidade Concorrência Pública nº 022/05, cujo serviço contratado seria a terceirização dos serviços de fornecimento de merenda escolar para escolas públicas municipais.

No preâmbulo do contrato consta que o serviço contratado pela PMM era de “*aquisição de merenda escolar compreendendo todos os insumos, preparação, gerenciamento, administração, logística e treinamento de pessoal*” (Prefeitura Municipal de Marília, 2006, grifos nossos). Logo, a empresa contratada ficaria responsável por todo o processo de fornecimento da merenda escolar.

Na cláusula primeira do contrato são detalhados os estabelecimentos que compõem a rede pública de ensino municipal – Emefs, Emeis, Emeis-Creches e berçários – e que deveriam ser atendidos pela empresa contratada com a realização do serviço, e é estipulada a quantidade de alunos que deveriam ser atendidos no ano letivo de 2006: 8.900 alunos no ensino fundamental e 14.200 alunos

nas escolas e creches municipais de educação infantil. A quantidade de refeições seria de 890.000 para o ensino fundamental e 1.420.000 para a educação infantil e creches, totalizando 2.310.000 refeições (Prefeitura Municipal de Marília, 2006), já que o contrato fechado foi somente para metade do ano letivo (cem dias). Dessa forma, o contrato está prevendo apenas metade das quantidades e valores estipulados no edital da licitação, que era para o ano letivo completo (duzentos dias).<sup>7</sup>

Na cláusula terceira do contrato está estabelecido o valor total do objeto em R\$ 1.638.600,00, sendo que os valores unitários são R\$ 0,82 por unidade de merenda escolar destinada às Emefs (890.000 refeições para 8.900 alunos) e R\$ 0,64 para cada refeição destinada às Emeis (1.420.000 refeições para 14.200 alunos). Essa cláusula ainda estabelece que a contratada deveria emitir duas notas fiscais: uma referente aos gastos efetivados com o ensino fundamental e outra com o ensino infantil, constando nelas os gastos realizados com “os gêneros alimentícios” fornecidos. Além disso, os valores totais das faturas deveriam ser idênticos ao valor total da merenda servida multiplicado pelo seu preço unitário.

Na cláusula quinta fica estabelecido que não haveria reajuste dos valores contratados durante a vigência do contrato, inicialmente estabelecida para se estender de agosto a dezembro de 2006, podendo ser renovada para um máximo de 60 meses de acordo com a previsão legislativa presente na Lei nº 8.666/93.

Ficou ainda estipulado que a empresa deveria fornecer diariamente 8.900 refeições para as Emefs e 14.200 refeições para as Emeis-Creches, abrangendo a totalidade dos alunos matriculados na rede pública de ensino de Marília. Logo, o contrato previa que todos os alunos não faltariam e que todos comeriam a merenda oferecida.

Todavia, de acordo com Vianna & Tereso (1997), a relação entre o número de refeições servidas e o número de matriculados é de aproximadamente 0,6. Isso significa que somente dois terços da clientela do programa de merenda escolar usufrui, de fato, dos benefícios dessa ação governamental. Conclusão parecida à de Danelon (2007), para quem “uma adesão de aproximadamente 75% dos alunos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser considerada como expressiva”. Esse absentéismo alimentar se deve, entre outros motivos, por opção própria, devido à qualidade da merenda ou às características particulares dos alunos, diferenças culturais ou preconceito em relação à alimentação oferecida.

---

7. O contrato na íntegra em valores e quantidades estabelecidos pela proposta vencedora da Concorrência Pública nº 022/05 está contido no Termo aditivo nº 01, já que este foi estipulado para os duzentos dias letivos de janeiro a dezembro de 2007.

Os depoimentos dados à CPI confirmam que havia a ciência da SP Alimentação de que existiam no cardápio oferecido alimentos que não eram bem aceitos pelos alunos, e que mesmo assim foram mantidos. Além disso, a empresa exercia o controle das merendas servidas diariamente aos alunos, comprovando que nem todas as crianças comiam diariamente a merenda escolar; apesar disso, a cobrança era efetuada sobre os alunos matriculados, não sobre os presentes, desconsiderando esta variação.

Nessa perspectiva, a quinta cláusula do contrato realizado entre a Prefeitura de Marília e a SP Alimentação não estabelecia um percentual de absenteísmo, mas continha a possibilidade de variações no número de refeições, pois somente deveriam ser faturadas aquelas efetivamente servidas. Sendo assim, apesar de não estar expresso no contrato, é factível que houvesse a diminuição das refeições servidas, o que geraria uma redução sensível nos gastos.

Outro ponto importante é que a contratada deveria emitir duas notas fiscais: uma referente aos gastos efetivados com o ensino fundamental e outra com o ensino infantil, constando nelas os gastos realizados com os gêneros alimentícios fornecidos. Além disso, os valores totais das faturas deveriam ser idênticos ao valor total da merenda servida multiplicado pelo seu preço unitário. Entretanto, em depoimento à CPI, os secretários da Fazenda entre 2001 e 2008 afirmaram que as notas fiscais emitidas somente descreviam genericamente “fornecimento de insumos para preparação de merenda escolar”, sem definir espécie, qualidade ou quantidade desses insumos, constando somente a quantidade de merendas, valores unitários e total de insumos. Alegaram que elas eram examinadas com base no contrato firmado.

Mais um ponto que deve ser considerado como redutor do valor final do contrato está na primeira cláusula, onde se lê que “todos os insumos correrão por conta da SP Alimentação”, dentre os quais água e energia elétrica. Segundo uma planilha de custo fornecida na concorrência para cidade de Limeira (SP) pela própria SP Alimentação e Serviços Ltda., estes corresponderiam a 17,5% do valor global do contrato (2,5% para a água e 15% para a energia elétrica) (Prefeitura Municipal de Limeira, 2006).

Contudo, a SP Alimentação utilizava as instalações da Prefeitura Municipal, tais como Cozinha Piloto e as cozinhas das Emeifs e creches berçários da rede municipal de ensino de Marília para preparar a merenda. Logo, esse percentual de 17,5% do valor global também deveria ser deduzido do valor a ser pago à refeida empresa, o que não ocorreu.

Mesmo com esses “enganos”, no fim de 2006 o contrato foi renovado pela primeira vez. Desse modo, em 27 de dezembro de 2006 foi assinado o Primeiro Termo Aditivo do contrato CF 519/06, no valor da proposta vencedora de

R\$ 3.277.200,00, com vigência prevista de 1º/1/2007 a 31/12/2007 para duzentos dias letivos, respeitando os mesmos termos e dotações orçamentárias do contrato originário. Assim, a empresa SP Alimentação deveria fornecer 8.900 refeições diárias para as Emefs a R\$ 0,82 cada uma, totalizando R\$ 1.459.600,00, e 14.200 refeições diárias para as Emeis no valor unitário de R\$ 0,64, totalizando R\$ 1.817.600,00.

Pouco mais de um mês antes do fim dessa primeira renovação, em 5 de novembro de 2007, a Secretária de Educação solicitava ao Prefeito um Segundo Termo Aditivo visando ampliar o número de refeições servidas para as Emefs e para as Emeis. Segundo os cálculos da própria Secretaria de Educação, em 171 dias letivos, 1.608.262 refeições haviam sido servidas para as Emefs, resultando em uma média diária de 9.405 unidades, número acima das 8.900 unidades estabelecidas em contrato. Aqui começam erros grosseiros: em vez de a Prefeitura calcular a quantidade de dias que faltavam para o fim do contrato e multiplicá-la pela média diária servida apontada pela Secretaria de Educação, a PMM concedeu um aditivo de 272.745 refeições referentes *ao total do contrato* e não ao total de refeições que haviam sido servidas.

<i>Errado</i>	<i>Certo</i>
1.780.000 refeições em contrato	1.608.262 refeições servidas
+	+
272.745 refeições a serem servidas	272.745 refeições a serem servidas
=	=
2.052.745 refeições	1.881.007 refeições
Média diária de 10.263,73 refeições	Média diária de 9.405 refeições

Figura 3.1 – Cálculo realizado e cálculo que deveria ser realizado para o acréscimo de refeições em 2007 para as Emefs

Dessa maneira, o erro no cálculo do Termo Aditivo nº 02 majorou a quantidade de refeições necessárias para o ano letivo em 171.738 refeições e, considerando o valor de R\$ 0,82 a unidade, aumentou em R\$ 140.825,16 o contrato final.

O mesmo erro ocorreu no cálculo das Emeis, pois o aditivo solicitado de 458.606 refeições foi acrescentado ao contrato inicial, em vez de se acrescentar as refeições que ainda faltavam ser servidas nos 29 dias letivos restantes.

<i>Errado</i>	<i>Certo</i>
2.840.000 refeições em contrato + 458.606 refeições a serem servidas = 3.298.606 refeições Média diária de 16.493 refeições	2.704.194 refeições servidas + 458.606 refeições a serem servidas = 3.162.800 refeições Média diária de 15.814 refeições

Figura 3.2 – Cálculo realizado e cálculo que deveria ser realizado para o acréscimo de refeições em 2007 para as Emeis

O que prova este fato é que o cálculo realizado para a concessão do Termo Aditivo nº 03, o qual objetivava a prorrogação do fornecimento de duzentos dias letivos de janeiro a dezembro de 2008, utilizou a média de 10.263,73 refeições/dia para as Emefs e 16.493 refeições/dia para as Emeis, multiplicado pelo valor unitário de R\$ 0,82 e R\$ 0,64, respectivamente, totalizando assim o valor global de R\$ 3.794.358,70. Portanto, o erro de cálculo ocorrido no Termo Aditivo nº 02 aumentou a média diária de refeições em 6,3% em relação as realmente contabilizadas pela Secretaria Municipal de Educação, contaminando os termos aditivos nºs 04, 05, 06 e 07 e causando prejuízo ao erário público.

Assim, o Termo Aditivo nº 03 foi a prorrogação contratual do CF 519/06 para os duzentos dias letivos de 2008 (janeiro a dezembro) no valor total de R\$ 3.794.358,70, um aumento de R\$ 113.871,86. No entanto, ele durou apenas metade do prazo previsto, pois logo foi substituído por outro aditivo que aumentava o valor das refeições.

O Termo Aditivo nº 04 ao contrato CF 519/06 foi estabelecido com o intuito de reajustar os valores unitários das refeições e restabelecer o equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Assim, em 22 de abril de 2008, a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. fez um pedido de revisão contratual dos valores dirigido ao prefeito Mário Bulgareli, requerendo o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro dos preços ajustados no contrato CF 519/06.

O pedido foi encaminhado ao procurador do município, Hoiti Hayashi, que deu parecer favorável ao reajuste, alegando que o novo valor seria aceitável, uma vez que encontrou como valores médios, após realização de pesquisa de preços, de R\$ 1,30 para Emefs e de R\$ 1,26 para Emeis. No mesmo sentido, o procurador geral do município, Luis Carlos Pfeiffer, em 3 de julho de 2008, ratificou a decisão e encaminhou para deliberação do prefeito Mário Bulgareli, que no dia 14 de julho autorizou o ajuste dos preços da merenda escolar para R\$ 0,98 para as

Emefs e R\$ 0,76 para as Emeis, representando um aumento de 15% aos valores praticados até o momento.<sup>8</sup>

Logo, a diferença entre os valores contratados e os valores solicitados para cem dias com os novos valores pela Secretaria de Educação, ocasionados pelo erro de cálculo do Termo Aditivo nº 02, causou um acréscimo contratual de R\$ 135.759,54. Se somarmos a variação verificada no Termo Aditivo nº 03, que durou os primeiros cem dias letivos de 2008, com a do Termo Aditivo nº 04, que durou os cem dias restantes do respectivo ano letivo, veremos que o erro de cálculo realizado no Termo Aditivo nº 02 foi responsável por uma majoração no valor contratado em 2008 de R\$ 249.631,40 (R\$ 113.871,86 + R\$ 135.759,54).

Em 30 de dezembro de 2008, o contrato foi prorrogado por mais 12 meses (de 1º/1/2009 a 31/12/2009) no valor global de R\$ 4.518.630,66 por meio do Termo Aditivo nº 05. A seguir, visualizamos a diferença entre os valores contratados com os valores solicitados pela Secretaria de Educação, ocasionados pelo erro de cálculo do Termo Aditivo nº 02, para os duzentos dias letivos de 2009. Vemos que a diferença entre a média diária de refeições solicitada com a contratada foi de R\$ 271.519,08.

Do mesmo modo, em dezembro de 2009, outra prorrogação contratual foi realizada entre a empresa SP Alimentação e a Prefeitura Municipal de Marília para os duzentos dias letivos de 2010 (de 1º/1/2010 a 31/12/2010) e registrado como Termo Aditivo nº 06. A diferença devido ao erro do Termo Aditivo nº 02 nesse novo aditivo também foi de R\$ 271.519,08.

Por fim, em dezembro de 2010, foi prorrogado mais uma vez o contrato, no entanto pelo período de sete meses, com o Termo Aditivo nº 07 ao CF 519/06 com vigência de 1º/1/2011 a 31/7/2011. Como esse aditivo foi para cem dias letivos, a diferença foi igual à do segundo semestre de 2008 (R\$ 135.759,54).

As tabelas a seguir demonstram a evolução causada pelo “erro” no Termo Aditivo nº 02 até meados de 2011, em valores nominais, ou seja, valores da época, e também os valores corrigidos e atualizados pela inflação acumulada no período – o índice utilizado foi o IPCA, e o período calculado foi de janeiro do ano corrente posterior a dezembro de 2013.

A primeira é das Emeis, com um prejuízo de R\$ 439.995,15 em valores nominais (R\$ 558.325,52 em valores corrigidos); a segunda é das Emefs, com prejuízo de R\$ 716.171,11 em valores nominais (R\$ 908.638,01 em valores corrigidos); e a terceira é o somatório das Emeis e Emefs: R\$ 1.156.166,26 em

---

8. Como afirmamos anteriormente, esse fato ocorreu no mesmo ano em que Genivaldo dos Santos Marques disse que ocorreram reajustes nos valores dos contratos e que a diferença entre os valores era para a campanha eleitoral dos prefeitos.

valores nominais (R\$ 1.466.963,53 em valores corrigidos), resultando numa diferença adicional percentual de 6,39%.

Tabela 3.1 – Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Eméis pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$)

<i>Ano</i>	<i>Contratado nominal</i>	<i>Contratado corrigido</i>	<i>Solicitado nominal</i>	<i>Solicitado corrigido</i>	<i>Diferença nominal</i>	<i>Diferença corrigida</i>
2007	2.111.107,84	2.948.689,69	2.024.195,84	2.827.295,37	86.912,00	121.394,32
2008	2.309.011,90	3.045.353,36	2.213.960,00	2.919.989,51	95.051,90	125.363,85
2009	2.506.940,50	3.169.733,37	2.403.728,00	3.039.233,22	103.212,50	130.500,15
2010	2.506.940,50	2.992.892,66	2.403.728,00	2.869.673,17	103.212,50	123.219,49
2011	1.253.470,25	1.405.069,69	1.201.864,00	1.347.221,98	51.606,25	57.847,71
Total	10.687.470,99	13.561.738,77	10.247.475,84	13.003.413,25	439.995,15	558.325,52

Tabela 3.2 – Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Emefs pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$)

<i>Ano</i>	<i>Contratado nominal</i>	<i>Contratado corrigido</i>	<i>Solicitado nominal</i>	<i>Solicitado corrigido</i>	<i>Diferença nominal</i>	<i>Diferença corrigida</i>
2007	1.683.250,90	2.351.080,55	1.542.425,74	2.154.383,02	140.825,16	196.697,53
2008	1.847.470,95	2.436.627,49	1.692.900,00	2.232.764,02	154.570,95	203.863,47
2009	2.011.690,00	2.543.546,97	1.843.380,00	2.330.738,64	168.310,00	212.808,33
2010	2.011.690,00	2.401.641,45	1.843.380,00	2.200.705,79	168.310,00	200.935,66
2011	1.005.845,00	1.127.495,70	921.690,00	1.033.162,68	84.155,00	94.333,02
Total	8.559.946,85	10.860.392,16	7.843.775,74	9.951.754,15	716.171,11	908.638,01

Tabela 3.3 – Comparação da diferença ocasionada entre o valor contratado e o valor real solicitado nas Emeis e Emefs pelo erro no Termo Aditivo nº 02 sobre os demais aditivos do período de 2007 a 2011 (em R\$)

<i>Ano</i>	<i>Contratado Nominal</i>	<i>Contratado Corrigido</i>	<i>Solicitado Nominal</i>	<i>Solicitado Corrigido</i>	<i>Diferença Nominal</i>	<i>Diferença Corrigida</i>
2007	3.794.358,74	5.299.770,24	3.566.621,58	4.981.678,39	227.737,16	318.091,85
2008	4.156.482,85	5.481.980,85	3.906.860,00	5.152.753,53	249.622,85	329.227,32
2009	4.518.630,50	5.713.280,34	4.247.108,00	5.369.971,86	271.522,50	343.308,48
2010	4.518.630,50	5.394.534,11	4.247.108,00	5.070.378,96	271.522,50	324.155,15
2011	2.259.315,25	2.532.565,39	2.123.554,00	2.380.384,66	135.761,25	152.180,73
Total	19.247.417,84	24.422.130,93	18.091.251,58	22.955.167,40	1.156.166,26	1.466.963,53

Nessa perspectiva, comparamos os valores contratados e os efetivamente solicitados pela Secretaria Municipal de Educação para atender às necessidades de abastecimento alimentar das Emeis e Emefs da rede pública municipal no período de 2007 a 2011.

Com isso, verificamos que os valores contratados e os pagamentos efetivados pela PMM à empresa SP Alimentação apontam para índices médios no período 2007-2011 de 89,64% e 84,25%, ou seja, um percentual elevadíssimo de frequência na alimentação escolar média durante os duzentos dias letivos na rede pública municipal de ensino. E ainda, se descontarmos 17,5% dos custos de água e energia elétrica que foram pagos pela PMM, haja vista a utilização das instalações da Cozinha Piloto e das cozinhas das Emeis e Emefs, os valores pagos entre 2007 a 2011 pelo serviço de terceirização da merenda escolar deveriam ser, em termos nominais, R\$ 3.941.403,6, e, corrigidos, R\$ 5.154.058,45.

Tabela 3.4 – Comparação entre o contratado, solicitado, absenteísmo em relação aos pagamentos realizados pela Prefeitura de Marília à empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. (em R\$)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Contratado nominal	3.794.358,74	4.156.482,85	4.518.630,50	4.518.630,50	2.259.315,25	19.247.417,84
Contratado corrigido	5.299.770,24	5.481.980,85	5.713.280,34	5.394.534,11	2.532.565,39	24.422.130,93
Solicitado nominal	3.566.621,58	3.906.860,00	4.247.108,00	4.247.108,00	2.123.554,00	18.091.251,58
Solicitado corrigido)	4.981.678,39	5.152.753,53	5.369.971,86	5.070.378,96	2.380.384,66	22.955.167,40
Absenteísmo nominal	2.848.441,49	3.119.002,00	3.389.569,60	3.389.569,60	1.694.784,80	14.441.367,49
Absenteísmo corrigido	3.978.560,41	4.113.648,45	4.285.714,74	4.046.612,98	1.899.758,49	18.324.295,07
Água e energia Redução 17,5% nominal	2.421.175,27	2.651.151,70	2.881.134,16	2.881.134,16	1.440.567,08	12.275.162,37
Água e energia Redução 17,5% corrigido	3.381.776,35	3.496.601,18	3.642.857,53	3.439.621,03	1.614.794,72	15.575.650,81
Pago nominal	3.512.543,22	4.025.342,48	3.297.296,08	4.297.320,00	1.084.064,20	16.216.565,98
Pago corrigido	4.906.144,44	5.309.019,95	4.169.045,66	5.130.324,18	1.215.175,03	20.729.709,26

Em suma, da análise do contrato original e de seus aditivos é possível aferir que:

- A SP Alimentação ficaria responsável por todo o processo de fornecimento da merenda escolar desde a aquisição de todos os insumos, preparação, gerenciamento até administração, logística e treinamento de pessoal.
- Os valores das refeições, sendo R\$ 0,82 para cada unidade de merenda escolar destinada às Emefs e R\$ 0,64 para cada refeição destinada às Emeis, foram majorados no segundo semestre de 2007 para R\$ 0,98 e R\$ 0,76, respectivamente.
- O contrato previa que a empresa SP Alimentação deveria fornecer refeições para 100% dos alunos das Emeis e Emefs da rede pública municipal de ensino de Marília.
- Houve uma diferença entre a quantia solicitada e os aditivos fornecidos à empresa no período de 2007 a 2011, majorando o contrato: em valores nominais, R\$ 1.152.745,49; em valores corrigidos, R\$ 1.466.963,53.

- Com a ausência da previsão em contrato do absenteísmo de 40% para as Emeis e Emefs e 5% para creches no cálculo das refeições servidas, a possibilidade de a Prefeitura requerer a devolução das quantias pagas por refeições não servidas, seja pela ausência dos alunos ou pelo não consumo do cardápio do dia não existiu. Se compararmos com os valores realmente pagos no período 2007 a 2011, essa cláusula poderia trazer uma economia de: em valores nominais, R\$ 1.775.198,49, e, em valores corrigidos R\$ 2.405.414,19.

A empresa SP Alimentação se utilizou de insumos (água e energia elétrica) da Prefeitura Municipal, sendo que os mesmos deveriam ocorrer por conta da empresa e não por conta do erário público. Esses gastos somados no período reduziriam os custos do contrato, observado o absenteísmo e o erro de merendas contabilizadas, em valores nominais R\$ 3.941.403,6, e, em valores corrigidos, R\$ 5.154.058,45.

### 3.3. A compra de insumos alimentares

Vimos que a empresa contratada é quem deveria realizar a compra de insumos alimentares para o preparo da merenda. No entanto, apesar de a nutricionista da Prefeitura afirmar à CPI que as compras de insumos alimentares realizadas pela PMM no período 2006-2011 foram para o preparo da merenda escolar das escolas públicas estaduais (da 4ª a 8ª série do ensino fundamental e do 1º ao 3º ano do ensino médio), as quais não faziam parte do contrato de terceirização do fornecimento de merenda escolar vencido pela empresa SP Alimentação, percebemos que alguns editais tinham mais locais de entrega do que os números de escolas estaduais do município.<sup>9</sup> Além disso, como dito anteriormente, a SP Alimentação utilizava a Cozinha Piloto da Divisão de Alimentação Escolar para preparar as refeições, mesmo endereço da entrega de muitos insumos adquiridos para serem utilizados no preparo da merenda das escolas da rede estadual de ensino.

---

9. Os Pregões Presenciais nº 104/2008 e nº 005/2010 para aquisição de itens hortifrutigranjeiros; o Pregão Presencial nº 016/2007 para aquisição de ovos; e o Pregão Presencial nº 008/2010 para aquisição de leite tipo C previam a entrega dos produtos em 73 locais diversos, quantidade de estabelecimentos de ensino superiores ao da rede pública de ensino estadual de Marília, que é de 42.

Verificamos que 63 empresas venderam para a PMM, seguindo um padrão quantitativo crescente nos valores dispendidos ao longo do período 2006-2011.<sup>10</sup> Dessa maneira, ao compararmos o ano de 2007 com o de 2010, vemos que houve um aumento percentual de 79,05% nos gastos realizados na compra de insumos alimentares.

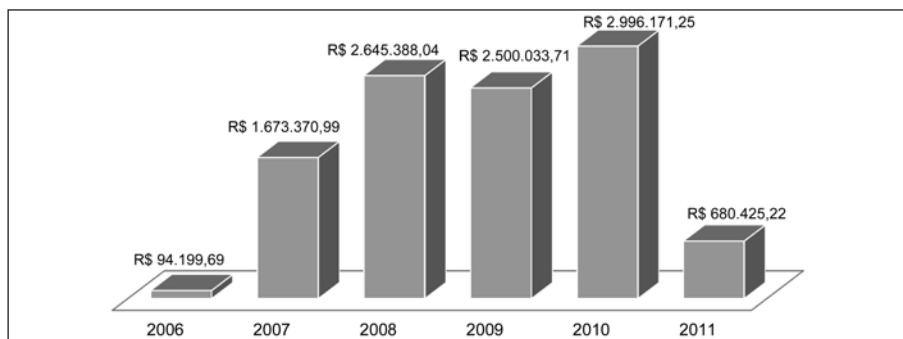


Gráfico 3.1 – Evolução dos gastos realizados pela Prefeitura de Marília no período 2006-2011 com a compra de insumos alimentares para a Manutenção da Merenda Escolar

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

Ao analisarmos esses dados percebemos segmentos que se destacam: carnes, itens hortifrutigranjeiros, leite e gás de cozinha. O segmento de carnes e derivados foi responsável por R\$ 2.409.687,03 dos gastos efetivados através da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no período analisado, sendo a distribuição desses gastos por empresas apresentada a seguir:

- Antônia Alves Santana Açogue – ME, recebeu no período o valor de R\$ 1.194.911,99. Empresa de propriedade do ex-vereador Luizão e responsável por fornecimento de 90% da carne comprada em 2008 – mesmo ano em que ocorreram denúncias sobre licitação direcionada para a compra de carnes da merenda escolar em favor dos açougues Antônia Alves Santana Açogue – ME e Comercial de Carnes São Luiz.
- Comercial de Carnes e Alimentos São Luiz recebeu R\$ 622.756,80.
- GN Alimentos Ltda. recebeu R\$ 236.418,00.
- Açogue Delira recebeu R\$ 190.200,24.

10. O ano de 2006 não contém todos os valores por não estarem dispostos todos os dados e no ano de 2011 só foram contabilizados os seis primeiros meses.

- Friboi Comércio de Carnes recebeu R\$ 92.575,00, tendo esse valor sido pago em apenas três meses de 2009. Contudo, a modalidade utilizada foi Dispensa de Licitação, o que pode caracterizar processo de fragmentação de licitação, procedimento irregular proibido pela Lei nº 8.666/93.
- Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda. recebeu R\$ 72.825,00, que não estavam previstos na Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar”, levando-nos a acreditar que esses insumos podem ter sido usados para atender consumo diverso da origem orçamentária ou foi adquirida carne de frango para a manutenção da merenda escolar mediante um processo licitatório que não previa a utilização desses recursos; ambos os processos não são permitidos pela Lei nº 8.666/93.

Já o segmento de hortifrutigranjeiros foi responsável por R\$ 2.253.486,63 dos gastos efetivados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” das escolas públicas estaduais. As empresas responsáveis pelo fornecimento destes insumos foram Indaiá Comércio de Hortifrutigranjeiros, que recebeu no período em questão R\$ 1.127.991,72; Tropical Hortifrutigranjeiro, que recebeu no período R\$ 1.127.991,88; Daniel Delgado, que recebeu no período R\$ 136.85,90; e a empresa Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda., que recebeu R\$ 5.395,00. O destaque aqui é para os Pregões Presenciais 104/2008 e 005/2010, que previam 73 locais de entrega (31 a mais do que o número de escolas estaduais). Logo, tais produtos podem ter sido entregues em escolas municipais, gastos que deveriam ocorrer por conta da empresa SP Alimentação e não por conta da Prefeitura de Marília.

O segmento de laticínios (fornecimento de leite tipo C) foi responsável por R\$ 732.653,62 dos gastos efetivados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar”, sendo divididos entre duas empresas: Cooperativa dos Produtores Rurais do Interior Paulista, com um total de R\$ 728.663,62; e Laticínios Herculândia, com R\$ 3.990,00. Nesse segmento ocorreu o mesmo que com a aquisição de carnes e derivados: em 2008, as compras atingiram maiores valores tanto em relação ao ano anterior quanto ao ano posterior. Também ocorreu a questão de mais locais de entrega do que a quantidade de escolas estaduais.<sup>11</sup>

---

11. O Pregão Presencial 005/2010, visando à aquisição de leite tipo C, indicava que esse insumo deveria ser entregue em 72 locais. Todavia, os editais do Pregão Eletrônico 111/2007 e do Pregão Presencial 115/2008, com o mesmo objeto, previam que o produto deveria ser entregue em apenas 36 locais. Logo, o produto pode ter sido entregue em escolas municipais, o que não deveria ocorrer, por ser um gasto de responsabilidade da SP Alimentação.

Por fim, o segmento de gás de cozinha foi responsável por R\$ 725.551,57 dos gastos através da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no período de 2007-2011, tendo como fornecedoras as empresas Marigás e Gás Marília com os valores de R\$ 660.497,17 e R\$ 65.054,40, respectivamente. Percebemos aqui que o insumo gás de cozinha foi pouco adquirido em 2007 (menos de R\$ 24 mil). No entanto, no triênio 2008-2010 houve um padrão constante de gastos realizados com a compra desse insumo na casa dos R\$ 210 mil-220 mil – uma discrepância muito grande. Percebemos ainda que, no Pregão Eletrônico 114/2007, constam 102 locais de entrega do produto e que os recursos saíram da Coordenadoria de Alimentação Escolar. Ou seja, o gás de cozinha para preparar os alimentos estava incluído, bem como água e energia elétrica, no contrato entre a Prefeitura e a SP Alimentação, mas foram utilizados recursos públicos do ensino infantil e fundamental para tal aquisição, o que não deveria ocorrer.

### 3.4. Processos licitatórios e indícios

Averiguamos que ocorreram 60 processos licitatórios<sup>12</sup> para compra de insumos alimentares para as escolas estaduais,<sup>13</sup> contudo, só conseguimos ter acesso a 45 editais e 44 atas; os demais não estão disponibilizados no *site*, impossibilitando nossa análise.<sup>14</sup> Em seguida, cruzamos as informações e os procedimentos da administração pública, analisando o ciclo completo dos procedimentos de contratação e pagamento que a PMM realizou ou que deveria realizar. Desse modo, notamos alguns indícios de irregularidades:

- 
12. A única aquisição feita por dispensa de licitação, como já destacamos anteriormente, foi a compra de produtos da empresa Friboi Comércio de Carnes, a qual recebeu três pagamentos durante 2009. O que demonstra nítida fragmentação de compras, pois, sendo o total pago de R\$ 92.575,00, temos uma média mensal de aproximadamente, R\$ 30 mil.
  13. Cabe ressaltar que, em muitos casos, os procedimentos licitatórios foram realizados para atender não somente às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, mas também para atender às de diversas secretarias ou do 10<sup>o</sup> GB Bombeiro. Entretanto, somente foram contabilizados os pagamentos realizados pela dotação orçamentária “Manutenção da Merenda Escolar”. Os demais pagamentos realizados por outras dotações orçamentárias não foram sistematizados, pois não nos interessavam para este trabalho.
  14. Os editais e atas aos quais não tivemos acesso são: Pregão 004/2007, Pregão 003/2007, Pregão 002/2007, Pregão 014/2007, Pregão 028/2007, Pregão 023/2007, Pregão 059/2007, Pregão 082/2007, Tomada de Preço 005/2006, Concorrência 032/2006, Concorrência 029/2006, Concorrência 031/2006, Concorrência 012/2005, Concorrência 019/2005 e Concorrência 021/2005.

1. *Locais de entrega a mais*: em quatro processos licitatórios verificamos uma contradição numérica entre a quantidade de escolas estaduais inscritas na diretoria de ensino de Marília – 42 unidades – e o número de locais de entrega previstos nos editais – 73 locais –, ou seja, tais compras seriam entregues em 31 escolas a mais que as escolas estaduais existentes no município. Esse fato foi verificado nos seguintes editais: Pregão Presencial 104/2008 e Pregão Presencial 005/2010 para a aquisição de hortifrutigranjeiros; Pregão Presencial 016/2007 para a aquisição de ovos; e Pregão Presencial 008/2010 para o fornecimento de leite tipo C.
2. *Aquisições não previstas*: os Pregões Eletrônicos 019/2009 e 081/2009, visando à aquisição de carnes e café, respectivamente, inicialmente não previam a utilização de recursos da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, foram pagos R\$ 72.825,00 por meio da dotação orçamentária da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” à empresa Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda. pela aquisição de frango e pagos R\$ 50.974,90 em favor da empresa Odebrecht pela aquisição de café. Sendo que a quantidade de frango adquirida foi 19 vezes superior ao previsto no edital.
3. *Valores elevados*: o Pregão Eletrônico 015/2010 previa a aquisição de diversos gêneros alimentícios e percebemos que o pote de margarina com sal de 500 g foi registrado a R\$ 5,00 e o pote de margarina sem sal de 500 g a R\$ 3,70, ofertados pela empresa Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda. – preços muito acima do praticado pelo mercado.<sup>15</sup>
4. *Produto alheio à função programática*: foram pagos R\$ 55.779,00 com recursos da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” à empresa Ambiental Sudeste através do Pregão Eletrônico 009/2008, que visava à contratação de empresa para prestação de serviço para continuidade das ações no controle e combate do mosquito *Aedes Aegyptis* – vetor da “Dengue e Febre Amarela” – de março a dezembro de 2008. Entretanto, o edital do pregão previa única e exclusivamente a utilização de recursos oriundos do Fundo Municipal da Saúde.
5. *Assinatura de jornal*: foram utilizados recursos da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no valor de R\$ 170,00, por meio do cheque nº 307.536 de 2008, Caixa Econômica Federal, vinculado ao Processo Administrativo no 13467-00/2007-B, Empenho nº 12.506, para renovação da assinatura de jornal destinado à Divisão de Alimen-

---

15. O valor do pote de 500 g de margarina com sal gira em torno de R\$ 2,35 e o da sem sal em torno de R\$ 2,79.

tação Escolar. Isto ocorreu por meio de dispensa de licitação em favor da empresa jornalística Jornal da Manhã, somente nesse caso com o referido recurso orçamentário.

### **3.5. Outros gastos realizados pela Função “Manutenção da Merenda Escolar”**

Além dos gastos com o contrato e com a compra de insumos, a PMM também utilizou recursos da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no período 2006-2011 para pagamento de pessoal civil fixo e aquisição de materiais, equipamentos e serviços.

- *Pagamento de pessoal civil fixo*: houve um gasto de R\$ 2.462.928,67, sendo que tais gastos cresceram em torno de 54,70%. Aumento acima dos índices inflacionários e do aumento do salário mínimo, o que nos leva a acreditar que houve um aumento considerável no número de funcionários contratados.
- *Aquisição de materiais, equipamentos e serviços*: 61 empresas forneceram materiais, equipamentos ou serviços, recebendo R\$ 316.488,85. Nesse caso, não houve um padrão evolutivo regular, no entanto, enquanto em 2007 e 2010 foram gastos entre R\$ 40 mil e R\$ 50 mil, no ano de 2008 foram gastos em torno de R\$ 130 mil.

### **3.6. Gastos totais realizados pela Função “Manutenção da Merenda Escolar”**

Os gráficos a seguir sintetizam as informações sobre os gastos realizados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” entre 2007-2010:<sup>16</sup>

---

16. Excluímos desse gráfico os anos de 2006 e 2011 pelos motivos citados anteriormente – não acesso a documentações.

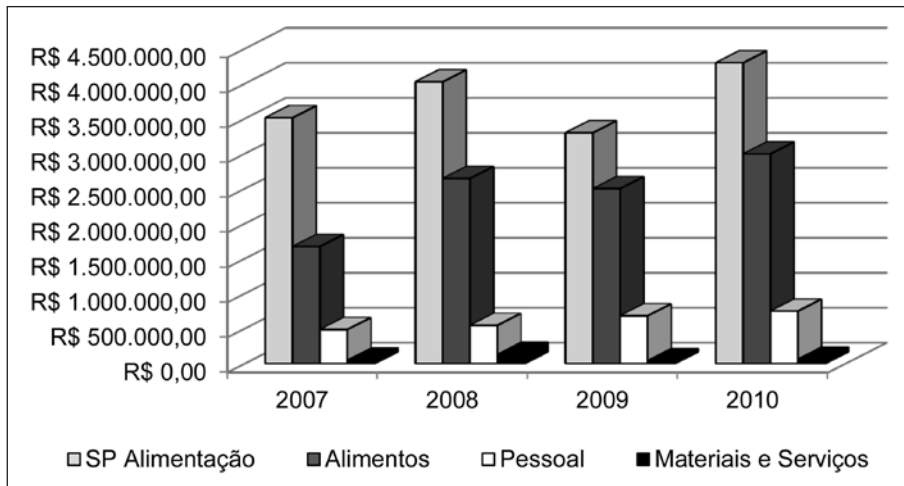


Gráfico 3.2 – Evolução dos gastos realizados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no quadriênio 2007-2010, dividida por segmentos

Com relação aos segmentos, vemos que os dois principais, SP Alimentação e compras de insumos alimentares, possuem um padrão de crescimento parecido, exceto para 2009.

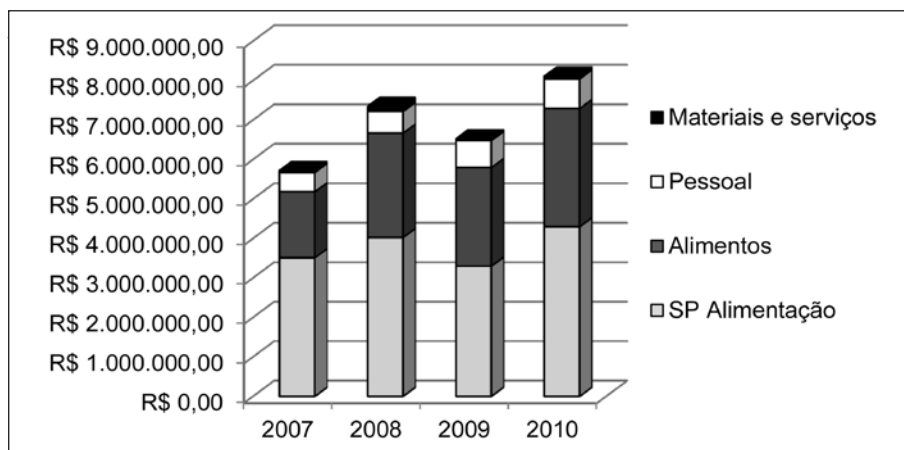


Gráfico 3.3 – Evolução dos gastos realizados pela Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” no quadriênio 2007-2010, agrupando os segmentos

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

## Considerações finais

Depois de analisarmos o contrato administrativo e seus aditivos, assim como os pagamentos realizados pela PMM em favor da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda., os empenhos e pagamentos efetuados à empresa SP Alimentação e Serviços Ltda., e a compra de insumos alimentares para manutenção da merenda escolar das escolas da rede pública estadual pela Prefeitura de Marília, constatamos que houve um erro de cálculo no Termo Aditivo nº 02 que majorou a média diária de refeições servidas de 9.405 para 10.263,73 nas Emefs e 15.814 para 16.493 nas Emeis, aumentando indevidamente o valor dos contratos celebrados posteriormente em 6,38%.

Vimos também que, no contrato, não se levou em conta o absenteísmo médio dos alunos no consumo das refeições a serem servidas nas escolas públicas municipais, demonstrando falta de estudo prévio e detalhado para servir de base à elaboração do edital da licitação. Isso gerou valores contratuais acima dos necessários, pois, se considerarmos os mesmos critérios de absenteísmo utilizados na cidade de Limeira (SP), de 40% para as Emefs e de 5% para as creches berçários, e o erro de cálculo do Termo Aditivo nº 02, o valor pago à SP Alimentação deveria ser R\$ 2.385.919,09 menor do que foi efetivamente pago entre 2006 a 2010.

Outro ponto não observado no contrato e que poderia diminuir os gastos da PMM é com relação a quais instalações a empresa vencedora do processo licitatório deveria utilizar no preparo das refeições, abrindo espaço para que a empresa utilizasse as instalações municipais. Dessa forma, ao utilizar a Cozinha Piloto para preparar as merendas das escolas públicas municipais, a SP Alimentação fez uso de insumos como água (2,5%) e energia elétrica (15%) custeados pela PMM, os quais deveriam ser pagos pela empresa e não pelo erário público. Fato este que gerou uma redução de custos em favor da empresa e em detrimento do erário público, considerando o absenteísmo e o erro de cálculo no Termo Aditivo nº 02 e os 17,5% dos insumos água e energia elétrica, no valor de R\$ 3.941.403,61.

Além de a empresa se utilizar de água e energia elétrica custeadas pela PMM, a Cozinha Piloto era o local de entrega dos alimentos comprados pela PMM para as escolas públicas estaduais. Logo, tais alimentos podem ter sido desviados de função e utilizados pela empresa terceirizada.

Com relação à compra desses alimentos, notamos diversas irregularidades, como a compra de carne que em 2008 foi R\$ 300 mil acima do padrão médio em comparação com os anos de 2009 e 2010, sendo que em 2008 mais de 90% da carne foi fornecida pela empresa Antônia Alves Santana Açougue – ME.

Mesmo ano em que ocorreram denúncias sobre licitação direcionada para a compra de carnes da merenda escolar em favor dos açougues de propriedade do ex-vereador Luizão (Antônia Alves Santana Açogue – ME e Comercial de Carnes São Luiz).

Temos também a compra de carne de frango realizada pelo Pregão Eletrônico nº 019/2009 no valor de R\$ 72.825,00 paga com os recursos da Função Programática “Manutenção da Merenda Escolar” à empresa Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda. Contudo, o edital não previa a utilização desses recursos, caracterizando uma infração à Lei nº 8.666/93.

O caso da dispensa de licitação da empresa Friboi Comércio de Carnes Ltda., que forneceu R\$ 92.575,00 em carnes para a merenda escolar das escolas estaduais, com pagamento realizado em apenas três meses de 2009, pode ser caracterizado como fragmentação de licitação, procedimento irregular proibido pela Lei nº 8.666/93.

Encontramos ainda seis editais (Pregão Presencial 104/2008, Pregão Presencial 005/2010, Pregão Eletrônico 112/2007, Pregão Eletrônico 025/2008, Pregão Presencial 003/2010 e Pregão Eletrônico 001/2011) com 31 locais de entrega a mais que a quantidade de escolas estaduais; o Pregão Presencial 016/2007, visando à aquisição de ovos para a manutenção da merenda escolar, no qual os pagamentos ocorreram antes da realização do próprio processo licitatório, procedimento irregular segundo a Lei nº 8.666/93, apontando para fortes indícios de fraude de licitação; e discrepância elevada entre os valores registrados no Pregão Eletrônico 015/2010 para o pote de margarina com sal de 500 g registrado a R\$ 5,00 e o pote de margarina sem sal de 500 g a R\$ 3,70, para a embalagem de aveia fina com 250 g a R\$ 9,00 e para a caixa do chá de camomila com 15 saquinhos a R\$ 15,00 cada. Todos registrados pela empresa Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda.

Devemos ainda atentar para o não cumprimento do artigo 14 da Lei nº 11.947/09, o qual estabelece que:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009)

Não conseguimos encontrar nessa pesquisa nenhum pagamento a pessoas ligadas à agricultura familiar como se estabelece na referida lei, que deveria ser

cumprida pelo poder público local e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Educação. Na verdade, vimos que a aquisição dos insumos alimentares ocorreu com fornecedores de grande porte.

Diante de todos os documentos analisados, do cruzamento com os depoimentos colhidos pelos membros da CPI e sabendo que a empresa é acusada de pagar propina a várias prefeituras municipais nas cidades onde possui filiais,<sup>17</sup> fica claro que, com a diminuição dos gastos da empresa na preparação da merenda escolar (alimentos, água, luz, aluguel) e a não consideração do absentismo, a empresa poderia repassar dinheiro a determinados administradores públicos, estabelecendo, assim, um esquema de corrupção milionário na cidade de Marília no desvio dos recursos públicos destinados à merenda escolar.

## Referências bibliográficas

- DANELON, M. S. *Estado nutricional, estilo de vida, de escolares de Campinas (SP)*. 2007. Dissertação (mestrado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.
- DIÁRIO CORREIO DE MARÍLIA. Contrato, compra e valor da merenda escolar viram a pior falcatrua da cidade. *Diário Correio de Marília*, Marília, 28/7/2006, p.5-A.
- ÉPOCA. A gula do cartel da merenda. Corrupção. *Época*, 24/2/2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/02/gula-do-cartel-da-merenda.html>>. Acesso em 10/5/2012.
- ESTADÃO. Investigação sobre “máfia da merenda” mostra atuação em três gestões de SP. Política. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 1<sup>a</sup>/4/2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,investigacao-sobre-mafia-da-merenda-mostra-atuacao-em-tres-gestoes-de-sp,700604,0.htm>>. Acesso em 10/5/2011a.
- \_\_\_\_\_. “Máfia da merenda” pagou propina em 57 prefeituras e 2 governos estaduais. Política. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 4/4/2011b. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mafia-da-merenda-pagou-propina-em-57-prefeituras-e-2-governos-estaduais-,701724,0.htm>>. Acesso em 10/5/2011.
- Lei nº 8.666/93. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

17. A SP Alimentação é acusada de inúmeros casos de corrupção e investigada por gerenciar um esquema de pagamento de propina nas diversas cidades onde fornece alimentação escolar por meio de licitações, como Canoas (RS), Limeira (SP) e João Pessoa (PB).

Lei nº 11.947/09. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004; 11.273, de 6 de fevereiro de 2006; 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMEIRA. Extrato de contrato, nº 36/06. 2006.

\_\_\_\_\_. Extrato de contrato, nº 519/06. 2006.

VIANNA, Rodrigo P. T., TERESO, Mauro J. A. Análise do Programa de Merenda Escolar em Campinas. *Revista Cadernos de Debate (Campinas: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp)*, v.V, p.46-76, 1997.

### **Documentos das licitações consultados**

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 016/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de dezembro de 2007.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 111/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de dezembro de 2007.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 112/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de dezembro de 2007.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 114/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de dezembro de 2007.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 003/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 13 de março de 2008.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 009/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 13 de março de 2008.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 013/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 13 de março de 2008.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 014/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 11 de março de 2008.

Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 025/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 11 de março de 2008.

- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 043/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de setembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 051/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 29 de maio de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 065/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de junho de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 081/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 5 de agosto de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 085/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 5 de agosto de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 090/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 19 de novembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 101/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 11 de dezembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 102/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 12 de dezembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 103/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 12 de dezembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 104/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 22 de janeiro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 105/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de dezembro de 2008.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 114/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de janeiro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 115/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 12 de janeiro de 2009.

- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 124/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 12 de janeiro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 015/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de abril de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 019/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 29 de abril de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 021/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 4 de maio de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 055/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 058/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 061/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 23 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 062/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 063/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 068/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 092/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 164/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de setembro de 2009.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 005/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 4 de fevereiro de 2010.

- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 008/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 3 de fevereiro de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 010/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 1º de março de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 011/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 1º de março de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 015/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 18 de fevereiro de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 086/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de julho de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 116/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de julho de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 135/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de julho de 2010.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico nº 001/2011. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de janeiro de 2011.
- Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 002/2011. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de fevereiro de 2011.
- Edital do Pregão Presencial nº 016/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de dezembro de 2007.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 111/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de dezembro de 2007.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 112/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de dezembro de 2007.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 114/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 10 de dezembro de 2007.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 011/2007. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 11 de dezembro de 2007.
- Edital do Pregão Presencial nº 003/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de fevereiro de 2008.

- Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de fevereiro de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 013/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de fevereiro de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de fevereiro de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 025/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de fevereiro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 043/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 27 de agosto de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 051/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 23 de abril de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 065/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 7 de junho de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 085/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 21 de junho de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 081/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 21 de junho de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 090/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 28 de outubro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 101/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de novembro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 102/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de novembro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 103/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de novembro de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 104/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 30 de dezembro de 2008.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 105/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 26 de novembro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 114/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 17 de dezembro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 115/2008. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 18 de dezembro de 2008.
- Edital do Pregão Presencial nº 015/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 16 de fevereiro de 2009.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 019/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 27 de março de 2009.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 021/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 31 de março de 2009.

- Edital do Pregão Eletrônico nº 055/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 19 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 058/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 19 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 061/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 062/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 063/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 068/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 092/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 164/2009. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 20 de agosto de 2009.
- Edital do Pregão Presencial nº 003/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 14 de janeiro de 2010.
- Edital do Pregão Presencial nº 005/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 14 de janeiro de 2010.
- Edital do Pregão Presencial nº 008/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 15 de janeiro de 2010.
- Edital do Pregão Presencial nº 010/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 9 de fevereiro de 2010.
- Edital do Pregão Presencial nº 011/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 9 de fevereiro de 2010.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 1º de fevereiro de 2010.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 086/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 30 de junho de 2010.
- Edital do Pregão Presencial nº 116/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 9 de fevereiro de 2010.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 135/2010. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 9 de fevereiro de 2010.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2011. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 2 de fevereiro de 2011.
- Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2011. Secretaria de Administração – Divisão de Licitação. Prefeitura Municipal de Marília, 2 de fevereiro de 2011.



# 4

## LICITAÇÃO E INVERSÕES NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS DA CIDADE DE MARÍLIA ENTRE 2010 E 2011<sup>1</sup>

*Aubrey Renan de Oliveira Leonelli<sup>2</sup>*  
*Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>3</sup>*

### Introdução

O acompanhamento do *Diário Oficial do Município de Marília* entre 2010 e 2012 possibilitou percebermos que a Prefeitura realizou inúmeros pagamentos a fornecedores fora da ordem cronológica que a lei determina, sempre justificando seu ato pelo motivo de “manutenção de serviços essenciais”. Esses pagamentos afetam como cada contratado pela administração pública recebe sua contraprestação.

A contraprestação é um dos direitos mais antigos da ciência jurídica. Quando se inicia o estudo da história social, econômica e jurídica, tem-se como fato que os seres humanos estabelecem entre si meios de trocas, sejam elas econômicas ou

- 
1. O presente capítulo está baseado nos resultados do relatório “Inversões de pagamentos em Marília – 2010-2011” confeccionado pelo Observatório da Gestão Pública de Marília do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri). Disponível em <<http://www.igepr.org/observatorio/?p=8630>>.
  2. Graduado em Relações Internacionais pela UNESP. Bacharel em Direito pelo Univem. Foi pesquisador e bolsista do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri), do Observatório da Gestão Pública (OGP) e do Projeto LicitaFácil. Foi pesquisador não bolsista, não remunerado do Programa de Iniciação Científica do Univem. *e-mail*: oliveira.leonelli@gmail.com.
  3. Livre-docente em Teoria das Relações Internacionais. Professor da UNESP/*campus* Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <[www.igepr.org](http://www.igepr.org)>. Bolsista PQ – Nível 2 do CNPq. Assessor técnico de Gabinete da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. *e-mail*: oliveira.marcelof@gmail.com.

não. Essas relações iniciais de trocas eram (e são) compostas de prestações e contraprestações, ou seja, cada parte da relação social executa o seu dever acreditando que a outra parte cumprirá igualmente o dever que ficou estipulado entre eles. Esse é um elemento essencial para o direito contratual, que rege as relações de contratos entre duas ou mais pessoas.

Ocorre que, para pagar fora de ordem os fornecedores, invertendo a ordem de pagamentos, é necessário que os requisitos do artigo 5º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Federal nº 8.666/93, estejam presentes, tais como interesse público e justificativa prévia. As inversões feitas pela Prefeitura de Marília precisam de amparo legal, pois o princípio da legalidade deve abarcar os atos que autorizaram essas inversões. Esse princípio rege a administração pública e a obriga a agir ou deixar de agir apenas por expressa determinação em lei. Dessa forma, limitou-se o conceito de “serviços essenciais” ao aduzido pelo artigo 10 da Lei Federal nº 7.783/89. Nesse sentido, as inversões feitas para pagar as obrigações cujo objeto não está elencado no rol do citado artigo de lei não podem ser realizadas, haja vista ausência dos requisitos legais e do princípio da legalidade.

Diante da evidente ilegalidade, este capítulo tem por finalidade analisar essas inversões realizadas no sentido de compreender o ato emanado pela Prefeitura, tendo em vista que existe ligação umbilical entre as ações do poder público e o princípio da legalidade, que será tratado em detalhes no decorrer do trabalho, além do preceituado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que determina vários princípios de conduta à administração pública.

Utilizaram-se, para tanto, dados e informações de documentos públicos disponíveis no *Diário Oficial do Município de Marília* e no Portal de Transparência entre 2010 e 2013. A pesquisa excluiu a administração indireta municipal e comparou o objeto de cada processo licitatório para verificar se estava previsto como serviço essencial elencado no artigo 10 da Lei nº 7.783/89. Os critérios utilizados foram de cunho restritivo, ou seja, sem ampliar demais o disposto na Lei, de forma que, se o objeto não se encaixasse perfeitamente nos incisos do artigo 10 da Lei nº 7.783/89, a inversão foi considerada irregular.

## 4.1. O procedimento da licitação no Brasil

A administração pública está incumbida de providenciar serviços públicos<sup>4</sup> no intuito de atender às demandas sociais. Para tanto, ela dispõe de atribuições previstas na legislação que permitem ou proibem determinadas condutas.

Ao contrário das particulares, a administração pública como um todo não está livre para atuar como desejar, diante das limitações impostas pelos princípios constitucionais e pela própria legislação nacional. Dessa forma, ela tem sua autonomia limitada pelo império do direito e da moral:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer ou deixar de fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (Meirelles, 2013, p.91)

Nesse sentido, para que a administração pública contrate bens ou serviços é necessário que seja realizado um procedimento específico e regulamentado por lei chamado de licitação. Esse procedimento equivale terminologicamente ao que se pode chamar de “compras públicas” ou “compras governamentais”.

Definindo licitação, Mello (2012, p.532) afirma que:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Ou seja, a licitação é um meio à participação de interessados em contratar um determinado objeto com a administração pública, a qual procura a melhor oferta por meio de competição.

---

4. Define-se serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (Pietro, 2011, p.103).

Segundo o artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, é de competência da União legislar sobre normas gerais<sup>5</sup> sobre licitação e contratação, sendo que os entes públicos de administração direta e indireta<sup>6</sup> devem respeitar e garantir o processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento. Portanto, cabe aos entes federados a competência para legislar de maneira específica sobre o procedimento de licitação e contratação.

Atendendo à disposição constitucional, foi editada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI,<sup>7</sup> da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Outras normas sobre licitação de âmbito federal podem ser observadas, tais como as principais leis nacionais sobre o tema: 1) Lei nº 8.248/91, Lei de Capacitação e Competitividade no Setor de Informática e Automação, especial para o setor de informática e tecnologia da informação; 2) Lei nº 10.520/02, Lei do Pregão que complementa a Lei nº 8.666/93; 3) e Lei nº 12.462/11, MP nº 527/11 convertida em lei que institui o Regime Diferenciado de Contratação de aplicação específica para compras referentes à Copa das Confederações da Fifa 2013, à Copa do Mundo de 2014, aos Jogos Olímpicos de 2016, às obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados próximas das cidades sedes desses mundiais, e às ações integrantes do PAC.

Como já foi ressaltado, a licitação está baseada em princípios que devem ser respeitados e efetivados. Podem ser citados os princípios de legalidade,<sup>8</sup>

5. Segundo Dallari (2006, p.25): “É muito difícil dizer o que é norma geral. Vários autores tentaram fazê-lo, mas é realmente muito difícil conceituá-la; é mais fácil chegar à norma geral pelo caminho inverso, dizendo o que não é norma geral. Não é norma geral aquela que corresponde a uma especificação, a um detalhamento. Portanto, norma geral é aquela que comporta uma aplicação uniforme pela União, Estado e Município; norma geral é aquela que não é completa em si mesma, mas exige uma complementação. Existem, portanto, para a identificação do que seja norma geral, algumas pistas, alguns indicativos”.

6. A administração direta compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e seus órgãos, já a administração indireta é composta por autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas (Pietro, 2011, p.432).

7. “Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

8. “No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa. As

impessoalidade,<sup>9</sup> moralidade,<sup>10</sup> publicidade,<sup>11</sup> eficiência,<sup>12</sup> da promoção do desenvolvimento nacional,<sup>13</sup> vinculação do instrumento convocatório<sup>14</sup> e o do julgamento objetivo.<sup>15</sup>

---

normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão da Administração dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita)” (Justen Filho, 2012, p.72).

9. “O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição de 1988 (artigo 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, artigo 37, §1º). E *finalidade* terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o *interesse público*. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á à invalidação por *desvio de finalidade*, que a nossa lei da ação popular conceituou como o ‘fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ do agente (Lei nº 4.717/65, artigo 2º, parágrafo único, ‘e’)” (Meirelles, 2013, p.95).
10. “A despeito das diferentes formas de se compreender a questão e das consequentes divergências inerentes ao assunto, há três fatos inquestionáveis a respeito da relação entre moral e direito. O primeiro é que o cumprimento do direito dependerá de uma ‘convicção amplamente difundida de que há uma obrigação moral de lhe obedecer’. Justamente por isso, o segundo fato é que qualquer sistema jurídico sempre buscará demonstrar, para que continue existindo, uma relação mínima e específica com a moral vigente, quer a convencional, quer a de uma elite dominante. No entanto, essa ligação entre direito e moral variará de acordo com a cultura coletiva e a concepção de Estado em certo limite de espaço e tempo. Por isso, o terceiro fato é que nenhum dos três modelos [de relação entre moral e direito] apresentados se afigura universal e capaz de abarcar as mais diversas configurações da relação entre moral e direito. Essas relações são inevitavelmente variáveis conforme a cultura, o caráter e o papel do Estado e suas relações com a sociedade” (Marrara, 2012, p.160-1).
11. “[...] é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (Meirelles, 2013, p.99).
12. “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (Meirelles, 2013, p.102).
13. “[...] entendida como a busca do desenvolvimento econômico e do fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, usando-se para esse fim o poder de compra governamental, mediante novas normas que asseguram ‘atuação privilegiada do setor público com vistas à instituição de incentivos à pesquisa e à inovação que, reconhecidamente, consubstanciam poderoso efeito indutor ao desenvolvimento do país’” (Meirelles, 2013, p.291).
14. Conforme o artigo 41 da Lei de Licitações, a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.
15. “Quanto ao julgamento objetivo, que é decorrência também do princípio da legalidade, está assente seu significado: o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital. E também está consagrado, de modo expresso, no artigo 45, em cujos termos

O procedimento de licitação tem diversas fases<sup>16</sup> e garante, entre outros direitos, igualdade de concorrência. Ao final, o vencedor do procedimento adquire o direito de ser o único a contratar para providenciar o objeto daquela licitação.

São ao todo cinco fases externas<sup>17</sup> para a realização do certame: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação. Quando a compra for de valor estimado superior ao previsto para a concorrência de obras e serviços de engenharia, conforme o artigo 23, I, “c”,<sup>18</sup> da Lei nº 8.666/93, a fase externa inicia-se com a audiência pública, no intuito de permitir a participação popular, em virtude de se tratar de licitação de grande vulto.

A fase de edital refere-se à publicidade dada à abertura da licitação, para que interessados tomem conhecimento tanto da abertura em si quanto das regras que vincularão o procedimento. O edital<sup>19</sup> tem suma importância, uma vez que estabelece as principais “regras do jogo”. Como ressalta Meirelles, “o edital é a lei interna da licitação” (Meirelles, 2013, p.298). O artigo 41 da Lei de Licitações explicita muito bem esse preceito quando afirma: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Esse princípio tem grande ligação com o princípio da legalidade, pois o instrumento convocatório funciona como lei entre as partes.

Deve constar no edital preâmbulo, texto e fecho, sendo o texto o mais importante. No preâmbulo estão as ideias introdutórias da licitação, onde são expostos dados gerais qualificando o órgão interessado, a licitação, seu objeto, “o local, dia e horas para o recebimento das propostas e abertura dos envelopes com a documentação” (Meirelles, 2013, p.346).

---

‘o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle’” (Pietro, 2011, p.367).

16. Algumas modalidades apresentam diferenças em suas fases.

17. “O procedimento da licitação inicia-se na repartição interessada com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa. Essa é a fase interna da licitação, à qual se segue a fase externa [...]” (Meirelles, 2013, p.313).

18. “Artigo 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: I – para obras e serviços de engenharia: [...] c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).”

19. “O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas” (Pietro, 2011, p.397).

No texto devem constar o objeto da licitação, prazo e condições, garantias, fornecimento de informações relativas à licitação, critérios de: a) julgamento, b) aceitabilidade dos preços unitário e global, c) ajuste de preço; condições de pagamento, atualização financeira de valores, recursos admissíveis, recebimento do objeto, entre outras indicações. O texto é a parte mais importante do edital, pois é nele que são contidas as informações essenciais à participação na licitação e posterior contrato, uma vez que suas cláusulas devem respeitar o edital.

O fecho conclui o edital “com as determinações finais sobre a sua divulgação, data e assinatura da autoridade responsável pela licitação” (Meirelles, 2013, p.316).

A segunda fase é a habilitação, quando são checados os documentos e a proposta. Esse procedimento é realizado entre a abertura do processo licitatório e antes do julgamento. Ambos devem vir em envelopes distintos e lacrados. Primeiro abre-se o envelope contendo os documentos para averiguar se o proponente tem os “requisitos mínimos de capacidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade econômico-financeira, regularidade fiscal e regularidade trabalhista, pedidos no edital” (Meirelles, 2013, p.323). Caso não estejam presentes todos os requisitos, o proponente será inabilitado ou desqualificado. Dessa forma, não será examinada a proposta, segundo artigo 41, §4º: “A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes”.

Já no julgamento das propostas, confrontam-se as ofertas e escolhe-se o vencedor. Caso não atenda ao edital, a proposta será desqualificada. Do julgamento far-se-á a homologação, enviando o resultado à autoridade superior para homologá-lo e adjudicá-lo, convocando o vencedor a assinar o contrato.

Segundo Dallari (2006, p.152), as propostas devem ser sérias, com vontade da parte proponente de manter intenção firme e concreta, não devem apresentar cláusulas restritivas, resolutivas ou excepcionais, e o valor tem que ser determinado. Além disso, as propostas devem estar em estrita conformidade com as cláusulas estabelecidas pelo edital.

Por fim, a última fase externa da licitação, a adjudicação, significa arrematação, ou seja, quem apresentou a melhor oferta, ou a oferta mais oportuna para o tipo de licitação, ganha o direito de contratar com a administração pública. Isso não significa que a administração seja obrigada a contratar, representando mero direito da parte, estando aquela protegida contra eventuais indenizações por parte do adjudicatário contra o poder público por eventual cancelamento da licitação, pela regra do artigo 49 da Lei de Licitações.

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal

conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

O direito do adjudicatário reside em obrigar a administração a contratar somente com o licitante vencedor do procedimento, ficando vedada extinção da licitação de maneira arbitrária e desrespeitosa ao princípio da probidade administrativa, sem a comprovação do interesse público nem das razões supervenientes.

Por se tratar de um contrato oneroso, em que existem obrigações recíprocas entre os contratantes, o ente privado ganhador fornece o bem ou serviço necessário para as atividades da administração pública e, em troca, recebe o devido pagamento, já previsto no edital.

Existe uma ordem a ser seguida para pagamentos, sendo que a possibilidade para a inversão da ordem cronológica é uma exceção à regra, como veremos a seguir.

## 4.2. A permissão legal para inverter a ordem cronológica de pagamentos

A administração nem contrata com um só ente privado, nem faz apenas uma licitação por mês. Como são várias licitações, vários contratos e várias datas de pagamento, a administração deve observar uma ordem cronológica, uma ordem temporal de pagamentos, devendo ser saldados primeiro os mais antigos. Esse ponto está expresso no artigo 5º da Lei nº 8.666/93:

Art. 5º – Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no artigo 42 da Lei nº 8.666/93, *devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações* relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, *a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades*, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (Grifos nossos)

O texto legal deixa bem claro e evidente que a ordem de pagamentos deve ser respeitada. Mas como se estabelece essa ordem? Como saber qual pagamento deve vir primeiro? Segundo Justen Filho, “as condições exatas de exigibilidade da dívida deverão ser estabelecidas de antemão. O ato convocatório deverá determinar como e quando a obrigação da Administração tornar-se-á exigível”

(Justen Filho, 2009, p.109). Então, deve estar prevista no edital a condição em que se tornará exigível o pagamento prometido pela administração. Exigível é a obrigação já vencida, atingindo eficácia média, sendo “quando o sujeito ativo passa a dispor da faculdade de exigir o cumprimento da prestação” (Justen Filho, 2012, p.115). No caso, o chamado sujeito ativo é a empresa contratada, a qual dispõe do direito de fazer receber os haveres que lhe são devidos. Ainda assim, não é possível identificar claramente quando a obrigação atinge o grau de eficácia média.

O artigo 40, XIV, “a”, da Lei nº 8.666/93, exige que:

Art. 40 – O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XIV – condições de pagamento, prevendo:

- a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplimento de cada parcela.

Adimplimento é o termo jurídico para o cumprimento de uma obrigação. Quer dizer que, por exemplo, o bem foi entregue, ou o serviço foi feito e terminado. Conforme a regra, a administração pública tem até trinta dias para pagar o valor acordado, quando a obrigação for adimplida. Esse é o período de eficácia média, como explicado por Justen Filho. A Lei nº 8.666/93 estipula o momento em que a obrigação pode ser considerada como adimplida, regra do artigo 73 da referida lei. A administração, após constatar o cumprimento da obrigação, tem um tempo para certificar se o produto ou serviço entregue está dentro dos conformes do edital, se cumpre as exigências impostas. Findo esse período, dá-se o recebimento definitivo do bem ou serviço, podendo considerar-se a obrigação como adimplida, gerando obrigação da administração pública e, a partir de então, contam-se os trinta dias de prazo para que esta salde sua dívida. Durante e após esse prazo, a dívida torna-se exigível. Conforme Justen Filho (2009, p.112):

A exigibilidade é determinada no momento em que se exaure o período de adimplimento. Isso se passa com o recebimento definitivo. Portanto, a cobrança se reporta à exigibilidade da obrigação. A Administração não pode pagar antes da obrigação que adquiriu exigibilidade posteriormente, nem mesmo com o argu-

mento de que a fatura foi emitida com data prévia ou que deu entrada na repartição com antecedência. Insista-se em que a ordem de preferência é estabelecida em função da data em que a obrigação adquiriu exigibilidade e tal se opera com o recebimento definitivo da prestação.

A despesa é feita por um procedimento específico previsto na Lei nº 4.320/64. Para que a administração pública possa contratar com um particular há a necessidade de previsão orçamentária para tanto. São três as leis que dispõem sobre o orçamento no Brasil: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Estando prevista a despesa, a unidade autorizada pela lei orçamentária empenhará a quantia necessária para o pagamento da obrigação, seja de forma integral ou parcelada. O artigo 58 da Lei nº 4.320/64 conceitua empenho como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Nota-se que é proibido qualquer pagamento sem que haja empenho prévio, nos termos do artigo 60 da referida lei.

A partir do empenho, procede-se à segunda fase do pagamento, que é a liquidação. Conforme dispõe o artigo 63 da Lei nº 4.320/64:

Art. 63 – A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§1º – Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§2º – A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Dessa maneira, a liquidação verifica se a obrigação estipulada no contrato firmado após a licitação foi cumprida conforme as regras previstas no edital. Só assim poderia a administração pública dar sua contraprestação, ou seja, pagar ao particular que prestou o serviço ou forneceu o bem.

Finalmente, a última fase da despesa é o pagamento efetivo. O pagamento deve observar uma ordem específica, dos mais antigos para os mais recentes. É

nesse ponto que vários fornecedores tiveram problemas, uma vez que a Prefeitura deixou de pagar dívidas mais antigas por conta da permissão legal para inverter a ordem cronológica.

É esse o enfoque central do trabalho. A administração deve “obedecer [...] a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade”. Assim que se torna exigível a obrigação, a administração deve saldá-las respeitando as datas de exigibilidade. A essa regra existe uma exceção: quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. Dessa exceção surgem três requisitos cumulativos: 1) interesse público; 2) prévia justificativa da autoridade competente; e 3) publicidade. Interesse público é o bem-estar coletivo, devendo ser a finalidade do trabalho da administração e um dos princípios norteadores de suas ações, estando acima do interesse privado. A prévia justificativa da autoridade competente é condição para a exceção da regra da Lei de Licitações, na medida em que antes de qualquer inversão a autoridade deve ter uma justificativa, um motivo para tomar uma determinada ação. Finalmente, publicidade está prevista no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, devendo a administração obedecer a esse princípio constitucional, tornando os atos administrativos mais transparentes.

A necessidade de realizar o procedimento licitatório é decorrente do princípio da supremacia/indisponibilidade do interesse público.<sup>20</sup> Contudo, não só com esse princípio o instituto se relaciona. Ele está limitado e cercado de outros princípios que lhe dão forma e sentido. Sua relação de proximidade com a administração pública é tal que o instituto da licitação tem de obedecer aos princípios norteadores do artigo 37, *caput*, da Constituição da República. Essa disposição expressa que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como já relatados. As licitações também estão vinculadas e limitadas por esses princípios.

Neste capítulo, o princípio da legalidade tem maior relevância, na medida em que diz respeito às ações da administração. Um ente privado pode praticar qualquer ato não vedado no ordenamento jurídico. Já a administração não, pois, enquanto expressão da coletividade, ela deve dar exemplo à sociedade, praticando somente os atos permitidos por lei.

---

20. Segundo Marrara (2012, p.411), “o interesse do todo, do próprio corpo social, para precaver-se contra o erro de atribuir-lhe o status de algo que existe por si mesmo, dotado de consistência autônoma, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes”.

No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa. As normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão da administração dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita). (Filho, 2012, p.72)

No mesmo sentido decidiu o STJ (2007):

3. A administração pública submete-se de forma rigorosa ao princípio da legalidade administrativa, não lhe sendo lícito entabular contrato administrativo sem observância das normas legais pertinentes com o objeto dessa contratação, sob pena, inclusive, de nulidade do contrato.

Em decorrência disso, a administração pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados sem a correspondente lei autorizando tais atos (Pietro, 2011, p.65).

O tradicional princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal [...], aplica-se normalmente na administração pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração pública só é permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica. (Moraes, 2004, p.793)

Portanto, a administração pública apenas pode inverter a ordem cronológica de pagamentos se houver permissão legal, consistindo ilegalidade o desrespeito a essa regra.

### 4.3. Serviços essenciais e a administração pública em Marília

Em Marília, entre 2010 e 2011, ocorreu a preterição dos pagamentos de diversas empresas vencedoras e adjudicatárias de licitações já contratadas. Os motivos expostos pela Prefeitura, repetidos amiúde, sintetizam-se em “manutenção de serviços essenciais”.

Como já apresentado na introdução, utilizamos a Lei nº 7.783/89, artigo 10, para conferir se a justificativa apresentada pela Prefeitura nas inversões analisadas realmente configuravam “serviços essenciais”. Segundo a lei:

Art. 10 – São considerados serviços ou atividades essenciais:

I – tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II – assistência médica e hospitalar;

III – distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV – funerários;

V – transporte coletivo;

VI – captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII – telecomunicações;

VIII – guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX – processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X – controle de tráfego aéreo;

XI – compensação bancária.

Dessa maneira, consideramos que se o objeto do contrato sofreu inversão por se tratar de “serviço essencial” e isso não corresponder estritamente ao disposto na lei, então essa inversão restará irregular. Ressalta-se o princípio da legalidade, disposto no artigo 37 da Constituição Federal e salientado anteriormente, que obriga o gestor público a agir estritamente conforme a lei, não podendo se valer de brechas ou lacunas legais. Assim, além de o gestor ter infringido uma lei infraconstitucional, ele também infringe um princípio constitucional, contrariando, por conseguinte, a própria Constituição.

No biênio 2010-2011, o Observatório da Gestão Pública contabilizou um total de 2.130 inversões realizadas pela Prefeitura de Marília, pela Codemar e pelo Daem, entre os meses de janeiro e dezembro de cada ano, conforme a Tabela 4.1.

Tabela 4.1 – Inversões contabilizadas entre 2010 e 2011

Mês	2010	2011
Janeiro	39	120
Fevereiro	44	85
Março	77	143
Abril	49	86
Maió	48	93
Junho	64	77
Julho	42	108
Agosto	31	152
Setembro	62	171
Outubro	96	128
Novembro	120	136
Dezembro	97	62
Total do ano	769	1.361
Total (2010+2011)	2.130	

Fonte: Diário Oficial do Município de Marília.

Segundo a tabela, pode-se inferir um crescimento acentuado no número de inversões anuais entre 2010 e 2011, na ordem de 76% . O único mês em que não houve acréscimo foi dezembro. É pertinente salientar que entre fevereiro e maio houve um aumento de mais de 70%, enquanto janeiro, agosto e setembro foram os meses campeões em crescimento comparado: respectivamente, 207,5%, 390% e 175%.

Quando se passa à análise do número total dividido entre inversões regulares, irregulares e não aferidas, chega-se aos resultados da Tabela 4.2.

Claramente, o número de inversões regulares é superado pelo número de inversões irregulares. Das 2.130 inversões, 56,5% (1.205) das inversões foram caracterizadas como irregulares, demonstrando, no mínimo, desconhecimento da lei e irresponsabilidade na aplicação dos recursos públicos. Cumpre agora analisar se esse crescimento no número de inversões também se reflete em seus valores.

Os valores das inversões de 2010 chegaram ao patamar de R\$ 33.284.793,12, enquanto as inversões de 2011 atingiram o valor de R\$ 48.591.286,50, ou seja, um aumento de 46%. No conjunto, as inversões contabilizaram o montante de R\$ 81.876.079,62.

Tabela 4.2 – Especificação do total das inversões contabilizadas

2010	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total
Inversões regulares	18	20	27	11	20	22	20	18	25	30	32	36	279
Inversões irregulares	13	19	38	33	27	39	20	12	29	57	80	54	421
Inversões não aferidas	8	5	12	5	1	3	2	1	8	9	8	7	69
2011	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Total
Inversões regulares	45	23	64	33	45	30	46	56	60	48	49	31	530
Inversões irregulares	68	56	76	47	45	45	58	93	107	78	85	28	784
Inversões não aferidas	7	6	3	6	2	2	4	3	4	2	2	3	47

Isso posto, em seguida, averiguaremos o objeto do contrato para confirmar ou não a justificativa utilizada pela Prefeitura de “manutenção de serviços essenciais” para a inversão da ordem cronológica de pagamentos. Caso não configure serviços essenciais, a justificativa será considerada inválida e, portanto, irregular.

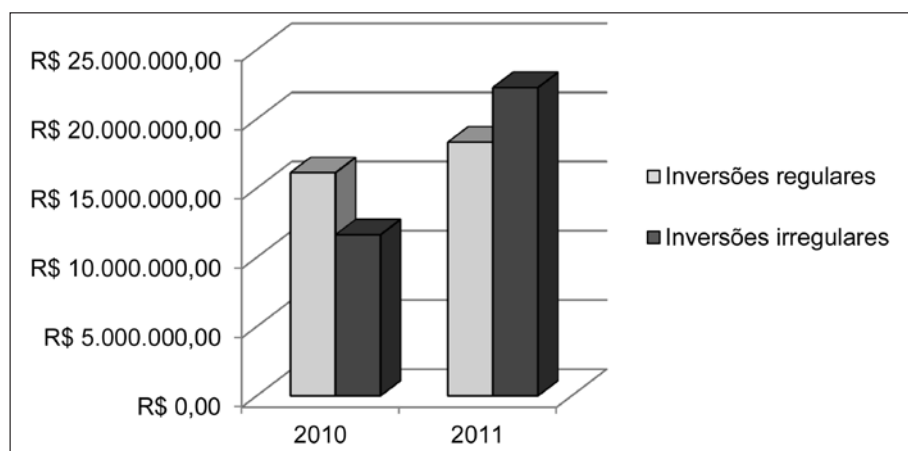


Gráfico 4.1 – Comparação entre valores das inversões e sua regularidade (2010 e 2011)

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

Realizando esse exercício, verificamos que R\$ 33.506.472,17 na inversão da ordem cronológica podem ser justificados como serviços essenciais e que

R\$ 34.502.017,83 caracterizam-se como inversões irregulares, pois o objeto dos contratos não se enquadra, na disposição do artigo 10 da Lei nº 7.783/89, como manutenção de serviços essenciais. Não foi possível caracterizar R\$ 13.519.864,15 em inversões por questões técnicas, como falta de publicação, impossibilidade de acesso ao conteúdo dos arquivos etc.

Há um claro acréscimo de um ano para o outro no numerário invertido, seja ele regular ou irregular. Foram cerca de R\$ 2 milhões a mais em inversões regulares e aproximadamente R\$ 10 milhões em inversões irregulares. Cumpre destacar que, em 2010, as inversões regulares foram quase R\$ 4,5 milhões acima do invertido irregularmente, ao passo que, em 2011, o quadro se inverte, tendo as inversões irregulares superado as regulares em cerca de R\$ 4,1 milhões. Independente de se tratar de manutenção de serviços essenciais ou não, questiona-se a probidade da Prefeitura de Marília ao aumentar as inversões e os valores de um ano para o outro. Cada inversão representa um pagamento que deixa de ser feito à pessoa, física ou jurídica, que já prestou sua obrigação. Essa atitude desestimula o caráter competitivo da licitação, pois, sem viabilidade de receber seus pagamentos, muitas pessoas e empresas desistem de contratar com o setor público.

Especificamente, somando todos os valores regulares do biênio 2010-2011 e comparando com todos os valores irregulares de 2010-2011, temos os resultados demonstrados no Gráfico 4.2.

Este gráfico demonstra, de maneira comparada, os valores de cada ano e sua regularidade. Nota-se a preponderância da linha —◆— (irregular 2011) sobre a maior parte do gráfico, ao passo que há dois picos, ambos no mês de março (—●— e —■—), no valor regular invertido. Em 2010, isso ocorreu por conta de duas inversões da Secretaria Municipal de Educação, no valor de R\$ 1.943.646,42, em favor da empresa SP Alimentação, investigada por conta de possível fraude no fornecimento de merendas escolares.<sup>21</sup>

A questão levantada logo no início deste capítulo, sobre a relação entre número de inversões e seus valores pode agora ser respondida. Enquanto o número de inversões regulares foi cerca de 67% do número de inversões irregulares, os valores foram muito próximos entre si, sendo R\$ 33,5 milhões gastos em serviços essenciais e R\$ 34,5 milhões não pertinentes a serviços essenciais. Por que houve essa diferença? A questão está no alto gasto com combustíveis, *softwares* de gestão municipal, alimentação e medicamentos. Ao passo que o gasto com alimentação e medicamentos acaba sendo necessário, mas foi mal planejado, questiona-se o alto gasto com combustíveis e *softwares* de gestão. No caso de

---

21. Sobre este assunto, ver o Capítulo 3 deste livro.

*software*, a Prefeitura deveria utilizar os livres, os quais não necessitam de renovação de licença de forma periódica. Há também a opção de *software* grátis, a qual já vem sendo utilizada com sucesso pelo governo federal.

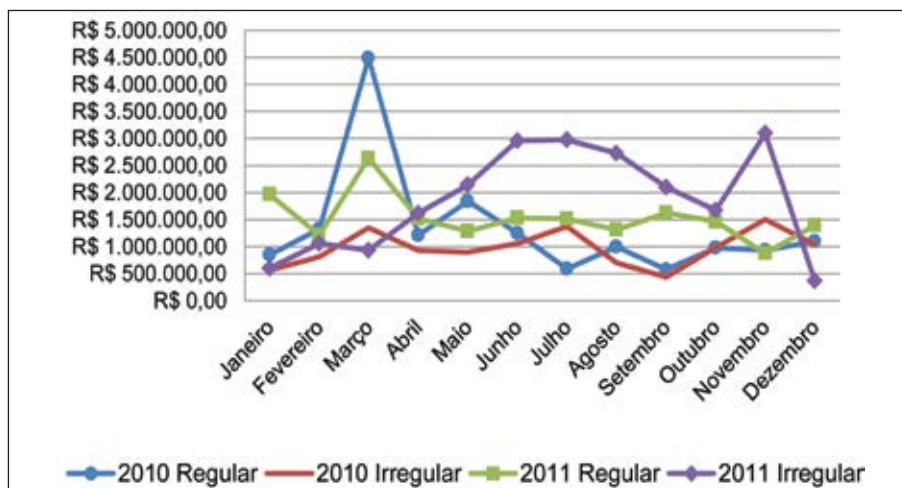


Gráfico 4.2 – Comparação entre a regularidade de inversões e valores mensais do biênio 2010-2011

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

Dando continuidade à análise, passa-se à aferição da relação entre inversões e órgãos da administração pública municipal. Para tal, separam-se as inversões do biênio 2010-2011 por órgãos das administrações diretas, separando-as por secretarias, Procuradoria Geral do Município e Gabinete do Prefeito e Dependências. Com isso, visamos demonstrar a quantidade de inversões realizadas em cada órgão e apontar outras peculiaridades.

Primeiramente deve-se esclarecer um ponto importante. Não foi possível determinar com exatidão quais secretarias foram beneficiadas por cada inversão. Uma mesma secretaria recebeu o objeto mais de uma vez, no decorrer do ano, ou o recebeu em conjunto com outras secretarias. Isso faz com que a contagem por secretaria resulte no valor maior do que o efetivamente apurado, pois trata-se de “dupla contagem”.

Com isso, dividindo as inversões entre as secretarias (divisões), contabilizou-se o total de 1.131 no ano de 2010 e o total de 1.822 em 2011, que somados chegaram a 2.953 inversões por órgãos no biênio (são 823 inversões contadas a mais do que o total real).

Tabela 4.3 – Total de inversões contabilizadas por órgãos entre 2010 e 2011

	2010	2011
GPD	44	35
PGM	12	16
SMA	104	169
Smapa	18	16
Smas	37	50
SMCT	48	50
SME	186	398
Smep	7	6
Smel	17	21
SMF	48	49
SMGTI	1	23
Smic	2	5
Smop	167	249
Smpu	11	17
SMS	152	385
SMSU	48	108
SMMA	53	67
SMJ	79	114
Codemar	96	41
Daem	1	3
Total	1.131	1.822

Por meio da Tabela 4.3 pode-se apontar que houve, no valor total de inversões, um crescimento de 61% de um ano ao outro. Esse fato vem acompanhado do crescimento das inversões em quase todos os órgãos e, dentre esses, destaca-se grande aumento em sete secretarias: SMA,<sup>22</sup> SME,<sup>23</sup> SMGTI,<sup>24</sup> Smop,<sup>25</sup> SMS,<sup>26</sup>

22. Secretaria Municipal de Administração.

23. Secretaria Municipal de Educação.

24. Secretaria de Governo, Trabalho e Inclusão.

25. Secretaria Municipal de Obras Públicas.

26. Secretaria Municipal de Saúde.

SMSU<sup>27</sup> e SMJ.<sup>28</sup> Na SMA houve um acréscimo de 62,5%; na SME houve um crescimento de 114%; na SMGTI houve um aumento de 2.200%; a Smop teve um crescimento de 49%; a SMS teve um acréscimo de 153%; a SMSU teve aumento de 125%; e a SMJ obteve um aumento de 44%.

É importante frisar que o número de inversões efetuado por um órgão não possui relação direta com o valor do pagamento. A SMJ, por exemplo, foi beneficiada 193 vezes no biênio. Entretanto, em sua maioria, foram valores baixos, como contratação de instrutores e auxiliares técnicos em diversas áreas, em que o valor individual varia de R\$ 100,00 a R\$ 5.000,00.

Dessa forma, passa-se para a parte final da análise: quais empresas foram as mais beneficiadas com as inversões? As dez empresas que mais receberam em 2010 foram:

Tabela 4.4 – Dez empresas que mais receberam verbas por inversões irregulares em 2010

Maripav Pavimentação e Construção Ltda.	R\$ 3.345.939,85
Constroeste Construtora e Participações Ltda.	R\$ 1.730.882,83
Ambiental Sudeste Controle de Pragas Ltda. – ME	R\$ 611.195,52
Searom Construtora Ltda.	R\$ 575.547,83
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.	R\$ 413.000,00
Engetrin Engenharia e Construções Ltda.	R\$ 314.898,75
Nelmo Engenharia e Construções Ltda. – EPP	R\$ 310.220,09
Home Mídia Propaganda Ltda. – EPP	R\$ 253.966,75
Cofel Construtora Ltda.	R\$ 242.149,78
Fibrasil Indústria e Comércio Ltda.	R\$ 216.708,80

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

Essas empresas representam R\$ 8.014.510,20, correspondendo a 24% do valor de todas as inversões de 2010. Ou seja, apenas essas dez empresas consomem um quarto de tudo o que foi gasto, contando as inversões regulares, irregulares e não aferidas. Calculando apenas sobre o valor das inversões irregulares, os R\$ 8.014.510,20 recebidos por essas empresas equivalem a 67% do valor total irregular de 2010.

27. Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

28. Secretaria Municipal de Juventude.

Já em 2011, as dez empresas que mais receberam dinheiro em inversões irregulares são mostradas na Tabela 4.5.

Ao todo, essas empresas receberam R\$ 11.923.820,82 ou 24,5% do total de inversões de 2011. Esse dado mostra que houve uma ampliação pequena no recebido por essas empresas nesse ano. Calculando sobre o valor irregular, só essas dez empresas receberam 52,5% de todas as inversões irregulares de 2011.

Tabela 4.5 – Dez empresas que mais receberam verbas por inversões irregulares em 2011

Proseg Serviços Ltda.	R\$ 3.483.181,20
Construtora Banfor Ltda.	R\$ 2.520.779,77
Construtora Passarelli Ltda.	R\$ 1.605.356,78
Searom Construtora Ltda.	R\$ 1.071.181,98
Auto Mecânica São Carlos de Marília Ltda. – ME	R\$ 1.038.348,79
Maripav Pavimentação e Construção Ltda.	R\$ 802.709,31
EPC Construções Ltda.	R\$ 775.443,70
Tesc Sistemas de Controle Ltda.	R\$ 215.644,94
Home Mídia Propaganda Ltda. – EPP	R\$ 205.674,35
Marajó Bella Via Automóveis Ltda.	R\$ 205.500,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Marília.

Três empresas apareceram nos dois anos: Home Mídia Propaganda Ltda. – EPP; Maripav Pavimentação e Construção Ltda.; e Searom Construtora Ltda. E respondem por R\$ 6.255.020,07, 18% das inversões irregulares do biênio 2010-2011.

A empresa Home Mídia Propaganda Ltda. – EPP, presente em ambas as tabelas, já foi alvo de investigações do Observatório da Gestão Pública, no Dossiê da Mídia, trabalho que expõe os gastos da Prefeitura com os meios de comunicação, demonstrando a influência da Prefeitura sobre a mídia local. Como vimos no Capítulo 2, essa empresa é vencedora do Pregão nº 033/2010, tendo recebido no biênio o valor total de R\$ 459.641,10. Esses R\$ 460 mil reais foram pagos em duas inversões irregulares, uma em 2010 e outra em 2011.

A Maripav Pavimentação e Construção Ltda. recebeu R\$ 4.148.649,16. Já a Searom Construtora Ltda. recebeu R\$ 1.646.729,81 no biênio.

No tocante à atividade das empresas, a maioria delas são empreiteiras: em 2010 foram seis: Maripav Pavimentação e Construção Ltda.; Constroeste

Construtora e Participações Ltda.; Searom Construtora Ltda.; Engetrin Engenharia e Construções Ltda.; Nelmo Engenharia e Construções Ltda. – EPP; e Cofel Construtora Ltda. – as quais receberam R\$ 6.519.639,13, ou seja, 54,5% das inversões irregulares; e, em 2011, foram cinco: Maripav Pavimentação e Construção Ltda.; Construtora Banfor Ltda.; Construtora Passarelli Ltda.; Searom Construtora Ltda.; e EPC Construções Ltda. – que responderam por 30% das inversões irregulares e receberam R\$ 6.775.471,54. Somente as empreiteiras responderam por 38,5% das inversões irregulares, em um total de R\$ 13.295.110,67.

Em 2011, a mecânica de carros Auto Mecânica São Carlos de Marília Ltda. – ME recebeu R\$ 1.243.848,79. Esse dado é importante, pois a Prefeitura inverteu no ano anterior R\$ 413.000,00 para Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda., e, em 2011, R\$ 205.500,00 para Marajó Bella Via Automóveis Ltda. nos procedimentos Pregão nº 122/2010, Pregão nº 140/2010, Pregão nº 154/2009, Pregão nº 159/2009 e Pregão nº 043/2011 para a aquisição de diversos veículos automotores.

A Proseg Serviços Ltda., empresa “campeã” de 2011, recebeu sozinha, aproximadamente, R\$ 3,5 milhões. Essa empresa ganhou o Pregão nº 14/2011, cujo objeto era a prestação de serviços de zeladoria nas unidades escolares (Proposta de R\$ 8.510.000,00).

Finalmente, três empresas, Ambiental Sudeste Controle de Pragas Ltda. – ME, Fibrasil Indústria e Comércio Ltda. e Tesc Sistemas de Controle Ltda., receberam R\$ 4.529.730,46 ou o equivalente a 38% do recebido pelas empresas em 2011. A Ambiental Sudeste prestou serviços para o combate aos mosquitos da dengue e da febre amarela. Apesar da importância desses serviços de combate a esses males que tanto afligem nossa região, o objeto do contrato não configura serviços essenciais. A Fibrasil ganhou o Pregão nº 64/2010 e forneceu uniformes escolares, contudo, a divisão que realizou a inversão foi o Gabinete do Prefeito e Dependências, o que é estranho, pois o objeto dessa licitação tem relação direta com a Secretaria Municipal de Educação e não com o Gabinete do Prefeito. Por fim, a Tesc Sistemas participou da Tomada de Preços nº 06/2009, cujo objeto era a instalação de sinalização rododiferroviária, com controlador de passagem em nível e cancela, no cruzamento das avenidas Sanches Cibantos com a República.

O ponto central de análise das Tabelas 4.4 e 4.5 reside no fato de que nenhuma das empresas mencionadas produz, como atividade preponderante da empresa, bens ou serviços enquadrados no artigo 10 da Lei nº 7.783/89, revelando clara violação à lei. Por que então, receberam antes de outras empresas que já estavam na fila? Esta é a questão que deve ser respondida por nossos administradores públicos e averiguada pelo Ministério Público.

#### 4.4. Pontos controvertidos

Diante do exposto, suspeita-se que a Prefeitura esteja se valendo de seu poder como ente público para gerir interesses escusos, à custa de fornecedores. Primeiro, porque não existe a possibilidade de emprego da mesma justificativa para deixar de pagar ao empresário que cumpriu sua parte no contrato e culminar por pagar outra empresa, sem que isso necessariamente represente uma necessidade para o Município.

Da mesma forma, as empresas que mais receberam dinheiro em inversões irregulares não se enquadram nos setores essenciais, como medicamentos e alimentos, mas de engenharia, propaganda e mecânica de autos.

Os gestores públicos não podem eximir-se de sua culpa, uma vez que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe: “Artigo 3º – Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

O que também merece destaque é que, segundo notícia veiculada pela emissora TV Tem de Marília em 3 de outubro de 2011 e em 5 de outubro de 2011, empreiteiras supostamente pagavam propina ao titular da Secretaria da Fazenda de Marília. Segundo a notícia, o Ministério Público estaria investigando por denúncia dos próprios empresários que supostamente pagariam propina ao secretário para que ele liberasse os pagamentos para as empresas. O suposto esquema funcionaria da seguinte forma:

- 1) Uma empresa participa de uma licitação e vence. Cumprindo sua parte no contrato, ela fornece o bem/serviço estipulado pelo edital;

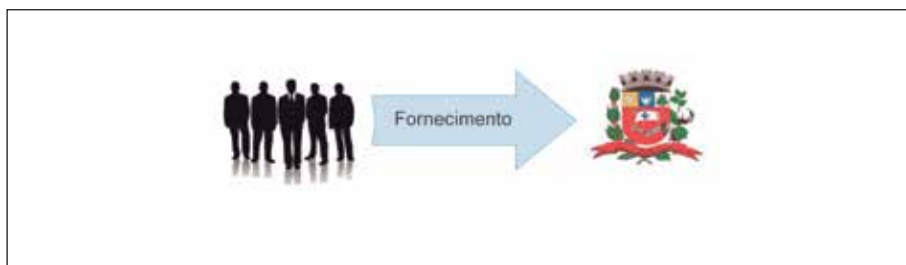


Figura 4.1 – Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos

- 2) Entregue o produto/serviço, e após a verificação, a empresa fornecedora passa a ter o direito a receber o pagamento. Para tal, ela emite uma nota de empenho, que é um documento utilizado para a cobrança do produto/serviço.

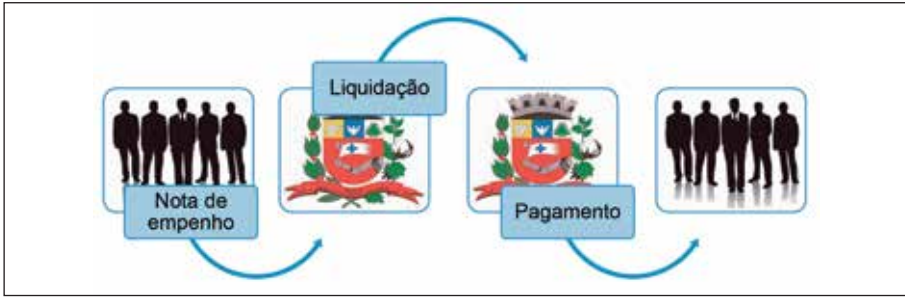


Figura 4.2 – Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos

- 3) O setor de pagamentos recebe a nota de empenho e dá processamento, fazendo a liquidação, que é a autorização de pagamento, e finalmente o pagamento. Entretanto, conforme a denúncia, o responsável pela liberação realizava o pagamento na data prevista só mediante o recebimento de vantagem ilícita.

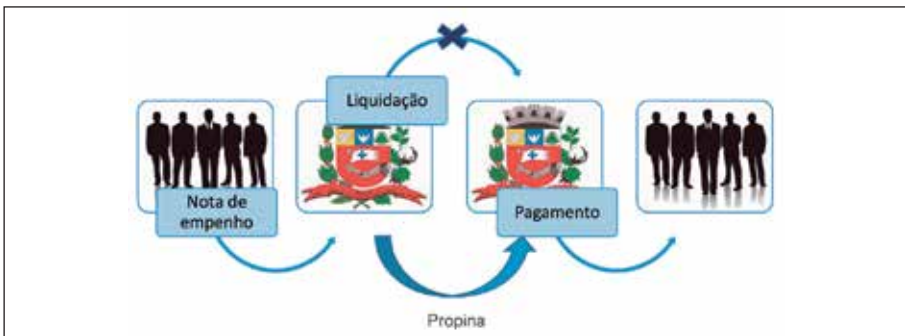


Figura 4.3 – Esquema de desvio de recursos nas inversões da ordem de pagamentos

A descoberta desse esquema gerou a prisão do chefe de Gabinete e secretário Municipal da Fazenda da gestão Bulgareli. Ou seja, as inversões de ordem cronológica de pagamento estiveram na base de um esquema de cobrança de propina na Prefeitura de Marília.

Como salientamos antes, outra investigação do Ministério Público diz respeito aos pagamentos a automecânicas. Já foi denunciado o gasto altíssimo com reparos e peças de veículos na matéria “Oficina para uns, propaganda para outros?”, publicada em 27/6/2011.<sup>29</sup> Atualmente, o MP, por denúncia do OGP,

29. Disponível em <[www.igepri.org/observatorio/?p=2910](http://www.igepri.org/observatorio/?p=2910)>.

investiga os pagamentos feitos pela Prefeitura à Auto Mecânica São Carlos de Marília Ltda. – ME, no valor de, aproximadamente, R\$ 3,5 milhões, dos quais R\$ 1,2 milhão em inversões irregulares. Por que foram gastos milhões de reais em manutenção e conserto de veículos se a Prefeitura, no mesmo período, adquiriu tantos veículos novos? Será que os veículos novos eram de má qualidade? Esses veículos não estavam em garantia de fábrica? Ou será que existem outros interesses envolvidos?<sup>30</sup>

Já a empresa Home Mídia Propaganda Ltda. – EPP ganhou, em 2010, R\$ 459.641,10 por vencer o Pregão nº 033/2010, o qual foi praticamente pago como inversão irregular. Questiona-se sobre os porquês que levaram o Gabinete do Prefeito a promover tamanha publicidade e ainda pagá-la preterindo a ordem de pagamentos, deixando de cumprir seus compromissos com vários fornecedores. Quais seriam os motivos para tal? Será que novamente havia outros interesses por trás de tais decisões? Quais benefícios poderiam ter sido auferidos, tanto para o Gabinete, quanto para a empresa? Quem se beneficia com meio milhão de reais gastos em propaganda e pagos pelo Gabinete?<sup>31</sup>

Além dos dados discriminados, também se verificam a seguir algumas inversões que, pelo objeto, são consideradas regulares, entretanto também em desacordo com a secretaria ou órgão responsável pelo contrato:

- Em fevereiro de 2010, a inversão com publicação de número 171 do *Diário Oficial do Município de Marília (Domm)* feita pelo Gabinete do Prefeito e Dependências e pela Secretaria Municipal de Educação para o fornecimento de ovos para o Corpo de Bombeiros no valor de R\$ 6.928,80. Aqui a inversão é regular, segundo o artigo 10, inciso III, da Lei nº 7.783/89, que considera “distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos” atividade essencial. De fato, porém, é incorreto a SME contratar um objeto para fornecer alimentos ao Corpo de Bombeiros, visto que está fora de suas atribuições.
- Em junho de 2010, as secretarias municipais de Assistência Social, de Educação, de Obras Públicas e de Administração, na publicação de número 254 do *Diário Oficial*, inverteram a quantia de R\$ 63.365,00 para registro de preços para eventual aquisição de cesta básica destinada à Secretaria Municipal de Assistência Social. O objeto é regular, porém não

30. O Observatório da Gestão Pública apurou esse fato e o encaminhou ao Ministério Público Estadual, o qual abriu procedimento de investigação.

31. Como salientamos, essa discussão está desenvolvida no Capítulo 2 deste livro.

é adequado que as secretarias supramencionadas deixem de comprar objetos de suas obrigações para favorecer outros órgãos.

- Em dezembro de 2010, a Secretaria Municipal de Educação inverteu, na publicação de número 188 do *Domm*, o valor de R\$ 4.010,00 para registro de preços para eventual aquisição de medicamentos – Grupo 20. O objeto também aqui é considerado regular, mas não é de responsabilidade da SME comprar medicamentos, mas sim da SMS.
- No mês de junho de 2011, a SMCT inverteu, na publicação de número 498 do *Domm*, o valor de R\$ 217.526,94 para o fornecimento de material e mão de obra para implantação de um dispositivo em nível, tipo rotatória para retorno e acesso a bairros da cidade. Nesse caso, a inversão é irregular, pois não é considerado essencial segundo o rol da Lei nº 7.783/89 e também é incorreto permitir que a SMCT contrate uma obra que não tem relação alguma com suas responsabilidades.
- Em outubro de 2011, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano inverteu, na publicação de número 579 do *Domm*, o valor de R\$ 35.600,00 para a aquisição de estetoscópios. A inversão, além de ser irregular, também é incorreta, visto que esses instrumentos são de atribuição da SMS.
- Nesse mesmo mês, mais uma vez, a SMCT, agora na publicação 584 do *Diário Oficial*, inverteu o valor de R\$ 1.904,87 para o fornecimento de material e mão de obra para implantação de um dispositivo em nível, tipo rotatória para retorno e acesso a bairros da cidade. Novamente, a inversão não é só irregular, como também o ato do contrato da SMCT da referida obra é ilegal.
- Em dezembro de 2011, a SMPU, na publicação de número 622 do *Domm*, inverteu o valor de R\$ 35.600,00 para adquirir estetoscópios. Como já mencionado, a inversão é irregular e a atividade da empresa para com o objeto é incorreta.

Essas peculiaridades somam o montante de R\$ 364.935,61 que deixou de ser aplicado devidamente pelas secretarias apontadas, cobrindo possíveis “rombos” das secretarias que seriam realmente responsáveis pela compra dos objetos citados. Além de irregular, demonstra a falta de planejamento da administração municipal.

## Considerações finais

Fazer uso da exceção de maneira a frustrar pagamentos por motivos políticos ou pessoais constitui ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade ao dar preferência a um ente privado em detrimento de outro.

Segundo Lopes de Torres (2009, p.37):

O legislador deixou claro aquilo que seria óbvio pela obrigação de respeito à impessoalidade, ou seja, a necessidade de que o administrador respeite a ordem cronológica dos pagamentos, evitando beneficiamentos indevidos. Deve-se dar relevância especial a esse trecho da LLCA; em primeiro, porque é cediço que muitas unidades administrativas desrespeitam totalmente o critério cronológico quando da liberação de pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço, preferindo obrigações mais antigas, em favor daquelas contraídas em período mais recente, por particulares “mais próximos” do núcleo daquele Poder. Essa prática é odiosa e fomenta a corrupção, através de financiamentos escusos e propinas que subvertem a moralidade administrativa em troca da “amizade do rei”.

A administração tem o dever de agir com eficiência e moralidade. Os representantes do povo eleitos de quatro em quatro anos para os poderes Legislativo e Executivo deveriam zelar pelo erário, pelo patrimônio coletivo. Burlando uma regra prevista em lei, esses representantes estariam quebrando a confiança depositada neles, causando dano à coletividade.

Tais atitudes são comuns em governos de mentalidade pequena e provinciana, os quais tratam o erário como coisa própria, arvorando-se na condição de autoridade e nas prerrogativas que a fazenda tem, enquanto devedora, como a possibilidade de pagar as obrigações reconhecidas pela Justiça através dos intermináveis precatórios. (Lopes de Torres, 2009, p.37)

O desembargador Rebouças de Carvalho, da 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, na apelação 994.08.181403-6, decidiu da seguinte forma:

conquanto os atos e contratos administrativos sejam regulados pelos princípios de Direito Público relativos à supremacia do interesse público em detrimento ao do particular, não há qualquer previsão em nosso ordenamento jurídico, sequer um princípio que autorize a Administração a descumprir os contratos firmados,

a tornar-se inadimplente sem justificar um fato concreto que autorize o descumprimento da obrigação por ela assumida.

Ainda que realmente existam serviços essenciais, os quais o bem-estar da população local não pode dispensar, utilizar a mesma explicação exaustivamente para inverter a ordem de pagamentos e beneficiar terceiros, enquadra-se no tipo de atitude de “mentalidade pequena e provinciana”, como exposto por Lopes de Torres. A administração pública não pode alegar a “manutenção de serviços essenciais” toda vez que for modificar a ordem cronológica de pagamentos. Esse procedimento é, no mínimo, falta de planejamento. Entretanto, como vimos em um caso concreto, tratou-se do uso do argumento para o recebimento de propina.

Nesse sentido, frustrar a ordem de pagamentos de maneira arbitrária, sem a devida justificativa, com intuito de beneficiar uns em prejuízo de outros, constitui crime previsto no artigo 92 da Lei de Licitações:

Art. 92 – Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em Lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no artigo 121 desta Lei:

Pena – detenção, de dois a quatro anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Segundo Justen Filho (2009, p.872),

o crime configura-se pela ação ou omissão que produzam vantagem indevida para o contratado. Admitir significa aceitar, de modo expresso ou implícito. Possibilitar indica permitir ou dar oportunidade. Dar causa abrange qualquer ação ou omissão que acarrete o resultado danoso.

Segundo Pereira Júnior (2007), essa norma penal é incriminadora, de caráter geral. O que se pretende proteger com essa norma penal, primeiramente, é o Estado e, secundariamente, o particular que teve seu pagamento preterido. No caso, pune-se o funcionário público que atente contra a moralidade da administração pública. É necessário, para esse crime, que exista vontade por parte do

agente público de intencionalmente atribuir vantagem indevida. O contratante que recebe a vantagem indevida também responde nos mesmos moldes do agente público e também é necessária a vontade de causar dano ao erário.

Ainda segundo o entendimento de Pereira Júnior (2007, p.913): “A concessão de vantagem em situação diversa dará ensejo a outra infração penal, que poderá ser o peculato (artigo 312 do Código Penal), a corrupção passiva (artigo 317 do Código Penal) ou prevaricação (artigo 319 do Código Penal)”.

Segundo Jesus (2003), peculato é o crime cometido por funcionário público que, em razão do cargo, apropria-se ou desvia coisa móvel (como dinheiro), em proveito próprio ou alheio. Já corrupção passiva se caracteriza pela solicitação ou recebimento de vantagem indevida em razão do cargo ou ainda aceitar promessa de recebê-la. Por fim, prevaricação é o retardamento ou a inação da autoridade pública quando deveria praticar determinado ato ou praticá-lo contra disposição expressa em lei, para satisfazer interesses pessoais, como no caso das inversões em desconformidade com a Lei nº 7.783, de 1989.

Os gestores de Marília parecem ter utilizado seus cargos para auferir vantagens impróprias, colocando os pagamentos dos serviços prestados pelos particulares como moeda de troca, preterindo os pagamentos vencidos e exigíveis por aqueles que se submetem ao sistema. Isso posto, pode-se concluir que a Prefeitura de Marília realizou inversões irregulares, ilegais, contrárias à ordem jurídica e constitucional da cidade, do estado e do país. Não se pode permitir que os gestores públicos utilizem os pagamentos, que é direito de todo aquele que cumpriu sua obrigação, como moeda de negociação, tornando a Prefeitura um balcão de vendas de valores liquidados. Há a necessidade de se moralizar o setor de pagamentos e corrigir essas irregularidades, para que, no futuro, quem por direito venceu uma licitação e tenha prestado sua obrigação receba o devido pagamento.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

- BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 994.08.181403-6. Recorrente: Prefeitura Municipal de Osasco e Claer Lavanderia Hospitalar Ltda. Recorrido: Prefeitura Municipal de Osasco e Claer Lavanderia Hospitalar Ltda. Relator: Rebouças de Carvalho. São Paulo, 30 de junho de 2010.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (Igepri). Observatório da Gestão Pública. *Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília, 2010*. Marília, 2011. 46p. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/wp-content/uploads/2011/05/dossiemiadiaobservatoriodagestaopublica.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Observatório da Gestão Pública. *Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília, 2006-2011*. Marília, 2011. 96p. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/wp-content/uploads/downloads/2012/03/Auditoria-dos-Gastos-P%C3%BAblicos-com-Merenda-2006-2011.pdf>>. Acesso em 16/6/2013.
- JESUS, Damásio E. *Direito Penal*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13.ed. São Paulo: Dialética, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.
- LOPES DE TORRES, Ronny C. *Leis de licitações públicas comentadas*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2009.
- MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- OBSERVATÓRIO DA GESTÃO PÚBLICA (OGP). *Auditoria dos gastos públicos com merenda escolar*. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=6825>>. Acesso em 28/5/2012.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *A ordem cronológica nos pagamentos da administração pública*. Disponível em <[http://www.migalhas.com.br/mostra\\_noticia\\_articuladas.aspx?cod=8174](http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=8174)>. Acesso em 12/3/2010.
- PEREIRA JÚNIOR, J. T. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 7.ed. São Paulo: Renovar, 2007.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL. Prefeitura Municipal de Marília. *Diário Oficial do Município de Marília* (vários). Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br>>. Acesso em várias datas.

TV TEM. *Matéria sobre o afastamento de Nelson Grancieri*. TV Tem, 3/10/11. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=Yxnd62zQ4p4>>. Acesso em 10/10/2011.

\_\_\_\_\_. *Matéria sobre afastamento de Nelson Grancieri*. TV Tem, 5/10/11. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=47PyaeyBf2s&list=UUg8Nx4IoaKpRUm4gH2klWrg&index=28&feature=plcp>>. Acesso em 10/10/2011.

# 5

## LEIS ORÇAMENTÁRIAS CONTRÁRIAS?<sup>1</sup>

Annie Elissa Pollon Pelissari<sup>2</sup>  
Marcelo Fernandes de Oliveira<sup>3</sup>

### Introdução

Para manter as nossas contas em dia e concretizar planos futuros é fundamental que haja um planejamento de nossas receitas e despesas. Da mesma forma, esse planejamento se faz necessário para um real controle do orçamento da administração pública, de uma maneira que impeça o aumento de dívidas e que favoreça uma programação a longo prazo, que possibilite a concretização linear e contínua das necessidades da sociedade como um todo.

Para isso, basicamente, há três leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA),<sup>4</sup> a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>5</sup> e a Lei Orçamentária Anual

- 
1. Compilação baseada nos trabalhos “Análise do planejamento orçamentário da Prefeitura Municipal de Marília para 2012 (PPA, LDO e LOA)” e “Lei de diretrizes contrárias?”, ambos realizados pelo Observatório da Gestão Pública no ano de 2012.
  2. Graduada em Relações Internacionais pela UNESP. Graduanda em Direito pelo Univem. Foi pesquisadora e bolsista do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri); do Observatório da Gestão Pública (OGP) e do Projeto LicitaFácil. Foi pesquisadora não bolsista, não remunerada do Programa de Iniciação Científica do Univem. *e-mail*: aeppelissari@gmail.com.
  3. Livre-docente em Teoria das Relações Internacionais. Professor da UNESP/campus Marília. Pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) – <www.igepri.org>. Bolsista PQ – Nível 2 do CNPq. Assessor técnico de Gabinete da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. *e-mail*: oliveira.marcelof@gmail.com.
  4. “Artigo 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: §1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”
  5. “Artigo 165 – [...] §2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro

(LOA),<sup>6</sup> as quais devem caminhar juntas, uma respeitando a outra. Entretanto, não basta o conhecimento dessas ferramentas, é necessário que elas sejam manuseadas e observadas com correção pelos administradores públicos. Também é essencial haver um acompanhamento e análise das mesmas pela sociedade civil e pelo Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, executamos dois trabalhos distintos, mas complementares. O primeiro teve como objetivo analisar o curso da execução do planejamento orçamentário municipal de Marília, para o ano de 2012, no que concerne às principais atividades e projetos previstos pelo Poder Executivo, contidos no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Já o segundo trabalho visou comparar as atividades previstas, para o ano de 2013, no PPA 2010-2013 com a LDO 2013, a fim de verificar o cumprimento do planejamento inicial.

## 5.1. Análise do planejamento orçamentário da Prefeitura Municipal de Marília para 2012 (PPA, LDO e LOA)

Para realizar essa análise foi feita uma comparação entre o Plano Plurianual (PPA 2010-2013), elaborado em 2009, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2012) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2012), por meio de uma pesquisa nas seguintes fontes documentais primárias: bancos de dados do Portal da Transparência do Município de Marília e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relativos às prestações de contas realizadas pela administração pública de Marília para o exercício de 2012.

A partir dessa avaliação pudemos constatar, primeiramente, que algumas atividades inicialmente previstas no PPA 2010-2013 não estavam incluídas no orçamento das LDO/LOA para 2012, como podemos observar no Quadro A.

---

subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

6. “Artigo 165 – [...] §5º – A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

Quadro A – Atividades previstas no PPA 2010-2013 ignoradas na LDO e LOA 2012

<i>Atividade</i>	<i>Código</i>	<i>Valor 2012 (R\$)</i>	<i>Total 2010- 2013 (R\$)</i>
Construção Casa da Mulher	08.244.0211.2.245	408.328,02	1.591.225,15
Construção de Escola de Artes	13.392.0206.1.302	50.000,00	100.000,00
Liga de Futebol 7 Society	27.812.0215.2.283	24.000,00	96.000,00
Liga de Futebol de Salão	27.812.0215.2.284	24.000,00	96.000,00
Liga de Futebol	27.812.0215.2.285	96.000,00	384.000,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

Apesar de serem poucas atividades, mais precisamente duas obras (“Construção da Casa da Mulher” e “Construção da Escola de Artes”) e três subvenções (“Liga de Futebol 7 Society”, “Liga de Futebol de Salão” e “Liga de Futebol”), ausentes na LDO e na LOA 2012, mas inicialmente previstas no Plano Plurianual 2010-2013, suas verbas foram remanejadas para outras atividades na LDO e LOA 2012, postergando suas execuções originais.

A “Construção da Casa da Mulher” que, pelo volume de recursos disponibilizados *a priori* no PPA 2010-2013, podemos considerar uma obra de grande porte, seria iniciada em 2012 e finalizada em 2013 com um custo total de R\$ 1.500.000,00, segundo o planejamento inicial, sendo que, só em 2012, seriam desembolsados R\$ 408.000,00. No entanto, depois das modificações realizadas na LDO e LOA 2012, a obra foi suprimida e sua construção ficou sem data prevista para ocorrer. Fato semelhante ocorreu com a “Construção da Escola de Artes”, a qual também deveria iniciar-se nesse ano e ser finalizada em 2013, mas a obra também não aparece mais no planejamento.

O segundo passo visou verificar a execução das obras que estavam contidas no ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e de que maneira elas foram concretizadas: se foram realizadas conforme inicialmente planejadas ou se houve alterações nos valores e prazos previstos. Nosso objetivo aqui foi averiguar não só o planejamento orçamentário burocrático, mas também verificar sua efetividade material: se a atividade prevista foi realizada de fato e em quais circunstâncias financeiras orçamentárias ela ocorreu.

Quadro B – Atividades previstas no PPA e a relação valor orçado com contratado (P indica prazo e valores dentro do planejado; NP indica prazo e valores não condizentes com o planejado)

Atividade	Código	Orçado PPA (R\$)	Processo	Contratado licitação (R\$)	Prazo entrega (dias)	Empreiteira vencedora	Empenho realizado (R\$)	% Aditivo
Cemeec (C)	12.361.0203.1.203	14.373.239,58*	CO-04/07	12.454.239,69	–	CAP	17.479.665,33 (NP)	40,35
Cemeec (Obras externas)	12.361.0203.1.203	3.500.000,00	CO-26/10	2.650.127,00	90	EPC	2.650.127,00 (P)	0
Cemeec (Cadeiras)	12.361.0203.1.203	Sem orçamento	PP-090/11	270.675,00	60	Construções Rymav	270.675,00 (P)	0
Cemeec (Som)	12.361.0203.1.203 12.361.0204.2.219 12.361.0204.2.219	Sem orçamento	PP-171/11	390.492,69	60	F&M	390.492,69 (P)	0
Total							20.790.960,02	
Emef Prof. Égea (C-R)	12.361.0204.1.243	23.369,00	CO-04/10 2010	22.668,67	90	Searom	22.668,67 (P)	0
Emef Isaltino dos Campos (C-R)	12.361.0204.1.284	130.000,00	CO-02/09 2010	170.424,32	150	Searom	170.424,19 (P)	-0,000076
Emef Nivando Santos (C-R)	12.361.0204.1.296	120.000,00	CO-01/09 2011	147.279,32	150	Linsfer	147.279,32 (P)	0
Emei Feijão Arroz (C-R)	12.365.0203.1.247	78.000,00	CO-05/10 2010	65.658,92	120	Kaene	15.977,91 (P)	-75,66
Emei Balão Mágico (C-R)	12.365.0203.1.248	120.000,00	CO-16/10 2010	469.787,62	180	EPC Construções	519.484,22 (NP)	10,57
Emei Beija Flor (C-R)	12.365.0203.1.249	130.000,00	CO-06/11 2010	285.162,56	180	Linsfer	520.325,12 (NP)	82,46
Emei Copo de Leite (C-R)	12.365.0203.1.250	50.000,00	CO-24/10 2010	132.350,85	180	Searom	132.350,85 (P)	0
Emei Criança Feliz (C-R)	12.365.0203.1.251	150.000,00	CO-07/10 2010	57.464,98	120	Kaene	57.464,98 (P)	0
Emei Primavera (C-R)	12.365.0203.1.253	200.000,00	CO-08/10 2010	248.137,28	180	Linsfer	250.963,95 (NP)	1,13

(continua)

(continuação)

Atividade	Código	Orçado PPA (R\$)	Processo	Contratado licitação (R\$)	Prazo entrega (dias)	Empreiteira vencedora	Empenho realizado (R\$)	% Aditivo
Emei Príncipe Mikasa (C-R)	12.365.0203.1.254	400.000,00	CO-03/10 2010	234.418,72	180	Nelmo	287.402,64 (NP)	22,60
Emei Saci Pererê (C-R)	12.365.0203.1.255	80.000,00	CO-09/10 2010	145.672,51	120	Linsfer	170.008,60 (NP)	16,70
Emei Sambalelé (C-R)	12.365.0203.1.256	150.000,00	CO-25/10 2010	571.757,45	180	Nelmo	571.757,45 (P)	0
Berçário Favo de Mel (C-R)	12.365.0203.1.257	120.000,00	CO-10/10 2010	264.275,51	210	Nelmo	298.701,60 (NP)	13,02
Emei Monteiro Lobato (C-R)	12.365.0203.1.258	500.000,00	CO-25/09 2010	408.881,03	180	Linsfer	508.958,42 (NP)	24,47
Creche Irmão Mauricio (C-R)	12.365.0203.1.259	70.000,00	CO-06/10 2010	74.508,69	90	Kaene	90.881,24 (NP)	21,97
Emei Jd. Renata (C)	12.365.0203.1.268	1.245.000,00	CO-08/11 2010	2.681.267,88	360	Engetrin	2.681.267,88 (P)	0
Berçário JD Renata (C)	12.365.0203.1.267	1.245.000,00	CO-08/11 2010	2.681.267,88	360	Engetrin	2.681.267,88 (P)	0
Berçário N. Sra. da Glória (C-R)	12.365.0203.1.293	600.000,00	CO-30/10 2010	501.467,06	240	Engetrin	501.467,06 (P)	0
Emei Pica Pau (C-R)	12.365.0203.1.299	150.000,00	CO-28/10 2011	443.422,85	180	Engetrin	673.204,41 (NP)	51,81
Emef Rua Alexandre Chaia (C)	12.361.0204.1.262	2.165.000,00	CO-19/09 2010/2011	1.743.204,50	240	Engetrin	1.881.906,96 (NP)	7,95
Cozinha Piloto (R-A)	12.122.0202.1.294	200.000,00	TP-01/10 2010	147.793,95	120	Linsfer	178.394,42 (NP)	20,70
Emef Prof. Antonio Moral (C-R)	12.361.0204.1.244	180.000,00	CO-13/10 2010	367.350,00	180	Linsfer	367.349,99 (P)	-0,000027

Legenda: C – construção; R – reforma; A – ampliação.

\* Este valor é referente ao orçamento realizado pela administração que consta no processo licitatório e não no PPA 2010-2013. Isto se deve ao fato de a obra ter sido iniciada antes do PPA 2010-2013.

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

A partir do Quadro B, constatamos que a principal obra, no que concerne aos valores projetados e efetuados, foi a construção do Ginásio de Esportes Cemec. Analisando detalhadamente os gastos efetivados, verificamos falhas no processo de planejamento no tocante ao tempo previsto, bem como no comparativo dos custos planejados com os custos executados, uma vez que ambos desrespeitaram o estabelecido no edital do processo licitatório, considerando que o valor contratado na licitação foi de R\$ 12.454.239,69, mas os valores empenhados e pagos foram de R\$ 17.479.665,33, ou seja, 40,35% acima do contratado.

Nessa perspectiva, a execução dessa obra contraria a Lei nº 8.666/93 em seu artigo 65, parágrafo primeiro, a qual estabelece que os aditivos ao contrato, em caso de construção, não podem ser superiores a 25% do valor contratado. Ainda, ao levarmos em consideração que os recursos utilizados até o momento para a construção do ginásio de esportes são provenientes da Educação, veremos que somente os aditivos concedidos ao contrato totalizam R\$ 5.025.425,64, valor suficiente para realizar as “reformas e ampliações” previstas nos estabelecimentos de ensino municipais contidos no PPA para o primeiro triênio administrativo.

Além disso, conforme o *Diário Oficial do Município de Marília (Domm)*, no dia 30 de maio de 2012, foi concedido mais um “pacote” de aditivos para obras licitadas e iniciadas na administração de Mário Bulgareli (2005-março de 2012), que totalizaram R\$ 1.300.00,00 distribuídos da seguinte forma: Emei Arco Íris (R\$ 80.000,00), Creche Criança Ternura (R\$ 315.000,00), Emei Balão Mágico (R\$ 150.000,00), Emei Sambaleê (R\$ 300.000,00), Berçário Nossa Senhora da Glória (R\$ 100.000,00), Emei Sítio do Pica Pau Amarelo (R\$ 190.000,00), Emei Creche Beija-flor (R\$ 50.000,00) e Emei Branca de Neve (R\$ 135.000,00).

É evidente que, mais uma vez, o planejamento na execução das obras contratadas foi falho, não sendo um fato pontual, mas um padrão, uma constante, a qual torna a concessão de aditivos uma ação rotineira, deslocando recursos de outras obras necessárias e realizáveis que, por falta da verba redimensionada, acabam sendo retiradas do planejamento inicial.

O terceiro passo foi elencar as atividades que estavam previstas no PPA 2010-2013, mas que não haviam sido contratadas até então,<sup>7</sup> ou seja, não saíram do papel.

---

7. Ressalte-se que o presente trabalho foi feito no ano de 2012.

Quadro C – Atividades previstas no PPA 2010-2013 e que não haviam sido realizadas até o momento desta análise

Atividade	Código	Orçado (R\$)	Ano
Emef Zonal Sul S. Domingos (C)	12.361.0204.1.241	2.500.000,00	2010
Emef Prof. Francisco Nasc (C-R)	12.361.0204.1.245	200.000,00	2010
Emef Roberto Cinino (C-R)	12.361.0204.1.246	160.000,00	2010
Emef Prof. Sola (C-R)	12.361.0204.1.295	280.000,00	2011
Emef Olímpio Cruz (C-R)	12.361.0204.1.297	300.000,00	2011
Emef Renny Cordeiro (C-R)	12.361.0204.1.298	600.000,00	2011
Emei Pingo de Gente (C-R)	12.365.0203.1.252	150.000,00	2010
Berçário Zona Sul Jd. Amália (C)	12.365.0203.1.263	1.800.000,00	2011
Berçário Zona Oeste Aeroporto (C)	12.365.0203.1.264	1.600.000,00	2011
Construção de Aterro Sanitário (C)	15.452.0212.1.225	2.300.000,00 2.500.000,00	2010 2011
Emef Capeloza (C-R)	12.361.0204.1.239	150.000,00	2010
Berçário Zona Norte Jd. Julieta (C)	12.365.0203.1.265	1.600.000,00	2011
Emei Creche Jd. Cavalari (C)	12.365.0203.1.266	1.245.000,00	2010
Berçário Zona Norte Jd. Julieta (C)	12.365.0203.1.265	1.600.000,00	2011

Legenda: C – construção; R – reforma.

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

A maior parte das atividades deste quadro é relativa à construção e reforma de escolas e berçários. A falta de execução pode ser resultado do fato de a maioria das obras listadas no Quadro B terem ficado mais caras do que o planejado, em decorrência do mau planejamento orçamentário e execução das obras, já que os desembolsos foram maiores que os esperados, contribuindo para a falta de recursos para a realização das demais.

Já no que diz respeito à Construção do Aterro Sanitário, planejado *a priori* para ser construído durante esse quadriênio administrativo, a sua não construção onera os cofres públicos de maneira significativa, uma vez que o município necessitou construir uma plataforma para transbordo do lixo e pagar o seu deslocamento. E não é só. O transbordo do lixo para a cidade de Guatapar (SP), vencida pela empresa Leão Ambiental S. A. da cidade de Ribeirão Preto (SP), por meio do Pregão Presencial 046/2012, custa aos cofres públicos municipais, anualmente, a quantia de R\$ 9.475.400,00, sendo que a Construção do Aterro Sanitário prevista no PPA 2010-2013, e não realizado até o momento, custaria R\$ 4.500.000,00. Ou seja, se a metade do valor gasto com o transbordo tivesse

sido utilizada para o cumprimento do PPA, o município de Marília já teria construído um aterro sanitário e não necessitaria mais exportar lixo, prática que onera os cofres públicos sem nenhum retorno futuro.

Ambos os casos citados são exemplos clássicos da falta de planejamento do processo orçamentário – PPA, LDO, LOA – em Marília, uma vez que a maioria das obras atrasou em relação ao prazo de execução, causando transtorno aos usuários. Somado a isso, também verificamos a existência de inúmeros aditivos financeiros em obras já mencionadas, o que provoca não apenas um aumento significativo nos desembolsos realizados nesse período à realização das obras iniciadas, mas também contribui para que haja uma disparidade entre o planejado e o executado, onerando os contribuintes.

Outro fator que podemos apontar sobre a falta de recursos para a execução das obras planejadas é o processo de execução orçamentária, o qual nos últimos exercícios financeiros, tanto na administração de Mário Bulgareli, quanto na de Ticiano Toffoli (março a dezembro de 2012), manteve um padrão de gastos correntes elevados, que em muitas vezes ultrapassou o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 54% das Receitas Correntes Líquidas (RCL), representando uma perda da capacidade de investimento público municipal que, aliado a um planejamento orçamentário e execução de obras falhos, resulta em obras mais caras, demoradas e, em alguns casos, inacabadas.

O quarto ponto foi listar as atividades que não estavam previstas inicialmente no PPA, mas foram inseridas e contratadas, devido a leis orçamentárias (LDO e LOA) posteriores (Quadro D).

Quadro D – Atividades não previstas no PPA 2010-2013, mas que foram contratadas

<i>Atividade</i>	<i>Código</i>	<i>Orçado (R\$)</i>	<i>Processo</i>	<i>Contratado (R\$)</i>	<i>Prazo</i>	<i>Empreiteira</i>	<i>Empenho (R\$)</i>	<i>%</i>
Emei Arco Íris (C-R)	12.365.0203.1.332	319.415,15	CO-29/10	236.503,18	180 dias	Engetrin	262.564,77 (NP)	11,01
Emei Branca de Neve (C-R)	12.365.0203.1.333	505.934,85	CO-27/10	374.395,34	180 dias	Engetrin	374.395,34 (P)	0
Emei-Creche Jardim Califórnia (C)	12.365.0203.1.308	1.302.557,47	CO-11/10	1.237.500,00	240 dias	Kaene Nelmo	86.598,78	-93
	12.365.0203.1.308	1.340.795,69	CO-10/11	1.300.504,96	240 dias		1.300.504,96 (P)	0

Legenda: C – construção; R – reforma.

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

Diante dessas atividades, estranhamos o fato de a “Construção Emei Creche do Jardim Califórnia” não ter sido incluída no PPA 2010-2013 desde a sua elaboração, pois logo em seu primeiro ano de vigência (2010) ela foi contratada para ser realizada. Em outras palavras, sabia-se de sua necessidade, porém não a previram como prioridade no planejamento?

O quinto passo foi verificar a possível existência da interrupção de subvenções previstas no PPA e que posteriormente foram suspensas na LDO e LOA de 2012 (Quadro E).

Quadro E – Subvenções previstas no PPA e suspensas na LDO e LOA 2012

<i>Subvenção</i>	<i>Código</i>	<i>2010 (R\$)</i>	<i>2011-2013 (R\$)</i>
Lar da Criança	04.243.0201.2.293	12.000,00	0,00
Anti Drogas	04.244.0201.2.290	12.000,00	0,00
Amor Exigente	04.244.0201.2.291	12.000,00	0,00
Vicentinos	04.244.0201.2.294	12.000,00	0,00
Apac	04.244.0201.2.295	12.000,00	0,00
Budocan	04.244.0201.2.292	12.000,00	0,00
Centro Comunitário São Carlos	04.244.0201.2.297	12.000,00	0,00
Louvor e Glória	04.244.0201.2.298	12.000,00	0,00
Procria São Judas Tadeu	04.244.0201.2.299	12.000,00	0,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

A partir disso, concluímos que, apesar de o PPA ser um planejamento de médio prazo, havia nele algumas previsões de subvenções para várias entidades somente para o exercício financeiro de 2010, contrariando o princípio do planejamento de continuidade das atividades no tempo e prejudicando tais entidades assistenciais, que desenvolvem projetos sociais.

Com os repasses suprimidos na LDO e LOA para os exercícios financeiros após 2010, essas instituições perderam qualquer garantia de repasses, tendo, assim, que arcar com recursos próprios para a sua manutenção. Esse tipo de atitude administrativa denota uma falta de compromisso com a área social, uma vez que os recursos destinados a essas entidades já eram escassos e, com o corte realizado, passaram a ser zero.

O sexto passo foi verificar a existência de atividades não previstas no PPA (2009-2013), que foram inclusas na LDO e LOA para o ano de 2012 (Quadro F).

## Quadro F – Atividades não previstas no PPA, mas incluídas na LDO e LOA 2012

<i>Atividade</i>	<i>Código</i>	<i>Valor</i>
Manutenção das Feiras Livres	20.606.0214.2.305	R\$ 50.000,00
Aditamento de Despesas	08.244.0208.2.308	R\$ 205.000,00
Programa Fortalecendo a Família	08.244.0209.2.304	R\$ 44.000,00
Aditamento Despesas Fundo Criança/Adolescente	08.243.0209.2.308	R\$ 5.500,00
Morador de Rua	08.244.0210.2.302	R\$ 21.000,00
Remuneração de Internos – Fumares	08.244.0210.2.311	R\$ 180.000,00
Aditamento de Despesas	12.122.0202.2.308	R\$ 81.100,00
Uniformes Escolares	12.122.0202.2.310	R\$ 300.000,00
Educação de Jovens e Adultos	12.366.0202.2.301	R\$ 60.000,00
Aditamento de Despesas	12.361.0204.2.308	R\$ 295.000,00
Aditamento de Despesas	27.812.0215.2.308	R\$ 300.000,00
Serviço de Publicidade e Propaganda	04.131.0201.2.309	R\$ 1.700.000,00
Realização de Feiras e Eventos	23.695.0216.2.307	R\$ 225.000,00
Aditamento de Despesas	15.451.0213.2.308	R\$ 70.000,00
Construção Ribeirão dos Índios	17.512.0213.1.319	R\$ 6.000.000,00
Central do Trabalhador	04.122.0218.2.306	R\$ 205.000,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

A lista das atividades do Quadro F demonstra que o PPA inicial falhou no planejamento das atividades ao não incluir no planejamento quadrienal atividades básicas, como “Manutenção das Feiras Livres”, “Uniformes Escolares” e a tão esperada “Construção Ribeirão dos Índios”.

O sétimo passo foi constatar se ocorreram mudanças em relação a unidades executoras de projeto/atividades do PPA em comparação com a LDO 2012 (Quadro G).

## Quadro G – Atividades que constam na LDO com unidades executoras diferentes das que estavam previstas no PPA

<i>Atividade</i>	<i>Código</i>	<i>PPA</i>	<i>LDO</i>
Construção de Aterro Sanitário	15.452.0213.1.225	Obras	Serviços Urbanos
Construção de Casas Populares para Desfavelamento	15.482.0213.1.283	Serviços Urbanos	Obras
Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água	17.512.0213.1.282	Serviços Urbanos	Obras

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2012, LOA 2012.

Nenhuma das atividades citadas foi iniciada, mesmo sendo vitais ao desenvolvimento econômico, social e ambiental da cidade. A não execução do aterro sanitário, por exemplo, implica gasto anual de aproximadamente R\$ 9,4 milhões. Esse gasto não é investimento, mas sim gasto corrente, que não traz nenhum retorno material à cidade. A partir do momento em que a administração pública deixa de investir na construção de um aterro sanitário, seja por falta de planejamento ou capacidade técnica de desenvolver um projeto adequado que consiga as licenças ambientais necessárias, seja por financiamentos federais e estaduais, deixa também de gerar empregos na construção da obra.

Após realizarmos essa análise comparativa entre os elementos básicos do planejamento orçamentário municipal e alinhá-las, constatamos diversos problemas com relação ao planejamento-execução. Entre eles:

- A não inclusão na LDO e LOA de atividades previstas no PPA 2010-2013 inicial, como a “Construção da Casa da Mulher” e da “Construção da Escola de Artes”, bem como subvenções para a “Liga de Futebol 7 Society”, a “Liga de Futebol de Salão” e a “Liga de Futebol”.
- Obras que, na sua maioria, ou não foram iniciadas dentro do ano previsto no PPA inicial ou os valores contratados ficaram acima do orçamento originalmente planejado, revelando que os projetos, sejam eles de reforma ou construção, não foram realizados de maneira detalhada, que previsse os reais gastos a serem realizados, vindo a dificultar a realização de um planejamento de custos eficiente e tornar a reforma, ampliação ou construção mais onerosa e demorada.
- Atrasos na execução de obras que deveriam estar prontas, entre elas o aterro sanitário, mesmo havendo recursos iniciais previstos e destinados à execução delas. No entanto, o trabalho incompleto revela problemas na agilidade de sua realização.
- Cortes de subvenções para atividades assistenciais, tanto no que concerne ao PPA, como à LDO e à LOA. Havia uma previsão orçamentária apenas para o exercício financeiro de 2010 a algumas entidades e nos demais exercícios elas não seriam contempladas com recursos, evidenciando-se uma interrupção nas atividades e ocasionando prejuízo à continuidade das mesmas em médio prazo.
- Atividades contempladas na LDO e na LOA 2012, mas que não estavam previstas no PPA 2010-2013 inicial, as quais vão de atividades simples, como manutenção de feiras livres, a atividades mais complexas e vitais à infraestrutura da cidade, como a construção da Barragem Ribeirão dos Índios, deixando evidentes falhas na elaboração do PPA.

- Atividades importantes, como a “Construção do Aterro Sanitário”, “Construção de Casas para Desfavelamento” e “Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água”, tiveram suas unidades executoras alteradas na LDO e LOA em relação ao previsto no PPA: da Secretaria de Obras Públicas à de Serviços Urbanos no primeiro caso e da Secretaria de Serviços Urbanos à de Obras Públicas nos dois últimos casos. Além disso, podemos constatar que essas atividades pouco ou quase nada evoluíram, refletindo falha no que concerne a suas execuções.

Desse modo, os dados apontados demonstram que o ciclo orçamentário, no que tange à elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), no planejamento das atividades, na destinação de verbas para a sua realização e na manutenção das atividades se mostrou cheio de remendos. Sofreu diversas alterações durante sua vigência, deixando de lado obras necessárias, como a construção da Barragem do Ribeirão dos Índios, ou atividades planejadas para estarem prontas antes de 2012, como o caso do aterro sanitário, que ainda nem havia saído do papel e vinha causando um alto custo de manutenção ao erário e seus contribuintes.

Não obstante, foi possível constatar que os recursos utilizados até o momento para a construção do ginásio de esportes provêm da Educação e que somente os aditivos concedidos ao contrato totalizam R\$ 5.025.425,64, valor suficiente para realizar as reformas e ampliações previstas nos estabelecimentos de ensino municipais contidos no PPA para o primeiro triênio administrativo.

## **5.2. Análise comparativa do PPA 2010-2013 com a LDO 2013**

Para realizar essa segunda análise, foi feita uma comparação entre o PPA 2010-2013 e a LDO 2013, a fim de demonstrar o andamento e cumprimento do planejamento orçamentário no exercício de 2013.

Para fazer a análise comparativa dos valores compreendidos no PPA inicial e na LDO para o ano de 2013 foi escolhido como critério base o Programa de Governo, uma vez que a tabela de valores do Anexo V da LDO 2013 do município de Marília descreve os programas governamentais com a previsão de metas e custos para o exercício dos mesmos de forma consolidada.

A partir disso, como está demonstrado na Tabela 5.1, foi extraída a variação dos valores previstos no PPA e no Anexo V da LDO para o ano de 2013 e, por meio dela, foi possível chegar à variação de recursos por programas de uma lei orçamentária para outra, como pode ser visto na Tabela 5.2.

Tabela 5.1 – Comparação dos valores PPA/LDO 2013 por programas

<i>Programa</i>	<i>Valor total previsto PPA (R\$)</i>	<i>Valor total previsto Anexo V da LDO (R\$)</i>
Encargos Especiais	22.196.637,88	34.634.200,00
Processo Legislativo	1.487.548,13	1.476.000,00
Suporte Administrativo	8.256.181,52	8.803.000,00
Gestão Administrativa e Financeira	45.155.785,71	50.815.900,00
Marília Educa	9.918.531,06	10.295.000,00
Educar e Cuidar	8.539.089,08	20.122.000,00
Educar é Fundamental	63.189.326,87	67.482.000,00
Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida	3.612.691,94	3.227.000,00
Desenvolvimento Turístico e Cultural	2.881.424,88	3.356.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	109.089.260,84	133.533.000,00
Assistência Social Geral	7.566.951,19	9.107.200,00
Programa de Proteção Social Básica	1.208.307,74	1.394.500,00
Programa de Proteção Social Especial	1.480.415,48	1.685.160,00
Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	481.340,50	48.000,00
Proteção Ambiental	3.080.749,82	2.841.000,00
Marília Urbanizada	33.211.587,73	52.748.000,00
Desenvolvimento Rural	1.212.465,48	1.945.000,00
Fomento Esporte Lazer	3.090.821,83	3.264.240,00
Desenvolvimento Socioeconômico	1.623.883,20	1.966.000,00
Cidade da Juventude	1.164.455,05	462.000,00
Políticas Públicas Municipais	1.016.163,28	1.327.000,00
Contribuições	393.000,00	393.000,00
Infraestrutura Administrativa Daem	41.671.455,00	41.671.455,00
Infraestrutura de Obras e Serviços Daem	5.116.645,00	5.116.645,00
Gestão Administrativa – Ipremm	31.024.350,00	31.022.030,00
Proteção Social Especial – Fumares	R\$ 262.000,00	262.000,00
Infraestrutura Urbana – Emdurb	4.792.567,51	3.605.000,00
Gestão Urbana – Emdurb	3.634.942,49	4.113.000,00
Serviços Educacionais – Fumes	100.436.934,00	100.528.000,00
Reserva de Contingência	407.852,50	369.700,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

Dessa forma, concluímos, parcialmente, que a previsão total da receita prevista em 2013 no Anexo V da LDO em comparação com a previsão do PPA para

o mesmo ano cresceu de R\$ 517.203.365,71 para R\$ 597.613.030,00, representando uma variação de R\$ 80.409.664,29 ou um aumento de 15,54%.

Tabela 5.2 – Variações de valores e percentuais na comparação PPA/LDO 2013

<i>Programa</i>	<i>Variação valor comparado PPA/LDO (R\$)</i>	<i>Variação percentual PPA/LDO</i>
Encargos Especiais	12.437.562,12	56%
Processo Legislativo	-11.548,13	-0,77%
Suporte Administrativo	546.818,48	6,62%
Gestão Administrativa e Financeira	5.660.114,29	12,53%
Marília Educa	376.468,94	3,79%
Educar e Cuidar	11.582.910,92	135,64%
Educar é Fundamental	4.292.673,13	6,79%
Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida	-385.691,94	-10,67%
Desenvolvimento Turístico e Cultural	474.575,12	16,47%
Gerenciamento e Promoção da Saúde	24.443.739,16	22,40%
Assistência Social Geral	1.540.248,81	20,35%
Programa de Proteção Social Básica	186.192,26	15,40%
Programa de Proteção Social Especial	204.744,52	13,83%
Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	-433.340,50	-90,02%
Proteção Ambiental	-239.749,82	-7,78%
Marília Urbanizada	19.536.412,27	58,82%
Desenvolvimento Rural	732.534,52	60,41%
Fomento Esporte Lazer	173.418,17	5,61%
Desenvolvimento Socioeconômico	342.116,80	21,06%
Cidade da Juventude	-702.455,05	-60,32%
Políticas Públicas Municipais	310.836,72	30,58%
Contribuições	0,00	0%
Infraestrutura Administrativa Daem	0,00	0%
Infraestrutura de Obras e Serviços Daem	0,00	0%
Gestão Administrativa – Ipremm	-2.320,00	-0,01%
Proteção Social Especial – Fumares	0,00	0%
Infraestrutura Urbana – Emdurb	-1.187.567,51	-24,77%
Gestão Urbana – Emdurb	478.057,51	13,15%
Serviços Educacionais – Fumes	91.066,00	0,09%
Reserva de Contingência	-38.152,50	-9,35%
Total variação	80.409.664,29	15,54%

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

Concluída essa análise geral, passamos para um estudo mais detalhado, visando a destacar as principais mudanças. Para tanto, foi utilizada a tabela do Anexo VI da LDO 2013, que descreve as unidades executoras e ações voltadas ao desenvolvimento de cada programa, com a finalidade de comparar os valores previstos no PPA inicial de 2013 com os valores inseridos na LDO para 2013.

No Programa “Encargos Especiais” houve aumento de 56%. De nove atividades, cinco ficaram com decréscimos, tendo destaque a maior redução de todas as atividades previstas na LDO: “Pagamento de Precatórios do Corpo Legislativo”, que foi de R\$ 578.812,50 para R\$ 18.000,00, apresentando uma redução de 96,89%. Das quatro atividades restantes, duas se mantiveram iguais e outras duas obtiveram aumento, dentre as quais a “Amortização da Dívida de Longo Prazo da Secretaria de Economia e Planejamento” se destaca, passando de R\$ 15.450.000,00 para R\$ 29.450.000,00.

No Programa “Processo Legislativo” houve uma única atividade que refletiu uma diminuição na receita de 0,77%. Na única atividade, “Manutenção do Corpo Legislativo”, houve um pequeno decréscimo de R\$ 1.487.548,13 para R\$ 1.476.000,00. No Programa “Suporte Administrativo” houve aumento de 6,62%. Nas duas atividades previstas, em uma houve aumento: “Manutenção da Secretaria da Câmara”, que passou de R\$ 8.082.537,77 para R\$ 8.633.000,00. E, na outra, houve diminuição, sendo esta a “Reforma do Prédio da Câmara”, que passou de R\$ 173.643,75 para R\$ 170.000,00.

O Programa “Gestão Administrativa e Financeira” obteve aumento de 12,53%. Das 24 atividades, apenas uma não teve alteração no valor, sendo esta a “Construção Reforma Ampliação 10º GI”, previsto para R\$ 10.000,00. Cinco atividades foram inseridas à LDO sem estarem no PPA; dentre essas, quatro foram adiantamentos de despesas, e a quinta foi adicionada para “Serviço de Publicidade e Propaganda” do Gabinete do Prefeito e Dependências no valor de R\$ 1.800.000,00, fato que, somado à redução na “Manutenção da Divulgação e Comunicação do Gabinete do Prefeito e Dependências” de R\$ 2.178.187,22 para R\$ 404.000,00, chama a atenção, uma vez que acaba “trocando seis por meia dúzia”, ou seja, com essa alteração, nada muda.

Nas 18 atividades restantes, todos os valores foram diferentes dos previstos no PPA. Dessas 24, 22 atividades sofreram redução nos seus valores, como a já mencionada “Divulgação e Comunicação do Gabinete do Prefeito e Dependências”. Dessas 24, uma estava prevista no PPA, porém para outros anos (ver Tabela 5.3), sendo esta a “Reforma do Paço Municipal”, no valor de R\$ 70.000,00. Além disso, cinco atividades obtiveram aumento na receita, na qual se destacam a compra de “Cestas Básicas” pela administração, que aumentou de R\$ 5.834.430,00 para R\$ 8.800.000,00, a “Manutenção da Secretaria da Administração”, que

passou de R\$ 19.715.511,40 para R\$ 21.057.000,00, e a “Manutenção da Secretaria de Economia e Planejamento”, que passou de R\$ 344.170,64 para R\$ 447.500,00.

No Programa “Marília Educa”, o orçamento aumentou 3,79%. Das sete atividades, duas delas não estavam previstas no PPA, como compra de “Uniformes Escolares”, no valor de R\$ 300.000,00, e um adiantamento de despesas. Nas outras cinco, houve aumento para a “Manutenção da Apae”, que passou de R\$ 279.566,44 para R\$ 300.000,00. Em todas as outras quatro atividades, a receita foi diminuída, como na “Manutenção do Ensino Médio”, variando de R\$ 98.456,01 para R\$ 96.000,00, “Manutenção dos Serviços Educacionais”, que caiu de R\$ 769.415,49 para R\$ 767.000,00, “Manutenção do Conselho Municipal de Educação”, que passou de R\$ 6.077,53 para R\$ 5.000,00 e a “Manutenção da Merenda Escolar”, que variou de R\$ 8.765.015,59 para R\$ 8.756.000,00.

No Programa “Educar e Cuidar”, houve o maior aumento: 135,64%, como pode ser observado na Tabela 5.2. Nele, estão inseridas nove atividades, dentre as quais uma não está inserida no PPA, um “Adiantamento de Despesas”. Quatro estão previstas no PPA, porém para anos diferentes (ver Tabela 5.3), como a “Construção Emei Zona Norte – Altos do Palmital”, que estava prevista para 2012, a “Construção do Berçário da Zona Sul Jardim Amália” para 2011, a “Construção da Emei Zona Leste Jardim Aeroporto” para 2011 e a “Construção da Cemeec Neusa Maria Bueno Ruiz”, prevista para 2010.

As demais quatro atividades aumentaram a receita, como a “Construção e Reforma da Emei Roda Pião”, que passou de R\$ 90.000,00 para R\$ 190.000,00, a “Construção e Reforma da Emei Bem Te Vi”, que passou de R\$ 90.000,00 para R\$ 190.000,00, a “Construção e Reforma da Emei Amor Perfeito”, que passou de R\$ 90.000,00 para R\$ 190.000,00 e a “Manutenção das Atividades do Ensino Infantil”, que passou de R\$ 8.269.089,08 para R\$ 15.916.000,00.

O Programa “Educar é Fundamental” aumentou 6,79%. Nele estão previstas 14 atividades, e três adiantamentos de despesa não estão inseridos no PPA. Das outras 11 atividades, três se mantiveram com o mesmo valor; uma estava prevista no PPA, mas para 2010, a “Construção e Reforma da Emef Capeloza” (ver Tabela 5.3); quatro diminuíram, nas quais nenhuma teve uma grande variação; e três aumentaram, como a “Construção e Reforma da Emef Prof. Gabaldi”, que passou de R\$ 150.000,00 para R\$ 350.000,00, a “Manutenção do Ensino Fundamental”, que variou de R\$ 10.179.864,86 para R\$ 14.531.000,00 e a “Manutenção do Transporte Escolar”, que passou de R\$ 2.096.748,29 para R\$ 3.094.000,00.

O Programa “Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida” teve uma diminuição de 10,67% na receita total. Das sete atividades, três continuaram com a

mesma previsão e as outras quatro tiveram reduções, dentre as quais três delas chamam atenção: “Construção de Praça de Alimentação” passou de R\$ 253.000,00 para R\$ 100.000,00; e “Construção de Parques” e “Construção de Pontes, Passarelas e Viadutos” passaram de R\$ 200.000,00 no PPA para R\$ 100.000,00 na LDO. Fato alarmante, pois há demanda e, no mínimo, deveria ter permanecido com o mesmo valor.

No Programa “Desenvolvimento Turístico e Cultural” houve aumento de 16,47% sobre a previsão orçamentária do PPA para 2013. Dentre as seis atividades previstas, duas não estavam previstas no PPA, sendo estas um “Aditamento de Despesas” e “Realizações de Eventos e Festividades” no valor de R\$ 955.000,00 (ver Tabela 5.5). Dentre as outras quatro atividades, duas se mantiveram iguais e as outras duas diminuíram, das quais se destaca a redução da receita para o “Teatro Amador Alta Paulista”, que passou de R\$ 2.613,35 no PPA para R\$ 0,00 na LDO.

No Programa “Gerenciamento e Promoção da Saúde” houve aumento de 22,40%. No total, há 25 atividades previstas na LDO, dentre as quais, 12 não estão previstas no PPA, no qual seis são adiantamentos de despesas e as outras seis são: “Atendimento aos Jovens Dependentes Químicos” no valor de R\$ 200.000,00, “Manutenção do Atendimento aos Jovens Dependentes Químicos” no valor de R\$ 800.000,00, “Subvenção à Associação de Pais e Jovens Autistas” no valor de R\$ 735.600,00, “Subvenção à Associação Mariliense de Amor Exigente” no valor de R\$ 24.000,00, “Subvenção à Associação Mariliense Apoio e Assistência Renal” no valor de R\$ 30.000,00 e “Manutenção do Suporte Profilático e Terapêutico” somando R\$ 4.956.000,00. Das outras 13 atividades, quatro continuaram iguais; cinco diminuíram, destacando-se a verba direcionada para a “Associação de Dependentes Químicos”, que passou de R\$ 50.000,00 para R\$ 24.000,00; e a “Manutenção de Serviços de Vigilância Epidemiológica”, que passou de R\$ 3.517.620,22 para R\$ 2.634.000,00. Quatro aumentaram, tendo uma forte elevação na “Manutenção dos Serviços de Saúde”, que foi de R\$ 30.568.280,53 para R\$ 45.107.000,00, e na verba destinada à Associação de Combate ao Câncer de Marília, que era prevista ser de R\$ 8.751,65 e na LDO passou para R\$ 43.200,00.

Na “Assistência Social Geral” observou-se aumento de 20,35%. São oito atividades, das quais duas não estão previstas no PPA, um adiantamento de despesas e “Subvenção à EbadeF” no valor de R\$ 36.000,00. Das outras cinco, uma se manteve igual; três diminuíram, como a “Manutenção dos Conselhos das Comunidades”, que foi de R\$ 10.210,25 para R\$ 8.400,00. As duas atividades restantes tiveram aumento em sua receita, como “Manutenção da Secretaria Municipal de Assistência Social”, que passou de R\$ 7.138.580,53 para R\$ 8.542.000,00.

No Programa “Proteção Social Básica” houve aumento de 15,40%. Das 13 atividades, duas não estavam previstas no PPA, sendo elas o “Programa Fortalecendo a Família” com R\$ 44.000,00 e um adiantamento de despesas. Dentre as outras 11 atividades, uma se manteve igual; três aumentaram, como a verba destinada ao “Centro Comunitário São Judas”, que variou de R\$ 70.499,36 para R\$ 118.000,00, e a “Manutenção do Fundo da Criança e Adolescente”, que passou de R\$ 99.880,00 para R\$ 331.000,00. As outras sete atividades restantes sofreram redução, destacando-se a “Apae”, que passou de R\$ 200.558,54 para R\$ 165.000,00, e o “Cras”, que passou de R\$ 362.137,89 para R\$ 287.000,00.

No Programa de “Proteção Social Especial” houve acréscimo de 13,83%. São 12 atividades, das quais três não estavam previstas no PPA: “Morador de Rua”, com R\$ 21.000,00, um adiantamento de despesas e “Remuneração de Internos da Fumares” com R\$ 180.000,00. Das outras nove, uma permaneceu inalterada e as outras oito sofreram diminuição na receita, como a “Proteção Social ao Idoso”, que passou de R\$ 230.670,28 para R\$ 187.000,00, e o “Lar São Vicente de Paula”, que foi de R\$ 76.212,24 para R\$ 62.700,00.

O Programa “Coordenadoria de Políticas para as Mulheres” foi o que teve a maior redução: 90,02%. Isso ocorre, principalmente, porque o PPA previa duas atividades, dentre as quais a “Implementação de Políticas Públicas para as Mulheres” no valor de R\$ 43.758,25 e a “Construção da Casa da Mulher” com R\$ 437.582,25. Entretanto, na LDO, a “Construção da Casa da Mulher” não é nem mencionada e a “Implementação de Políticas Públicas Mulheres” é reduzida para a receita de R\$ 43.000,00. A LDO também traz uma atividade não prevista no PPA, “Adiantamento de Despesas” no valor de R\$ 5.000,00.

O Programa “Proteção Ambiental” teve a receita total diminuída em 7,78%. Das quatro atividades, uma continuou com a receita igual; uma estava prevista no PPA, mas para o biênio de 2010-2011, sendo esta a “Revitalização do Bosque” (ver Tabela 5.3) prevista na LDO no valor de R\$ 20.000,00; e duas diminuíram, dentre as quais a “Manutenção das Atividades Ambientais”, que passou de R\$ 2.734.889,06 para R\$ 2.551.000,00, e “Paisagismo e Manutenção de Áreas Públicas”, que variou de R\$ 145.860,76 para R\$ 70.000,00.

O Programa “Marília Urbanizada” obteve aumento de 58,82%. Das 22 atividades, três não estão previstas no PPA: sendo dois adiantamentos de despesa e a “Construção Ribeirão dos Índios” no valor de R\$ 6.500.000,00. Das outras 19 atividades, nove se mantiveram com a mesma receita; três diminuíram, dentre as quais se destaca a “Manutenção da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos”, que passou de R\$ 12.545.240,02 para R\$ 9.984.000,00; uma estava prevista no PPA, mas para o biênio de 2010-2011, que corresponde à “Construção de Aterro Sanitário” no valor de R\$ 8.500.000,00, e seis aumentos de

receita, em que se destacam: “Construção de Galerias de Águas Pluviais”, que passou de R\$ 750.000,00 para R\$ 1.750.000,00, “Pavimentação Urbana”, que variou de R\$ 1.291.000,00 para R\$ 3.291.000,00, “Ampliação da Rede Elétrica”, com aumento de R\$ 150.000,00 para R\$ 250.000,00, “Manutenção da Secretaria Municipal de Obras Públicas”, que passou de R\$ 10.868.005,65 para R\$ 11.895.000,00, e “Conservação de Vias Públicas”, que variou de R\$ 4.862.025,00 para R\$ 7.715.000,00.

O Programa “Desenvolvimento Rural” obteve aumento de 60,41%. Isso ocorreu também porque, das nove atividades previstas na LDO, quatro não estavam no PPA: “Manutenção das Feiras Livres” com R\$ 50.000,00, “Realização de Feiras e Eventos” com R\$ 495.000,00, um adiantamento de despesas e “Manutenção de Hortas Comunitárias” com R\$ 30.000,00. Das outras cinco atividades, quatro não mudaram o valor e uma aumentou: “Manutenção da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento” variou de R\$ 961.465,48 para R\$ 1.095.000,00.

O Programa “Fomento Esporte Lazer” cresceu 5,61%. Das 12 atividades, uma não estava prevista no PPA, sendo um adiantamento de despesa, e quatro não estavam previstas na LDO (ver Tabela 5.6), sendo estas a “Liga de Futebol 7 Society” no valor de R\$ 24.000,00, a “Liga Futebol de Salão” no valor de R\$ 24.000,00, a “Liga de Futebol” com R\$ 96.000,00 e o “Xadrez de Marília”, que receberia R\$ 37.200,00. Das oito atividades restantes, cinco se mantiveram iguais, uma aumentou – a “Associação de Esportes Inclusivos”, que foi de R\$ 36.000,00 para R\$ 66.000,00 –, e uma diminuiu – a “Manutenção das Atividades da Secretaria de Esporte e Lazer”, que variou de R\$ 2.549.381,83 para R\$ 2.474.000,00.

A receita do Programa “Desenvolvimento Sócio Econômico” cresceu 21,06%. Das três atividades, a “Realização de Feiras e Eventos”, no valor de R\$ 75.000,00, não estava prevista no PPA. Das outras duas, uma diminuiu e a outra aumentou, sendo que a “Implantação do Distrito Industrial” passou de R\$ 1.100.000,00 para R\$ 1.387.000,00.

No Programa “Cidade da Juventude” ocorreu uma diminuição de 60,32%. Enquanto o PPA previa duas atividades, dentre as quais “Manutenção da Secretaria Municipal da Juventude” com R\$ 364.651,90 e “Agente Jovem Cultura” de R\$ 799.803,15, a LDO só trouxe uma atividade: “Manutenção da Secretaria Municipal da Juventude”, com R\$ 462.000,00. Assim, mesmo tendo aumento significativo na manutenção da secretaria, uma vez que o valor no PPA é de R\$ 364.651,90, a exclusão da atividade “Agente Jovem e Cultura” contribuiu para o resultado negativo da comparação total de previsão de receitas.

O Programa “Políticas Públicas Municipais” teve um aumento de 30,58%. Das cinco atividades, duas não estão previstas no PPA: “Central do Traba-

lhador”, com R\$ 205.000,00, e um adiantamento de despesas. Das outras três, a “Ceprom” aumentou de R\$ 138.567,76 para R\$ 251.000,00, e duas tiveram pequenas diminuições, como a “Manutenção da Secretaria Municipal de Trabalho e Inclusão”, que saiu de R\$ 717.148,69 para R\$ 711.000,00, e a “Bolsa Família”, que variou de R\$ 160.446,83 para R\$ 155.000,00.

Nos Programas “Contribuições”, “Infraestrutura Administrativa do Daem”, “Infraestrutura de Obras e Serviços do Daem” e “Proteção Social Especial da Fumares”, a variação na receita foi de 0%, comparando o PPA com a LDO, fato estranho, uma vez que a receita geral aumentou do PPA para a LDO, e estas atividades teriam de acompanhar um mínimo de crescimento.

No Programa “Gestão Administrativa do Ipemm” houve variação de 0,007%, com um aumento na “Manutenção da Unidade” no valor de R\$ 29.554.166,24 para R\$ 29.555.030,00 e uma redução na “Manutenção dos Recursos Humanos”, que passou de R\$ 1.470.183,76 para R\$ 1.467.000,00.

O Programa “Infraestrutura Urbana da Emdurb” obteve a redução de 24,77%. Das duas atividades previstas na LDO, uma não está inserida no PPA, a qual se refere a “Cestas Básicas”, com o valor de R\$ 100.000,00. A outra atividade, “Manutenção da Unidade”, diminuiu de R\$ 4.792.567,51 no PPA para R\$ 3.505.000,00 na LDO.

No Programa “Gestão Urbana do Emdurb” o aumento na receita foi de 13,15%. Na LDO há nove atividades, dentre as quais duas não estão previstas no PPA, as quais são “Grupo de Apoio e Orientação à Cidadania” no valor de R\$ 810.000,00 e “Manutenção do Cemitério Municipal” no valor de R\$ 375.000,00. No PPA também há duas atividades que não estão previstas na LDO: “Manutenção dos Serviços Funerários”, no valor de R\$ 410.956,89, e “Manutenção do Terminal Urbano”, no valor de R\$ 127.338,77. Das outras sete atividades da LDO, pois, como já dito, duas não estão previstas no PPA, todas as suas receitas diminuíram, como na “Manutenção do Trânsito”, que varia de R\$ 1.684.344,39 para R\$ 1.653.000,00, na “Manutenção do Terminal Rodoviário Urbano”, que passa de R\$ 1.192.353,76 para R\$ 1.075.000,00, na “Manutenção do Complexo de Trânsito”, que passa de R\$ 173.643,77 para R\$ 160.000,00, na “Construção de Casas Populares”, que varia de R\$ 11.576,13 para R\$ 10.000,00, assim como na “Construção da Rede de Esgoto”, na “Ampliação da Rede Elétrica” e “Construção da Rede de Água”, que variam de R\$ 11.576,26 para R\$ 10.000,00.

O Programa “Serviços Educacionais da Fumes” variou o equivalente a 0,09%. Das nove atividades, uma não está presente no PPA: “Subvenções para a Secretaria Municipal de Saúde de Garça”, no valor de R\$ 120.000,00. Das oito atividades, houve apenas um pequeno aumento. Nas outras sete atividades há

apenas reduções, como na “Manutenção da unidade de Atenção Básica”, que varia de R\$ 67.129.284,61 para R\$ 67.108.000,00.

No Programa “Reserva de Contingência” houve uma redução de 9,35%. Das três atividades, uma se manteve igual e as outras duas tiveram uma redução, como na “Reserva de Contingência do Emdurb”, que passou de R\$ 23.152,50 para R\$ 20.000,00; e “Reserva de Contingência da Secretaria Municipal de Economia e Planejamento”, que variou de R\$ 350.000,00 para R\$ 315.000,00.

Tabela 5.3 – Atividades previstas no PPA inicial e LDO, mas ausentes em 2013 no PPA

<i>Programa</i>	<i>Atividade</i>	<i>Ano previsto</i>	<i>Valor LDO para 2013 (R\$)</i>
Gestão Administrativa e Financeira	Reforma do Paço Municipal	2010-2012	70.000,00
Educar e Cuidar	Construção do Cemec Neuza Maria Bueno Ruiz	2010	200.000,00
Educar e Cuidar	Emei Altos do Palmital	2012	1.300.000,00
Educar e Cuidar	Construção Berçário Zona Sul Jardim Amália	2011	1.000.000,00
Educar e Cuidar	Construção Berçário Zona Leste Aeroporto	2011	1.100.000,00
Educar é Fundamental	Construção e Reforma Emef Capeloza	2010	500.000,00
Marília Urbanizada	Construção de Aterro Sanitário	2010-2011	8.500.000,00
Proteção Ambiental	Revitalização do Bosque	2010-2011	20.000,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

Pela Tabela 5.4, que mostra uma síntese da distribuição das atividades comparadas na previsão do PPA inicial com a LDO para 2013 descritas anteriormente, nota-se que, apesar do aumento de receita no valor de R\$ 80.409.664,29, apenas 38 de 279 atividades acompanharam esse crescimento, sendo que em vinte delas houve um aumento muito acima de 15,54%, variando de 48% até 821,45%. Além disso, 56 atividades (48 ausentes no PPA, mas presentes na LDO, mais 8 ausentes na LDO, mas presentes no PPA) nem estavam inicialmente previstas em uma das duas leis orçamentárias. Algo alarmante, visto que a LDO deveria acompanhar as delimitações originais do PPA.

Dessas 56 atividades, tirando um aditamento de despesas no valor de R\$ 51.000,00 e 24 adiantamentos de despesas que totalizam R\$ 1.588.000,00, são 23 atividades previstas na LDO, mas ausentes no PPA, as quais foram deta-

lhadas na Tabela 5.5 e que, juntas, totalizam a quantia de R\$ 18.841.600,00. Já as oito atividades previstas no PPA, mas ausentes na LDO, detalhadas na Tabela 5.6, somam a quantia total de R\$ 1.956.881,06. Portanto, as 56 atividades não inseridas ou no PPA inicial ou na LDO somam a quantia de R\$ 22.437.481,06.

Tabela 5.4 – Distribuição das atividades previstas na comparação do PPA com a LDO (2013)

<i>Programa</i>	<i>Total de atividades</i>	<i>Aumento</i>	<i>Redução</i>	<i>Igual</i>	<i>Previstos no PPA (outros anos)</i>	<i>Ausente no PPA</i>	<i>Ausente na LDO</i>
Encargos Especiais	9	2	5	2			
Processo Legislativo	1		1				
Suporte Administrativo	2	1	1				
Gestão Administrativa e Financeira	24	5	12	1	1	5	
Marília Educa	7	1	4			2	
Educar e Cuidar	9	4			4	1	
Educar é Fundamental	14	3	4	3	1	3	
Mobilidade Urbana e Qualidade de Vida	7		4	3			
Desenvolvimento Turístico e Cultural	6		2	2		2	
Gerenciamento e Promoção da Saúde	25	4	5	4		12	
Assistência Social Geral	8	2	3	1		2	
Programa de Proteção Social Básica	13	3	7	1		2	
Programa de Proteção Social Especial	12		8	1		3	
Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	3		1			1	1
Proteção Ambiental	4		2	1	1		
Marília Urbanizada	22	6	3	9	1	3	
Desenvolvimento Rural	9	1		4		4	
Fomento Esporte Lazer	12	1	1	5		1	4

(continua)

(continuação)

<i>Programa</i>	<i>Total de atividades</i>	<i>Aumento</i>	<i>Redução</i>	<i>Igual</i>	<i>Previstos no PPA (outros anos)</i>	<i>Ausente no PPA</i>	<i>Ausente na LDO</i>
Desenvolvimento Socioeconômico	3	1	1			1	
Cidade da Juventude	2	1					1
Políticas Públicas Municipais	5	1	2			2	
Contribuições	1			1			
Infraestrutura Administrativa Daem	45			45			
Infraestrutura de Obras e Serviços Daem	8			8			
Gestão Administrativa – Ipremm	2	1	1				
Proteção Social Especial – Fumares	1			1			
Infraestrutura Urbana – Emdurb	2		1			1	
Gestão Urbana – Emdurb	11		7			2	2
Serviços Educacionais – Fumes	9	1	7			1	
Reserva de Contingência	3		2	1			
Total	279	38	84	93	8	48	8

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

Embora tenha ocorrido crescimento de 15,54% na receita total prevista para o exercício orçamentário de 2013, ele não se refletiu na mesma proporção nas atividades planejadas. Pelo contrário, o que se nota é que mais da metade (177) das atividades tiveram suas receitas estagnadas ou reduzidas. Além disso, boa parte do aumento da receita, inicialmente observado, foi resultado de atividades antes inexistentes ou não previstas para 2013 no PPA inicial (R\$ 12.690.000,00) e previstas na LDO, que correspondem às Tabelas 5.3 e 5.5, respectivamente, as quais somam a quantia total de R\$ 33.170.600,00.

Com isso, inferimos que, além de a distribuição de aumentos ser desigual, o acréscimo na receita é distribuída basicamente para poucos, mas grandes aumentos em 38 atividades somados à efetivação de 56 adições de atividades “recomendadas”, antes não previstas nas leis orçamentárias. Isso e a inclusão de atividades na LDO 2013 que tinham previsão no PPA inicial para outros anos

evidenciam dificuldades em cumprir o que estava inserido no começo, uma vez que o PPA é elaborado para o exercício de quatro anos. Ademais, o fato de muitas atividades básicas não estarem previstas no PPA inicial, como a “Compra de Uniformes Escolares” (ver Tabela 5.5), ou atividades simples, como a “Manutenção de Feiras Livres”, demonstra falhas graves na sua elaboração.

Tabela 5.5 – Atividades previstas na LDO, mas ausentes no PPA para o ano de 2013

<i>Programa</i>	<i>Atividade</i>	<i>Valor previsto LDO (R\$)</i>
Gestão Adm. e Financeira	Serviço de Publicidade e Propaganda	1.800.000,00
Marília Educa	Uniformes Escolares	300.000,00
Desenvolvimento Turístico e Cultural	Realizações de Eventos e Festividades	955.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Subvenção à Assoc. Pais e Jovens Autistas	735.600,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Subvenção à Assoc. Mariliense Amor Exigente	24.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Subvenção à Assoc. Maril. Apoio e Assist. Renal	30.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Manutenção do Suporte Profilático e Terapêutico	4.956.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Atendimento aos Jovens Dependentes Químicos	200.000,00
Gerenciamento e Promoção da Saúde	Manutenção do Atendimento aos Jovens Dependentes Químicos	800.000,00
Assistência Social Geral	Subvenção à EbadeF	36.000,00
Programa de Assistência Social Básica	Programa Fortalecendo a Família	44.000,00
Programa de Assistência Social Especial	Remuneração de Internos da Fumares	180.000,00
Marília Urbanizada	Construção Ribeirão dos Índios	6.500.000,00
Desenvolvimento Rural	Manutenção das Feiras Livres	50.000,00
Desenvolvimento Rural	Realização de Feiras e Eventos	495.000,00
Desenvolvimento Rural	Manutenção de Hortas Comunitárias	30.000,00
Desenvolvimento Socioeconômico	Realização de Feiras e Eventos	75.000,00
Políticas Públicas Municipais	Central do Trabalhador	205.000,00
Infraestrutura urbana	Cestas Básicas	100.000,00
Gestão Urbana	Grupo de Apoio e Orientação à Cidadania	810.000,00
Gestão Urbana	Manutenção do Cemitério Municipal	375.000,00
Serviços Educacionais	Subvenções Secr. Mun. Saúde Garça	120.000,00

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

Tabela 5.6 – Atividades previstas no PPA, mas ausentes na LDO para o ano de 2013

<i>Programa</i>	<i>Atividade</i>	<i>Valor previsto (R\$)</i>
Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	Construção Casa da Mulher	437.582,25
Fomento Esporte Lazer	Xadrez de Marília	37.200,00
Fomento Esporte Lazer	Liga de Futebol 7 Society	24.000,00
Fomento Esporte Lazer	Liga Futebol de Salão	24.000,00
Fomento Esporte Lazer	Liga de Futebol	96.000,00
Cidade da Juventude	Agente Jovem da Cultura	799.803,15
Gestão Urbana – Emdurb	Manutenção de Serviços Funerários	410.956,89
Gestão Urbana – Emdurb	Manutenção do Terminal Urbano	127.338,77

Fonte: Plano Plurianual 2010-2013, LDO 2013.

## Considerações finais

A elaboração dos trabalhos “Análise do planejamento orçamentário da Prefeitura Municipal de Marília para 2012 (PPA, LDO e LOA)” e “Análise comparativa do PPA (2010-2013) com a LDO 2013”, visaram avaliar pontos e períodos diferentes no planejamento e execução orçamentários do município de Marília. Ocorre que, tanto em um quanto no outro, podemos demonstrar que há um elevado paralelismo nas discrepâncias do planejamento orçamentário mariliense quando se compara uma lei orçamentária com a outra, mesmo que analisando exercícios financeiros diferentes.

Além disso, essa brecha no bom planejamento orçamentário acarreta constantes mudanças na composição das leis orçamentárias, principalmente no PPA (vigente para os exercícios de 2010 a 2013), o que pode inverter a lógica do planejamento orçamentário. Dessa maneira, muitas vezes, indiretamente, não é o PPA que orienta a LDO e a LOA, mas sim o inverso, caracterizando uma falha estrutural no planejamento inicial do orçamento. Logo, o que deveria servir de norte para a administração pública torna-se, praticamente, um rito processual burocrático de pouca eficiência e prejuízos para os que aguardam seu cumprimento.

## Referências bibliográficas

- ATA do *Pregão Presencial nº 046/2012*. Contratação de empresa especializada para operação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares (RSD) em aterro sanitário licenciado pelo órgão de controle ambiental, para os resíduos sólidos domésticos produzidos no Município de Marília (SP). Secretaria Municipal de Marília; Prefeitura Municipal de Marília, março de 2012.
- Decreto nº 5.450/05*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em 16/6/2012.
- Edital do *Pregão Presencial nº 046/2012*. Contratação de empresa especializada para operação de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos domiciliares (RSD) em aterro sanitário licenciado pelo órgão de controle ambiental, para os resíduos sólidos domésticos produzidos no Município de Marília (SP). Secretaria Municipal de Marília; Prefeitura Municipal de Marília, março de 2012.
- INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Observatório da Gestão Pública. *Radiografia dos gastos públicos com mídia na cidade de Marília, 2010*. Marília, 2011. 46p. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/wp-content/uploads/2011/05/dossiemiaobservatoriodagestapublica.pdf>>. Acesso em 16/6/2012.
- Lei nº 8.666/93*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>.
- Lei nº 8.112/90*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>.
- Lei nº 10.520/02*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>.
- Lei Complementar nº 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>.
- Lei Complementar nº 131/09*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>.

*Lei nº 12.527/11.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>.

OLIVEIRA, M. F. Observatório da Gestão Pública. *Barões da mídia mariliense*. Marília, 2011. Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=3700>>. Acesso em 16/6/2012.

### **Sites consultados**

Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marília. Disponível em <<http://www.marilia.sp.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 20/4/2012.

Site do Departamento de Água e Esgoto de Marília (Daem). Disponível em <<http://www.site.daem.com.br/>>. Acesso em 15/8/2012.

Site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em 20/4/2012.

Site do Observatório da Gestão Pública (OGP). Disponível em <<http://www.igepri.org/observatorio/>>. Acesso em 15/2/2012.

Site do Jornal *Diário de Marília*. Disponível em <<http://www.diariodemarilia.com.br/>>. Acesso em 15/4/2012.

Site do Jornal *Correio Mariliense*. Disponível em <<http://www.correiomariliense.com.br/>>. Acesso em 17/3/2012.

Site do Jornal *Bom Dia Marília*. Disponível em <<http://www.redebomdia.com.br/>>. Acesso em 15/3/2012.

Site do *Diário Oficial de Marília*. Disponível em <<https://diariooficial.marilia.sp.gov.br/>>. Acesso em 15/2/2012.

Site da Câmara Municipal de Marília. Disponível em <<http://www.camar.sp.gov.br/>>. Acesso em 15/2/2012.

Site do *LicitaFácil*. Disponível em <<http://www.igepri.org/licitafacil/>>. Acesso em 3/3/2012.

Site da Junta Comercial do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www.jucesp.fazenda.sp.gov.br/homepage.php>>. Acesso em 20/8/2012.



## SOBRE OS ORGANIZADORES

MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA é livre-docente em Teoria das Relações Internacionais, professor da UNESP/*campus* Marília, pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (Igepri) ([www.igepri.org](http://www.igepri.org)), bolsista PQ – Nível 2 do CNPQ e assessor técnico de Gabinete da Pro-Reitoria de Extensão Universitária da UNESP. E-mail: [oliveira.marcelof@gmail.com](mailto:oliveira.marcelof@gmail.com).

CAMILLA SILVA GERALDELLO é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP) e diretora executiva do Igepri. E-mail: [camillageraldello@gmail.com](mailto:camillageraldello@gmail.com).

SOBRE O LIVRO

*Formato: 16 x 23 cm*

*Mancha: 28,3 x 47,9 paicas*

*Tipologia: Horley Old Style 10,5/14  
2014*

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

*Coordenação Geral*

Tulio Kawata

ISBN 978-85-7983-534-6



**CULTURA**  
**ACADÊMICA**   
*Editora*