



PREFEITURA DO MUNICIPIO DE MARINGÁ
Paraná

PROCESSO TIPO 1 - Nº 9874 / 2021

DATA: 10/02/2021 - 11:02
Requerente: OBSERVATORIO SOCIAL DE MARINGÁ
CPF/CNPJ: **RG/Insc. Est.:**
Endereço: R BASILIO SAUTCHUK, 388
Complemento: **Bairro:** ZONA 01
Cidade: MARINGÁ-PR **CEP:** 87013-190
Telefone/Celular: 3025-1282/
Email:

ASSUNTO/MOTIVO: ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTO

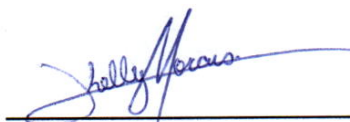
OFÍCIO Nº 014/2021 - OSM/OP - SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A GESTÃO MUNICIPAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DO OSM, COM O INTUITO DE CONTRIBUIR COM A GESTÃO.

Zona:	Quadra:	Data:	Cadastro:
--------------	----------------	--------------	------------------

As informações sobre o andamento do processo, somente serão fornecidas mediante a apresentação deste cartão.
Informações: Praça de Atendimento, 3221-1246 e 3221-1403

Consulte seu processo com facilidade,
acesse <http://processos.maringa.pr.gov.br/protocolo>

Sua senha é: 52814



Funcionário



SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
R: Basílio Sautchuck, 388 - CEP 87.013-190 – Maringá – PR
observatorio@cidadaniafiscal.org.br
Fone: (44) 3025-1282



Ofício nº. 014/2021 – OSM/OP

Maringá, 09 de fevereiro de 2021.

Excelentíssimo Sr. Prefeito Ulisses Maia;

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência **expor** o que segue:

O OSM vem por meio deste protocolar o **documento “Sugestões de Aprimoramento para a Gestão Municipal a partir da Experiência de Acompanhamento do OSM”**, com o intuito de contribuir com a gestão.

Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente



Sugestões de Aprimoramento para a Gestão Municipal a partir da Experiência de Acompanhamento do OSM

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da sociedade no controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Acesso à Informação), art. 10, e com a Lei Orgânica do Município, art. 10, incisos IV e V, representada neste ato por sua Presidente, que ao final subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com base em sua experiência de controle social da gestão pública em Maringá, em dados levantados junto ao Portal da Transparência do Município, e requerimentos de acesso à informação ou decorrentes do próprio acompanhamento da gestão, expor a vossa consideração o que segue:

Como é de vosso conhecimento, o OSM é entidade da sociedade civil dedicada a colaborar, de forma organizada, técnica e qualificada, para o melhor desempenho da gestão pública, especialmente em âmbito local. Os procedimentos levados a termo pela Prefeitura Municipal de Maringá são aqueles para os quais é dedicado o maior tempo e esforço da nossa equipe, seja de colaboradores contratados ou voluntários.

Assim, ainda que trabalhando por amostragem, já que não é possível, por limitações dos próprios recursos humanos e materiais, acompanharmos a totalidade dos procedimentos públicos municipais, esperamos que aqueles casos para os quais chamamos a atenção do gestor possam lhe servir de guia para a persecução do aprimoramento da gestão como um todo. Isso porque observamos que, muitas vezes, fragilidades constatadas em determinado processo se repetem em diversos outros e a solução de um caso poderia, assim, contribuir para que avanços se consolidassem em todo um conjunto de iniciativas.



A intenção é sempre a de estabelecer um fluxo virtuoso de colaboração com a Administração Pública, de maneira a contribuir, pautados na legalidade, para a maior eficiência e o melhor cuidado com o gasto público.

Nesse contexto, considerando que se inicia um novo mandato, efetuamos uma compilação daqueles que foram os assuntos mais frequentemente abordados nas análises realizadas pelo OSM ao longo dos últimos anos. O objetivo deste relatório, mais uma vez, é o de oferecer aos gestores públicos responsáveis uma visão abrangente de iniciativas que poderão significar importante aprimoramento nos procedimentos de controle e execução das políticas públicas municipais.

TRANSPARÊNCIA

Inobstante o município de Maringá apareça bem colocado em rankings de transparência estaduais e nacionais, o que é motivo de orgulho para todos os maringaenses, é importante considerar que a transparência está em constante evolução e sempre é possível realizar melhorias e avançar ainda mais. Assim, é importante salientar que adotar atos e procedimentos de transparência significa disponibilizar a informação de maneira completa, acessível e da forma que seja mais facilmente compreensível para o cidadão.

Destaca-se neste sentido, que mesmo o OSM, que faz o controle social no município de forma sistemática e organizada, em muitos casos tem dificuldades para obter informações da PMM, precisando solicitar dados complementares por ofícios, que muitas vezes não são respondidos dentro do prazo legal¹ e de maneira completa, sendo necessário encaminhar mais de um ofício² para receber uma resposta completa, o que demonstra que ainda é possível aprimorar alguns pontos e servir de referência para outros municípios do país.

¹ Entre os anos de 2019 e 2020 foram mais de 50 ofícios respondidos após o prazo legal.

² Ofícios encaminhados reiterando solicitação de respostas completas:

Of. 129/19 e Of. 160/19 – Promube

Of. 081/19 e Of. 108/19 – Podas e Remoções de árvores

Of. 055/19 e Of. 095/19 – Serviços de motoboy



Ressalta-se que ainda hoje o OSM tem que solicitar mensalmente para a Prefeitura, via ofício, os relatórios detalhados da despesa, visto que as informações não são integralmente disponibilizadas no Portal da Transparência em formato de dados abertos, porém, destaca-se, que são informações totalmente públicas. A pronta disponibilização desta informação no Portal além de prestigiar a Lei de Acesso à Informação que exige uma posição ativa da Administração na oferta da informação, também é medida necessária para garantir transparência das ações e possibilitar de que toda a sociedade tenha acesso a estes dados que são tão relevantes. Portanto, é essencial para que a sociedade faça o acompanhamento da gestão dos recursos públicos que as informações sobre as despesas (empenho, liquidação e pagamento) estejam em formato de relatórios em dados abertos no Portal.

É válido mencionar, ainda, que os relatórios de estoques disponibilizados no Portal também não são atualizados em tempo real, além de não estarem disponíveis em dados abertos. Assim, a informação que consta no Portal não é a mesma informação que consta nos controles internos da Prefeitura, o que é outro fator que prejudica o acompanhamento social da Administração e impede que haja uma colaboração de mais qualidade. Outro ponto que se destaca é a importância da digitalização e disponibilização na íntegra dos processos administrativos. Ter acesso à documentação em sua integralidade facilita muito o controle social e evita o encaminhamento de questionamentos que poderiam ser sanados com acesso aos autos do processo diretamente no Portal da Transparência. Assim, relembra-se que o sistema SEI já está disponibilizado para uso gratuito da Prefeitura e que seria muito importante que a digitalização dos processos já tivesse iniciado.

Deste modo, para que Maringá se destaque ainda mais em transparência e inovação e aproxime os cidadãos da gestão pública, uma melhoria na gestão da informação, com aperfeiçoamento constante do Portal da Transparência, tanto em relação a disponibilização de informação quanto no que tange a linguagem em que esta informação é disponibilizada, permitindo que qualquer pessoa possa compreender os dados e fazer análises, é fundamental. Como reflexo da melhoria na disponibilização da informação, Maringá só tem a ganhar, visto que com mais pessoas acompanhando os atos da gestão o controle das contratações em geral será mais eficiente e a tendência é que haja melhora nos serviços oferecidos.



Objetivamente, o que sugerimos à Prefeitura Municipal de Maringá, a fim de aprimorar o cumprimento das obrigações de transparência e acesso à informação, é, em especial, o seguinte: 1. Maior atenção às respostas aos pedidos de acesso à informação, de maneira que sejam atendidos no prazo legal e com resposta clara, objetiva e útil aos questionamentos recebidos; 2. Aprimoramento da qualidade das informações disponibilizadas no Portal de Transparência do Município, com a finalidade de que primem pela atualidade, clareza e objetividade, além de promover esforços para expandir gradualmente a natureza das informações disponibilizadas de forma ativa pela Prefeitura Municipal; 3. Digitalização dos processos administrativos, tornando-os disponíveis, na íntegra, em ambiente próprio de tramitação de processos digitais (SEI, por exemplo).

CONTROLE INTERNO

A Secretaria de Controle Interno do Município, hoje denominada Secretaria de Compliance e Controle, é um órgão historicamente recente, tendo sido instituída pela Lei Complementar Municipal n.º 561 em 2005. A criação deste órgão foi seguramente uma conquista para o município, visto que houve muitas melhorias nos controles e transparência dos procedimentos.

Contudo percebe-se que a Secretaria de Compliance e Controle tem potencial para melhorar e ampliar ainda mais sua atuação, visto que conta com corpo técnico especializado. É importante, portanto, que sejam consideradas estratégias para que esta Secretaria avance no desempenho do seu papel institucional e consiga atuar de forma mais próxima às demais Secretarias, auxiliando na construção dos variados procedimentos administrativos e verificando efetivamente a sua legalidade.

A observação se faz na esteira do que já relatado no item anterior. Uma atuação mais próxima a cada Secretaria certamente contribuirá para que os procedimentos, em cada área se aprimorem tanto em termos de legalidade, quanto de transparência e também de adequada prestação de informações eventualmente solicitadas.

O aprimoramento da atuação dessa Secretaria pode ser o fio condutor do aprimoramento de todo o sistema de controle interno da Administração



Municipal, envolvendo a instauração de uma cultura de respeito e observação tanto das orientações emanadas da Secretaria de Compliance e Controle, quanto dos pareceres emitidos pela Procuradoria Jurídica do Município. Trata-se de dois órgãos de extrema relevância e que se completam no exercício do controle interno de legalidade da Administração.

Por fim, é importante que a Secretaria Compliance e Controle, além de aprimorar seus procedimentos de controle de legalidade, passe a direcionar esforços também para o controle de eficiência das contratações públicas. Isso porque a eficiência também é um princípio constitucional que rege a Administração Pública e integra as finalidades constitucionais do sistema de controle interno, nos termos do art. 74, da CF.

O que se sugere, portanto, à Secretaria Compliance e Controle é que: 1. Atue de forma mais próxima a cada Secretaria, de maneira a orientar, instruir e garantir a legalidade dos procedimentos instaurados por cada uma delas; 2. Verifique atentamente as respostas encaminhadas por cada Secretaria em atendimento à Lei de Acesso à Informação, de maneira a garantir que esse direito seja efetivamente respeitado, assim também evitando a necessidade de retrabalho ou prestação de informações complementares; 3. Atue de forma coordenada com a Procuradoria Jurídica do Município, estabelecendo procedimentos e práticas rotineiras que estimulem o respeito e a observância das orientações emanadas dos dois órgãos; e 4. Dedique-se à instauração de práticas de controle também de eficiência da gestão pública.

RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000) destacou ainda mais a importância do planejamento dos gastos pela Administração, instituindo metas e mecanismos de controle com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim a Lei é um auxílio para os gestores no sentido em que já estabelece vários mecanismos que resguardam o patrimônio público e orientam a sua aplicação de forma mais proveitosa.

Considerando que o município de Maringá possui um orçamento de mais de 1 bilhão e meio de reais, é essencial, além de cumprir com a obrigação legal



imposta pela norma, avançar ainda mais em planejamento dos procedimentos que resultem em gastos públicos, visando sua sustentabilidade e garantindo a eficiência dos investimentos.

• Empréstimos

Embora os empréstimos possibilitem a implementação de projetos grandiosos e que talvez não poderiam ser realizados apenas com os recursos municipais disponíveis, eles comprometem o orçamento municipal. O que se notou foi que em alguns procedimentos para realização de empréstimos³ não houve o detalhamento dos cálculos e análises contábeis que demonstrassem que efetivamente haveria viabilidade e vantajosidade, não apenas momentânea, mas ao longo do tempo de cumprimento das obrigações contratadas, em cada operação.

Neste sentido é essencial para embasar a contração de qualquer empréstimo que sejam elaborados e documentados estudos e análises contábeis e atuariais, bem como que se verifique de forma objetiva e integral o impacto futuro no orçamento municipal, a fim de que se mantenha a boa situação financeira do município e a possibilidade de serem realizados outros investimentos importantes, ainda que por gestões ou gerações futuras.

• Projetos que comprometem a saúde fiscal do município

Igualmente, os projetos que criem despesas permanentes devem ser elaborados e aprovados sempre com base na análise integral do impacto futuro no orçamento municipal⁴.

Vale aqui a premissa que rege todo o sistema fiscal constitucional: é preciso que trabalhem sempre tendo em vista o objetivo de deixar ao sucessor uma situação fiscal melhor, ou no mínimo, igual à que se recebeu.

O que se destaca, neste ponto, portanto, é que se dê transparência às análises contábeis, bem como a todos os estudos de vantajosidade e viabilidade a longo prazo que fundamentem a contratação de obrigações, pagamentos

³ Exemplo - Lei n.º 11.128/2020 (Projeto de Lei n.º 15.673/2020) Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operações de crédito com a Agência de Fomento do Paraná S.A.

⁴ Exemplo - Projeto transmutação de Celetistas para Estatutários - PLC 1911/19 que não considerava o impacto real na previdência dos servidores públicos do município, tendo o Ministério Público recomendado o arquivamento da proposição (Recomendação Administrativa nº 006/2020).



extraordinários⁵ ou criação de novas despesas ao Município, possibilitando assim a sua regular análise pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Municipal, assim como o legítimo controle social.

- **Convênios**

A Prefeitura pode implementar projetos de interesse público por meio de convênios com outros entes federativos ou mesmo outros órgãos da Administração Pública Direta e Indireta e até mesmo particulares.

Para a realização do convênio, no entanto, é necessário muito trabalho das áreas técnicas envolvidas, visto que o projeto deve ser elaborado de forma detalhada, com base em estudos técnicos e com demonstração da sua importância para a sociedade.

Destaca-se, ainda, que em muitos casos pode haver contrapartida econômica sendo que o município pode se beneficiar com um projeto de interesse público, gastando apenas parte dos recursos necessários (outra parte paga pelo outro conveniente).

Porém, tem-se percebido que em muitos casos, depois que o convênio é firmado, há uma falta de acompanhamento deste instrumento, isto é, sem o devido planejamento para sua efetiva implementação e em alguns casos o município acaba, devido a esta falta de organização e gestão do convênio, não o executando dentro do prazo estabelecido⁶ e perde a oportunidade de implementar um projeto que traria benefício à população.

Ademais, necessário destacar que já no momento de elaboração do convênio é essencial, como em todos os procedimentos da Administração, que o planejamento seja consistente e embasado em estudos e análises que demonstrem e garantam que o convênio conseguirá atingir os benefícios pretendidos.

Também visando garantir um bom proveito econômico, a Administração deve avaliar o real impacto do projeto para a sociedade antes da realização do convênio, visto que, se não é vantajoso deixar de aproveitar a oportunidade de

⁵ Caso SANEPAR – Ofícios 190/19-OSM/OP para a Prefeitura, 296/19-OSM/OP para o MPE, 300/19-OSM/OP para a Câmara, 301/19-OSM/OP para o Conselho Fiscal da Prefeitura e 302/19-OSM/OP para o TCE

⁶ Exemplos:

Convênio 794984/2013 - Campanha de Promoção do Turismo da Cidade de Maringá/PR. Valor do Repasse: R\$ 440.000,00 Vigência até 13/12/2017 - Valor Devolvido: R\$ 370.270,39.

Convênio 762584/2011 - Implantação do Espaço Mais Cultura em Maringá/PR. Valor do Repasse: R\$ 1.200.000,00. Vigência até 22/02/2019 - NÃO EXECUTADO.

Convênio 774108/2012 - Implementar a Rede Municipal de Feiras da Economia Solidária e Cidadania no município de Maringá/PR, contribuindo para a geração de renda e novos empregos por meio do fomento e incentivo aos empreendimentos de economia solidária. Valor do Repasse: R\$ 1.506.292,52. Vigência até 16/09/2018 - Valor Devolvido: R\$ 862.290,16



ter parte do projeto pago com recursos de outro ente ou órgão, também não é vantajoso gastar qualquer quantia de recursos em projetos que não resultem em reais ganhos para a população ou mesmo não tenham como ser colocados em prática.

Deste modo, os convênios são importantes ferramentas que podem auxiliar numa gestão responsável, resultando em implementação de projetos relevantes muitas vezes com pouco dispêndio de recursos do município que pode utilizar-se de contrapartidas dos outros convenientes. Porém, se não forem, do início até o seu término, geridos com eficiência, não se alcançará os benefícios pretendidos e, além de perda de oportunidades, ainda poderá haver dispêndio de recursos de forma ineficiente.

LICITAÇÕES EM GERAL

O Município de Maringá realiza mais de 800 processos licitatórios por ano, sendo manifesta a necessidade de constante cuidado e aprimoramento da gestão destes procedimentos. Inclusive porque é por meio deles que a Administração compra seus insumos e contrata diversos serviços, sendo que a qualidade do procedimento licitatório refletirá diretamente na qualidade dos bens e serviços contratados.

- **Planejamento**

Qualquer procedimento administrativo deve ser embasado e planejado, não sendo diferente com os procedimentos licitatórios. O planejamento da licitação irá determinar a necessidade e também demonstrará como se chegou a solução escolhida e porque ela é a mais vantajosa dentre todas as soluções possíveis. Deste modo, quanto mais complexo o objeto, mais complexas deverão ser as análises e pesquisas para se estabelecer as características do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado. Porém, em muitas análises do OSM não se constata a existência de um planejamento concreto, que tenha, efetivamente, sido realizado considerando todas as etapas necessárias para se conseguir atingir o resultado mais vantajoso para a Administração.

Muitas vezes, nos procedimentos analisados, nem mesmo a necessidade de determinada aquisição ou contratação pode ser visualizada, sendo que, embora



para os agentes públicos possa ser clara a necessidade que a Administração possui para a aquisição daquele bem ou contratação daquele determinado serviço, para a sociedade em muitos casos não é compreensível. Assim, além de ser consistente, o planejamento deve ser documentado, em todas as suas etapas, o que garantirá a legalidade e transparência do procedimento.

É essencial que os procedimentos sejam sempre baseados em termo de referência ou projeto básico consistente, formado a partir de análises técnicas, estudos, histórico de consumo e de preços, dentre outras demonstrações de ordem técnica que sejam capazes de justificar a necessidade e características do objeto licitado. Além disso, os procedimentos preparatórios da licitação, devem ser sempre feitos com antecedência adequada que permita a realização de todas essas análises e estudos imprescindíveis. Apenas deste modo se poderá garantir o cumprimento da Lei e dotar o procedimento de transparência.

Também no que tange ao descritivo do objeto e condições da contratação traria muitos benefícios para o setor de licitações e, conseqüentemente, para a própria Administração Pública a ampliação dos parâmetros de pesquisas para elaboração das licitações. Isto é, realizando a licitação com antecedência adequada, poder-se-ia pensar em novas formas de construção dos editais, buscando uma elaboração mais colaborativa que considerasse os conhecimentos dos diversos agentes que detêm a experiência técnica do objeto ou serviço. Esse procedimento, no entanto, somente será válido se for feito com a devida transparência e impessoalidade, além do que os dados coletados devem ser considerados como de conteúdo informativo técnico, possuindo a Administração o dever de gerenciar essas importantes informações e utilizá-las de forma positiva com a finalidade de tornar o edital mais acessível, claro e compatível em todos os detalhes com a realidade do setor que fornece aquele bem ou serviço. Logrando este objetivo, a Administração daria aos editais uma qualidade superior, poderia diminuir a quantidade de licitações desertas e fracassadas, receber menos pedidos de impugnação e esclarecimentos, reduzir os atrasos oriundos das discussões administrativas e judiciais com os empresários e, seguramente, seria outro exemplo de inovação positiva que poderia ser referência para outros municípios.

Com o corpo técnico qualificado que a Prefeitura de Maringá possui, essa seria uma realidade possível, porém depende de um trabalho inicial profundo de mudança de metodologias e de elevação do patamar de importância da fase de planejamento das licitações.



• Pesquisa de preços

A pesquisa de preços nas licitações é fundamental para a vantajosidade da contratação, isto é, conferindo-lhe economicidade e eficiência. Para se chegar a este objetivo é essencial que a pesquisa de preços seja realizada de forma a se conhecer o preço médio de mercado do bem ou serviço.

Em Maringá, no que tange a este tema, chama a atenção que em muitas licitações verifica-se que o preço licitado tem caído muito em relação ao preço máximo estabelecido, em muitos casos a queda é de mais de 50%⁷. Deve-se destacar, no entanto, que estes casos em que a queda dos preços é muito acentuada não representam economicidade real. Tal ocorrência revela que o preço máximo pesquisado pela Prefeitura estava superestimado e que já existia deficiência na fase de pesquisa de preços. Assim, é preciso que a pesquisa de preços ultrapasse a mera formalidade e seja capaz de refletir o real preço de mercado do bem ou serviço pretendido. Para tanto, a Administração tem um leque de alternativas de pesquisa de preços (catálogos especializados, pesquisas em sites, preços pagos por outros municípios etc.), e é necessário que se utilizem conjuntamente das variadas fontes de pesquisa a fim de estabelecer um preço máximo que seja real e justo.

• Quantitativos nos registros de preços

O Sistema de Registro de Preços foi criado para respaldar aquelas situações em que não se sabe exatamente a quantidade total de itens ou de unidade de trabalho que serão necessárias. Também foi pensando com o intuito de que a Administração usufruísse dos benefícios das compras por atacado, porém sem a necessidade de manter todos os produtos em seus próprios estoques, correndo o risco de sofrer avarias e mesmo ter seu prazo de validade expirado.

Quando o órgão se utiliza deste sistema, embora ele não saiba a quantidade exata que irá necessitar, ele tem uma estimativa concreta.

No entanto, apesar de a Lei permitir essa estimativa em quantitativos maiores do que o que efetivamente se termine por utilizar, nos últimos anos o OSM verificou que tem havido um exagero na previsão dos quantitativos nas

⁷ Exemplos:

PE 172/20 – EPI's – De: R\$ 533.637,00 Por: R\$ 222.063,00
PP 001/20 – Roçada – De: R\$ 5.422.000,00 Por: R\$ 2.446.900,00
PP 308/19 – Uniformes – De: R\$ 866.840,00 Por: R\$ 369.743,50



licitações por Sistema de Registro de Preços da Prefeitura. Neste sentido, localizaram-se muitas atas de Registro de Preços que se encerraram sem que houvesse empenho, ou, ainda, tendo sido empenhada uma quantidade ínfima⁸. Essa situação é indicativo de que existe deficiência no momento do planejamento da licitação, e também tem consequências negativas para a Prefeitura uma vez que, por causar nos fornecedores uma falsa expectativa de quantidades a serem adquiridas, afasta uma grande parcela de empresas locais que poderiam participar se as quantidades estimadas estivessem mais próximas da realidade. Com isso, acabam participando menos empresas e, como consequência, em muitos casos, as mesmas empresas se mantêm por muito tempo como fornecedoras da Prefeitura. O que está longe de atender aos princípios da impessoalidade e isonomia.

Além do que, pode resultar, a longo prazo, em oferecimento pelos fornecedores de produtos sem os descontos que normalmente são feitos para compras em grandes quantidades, e a Prefeitura pode pagar mais caro pelos produtos e serviços quando realmente os adquire na totalidade das quantidades previstas. Tal situação é totalmente contrária à legalidade que impõe que o Registro de Preços seja feito com base em uma estimativa real de consumo.

• Eficiência dos Procedimentos

O Princípio da eficiência deve ser sempre observado pela Administração Pública, sendo que no caso dos procedimentos para compras e para contratação de serviços é essencial que haja sempre a busca pelo aperfeiçoamento o que seguramente gerará mais eficiência.

Para tanto é de essencial relevância que seja feita a análise de procedimentos anteriores e que com base nesta análise sejam realizadas as alterações necessárias para que problemas eventualmente localizados não se repitam e a eficiência seja cada vez maior.

Destaca-se, por exemplo, que a licitação para a contratação de empresa de publicidade e propaganda levou quase dois anos para ser finalizada. Portanto, reafirma-se que é muito importante que a Administração continue buscando o aperfeiçoamento do planejamento das licitações, a fim de que os termos do edital

⁸ Exemplos:

CC 012/18 – Concreto Usinado. Licitado: R\$ 16.181.529,50 – Empenhado: R\$ 2.758.378,43 (Execução: 17%)

PP 016/19 – Mobiliários em geral. Licitado: R\$ 511.811,20 – Empenhado: R\$ 72.859,00 (Execução: 14%)



sejam sempre claros, apenas com exigências que possam ser justificadas de forma objetiva e técnica, evitando problemas na fase externa da licitação. Não sendo demais ressaltar que quanto mais complexo for o objeto da licitação, mais complexo será o planejamento, demandando, por consequência, mais tempo para a realização das análises e estudos.

Neste sentido, o tempo para a elaboração de qualquer procedimento é fator de grande relevância. Porém muitas vezes ele não é devidamente observado pela Administração. Percebeu-se, por exemplo, que muitas licitações para a instalação de enfeites de Natal têm sido publicadas com pouca antecedência, por vezes no mês de outubro e até novembro, sendo que o evento do Natal ocorre todos os anos e portanto todos os procedimentos, internos e externos, deveriam ser iniciados com mais antecedência, garantindo, assim, que houvesse tempo adequado para que todas as possibilidades e projetos fossem devidamente analisados quanto a sua viabilidade, seus benefícios, custos etc.. O mesmo se aplica para outros eventos anuais, como é o exemplo do Carnaval, sendo que houve licitação no ano de 2018 publicada há menos de 15 dias do evento.

Com a publicação do edital com antecedência há maior probabilidade de encontrar mais fornecedores disponíveis, podendo a Administração conseguir melhores preços, bem como mais qualidade dos produtos e mais eficiência na entrega dos produtos e serviços." Ademais, além de tempo adequado para construir o procedimento de licitação, a eficiência também depende das análises mencionadas acima, com pesquisa de preços adequada e verificação dos quantitativos necessários. Menciona-se como exemplo a CC 25/2018, por meio da qual buscava-se a aquisição de placas indicativas da nomenclatura das vias, iluminadas por energia solar e informações em braile, destinados a sinalizar os cruzamentos na área central e principais ruas e avenidas do Município de Maringá. Neste caso foi previsto em edital a compra de 1.188 placas, porém apenas foram adquiridas 64, o que realça a existência de falhas e ineficiência no procedimento.

Sendo assim, destacamos, em suma, como pontos relevantes a serem considerados para o aprimoramento dos procedimentos licitatórios no Município: 1. O planejamento adequado de compras e contratações de serviços, seja em relação a quantitativos a serem contratados, seja na descrição adequada de bens e serviços, ou também na elaboração de cronogramas adequados ao tempo de cada contratação; 2. Maior atenção e cuidado com a realização das pesquisas de preços de mercado, de maneira a garantir que a Administração



trabalhe com valores reais, que não a deixem exposta a riscos de pagamento de preço superior e, ao mesmo tempo, garantam o pagamento do preço justo de mercado, estimulando a maior participação de empresas nos certames licitatórios; e 3. A observância rotineira do histórico de compras e contratações do Município, a fim de embasar as decisões atuais, evitando a instauração de procedimentos desnecessários ou inadequados às reais necessidades municipais.

EDUCAÇÃO

• Índice de 25%

A Administração Pública Municipal tem a obrigação constitucional de aplicar, no mínimo, 25% de sua receita líquida na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF).

A educação, além de ser um direito fundamental do indivíduo, é pilar essencial para desenvolvimento de uma sociedade mais justa e ética. Portanto este dever constitucional se revela como uma oportunidade importante para que o município transforme a sua realidade.

O município de Maringá é privilegiado em termos de recursos que dispõe, sendo que apenas para a educação investiu em 2019 R\$ 218.380.633,07, o que representou 25,31% da receita corrente líquida daquele ano. Ocorre que se o planejamento não é feito com antecedência, mesmo que se consiga atingir o índice, pode não haver eficiência na aquisição feita e o alcance deste percentual pode converter-se em etapa meramente formal que não traz os benefícios que seriam esperados por esta quantia vultosa de investimentos.

Não obstante, percebeu-se que alguns procedimentos da Secretaria de Educação foram feitos sem planejamento consistente que fosse capaz de demonstrar o interesse público, a necessidade e a viabilidade das contratações⁹.

Assim, embora a Administração possa e deva se organizar para utilizar o percentual constitucional, este alcance da meta fiscal não pode representar mero cumprimento de uma formalidade.

⁹ Exemplos de Licitações que tiveram o planejamento questionado pelo OSM:

PP 151/17 – Materiais didáticos

PP 322/19 – Robótica Educacional



Neste sentido, não é lícito realizar licitações ineficientes, sem planejamento adequado e com a finalidade única de atingir o percentual constitucional. Neste caso pode haver desperdício de recursos públicos, visto que devido ao ausente ou mínimo planejamento esses projetos podem não se adequar à realidade de ensino do município e não se sustentarem a longo prazo, ou nem mesmo saírem do papel.

Esses são problemas graves e que merecem ser sempre lembrados visando o aperfeiçoamento constante do planejamento das licitações da Secretaria de Educação, pois a utilização dos recursos dentro da meta constitucional deve representar uma oportunidade para oferecer melhor ensino para as crianças, dar maior capacitação aos professores, melhorar a infraestrutura das escolas e garantir suporte pedagógico eficiente para professores e alunos.

Somente com planejamento técnico e integral dos projetos a serem licitados, é que haverá proveito real dos recursos investidos nesta Secretaria de essencial importância.

• **Compra de vagas x abertura de vagas na rede pública**

O município fez a opção pela compra de vagas em creches particulares para atender crianças que estavam na fila de espera para vagas na educação infantil. Cabe destacar, no entanto, que essa medida é complementar e que não substitui a responsabilidade constitucional que a Administração Municipal possui em investir na educação infantil (art. 211, §2º CF).

Considerando, portanto, este dever legal, é necessário que haja organização e sejam tomadas todas as medidas necessárias para o seu cumprimento, devendo, novamente, ser destacada a importância do planejamento de longo prazo, capaz de prever medidas que resolvam o problema efetivamente e não apenas o solucionem temporariamente.

Ademais, verificou-se que mesmo o procedimento para aquisição de vagas em creches particulares não alcançou a eficiência necessária para atender a totalidade de crianças que esperava uma vaga (edital previu abertura de 2.000 vagas, sendo que em novembro de 2019 o "Crechômetro", criado pela Defensoria Pública do Estado do Paraná, informava que 3.704 crianças ainda estavam esperando por uma vaga). Evidenciando novamente a imprescindibilidade de um planejamento bem sedimentado em análises e estudos técnicos e que considere



todas as soluções possíveis para que se consiga escolher a que, de fato, seja mais vantajosa e eficiente para atender às necessidades da Administração.

• Controle de estoque nas unidades educacionais

Hoje a prefeitura possui um almoxarifado central que é referência para outras cidades do país. Porém no que tange ao controle de estoque dentro das unidades educacionais não se vislumbra a mesma organização. Aqui nos referimos a organização no sentido de controle de estoque dos materiais, isto é, não bastando que os itens estejam bem armazenados, em local adequado, dispostos em prateleiras, por exemplo, mas também que eles sejam controlados de forma rigorosa e em tempo real. Neste sentido, nota-se que cada unidade armazena seus produtos com uma metodologia distinta, não havendo padrão de controle dos estoques de materiais e alimentos dentro delas. Isso além de dificultar o controle social, também resulta em aproveitamento menos eficiente de materiais e alimentos, visto que sem o adequado controle, a Secretaria apenas sabe a quantidade de materiais que encaminhou para cada unidade escolar, porém não sabe como este material é consumido dentro da unidade, em que período e em quais quantidades, não tendo um controle rigoroso do uso dos produtos e da retirada destes produtos do estoque dentro das unidades escolares.

Imprescindível para melhorar ainda mais a qualidade do estoque no município e trazer mais eficiência na aplicação dos recursos públicos que também as unidades escolares possuam controle de estoque bem estruturados.

Sugerimos, portanto, como pontos importantes a serem aprimorados nos procedimentos de contratação da Secretaria da Educação: 1. O melhor planejamento das suas ações, de maneira a garantir contratações eficazes e efetivamente relevantes para o desempenho de sua atividade primordial que é a prestação do ensino de qualidade às crianças do Município, primando assim pelo cumprimento dessa finalidade antes da busca do atingimento da meta constitucional; 2. A realização de estudos e procedimentos adequados a embasar decisão eficaz e eficiente que propicie o atendimento da demanda por vagas em creches no Município, garantindo a transparência dos dados correspondentes à capacidade de atendimento, e demanda potencial por essas vagas; e 3. Aprimorar o controle de estoques de cada unidade escolar, de maneira a acompanhar os avanços já conquistados nos controles de estoques de outras secretarias municipais.



SEMUSP

A Secretaria de Serviços Públicos do Município sempre foi uma das maiores em termos de orçamento. No ano de 2021 o orçamento estimado, antes da alteração na estrutura Administrativa, era de R\$ 129.167.237,00, sendo, portanto, a 3ª Secretaria em volume de recursos financeiros. Após, com a divisão das funções e recursos da SEMUSP em duas Secretarias, foram criadas as Secretarias de Limpeza Urbana (SELURB) e de Infraestrutura (SEINFRA), que possuem o valor dos orçamentos somados de R\$128.632.897, permanecendo, assim, destinado a estes serviços um alto valor de recursos.

Isso ocorre devido à grande importância dos serviços desenvolvidos pela SEMUSP, agora distribuídos na SELURB e SEINFRA, para a manutenção do município.

• Controle da execução dos serviços contratados

Neste sentido, a antiga Secretaria de Serviços Públicos gerenciava vários contratos com valores muito elevados, o que seguramente continuará a ser feito pela SELURB e SEINFRA, como por exemplo as contratações para roçadas, pinturas de próprios públicos, podas e remoções de árvores, coleta de resíduos sólidos e de materiais recicláveis, limpeza e manutenção de espaços públicos, dentre outros.

O OSM percebeu, no entanto, em várias contratações dessa Secretaria que a gestão dos contratos não está organizada de uma forma que gere eficiência máxima na execução dos serviços. Como consequência os trabalhos se acumulam e, em alguns casos, há lentidão na sua prestação (especialmente naqueles que são periódicos). Outra preocupação quanto aos controles é que por serem feitos, na sua maioria, em papel, não há uma centralização de informações o que além de dificultar o acesso à informação, também compromete o trabalho dos agentes públicos locados na Secretaria.

• Podas e remoções

Os serviços de podas e remoções são necessários constantemente no município de Maringá, porém existe fila de espera, em alguns casos há anos para conseguir um destes serviços e muitas vezes essa demora resulta em queda das



árvores comprometidas, com destruição de patrimônio público e privado e, em alguns casos, coloca em risco a integridade física das pessoas¹⁰.

O OSM acompanhou as últimas licitações para estes serviços e verificou que o controle é feito em meio físico, de forma que a própria Secretaria tem grande dificuldade para responder as solicitações do OSM. Neste sentido, qualquer pedido de documentos e informações feitos pelo OSM demanda um grande trabalho dos servidores que já afirmaram que têm que parar suas funções para reunir as informações a serem repassadas para o Observatório. No entanto, todos os questionamentos feitos por este OSM sempre foram relacionados a informações meramente gerenciais e que deveriam ser de fácil acesso, visto que são de interesse público e são essenciais para o controle eficiente da prestação dos serviços.

Há procedimentos falhos de gestão contratual que acabam por prejudicar a qualidade do planejamento de execução de serviços, assim como da fiscalização dos serviços executados. Essas falhas chegam a delinear uma situação que se mostra clara quando se analisam os dados da própria Prefeitura: o serviço de podas e remoções é um serviço essencial para a cidade, há recursos de grande monta destinados à sua execução; há contratos firmados; no entanto, as falhas de gestão dificultam o seu cumprimento, fazendo com que o serviço não seja prestado a contento, as filas de espera sigam aumentando e o dinheiro para tanto destinado deixe, inclusive, de ser gasto no tempo devido.

• Coleta de recicláveis

Segundo estudo do IPEA de 2017

(https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29296), no Brasil apenas 13% dos resíduos sólidos são destinados à reciclagem.

Neste sentido, conforme notícia exposta no site da “cidades inteligentes” (<http://ci.eco.br/cerca-de-30-por-cento-do-lixo-poderia-ser-reciclado/#:~:text=Teoricamente%2C%20os%20aterros%20seriam%20para,outros%2020%25%20s%C3%A3o%20os%20rejeitos.>), em média 39% do lixo que chega no aterro sanitário da cidade de São Paulo são materiais recicláveis.

¹⁰ Até 25/01/20 havia uma fila de espera de 2.887 pedidos (com laudos) para serviços de podas e remoções. No total, considerando também aqueles pedidos sem laudo técnico, há aproximadamente 26.000 mil pedidos (conforme informação repassada pelo Secretário Paulo Gustavo em 27/01/20 em reunião do OSM). Com relação aos gastos de indenizações, o município chegou a pagar quase 4 milhões de reais entre os anos de 2014 e 2020. Fonte: Portal da transparência PMM.



Maringá não tem uma realidade diferente sendo que, atualmente, são raras as campanhas informativas sobre o tema, existem informações desatualizadas no site da Prefeitura sobre o tema¹¹, não existe coleta universal de porta em porta no município, não há locais adequados para que os condomínios verticais do município acondicionem seus resíduos recicláveis para serem recolhidos pelos caminhões a serviço do município e principalmente não existe uma cultura de reciclagem nos cidadãos.

O reflexo disto pode ser verificado no baixo percentual de materiais que é coletado para reciclagem no município, visto que, analisando informações repassadas pela Prefeitura ao OSM, verifica-se que em janeiro de 2019 foram recolhidos pelos caminhões da Prefeitura 10.513 toneladas de resíduos domiciliares, enquanto que os caminhões responsáveis pela coleta de recicláveis, recolheram apenas 833,5 toneladas. O montante de material reciclável coletado, portanto, representou no mês de janeiro de 2019 apenas 8% do total de resíduos sólidos domiciliares produzidos no município. Além disso, fazendo a média de um período de 6 meses (utilizou-se o período de out/2018 a fev/2019), o percentual de material reciclável coletado em relação ao total de resíduos sólidos domiciliares coletados foi equivalente a apenas 6%. Isso demonstra que o destino de grande parte do material reciclável do município ainda é o aterro sanitário.

Esta situação acarreta em prejuízos ambientais, econômicos e, em última instância, em perda da qualidade de vida da população. No que tange ao meio ambiente, sabe-se que um aterro sanitário é um passivo ambiental e que, ainda funcionando de maneira regulamentada e controlada, causa grande poluição ao meio ambiente. No viés econômico, destaca-se que a Prefeitura paga R\$ 99,00 por tonelada para destinar seus resíduos sólidos no aterro, sendo que no ano de 2020, foi gasto pelo poder público mais de 8 milhões de reais para a destinação do lixo doméstico neste local.

Neste sentido, quanto mais resíduos forem separados e encaminhados para a reciclagem menores serão os gastos da prefeitura para destinação dos resíduos domiciliares em aterro, podendo estes recursos serem investidos em outras áreas, e também haverá consequente redução do impacto ambiental. Além disso, a

¹¹ Exemplos Listas desatualizadas no site da Prefeitura:

Dia da coleta: <http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/coletaseletiva.pdf>

Da destinação de vidros: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/1b179990bad6.pdf>



reciclagem de materiais, ao contrário do encaminhamento destes materiais ao aterro que gera despesas, produz renda para muitas famílias e com melhoria da administração dos mecanismos de coleta, investimento em infraestrutura e tecnologia e conscientização da população, poderia haver uma geração de riqueza ainda maior. Não é de outro modo que os países mais desenvolvidos aparecem sempre em destaque no que tange à reciclagem.

É imprescindível, deste modo, para uma cidade como Maringá, que é intitulada como “cidade verde” e que se interessa por inovação e pela qualidade de vida da população, que haja empenho em fazer efetivamente com que a cidade seja exemplo de reciclagem e cuidado com o meio ambiente, o que não é uma realidade no momento.

Com relação aos diversos e importantes contratos gerenciados, agora, pelas Secretaria de Limpeza Urbana (SELURB) e Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), destaca-se, portanto, a importância de se observar em especial o seguinte: 1. Aprimoramento das atividades de fiscalização e gestão contratual, especialmente dos contratos de prestação de serviços de grande vulto, como é o caso dos serviços de podas e remoções e de coleta, destinação de resíduos sólidos, entre outros; 2. Digitalização de processos e documentação relacionada à gestão dos contratos, de maneira a garantir maior transparência e eficiência da fiscalização; e 3. Profissionalização da gestão ou investimento em capacitação técnica de gestores para a área de atribuição dessa secretaria.

SEGURANÇA

Maringá é uma cidade em constante crescimento e desenvolvimento, sendo que também vem enfrentando cada vez mais desafios relacionados à segurança pública. Destaca-se, neste sentido, que a guarda municipal teve no primeiro semestre de 2020 um aumento de 44% no número de denúncias recebidas por meio telefônico (153) em relação ao primeiro semestre do ano de 2019 (fonte: <https://ulissesmaia.com.br/secretaria-seguranca-publica-amplia-atendimento-em-maringa/>). Assim, cada vez mais é importante que haja um planejamento consistente na implementação de políticas públicas voltadas para esse setor, com compra de insumos que se enquadrem dentro deste planejamento, com análise das



manutenções que serão necessárias e os custos destas manutenções a longo prazo, visando fazer a escolha mais eficiente e sustentável para o município.

Vale salientar que investir em segurança pública não se restringe às ações de repressão, devendo também serem sempre avaliadas e implementadas soluções preventivas.

● Câmeras de Monitoramento

Em 2012 foram adquiridas câmeras de monitoramento. Porém, essas câmeras não receberam manutenção adequada e atualmente apenas pouquíssimas estão em funcionamento¹². Deste modo, praticamente todos os recursos investidos na compra destes equipamentos foram perdidos, o que não está de acordo com o dever de economicidade e eficiência da Administração Pública.

É essencial, portanto, que o planejamento de gestão do município seja aprimorado no que tange à manutenção do patrimônio público já existente, inclusive e especialmente na área de segurança pública. Para tanto, novamente realça-se a importância dos procedimentos internos de análises e planejamento, que devem ser baseados em estudos técnicos que demonstrem a vantagem e sustentabilidade das soluções, sempre levando em consideração as estruturas já existentes. De outro modo haverá sempre pouca eficiência na aplicação dos recursos públicos, visto que sem a manutenção adequada muitos investimentos se perdem rapidamente, o que seguramente não corresponde aos objetivos de uma gestão comprometida com o social e a vantajosa aplicação dos recursos públicos.

E neste caso pode resultar em perdas importantes, tanto em termos econômicos como de segurança, considerando que os equipamentos já foram adquiridos e que também houve grandes investimentos para a instalação de sala para monitoramento das câmeras, existindo o risco de perda de todos estes esforços e recursos públicos o que, em última instância, representa prejuízo para os cidadãos maringaenses.

¹² Desde 2013 foram gastos mais de R\$ 3,5 milhões para aquisição e manutenção do sistema de monitoramento de segurança do município. Segundo notícia de 05 de março de 2020, mais de 30 Câmeras, dentre as 70 existentes, não estariam funcionando por falta de manutenção (<https://www.cbnmaringa.com.br/noticia/das-70-supercameras-pelo-menos-30-nao-funcionam-em-maringa>).



Destaca-se, portanto, nesta seara, a relevância de se priorizar a boa gestão dos recursos e equipamentos já adquiridos e instalados, promovendo planejamento detalhado, técnico e profissional de eventuais novos investimentos, de maneira a garantir a eficácia do gasto público já realizado e a qualidade, economicidade e transparência de propósitos para as futuras contratações.

CONCLUSÃO

Persistindo no propósito de colaboração para a evolução da gestão pública municipal, buscou-se aqui demonstrar que o sucesso de qualquer procedimento público e o alcance da real eficiência depende de diversos fatores, especialmente de um excelente planejamento prévio e da busca incessante pela transparência dos atos da gestão pública. Neste sentido, não há como aperfeiçoar procedimentos e avançar em termos de gestão sem a alteração e aprimoramento de metodologias.

Pretende-se, deste modo, respeitosamente, prover subsídios relevantes para que a Administração Municipal, no ensejo do início de novo mandato, promova a reavaliação de procedimentos internos, verifique áreas e fases de procedimentos em que se pode buscar maior eficiência e considere promover real aprimoramento de seus métodos.

Atualmente, no estágio de desenvolvimento em que o Direito Administrativo se encontra, os princípios da legalidade, eficiência e transparência devem ser vistos de forma indissociável, devendo também estar presentes em qualquer ato da Administração.

Para que se atinja esse objetivo, destacamos os pontos, que, baseados na nossa experiência diária do controle social, percebemos que merecem ser aprimorados.

Fazemos votos que essa possa ser uma contribuição valorosa para que a gestão do município de Maringá seja efetivamente inovadora, com a melhor aplicação possível dos recursos públicos e seja efetivamente capaz de levar a cidade a um patamar diferenciado de cuidado e boa aplicação dos recursos públicos.



SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
R: Basílio Sautchuck, 388 - CEP 87.013-190 – Maringá – PR
observatorio@cidadaniafiscal.org.br
Fone: (44) 3025-1282



Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Maringá, 09 de fevereiro de 2021

SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Cristiane Mari Tomiazzi
Presidente