

## **CORRUPÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL: O CASO SEVANDIJA EM RIBEIRÃO PRETO**

*Maria Teresa Miceli Kerbauy<sup>1</sup>  
Tailon Rodrigues Almeida<sup>2</sup>*

EJE TEMATICO: TRANSPARENCIA, CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

---

<sup>1</sup> Docente do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UNESP/ Campus de Araraquara. Docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFSCar. Doutora em Ciências Sociais pela PUC/São Paulo com Pós-Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica/Espanha. Bolsista Produtividade do CNPq Email: [teresa.kerbauy@gmail.com](mailto:teresa.kerbauy@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, com financiamento Capes. Email: [tailon92@hotmail.com](mailto:tailon92@hotmail.com).

## **Resumo**

Este artigo aborda o fenômeno da corrupção no âmbito municipal, e sua proposta é realizar um estudo de caso tendo como objeto o escândalo de corrupção Sevandija, ocorrido no município de Ribeirão Preto/SP, durante as gestões da ex-prefeita Dárcy Vera (2009–2016). Buscamos compreender as condições institucionais da administração municipal que possibilitaram a prática da corrupção. Argumentamos que as instituições possuem forte relevância para a temática da corrupção. A pergunta que nos orienta é: Quais as condições institucionais que viabilizaram a corrupção em Ribeirão Preto? Argumentamos que a baixa integração entre as instâncias de controle favorece a continuidade da corrupção.

**Palavras-chave:** Corrupção; Instituições Políticas; Poder Local; Ribeirão Preto.

## **Abstract**

This article study the phenomenon of corruption at the municipal level, and its proposal is to realize a case study with the object of the corruption scandal Sevandija, occurred in the municipality of Ribeirão Preto, during the term of office of the former mayor Dárcy Vera (2009-2016). We intend to understand the institutional conditions of the municipal administration that made possible the practice of corruption. We argue that institutions have a strong relevance to the issue of corruption. The question that guide us is: what were the institutional conditions that made corruption possible in Ribeirão Preto? We argue that the low integration between control instruments favors the continuity of corruption.

**Keywords:** Corruption; Political Institutions; Local Power; Ribeirão Preto.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema de análise o fenômeno da corrupção no âmbito municipal e constitui um trabalho em andamento acerca da temática. Seu intuito é realizar um estudo de caso tendo como objeto o caso de corrupção intitulado Sevandija<sup>3</sup>, que ocorreu no município de Ribeirão Preto, localizado no interior do estado de São Paulo, durante as gestões (2009 - 2016) da ex-prefeita Dárcy Vera (PSD) e envolveu parte significativa das instituições e da burocracia da administração pública municipal. Nosso argumento é que as instituições possuem forte relevância para a temática da corrupção. A pergunta que nos orienta é: quais as condições institucionais que viabilizaram a prática da corrupção no município de Ribeirão Preto? Por que as instituições não conseguiram impedir o ilícito? Quais suas brechas?

Entendemos que a investigação científica a partir da Ciência Política em casos de corrupção deve ultrapassar o recorte atomístico do indivíduo como elemento de análise. Atores políticos também agem segundo parâmetros supra individuais, tendo como referência interesses definidos e um horizonte de expectativas do comportamento de outros atores envolvidos na dinâmica do jogo político. A Ciência Política permite, nestes termos, a análise do impacto de instituições, sejam elas formais ou informais, na coordenação da ação dos atores, levando em conta as relações de poder, a formação de coalizões e alianças políticas e as relações de força entre grupos políticos na lógica de interesses entre governo e oposição.

O objetivo geral que orienta nossa pesquisa visa compreender as condições institucionais dos órgãos da administração municipal que possibilitaram a prática da corrupção. Destarte, objetivamos: (1) mapear os circuitos institucionais por onde ocorreram as práticas ilícitas, durante as administrações da ex-prefeita Dárcy Vera, em Ribeirão Preto; (2) compreender como se desenvolveram as redes de corrupção no interior das estruturas da administração pública; e (3) analisar a paralização das ações das CPIs montadas para investigar indícios de irregularidades nas contas públicas.

---

<sup>3</sup> O nome “Sevandija” faz referência a insetos e parasitas em geral e, em sentido conotativo, remete à pessoa que explora financeiramente a outrem ou que vive à custa alheia.

Argumentamos que a cooptação do Legislativo via ampla coalizão aliada à distribuição de cargos estratégicos no interior da administração pública resultou na concentração de poder e permitiu dirimir a atuação do controle político do Legislativo sobre o Executivo, dando oportunidades para a montagem do esquema de corrupção. Aliada a isso, a baixa integração dos sistemas de controle e fiscalização impediu que a identificação de indícios de irregularidades resultasse em investigação e contenção das práticas de corrupção em diversos pontos da administração pública municipal.

Amparados no debate teórico sobre poder local, nosso trabalho associa o tema da corrupção com a temática do poder local e busca analisar o fenômeno da corrupção em nível municipal. As pesquisas de Ciência Política que abordam a questão da corrupção pouco ampliaram suas análises sobre o fenômeno no nível político local, o que indica a necessidade de ampliar o escopo de estudos aprofundados sobre o modo como a corrupção se relaciona com o poder local, quais seus mecanismos e estratégias definidos de malversação de recursos públicos, afim de elucidar padrões de relacionamentos escusos ou brechas institucionais que permitam a prática ilícita.

Existem algumas teses recentes sobre a corrupção praticada nos municípios, como as obras de Melo (2010) e de Silva (2007), mas não há ainda grande número de abordagens sobre o tema, mormente a partir do enfoque nas relações institucionais em nível local. Deste modo, o presente estudo pretende contribuir com a literatura de Ciência Política ainda incipiente acerca das práticas de corrupção no âmbito municipal.

De modo distinto do que ocorre nacionalmente, a corrupção nos municípios não possui a mesma conexão direta com o financiamento de campanhas. Como afirma Carazza (2018), as campanhas eleitorais para deputado federal, senador e presidente da República são realizadas em vastos distritos eleitorais, demandando aplicação de vultosas somas de recursos na contratação de serviços de TV e telemarketing, logística, mobilização de cabos eleitorais, compra e divulgação de material de campanha. Para os municípios, porém, a menor magnitude dos distritos eleitorais e a maior proximidade com eleitores alteram a dinâmica observada em eleições nacionais.

Além disso, embora o período eleitoral também acirre a competição política nos municípios brasileiros, incentivando a elevação do fluxo de dinheiro, inclusive ilícito, e aumentando sua influência sobre o processo eleitoral, a corrupção política não está ligada apenas ao financiamento ilícito de campanhas. São muitos os processos de investigação deflagrados pelo Ministério Público ou pelos Legislativos Municipais decorrentes do uso indevido do dinheiro público, no nível municipal e que precisam ser investigados de forma mais adequada.

O artigo está dividido em quatro seções: Na primeira discutimos os recursos metodológicos selecionados e a maneira como foram aplicados para atingir os objetivos pré-estabelecidos e responder aos objetivos da pesquisa. Na segunda seção revisamos o debate institucional, focalizando a discussão acerca da importância das instituições, formais e informais, na determinação ou influência sobre o jogo político. Na terceira procuramos relacionar o debate sobre corrupção e poder local. Na quarta seção apresentamos o caso Sevandija e o mapeamento do circuito institucional de corrupção. Nas considerações finais apresentamos os resultados parciais obtidos pela pesquisa em andamento.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa utiliza uma metodologia qualitativa, baseada no “estudo de caso” com enfoque na abordagem do neoinstitucionalismo da escolha racional e entrevistas semi-estruturadas em profundidade.

A estratégia do estudo de caso foi adotada objetivando uma análise extensiva do esquema de corrupção no município de Ribeirão Preto. Segundo Yin (2005) o estudo de caso, como estratégia de pesquisa diferenciada, permite entender “fenômenos sociais complexos”. Esta estratégia possibilita compreender contextos e mecanismos causais de modo complexo e aprofundado ao levar em conta a dinâmica de disputa e competição política na formação de alianças políticas e da rede de relações escusas locais.

Foram consideradas as relações e interações entre os sujeitos centrais do caso Sevandija mediados por estruturas institucionais formais e informais, buscando sua descrição detalhada e as conexões causais que expliquem a ocorrência da corrupção mesmo em um sistema de controle institucional razoavelmente robusto. Para melhor entendimento do papel das instituições

realizamos um revisão das obras de referência sobre o tema.

Foram analisados os relatórios de investigação e autos dos processos elaborados pelo Ministério Público em conjunto com o GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado); o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e a Lei Orgânica do Município.

As seguintes instituições foram consideradas na análise: Executivo Municipal; Legislativo Municipal; Secretaria Municipal de Educação; Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto (Coderp); Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp); o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), que possui a função de fiscalização de contas públicas que rejeitou as contas de contratos que envolviam as instâncias investigadas e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP), que comandou os trabalhos investigativos em parceria com a Polícia Federal e o GAECO. O esquema de corrupção envolvia as relações entre Executivo – Legislativo, Secretaria de Educação, Coderp, Daerp e empresas privadas prestadoras de serviços.

As relações entre os vereadores, a prefeita e as empresas envolvidas no escândalo foram analisadas tendo em vista os relatórios do GAECO e registros de depoimentos constantes nos autos dos processos. Os relatórios de investigação e os autos dos processos elaborados pelo GAECO e Ministério Público permitiram o mapeamento dos circuitos institucionais nos quais a rede de corrupção foi estendida. Nesta etapa de pesquisa, identificamos como vereadores, cabos eleitorais, prefeita, funcionários públicos e empresas estavam organizados para operar o esquema de desvio de recursos e superfaturamento de licitações.

Para compreender o impacto institucional sobre o caso Sevandija e responder à pergunta de pesquisa sobre quais as condições institucionais que viabilizaram a prática da corrupção analisamos os seguintes documentos: Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto; a Lei Orgânica do Município; as regras para a concessão dos cargos de chefia e poder decisório mapeados dentro do circuito de corrupção na administração pública municipal; as regras para criação das CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) no interior da Câmara e a forma de escolha de parlamentares para constituir as mesmas; e os autos do processo tornados públicos publicizados pelo Ministério Público.

As entrevistas, por sua vez, visam complementar a análise institucional no intuito de elucidar conexões causais a fim de responder de modo mais robusto aos objetivos da pesquisa. As entrevistas foram organizadas de maneira semi-estruturada e orientadas para esclarecer detalhes da rede de corrupção montada em Ribeirão Preto. Selecionamos a amostra de acordo com a posição de cada agente no processo de apuração. Selecionamos inicialmente para entrevista Dr. Leonardo Leonel Romanelli, que é promotor do Ministério Público do Estado de São Paulo, com sede na cidade de Ribeirão Preto, e que coordena as investigações do GAECO e da Polícia Federal e realiza a acusação junto à Justiça; o vereador Marcos Papa (REDE), que coordena a CPI do Daerp sobre as irregularidades no esquema de corrupção no âmbito da Câmara Municipal de Ribeirão Preto; a ex-vereadora Silvana Resende (PSDB), que buscou instaurar CPIs sobre o caso Coderp; a ex-prefeita Dárcy Vera (PSD), acusada de comandar o esquema; Walter Gomes (PTB), ex-presidente da Câmara Municipal; Davi Mansur, ex-chefe da Coderp e; Marco Antonio dos Santos, ex-superintendente do Daerp.

## **O DEBATE INSTITUCIONAL**

A debilidade das instituições proporciona diversas brechas para o exercício arbitrário do poder político fora do âmbito institucional. Quando as instituições não conseguem estabelecer restrições eficientes para a ação no jogo político acabam permitindo que outros poderes colonizem a atividade política, ampliando a margem para o comportamento corrupto. A corrupção subverte a representação política, minando a qualidade democrática e comprometendo a legitimidade de suas instituições (Meneguello, 2011).

A apropriação de recursos públicos depende diretamente da debilidade institucional para avançar e construir circuitos informais de desvios. O controle da corrupção no âmbito dos municípios obteve suporte na Constituição de 1988 a partir da substancial ampliação das competências de instituições de controle, especialmente dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), da Polícia Federal (PF) e dos Ministérios Públicos (MPs) localizados em diversas cidades do país e presentes em todos os Estados da federação. Os TCEs e a Polícia Federal

tiveram suas jurisdições e competências substancialmente ampliadas, adquirindo maior autonomia e estrutura operacional.

O Ministério Público obteve substancial ampliação de sua autonomia e competência a partir da proposição institucional da Carta de 1988. Se antes as denúncias eram feitas por desavenças políticas, atualmente o Ministério Público é um relevante ator constitucional denunciante dos casos de abuso de poder e crimes praticados no âmbito da esfera pública. A partir de sua atuação, a instituição pode ser vista também como instância de *accountability* horizontal, ao requerer a prestação de contas por parte das instituições políticas.

Neste sentido, ressaltamos a necessidade de abordar o debate sobre corrupção a partir de perspectivas mais aprofundadas e baseadas em pesquisas empíricas de casos. A discussão teórica deve ultrapassar abordagens moralistas do fenômeno, objetivando compreender a complexa dinâmica que envolve o exercício de poder político e a prática da corrupção em níveis de atuação municipal.

Nestes termos, enfatizamos o enfoque neoinstitucionalista como imprescindível para explicações fundamentadas acerca do fenômeno. Em linhas gerais, o paradigma institucional de análise concebe a corrupção segundo determinações de legalidade e ilegalidade, buscando nas instituições explicações para o comportamento ilícito a partir de brechas institucionais e mecanismos de incentivo/desincentivo (Pasquino, 1998).

O neoinstitucionalismo se distingue de outros paradigmas intelectuais ao apontar a necessidade de considerar as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais (Théret, 2003). Enquanto paradigma intelectual de compreensão científica, o neoinstitucionalismo insiste na importância e autonomia das instituições nos processos e fenômenos políticos (March & Olsen, 2008).

Na perspectiva da escolha racional, há o enfoque no cálculo dos sujeitos da interação, onde se enfatiza o aspecto instrumental e estratégico do comportamento político (Hall & Taylor, 2003). Dentro deste referencial, as instituições atuam como redutores de incerteza, coordenando ações e dando referências e expectativas de ganhos e custos aos sujeitos nas suas relações diretas com as instâncias decisórias.

O debate sobre a abordagem neoinstitucional é enorme na ciência política e há discordâncias sobre a forma de proceder na análise. Segundo Hall e Taylor (2003), há, pelo menos, três enfoques institucionais: histórico, sociológico e da escolha racional. O ponto de encontro entre as concepções é a premissa base de que as instituições são o ponto central para as explicações dos fenômenos políticos. As instituições importam e constituem parte integrante das explicações da ação coletiva. A análise neoinstitucional assume, portanto, que a ação social é explicada a partir das instituições, não por meio do somatório das ações individuais atomizadas.

Neste trabalho, adotamos o neoinstitucionalismo da escolha racional, pois assumimos que as instituições atuam como redutores de incertezas ao permitirem a coordenação da ação social por meio da expectativa de comportamento previsível dos demais atores, possibilitando o cálculo estratégico. Enquanto instituições adotamos a definição clássica de North (2018) segundo a qual “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos” (p. 13).

Enfatizamos a necessidade de complementar esta definição para o estudo da corrupção com a conceituação de instituições informais para a compreensão do comportamento político além das instâncias oficiais do Estado, especialmente na lógica de formação de coalizões e alianças políticas. Deste modo, adotamos a definição proposta por Helmke e Levitsky (2006) segundo a qual instituições informais são “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels” (p. 5).

Estas regras socialmente compartilhadas e não escritas são importantes para compreender o impacto de coalizões e alianças políticas realizadas para controlar, influenciar ou impactar a atuação de CPIs e formas de fiscalização do Executivo pelo Legislativo.

As instituições informais carregam uma pauta de coordenação e regulamentação de práticas aceitas e compartilhadas, cuja expectativa é continuarem a ser seguidas, sob risco de sanção ou desaprovação social dos pares na relação, caso sejam negligenciadas. Um exemplo claro de instituição

informal são as coalizões políticas que, apesar de não serem escritas oficialmente, formam um horizonte compartilhado de expectativas de ação e permitem o cálculo estratégico.

A necessidade de distinção destas regras compartilhadas e geralmente não escritas decorre do caráter deste trabalho, que visa abranger também o lastro de coordenação de ação de atores que ultrapasse os limites das restrições escritas e sancionadas por instâncias oficiais do Estado. A exemplo das coalizões que, apesar destas regras não serem oficialmente instituídas como as regras do jogo, não são ilegais, ilegítimas ou ineficientes.

Uma rede de instituições informais necessariamente precisa garantir a perspectiva de restrições que permitem a cooperação. No caso das redes de corrupção, entendemos que a sanção para a quebra da capacidade de coordenar a interação e assegurar um ambiente de confiança no sigilo das operações ilícitas pode significar a ruptura da própria rede de interações, ocasionando o escândalo político. Devemos buscar compreender como tais redes conseguem sustentar um ambiente de trocas e acordos que assegure o segredo.

## **CORRUPÇÃO E PODER LOCAL**

O conceito de corrupção possui amplo percurso histórico e sua semântica adquiriu diferentes significações ao longo dos debates. No caso brasileiro, a temática aparece inicialmente em análises de grande amplitude sobre a formação da sociedade e das classes dirigentes, mormente nas obras de Faoro (2001), Fernandes (2006) e Holanda (1971). A partir da década de 1980 os estudos estão mais centrados pelo viés econômico, atribuindo aos agentes um comportamento *rent-seeking*, no qual a busca por maximizar benefícios é preponderante, tal como na abordagem de Rose-Ackerman (Filgueiras, 2008).

O conceito também é abordado por outros autores, tais como Schilling (Silva, 2007), onde a corrupção é definida como uma prática na qual há uma relação de privilégio entre quem detém o poder decisório e quem detém o poder econômico. Pasquino (1998) admite como corrupção o comportamento em que o “agente público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (p.291). Para Filgueiras (2016), a prática escusa deve ser entendida a partir da noção de

interesse público e, entendida “como exclusión injustificada de la ciudadanía, la corrupción resulta en la abstención del poder, que grupos privados ejercen para atender exclusivamente sus intereses, en detrimento de los intereses de los ciudadanos” (p. 164).

Em nosso estudo sobre o caso de corrupção supracitado, adotamos a perspectiva conceitual presente na obra de Pinto (2011), segundo a qual o comportamento corrupto pode ser entendido como uma apropriação do público pelo privado para o favorecimento de interesses particulares. Para a autora, a corrupção possui íntima ligação com a hierarquia de desigualdade social estruturada na sociedade brasileira e não pode ser entendida como resquício de um suposto “atraso”, pois deve ser admitida como uma forma específica de se relacionar com o público que se caracteriza pela ilegalidade e pela apropriação do público.

Pinto (2011) chama atenção para o âmbito dos municípios, afirmando que é na esfera do poder local que a corrupção encontra sentido enquanto uma forma de governo. Estudar a corrupção nos municípios, como afirma Lopez (2011), é ainda mais relevante tendo em vista que os municípios brasileiros concentram mais de 50% de todo o funcionalismo público, o que possivelmente surte efeitos diretos nas práticas de corrupção. À esfera municipal, de fato, atribuem-se muitos casos de processos judiciais por crimes contra a administração pública.

O comportamento corrupto e o controle da corrupção têm entrado na ordem da pauta política de diversos segmentos da sociedade civil e a percepção sobre a gravidade do problema vem sendo sustentada por parcela majoritária da população brasileira (Bignotto, 2011). O tema é amplamente recorrente, sobretudo em razão da midiáticação massiva que ocorre em torno dos casos de corrupção no país. No entanto, é preciso atribuir maior importância nas ações que ocorrem em nível local, onde os atores políticos, funcionários da administração pública e agentes com poder econômico estão mais próximos do cidadão.

Filgueiras (2006) afirma que a questão da corrupção é também um problema de privação de direitos e, portanto, de quebra da cidadania, e de acordo com Pinto (2011), práticas corruptas são também atos de desrespeito generalizado em relação ao bem público e à própria noção de cidadania e de

igualdade. É, portanto, no âmbito dos municípios o desrespeito à cidadania e ao erário público se torna mais claramente sentida e vivenciada.

Apesar do consenso de que o sistema de controle sobre a administração pública municipal tenha avançado substancialmente no âmbito da legislação e das instituições, os sucessivos casos de corrupção indicam que ainda não é possível concluir que as expectativas de punição para o comportamento ilícito sejam suficientemente fortes para inibir as práticas.

Silva (2007) afirma que os motivos pela alta incidência de processos contra prefeitos, mesmo em cidades mais organizadas administrativamente podem ser explicados pelos seguintes fatores: o avanço da legislação na área civil e criminal respaldada pelo Decreto 201/67<sup>4</sup>; a possibilidade dos prefeitos serem levados a julgamento no Judiciário sem a necessidade da aprovação pela Câmara Municipal, dando ao Ministério Público maiores competências para o encaminhamento de processos sobre o Executivo local; e a atuação das Comissões Especiais de Inquérito (CEIs), que podem ser criadas a partir do requerimento de 1/3 dos vereadores e aprovação por maioria simples, possuindo amplas competências de vistoria e investigação.

O nível municipal de atuação política é composto por aspectos constitucionais e legais de autonomia, tendo competências de planejamento financeiro e do funcionamento da máquina administrativa e burocrática. Pela Carta de 1988 o município é entidade política e administrativa da federação e detém poderes e responsabilidades políticas e fiscais atribuídas antes somente aos Estados e à União. A atividade constituinte do momento de transição concebeu que as demandas por serviços e a capacidade de fiscalização e administração de recursos seriam melhor distribuídas caso fosse de responsabilidade dos municípios (Silva, 2007).

O poder local constitui sua atuação no nível municipal e abrange um complexo conjunto de relações que ultrapassam as delimitações territoriais, vinculando-se ao contexto nacional e global (Silva, 2008). Não pode ser concebida, portanto, como um recorte da totalidade e está além da realidade

---

<sup>4</sup> Decreto de Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre as responsabilidades dos Prefeitos e Vereadores em exercício da função pública, e dá respaldo para ações cíveis e criminais movidas contra autoridades do Executivo e do Legislativo municipais.

imediate vivida pelo indivíduo na medida em que se relaciona com um contexto que supera suas delimitações geográficas.

Silva (2008) argumenta que é preciso abarcar a definição de local a partir de aspectos sociais, culturais, simbólicos e econômicos. Não basta apenas identificar o poder político constituído e um espaço geográfico determinado que compreende o território dos municípios. O poder local constitui um complexo de relações de força, disputa, alianças e capacidade decisória.

Como afirma Silva,

O Poder Local, entendido não somente como o espaço físico em si do município ou de uma região, é também uma rede de relações que se constituem de interesses específicos, ou seja, uma abstração socialmente construída. Nesse sentido, o local é menos uma dimensão geográfica e mais um conjunto de redes estruturadas onde um complexo relacionamento entre o poder político e uma rede de poderes difusos podem disputar a capacidade de decisão. Entre estes poderes difusos, as elites são um dos poderes organizados e o Estado é um dos modelos de organização institucional do poder, como também uma das figuras que medeiam o poder (p. 25).

Kerbaui (2016) analisa o poder local a partir das transformações ocorridas durante o regime militar iniciado em 1964. Seu objetivo é repensar o poder local contrapondo a imagem do exercício de poder político local caracterizado pelo coronelismo com os novos padrões e procedimentos da atividade política moderna, desenvolvidos no decorrer das interações entre o nacional e o local e que romperam o isolamento do município. A partir de sua reflexão sobre o município de Araraquara, no interior do estado de São Paulo, demonstra o paulatino processo de eliminação de práticas tradicionais e coronelistas no poder político local.

O debate teórico sobre corrupção e poder local elucidada a preocupação com as dimensões da corrupção nas relações entre público e privado. No âmbito dos municípios as possibilidades de práticas ilegais podem encontrar espaços no interior da administração pública a partir da formação de elementos que atuam

como sistemas de incentivo e permissividade. A permissiva relação entre empresas e candidatos políticos; o fisiologismo comumente estabelecido nos cargos de vereador; a ausência de cobrança por transparência no exercício dos mandatos para prefeito e vereador pela população local; e, frequentemente, a fiscalização ineficiente, ou mesmo ausente, por parte das instituições responsáveis pela prestação de contas.

## **O CASO SEVANDIJA EM RIBEIRÃO PRETO**

O município de Ribeirão Preto pode ser classificado como uma cidade de grande porte, com população, segundo estimativa do IBGE para 2018 (IBGE, 2018), de 694.534 habitantes. Conta com um amplo quadro administrativo de servidores públicos, instituições como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, localizadas no município. A cidade é também importante centro administrativo no interior do estado de São Paulo, compreendendo 24 municípios que, somados, contam com população estimada de 1.353.232 habitantes, segundo o Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo (2017). Deste modo, é possível afirmar que Ribeirão Preto é uma região política e administrativa extremamente relevante para o interior paulista.

Ribeirão Preto foi diretamente impactada com o incremento institucional de fiscalização e controle contido na Constituição de 1988. Estão presentes no município instituições como o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e a Polícia Federal. Todas essas instituições referidas tiveram atuação no caso Sevandija, investigação deflagrada em 2016 e que revelou uma complexa rede de corrupção no interior da administração pública municipal. Segundo informações coletadas pela Polícia Federal e pelo GAECO, o caso Sevandija em Ribeirão Preto envolvia relações entre vereadores do Legislativo local e as empresas contratadas pela Coderp para realização de serviços com licitações superfaturadas. Em troca, vereadores concediam apoio na Câmara Municipal à chefe do Executivo local, prefeita Dárcy Vera (PSD), para aprovação de contas públicas e o impedimento de abertura de processos e comissões de inquéritos. Cabe ressaltar que a coligação “Seguindo em Frente”, composta por

PRP/PRTB/PSB/PSC/PSDC/PTN/PSL/PSD), pela qual a ex-prefeita foi eleita em 2012, conseguiu eleger 16 dos 22 vereadores que deveriam compor o Legislativo local, o que lhe garantiria, em tese, uma ampla maioria já no início de seu 2º mandato, em 2013.

Para a Polícia Federal, parte dos recursos para o pagamento de propinas advinha da Secretaria de Educação do município, passando pela Coderp na contratação de empresas e também pelo superfaturamento de serviços prestados pelo Daerp. Os agentes públicos da administração municipal eram responsáveis por realizar o circuito de pagamentos às empresas e demais contratos e processos públicos. Havia ainda a cobrança de propina por parte de agentes da Coderp para os pagamentos indenizatórios a escritórios de advocacia.

O esquema de desvios era composto por 3 núcleos: honorários advocatícios; Daerp e; Coderp. No caso dos honorários havia a fraude no pagamento indenizatório de servidores municipais referentes ao Plano Collor. Um trecho da entrevista com um vereador que atuou na Câmara e acompanhou o desdobramento das investigações elucida bem o caso.

*“Aí teve um outro fato que compõe a Operação Sevandija, que eram os honorários da advogada Zuely. O que me chamou a atenção, eu era da comissão de finanças, a prefeitura endividada, não pagando Santa Casa, não pagando Beneficência Portuguesa, que é um outro hospital, não pagando Santa Lydia, que é um outro hospital, não pagando fornecedores de produtos e serviços, porém pagando honorários milionários pra ela rigorosamente em dia. Aquilo me chamou atenção. Eu já enxerguei uma ilegalidade, porque aquilo é uma quebra do que a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup> determina. Eu representei no Ministério Público “Olha, eu acho que isso daqui não está certo”, mas eu não sonhava que o pepino era tão grande. Realmente o promotor abriu o inquérito com base nessa informação, só que a medida que eles foram aprofundando as investigações descobriram que esses honorários referiam-se a um roubo*

---

<sup>5</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal fixa limites de gastos para a União, estados e municípios e obriga governantes a estabelecerem metas fiscais anuais e determinar a fonte de recursos para cada despesa permanente que propuserem.

*feito pelo sindicato pra cima do servidor. Como roubo? Os funcionários da administração de Ribeirão Preto ainda estão recebendo os acertos das negociações da reposição das perdas do Plano Collor. E o que foi o acordo? Por que acordo? Foi uma proposta da prefeitura aceita pelo sindicato [Sindicato dos Servidores Municipais de Ribeirão Preto e Guatapar] e homologada pela Justiça. Inflação mais 6% ao ano. O presidente do sindicato falsificou uma ata dizendo que não era inflação mais 6%, era inflação mais 3%, e esses 3%, ela [Zuely Librandi] como era uma advogada da prefeitura, comissionada da prefeitura, se colocou pra “ajudar” os servidores cobrando 3% de honorário. Mas da onde vai sair os 3%? “A gente falsifica uma ata. Não d conhecimento aos servidores. Falsifica uma ata de uma assembleia dizendo que o plano... a correção... a gente muda o acordo. Não  inflação mais 6,  inflação mais 3. E 3% a gente desvia”. São que como ela t comissionada pela prefeitura e ela t se colocando a disposição pra ajudar, e foi a prefeitura, apesar de ter sido outra gestão, mas a prefeitura foi a proponente do acordo, então ela, a comissionada na prefeitura, ela se coloca como advogada pra ajudar. Ninguém vai notar a diferença no caixa porque esses 6% ia sair do mesmo jeito, são que fica 3 de correção e 3 pra nos. Eu não sabia disso. Eu são sabia que havia uma ilegalidade na quebra de cronograma determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São que  medida que aprofundaram pegaram isso. O presidente do sindicato foi condenado, fez delato e contou tudo isso. Então foi isso, “nos falsificamos a ata e esse dinheiro que eu roubei eu tenho um tanto pra Darcy Vera, um tanto pro Marco Antonio, um tanto pra Zuely” e todos foram presos com base nessa delato porque ele tmbm apontou os cheques, os pagamentos, o saldo no banco, ele tinha prova. Então esse foi o segundo caso” (Vereador Marcos Papa). Entrevistado em 16 de maio de 2019.*

O caso Daerp se refere às fraudes em licitações com empresas de saneamento básico que prestavam serviços à prefeitura municipal. A criação de uma CPI para apurar o caso veio por meio de denúncia de funcionários do próprio Daerp que identificaram as irregularidades nos contratos de licitação e prestação

de serviços. Por meio do Requerimento, instrumento de fiscalização do Legislativo, vereadores solicitaram informações sobre os processos de contratação de terceirizadas do setor. Os indícios de irregularidades eram de superfaturamento e direcionamento de contratos, nos quais se fazia exigências específicas para que empresas pré-selecionadas vencessem a licitação.

Segundo o vereador Marcos Papa, que presidiu a CPI do Daerp, a base de sustentação do governo na Câmara inicialmente bloqueou as tentativas de abertura de CPIs para investigar os indícios de irregularidades. O Ministério Público foi alertado sobre o caso e investigou os indícios, identificando irregularidades nos contratos. As informações também foram divulgadas na imprensa, o que exerceu pressão sobre os vereadores da Câmara e impediu o bloqueio de instauração de inquéritos.

O terceiro núcleo refere-se ao chamado “cabide-de-empregos” da Coderp, empresa de TI com capital misto e sede no município de Ribeirão Preto. A companhia foi criada para ser instrumento de desenvolvimento regional e posteriormente passou a desenvolver serviços relacionados à tecnologias de informação, fornecendo serviços de email, folha de pagamento e softwares.

No esquema montado a empresa fornecia empregos a cabos eleitorais de vereadores que compunham o esquema revelado pela Sevandija. Em troca estes mesmos vereadores aprovavam as contas do Executivo municipal, além de impedir a instauração de inquéritos na Câmara Municipal.

O elo de ligação entre os 3 núcleos encontra-se na figura de Marco Antonio dos Santos, que acumulou e ocupou diversos cargos em postos de comando no interior da administração municipal. A entrevista do promotor de justiça e chefe do GAECO, Dr. Leonardo Romanelli, elucida bem sua atuação.

*“Na Sevandija era caso de indicação política. Mas ainda depende também de quem você tem no poder. No caso aqui da prefeitura de Ribeirão Preto, a equipe de governo era muito ruim. Se você for ver a qualificação das pessoas que aqui estavam, eram muito ruins. Eles foram ficando ao mesmo tempo extremamente a vontade, entre 2009 e dois mil e... da primeira para a segunda gestão, o Marco Antonio dos Santos, que é um ator central, que está implicado, acusado e preso por normas de*

*processo, antes ele era secretário da Casa Civil no primeiro governo, era secretário de administração municipal no governo. No segundo ele passou a secretário da administração, superintendente da Coderp e do Daerp, que têm orçamentos enormes e que aumentaram também, sobretudo o da Coderp aumentou, no primeiro, chegando a mais de 30, 40 milhões por ano. Então, tem esse fator: quanto mais as pessoas ficam, se alongam no poder, mais elas vão ficando a vontade para aumentar o desvio de recursos, que antes poderia ser pequeno e depois chegou a essa cifra enorme. Esse é um dos fatores que contribui. E depois, a gente não tem como saber quanto que foi desviado, aquilo que não foi identificado. A gente sabe que em Ribeirão existem indícios de outras fraudes que simplesmente não conseguimos apurar. Acabaram passando ao largo daquilo que foi surgindo e acabou sendo mais imediato” (Dr. Leonardo Romanelli). Entrevistado em 29 de abril de 2019.*

Apesar do crime de corrupção ser caracterizado pelo sigilo, as instituições de controle e fiscalização frequentemente apontavam indícios de problemas nos 3 núcleos revelados pela Sevandija. A partir das investigações do GAECO e da Polícia Federal, o Dr. Leonardo Romanelli declara em sua entrevista:

*“Eu acho que os principais indicativos que havia anteriormente podem ser listados em três ordens. [1ª] Algumas irregularidades indicadas pelo TCE, tanto no contrato das catracas quanto nos terceirizados da Coderp. Ambos na Coderp, o caso das catracas e os terceirizados. [2ª] Ao mesmo tempo, havia muitas denúncias na imprensa de Ribeirão, sobretudo a partir de 2011 ou 2012, que se referiam às mesmas questões que foram levadas para o TCE, catracas e terceirizados. As duas coisas chamavam muita atenção. A imprensa, sobretudo, já havia feito uma análise com os dados de fonte aberta mostrando que os gastos com terceirizados da Coderp tinham subido de cinco... alguns poucos milhões... para 30 milhões por ano. Isso em 2013. A própria imprensa já mostrava muito isso. E [o caso] das catracas também chamou muita atenção na época, da imprensa. E, por fim, [3ª] tinham algumas iniciativas, que não eram desprezíveis, na*

*Câmara Municipal. Sobretudo, pelo menos uma, ou mais que uma pessoa, mas isso foi na primeira gestão, ou seja, 2009 a 2012. Sobretudo a vereadora Silvana Resende, que se você pesquisar vai achar uma série de pedidos dela para instalação de CPIs, os quais foram recusados, e isso é uma das fontes das nossas acusações no caso da Coderp, porque essa vereadora tentou mais de uma vez emplacar essas CPIs, que foram derrubadas sistematicamente pela situação, que constituíam justamente aqueles que eram os maiores indicantes dos terceirizados junto à Coderp. Então, havia pelo menos essas 3 fontes de notícias, indícios, e nenhuma delas foi para frente” (Dr. Leonardo Romanelli). Entrevistado em 29 de abril de 2019.*

Durante a administração da prefeita Dárcy Vera algumas comissões parlamentares de inquérito foram requeridas para investigar supostas irregularidades nas contas públicas, mas não conseguiram impedir a continuidade das irregularidades. As contas da prefeitura foram aprovadas na Câmara durante seu mandato e as CPIs não deram prosseguimento e nem conclusão dos trabalhos de investigação.

Considerando o caráter eminentemente político da formação de coalizões e de grupos políticos na Câmara, e que é dentre estes mesmos parlamentares que são escolhidos nomes para as investigações assumidas pelo Legislativo, é preciso levar em consideração as relações de força presente nas disputas e alianças durante a composição das CPIs.

O artigo 32 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto estabelece que as comissões parlamentares de inquérito têm poder de investigação, além de outros previstos pelo Regimento Interno da Câmara Municipal. Para serem instauradas, as CPIs requerem 1/3 dos membros do Legislativo. Suas conclusões, se for o caso, devem ser encaminhadas ao Ministério Público para que seja dado o devido processo criminal ou administrativo.

Na legislatura que integra os anos de 2013 até 2016 a coalizão de Darcy Vera contava com 14 dos 22 vereadores, o que explicita a dificuldade de instaurar inquéritos e, quando instaurados, a dificuldade de impedir que o governo controle

os processos de investigação, dado que a representação de uma CPI deve ser proporcional aos partidos representados na Câmara.

As investigações do escândalo foram levadas adiante a partir da atuação conjunta de parlamentares e procuradores, com articulação com outras instituições, especificamente a partir dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Como afirma o vereador Marcos Papa em entrevista:

“Então a CPI teve essa função, e aí a gente ia trocando ideia junto com os promotores. [Leonardo Romanelli] Que é o chefe do GAECO. O Fábio, acho que é Fabio o nome do outro... Frederico, perdão, Dr. Frederico. E tem um terceiro, que agora está me fugindo [o nome]. Nós tínhamos reuniões pra entrar no nível de detalhes. Por exemplo, os vereadores afastados iam no juiz e diziam “Não, a gente não é base cega, a gente contrariava eles também”. E aí eu mostrei para os promotores a ata de votação de quando eu tentei colocar a CPI um ano antes da bomba estourar. A negativa desses vereadores. Então, eles eram sim mancomunados com o Executivo. Então esse foi uma fato da CPI do Daerp. O terceiro é uma nuance do trabalho legislativo que é o seguinte: quando o Tribunal de Contas emite um parecer referente às contas do prefeito, ele devolve para o poder Legislativo, o Tribunal de Contas é um colégio auxiliar do poder Legislativo. O poder Legislativo pode concordar, então ele vai lá e vota “sim” ao parecer, ou ele vota “não”, e aí você tá condenando o prefeito, perda de direitos por improbidade, perda dos direitos políticos. A cidade quebrada, arrasada, o que aconteceu? O parecer voltou pra cá em dezembro de 2015. O presidente da comissão de finanças era da base governista, escondeu esse processo aqui dentro, não mostrava, não relatava, não fazia audiência pública. Não convidava os membros da Comissão de Finanças pra opinar” (Vereador Marcos Papa). Entrevistado em 16 de maio de 2019.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O caso Sevandija se constitui na formação de uma complexa rede de desvios de recursos organizada em diversos órgãos a partir da distribuição de

cargos estratégicos na administração municipal. O esquema foi constituído em 3 núcleos de desvios que envolveram secretarias, empresas públicas e privadas, funcionários da administração municipal, cabos eleitorais, o Executivo local e vereadores. O montante desviado foi diluído em propriedades e bens e já é apontado como o maior caso de corrupção da história da cidade devido ao montante de recursos que, segundo as investigações do GAECO já ultrapassam 200 milhões de reais.

É possível afirmar que as instituições captaram os desvios a partir de indícios de irregularidades, mas somente quando atuaram de forma integrada logrou-se levar adiante as investigações e a consequente punição de desvios. Técnicos, servidores, vereadores e relatórios do Tribunal de Contas identificaram problemas e suspeitas de irregularidades. Contudo, enquanto suas respectivas atuações permaneceram de forma isolada, o bloqueio das denúncias permaneceu efetivo.

As CPIs foram bloqueadas ou administradas pela base de sustentação governista na Câmara Municipal e os relatórios do Tribunal de Contas foram sistematicamente rejeitados durante o período em que a coalizão da ex-prefeita Dárcy Vera controlou as atividades legislativas. A integração dos mecanismos de controle e fiscalização foi imprescindível para desarticular a rede de corrupção em Ribeirão Preto.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são importantes para investigar e punir possíveis irregularidades porque materializam as provas. Parlamentares podem atuar promovendo o controle político a partir de sua atividade legislativa e fiscalizatória. Somente o Legislativo pode aprovar ou condenar as contas do poder público, mesmo que esta seja rejeitada pelos Tribunais de Contas. O caso Sevandija em Ribeirão Preto demonstra como a integração entre os mecanismos de fiscalização têm potencial para inibir, fiscalizar, controlar e punir arbitrariedades no uso do dinheiro público.

Não pretendemos, contudo, esgotar o debate sobre corrupção, mas buscamos contribuir, a partir do estudo do caso Sevandija, com as discussões sobre o tema. Argumentamos que as análises sobre corrupção devem ultrapassar os debates sobre financiamento eleitoral e político. Especialmente no nível dos municípios, entendemos que as formas de controle do exercício de poder político

devem estar integradas para reduzir as oportunidades de prática de corrupção, construindo mecanismos de desincentivo para o comportamento corrupto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIGNOTTO, N. (2011). Corrupção e opinião pública. In AVRITZER L. & FILGUEIRAS F. (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARAZZA, B. (2018). *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Decreto nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm).
- FAORO, R. (2012). *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*. (3ª Edição). São Paulo: Editora Globo.
- FERNANDES, F. (2006). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. (5ª Edição). São Paulo: Editora Globo.
- FILGUEIRAS, F. (2016). *Corrupción y cultura política: su percepción en Brasil*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/301778283\\_Corrupcion\\_y\\_cultura\\_politica\\_su\\_percepcion\\_en\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/301778283_Corrupcion_y_cultura_politica_su_percepcion_en_Brasil).
- \_\_\_\_\_ (2012). Marcos teóricos da corrupção. In AVRITZER L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES J. & STARLING H. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. (2ª Edição). Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- HALL, P. & TAYLOR, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 193-224.
- HELMKE, G. e LEVITSKY, S. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. (2006) Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HOLANDA, S. (1971). *Raízes do Brasil*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: INL/José Olympio Editora.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recuperado de

- <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>.
- KERBAUY, M. T. M. (2016). *A morte dos coronéis: política e poder local*. Curitiba: Editora Appris.
- Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto. Recuperado de [http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei\\_organica.pdf](http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei_organica.pdf).
- LOPEZ, F. G. (2011). Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais. CADERNOS ADENAUER. *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- MARCH, J. & OLSEN, J. (2008). Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia Política*, volume 16, nº 31, p. 121-142. 20.
- MELO, C. A. V. (2010). *Corrupção e Políticas Públicas: uma análise empírica dos municípios brasileiros*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. Pernambuco. Brasil.
- MENEGUELLO, R. (2011). O lugar da corrupção no mapa de referência dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PASQUINO, G. (1998). Corrupção. In BOBBIO, N.; MATTEUCCI, & N; PASQUINO, G. (Orgs.). *Dicionário de Política*. (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- PINTO, C. R. J. (2011). *A Banalidade da Corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- PORTAL DE ESTATÍSTICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recuperado de <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Recuperado de <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/crp/dados/local/i01regiao.php>.
- SILVA, M. (2008). Poder local: conceito e estudos no Brasil. *Sociedade & Natureza*, (volume 20), nº 2, p. 69 – 78.
- SILVA, N. C. (2007). *O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão de governo municipal*. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista. Araraquara. São Paulo. Brasil.
- THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 225-264.

YIN, R. (2005). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman.