

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

VANESSA ALVES

**FISCALIZAÇÃO NA LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE  
CONTROLE SOCIAL: Estudo do Observatório Social no município  
de São José dos Campos - SP.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA  
2015

VANESSA ALVES

**FISCALIZAÇÃO NA LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE  
CONTROLE SOCIAL: Estudo do Observatório Social no município  
de São José dos Campos - SP.**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus Curitiba, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto.

CURITIBA  
2015

Dedico à minha mãe Maria Nazaré dos Santos e ao meu pai José Alves (*in memoriam*) pelo eterno incentivo.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, em especial ao meu querido pai (*in memoriam*) pelos ensinamentos que me foram concedidos e à minha mãe e meu irmão pela compreensão nos momentos de ausência durante o decorrer do curso e durante a elaboração da monografia.

Agradeço a todos os professores que contribuíram para o meu enriquecimento cultural ao longo do Curso de Especialização.

Em especial, à orientadora Profa. Dra. Vanessa Ishikawa Rasoto que compartilhou de seus conhecimentos me ajudando a conduzir o trabalho de maneira firme, deixando uma contribuição extremamente importante e positiva nesta fase da minha vida acadêmica.

Ao Prof. João Mansano e ao Prof. Fernando do Rego Barros Filho, pelo apoio no processo de elaboração desta monografia.

Agradeço aos tutores presenciais e aos tutores à distância que me auxiliaram com presteza durante o decorrer do curso.

Agradeço ao Presidente do Observatório Social do Município de São José dos Campos, Sr. Paulo Sampaio, bem como, aos demais membros da Organização, que me auxiliaram e compartilharam seus conhecimentos, tornando possível a conclusão desta pesquisa.

Aos colegas de sala e a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a conclusão desta monografia.

“Nenhuma herança é tão rica quanto a honestidade.”

(SHAKESPEARE, Willian)

## RESUMO

ALVES, Vanessa. **Fiscalização na licitação pública como instrumento de controle social**: estudo do Observatório Social no município de São José dos Campos – SP. 2015. 58 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

Esta pesquisa busca analisar as ações e atividades de controle social desenvolvidas pela organização não governamental Observatório Social no município de São José dos Campos, especificamente em relação à fiscalização das licitações públicas, no intuito de verificar se a organização é caracterizada como instrumento efetivo para que o cidadão exerça a cidadania, controle social e acompanhamento dos gastos públicos, de maneira a evitar-se a prática de corrupções. A pesquisa procura também analisar os resultados obtidos pela organização desde sua implantação no município, ademais, procura descrever a importância do acompanhamento dos gastos públicos pelo cidadão, como forma de contribuir para a melhoria da gestão pública. Procurando atingir o objetivo deste estudo foram coletados dados bibliográficos para conceituar a importância do controle social realizado pela sociedade civil e expor os conceitos de democracia e corrupção, não obstante, procurou-se também realizar uma breve abordagem acerca do procedimento de compras na Administração Pública. Posteriormente, a pesquisa buscou conhecer as atividades desenvolvidas pelo Observatório Social utilizando-se de entrevista semi-estruturada, estruturada e participação nas reuniões semanais realizadas pelos membros da Organização. Os objetivos do estudo foram alcançados, indicando que o Observatório Social constitui-se uma ferramenta útil e fundamental para o exercício da cidadania e controle social, no entanto, ainda encontra-se em fase de adaptação e maturação, sendo que os resultados que envolvem a economia de recursos públicos somente serão alcançados no decorrer do tempo, no entanto, considerando o período de atuação da organização no município, conclui-se que os resultados obtidos até o momento são considerados significativos e satisfatórios.

**Palavras-chave:** Licitação pública. Controle social. Cidadania. Corrupção.

## ABSTRACT

ALVES, Vanessa. **Oversight of public procurement as a social control instrument:** a study of the *Social Observatory* in the city of São José dos Campos - State of São Paulo. 2015. 58 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

This study aims to analyze the social control actions and activities developed by the *Social Observatory*, NGO, in the city of São José dos Campos, specifically related to the oversight of public procurement, with the objective of verifying if the NGO is characterized as an effective instrument for citizens to exercise their civic rights, in a way that corruption practice is avoided. This study also attempts to analyze the results obtained by this NGO from its establishment in the city; moreover, aims to describe the importance of citizen monitoring of public expenditures as means to contribute with public management improvement. With the purpose of meeting the objective proposed in this study, bibliographic data was gathered to conceptualize the importance of the social control by the civil society and to expose the concepts of democracy and corruption; notwithstanding, this study sought to conduct a brief approach to purchasing procedures in Public Administration. Furthermore, this study aimed to know the activities developed by *Social Observatory* with the use of semi-structured and structured interviews and attendance to weekly meetings organized by NGO members. The objectives of this study were reached, indicating that the *Social Observatory* is a useful and fundamental tool for the exercising of civic rights and social control; however, it is in its adaptation and maturation phase, and the results which involve public resources savings will only be achieved in a long-term period. Yet, taking the activity period of the NGO into consideration, it is concluded that the results obtained until the present moment are considered significant and satisfactory.

**Keywords:** Public procurement. Social control. Civic rights. Corruption.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	8
1.1	Problema	9
1.2	Justificativa	9
1.3	Objetivos	11
1.3.1	<i>Objetivo Geral</i>	11
1.3.2	<i>Objetivos Específicos</i>	12
1.4	Metodologia	12
1.5	Estrutura do Trabalho	13
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	14
2.1	Procedimento de compras na Administração Pública	14
2.2	Democracia e corrupção	19
2.3	Controle Social	23
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	28
3.1	Metodologia utilizada quanto aos procedimentos	28
3.2	Metodologia utilizada quanto ao método e a forma de abordar o problema	29
3.3	Metodologia utilizada quanto aos objetivos	30
3.4	Metodologia quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados	30
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	32
4.1	Observatório Social do Brasil (OSB)	32
4.2	Observatório Social de São José dos Campos (OSSJC)	36
4.2.1	<i>Atividades desenvolvidas pelo Observatório Social de São José dos Campos</i>	38
4.2.2	<i>Dificuldades enfrentadas pelo Observatório Social de São José dos Campos</i>	42
4.2.3	<i>Resultados obtidos pelo Observatório Social de São José dos Campos</i>	45
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	49
	<b>REFERÊNCIAS</b>	51
	<b>APÊNDICE A – Entrevista estruturada aplicada via e-mail à membros do Observatório Social do Brasil</b>	56
	<b>APÊNDICE B – Entrevista semi-estruturada aplicada ao Presidente do Observatório Social de São José dos Campos</b>	57
	<b>APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido referente à entrevista realizada com o Presidente do OSSJC</b>	58



## 1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente muito se tem ouvido falar acerca de corrupção e escândalos envolvendo desvio de dinheiro público por políticos. Tal situação é recorrente e está presente em todo território brasileiro e em todas as esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Não há dúvidas que o desvio de dinheiro da Administração Pública, compromete os serviços públicos, acarretando a carência de verbas para investimento em serviços de saúde, educação, transporte, segurança, etc.

Ocorre que a sociedade civil, muitas vezes tem conhecimento das irregularidades praticadas pelos governantes, no entanto, não sabem ou não tem interesse em tomar atitudes para que tais práticas sejam abolidas.

Todavia, importante salientar que parte da população já vem demonstrando indignação com tal situação e mostrando-se disposta a exercer a cidadania e ajudar no controle e fiscalização da aplicação do dinheiro público no município.

Como exemplo, temos a cidade de Ribeirão Bonito no Estado de São Paulo, que criou uma organização não governamental, denominada Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), com o intuito de identificar fraudes operadas no município, obtendo êxito na cassação do prefeito da cidade.

Verificamos também o trabalho desenvolvido pela organização não governamental, intitulada Observatório Social do Brasil (OSB), que esta presente em mais de noventa municípios, distribuídos em aproximadamente dezoito estados brasileiros.

O OSB atua como pessoa jurídica, em forma de associação, monitorando as compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir de forma preventiva no controle social dos gastos públicos.

Ocorre que, apesar de haver interesse de significativa parcela da população no intuito de evitar a prática de corrupções no município, ainda assim, há necessidade de maior conscientização e participação dos cidadãos no combate ao

desvio de recursos públicos, a fim de contribuir para o desenvolvimento social e construção de uma sociedade justa e igualitária.

Diante do exposto, a pesquisa procura analisar as ações que são desenvolvidas pelo Observatório Social no município de São José dos Campos e verificar se tais atividades constituem-se instrumento efetivo para impedir que atos de corrupção sejam praticados no município.

## **1.1 Problema**

Conforme exposto por Lakatos e Marconi (2010, p. 79), “toda investigação nasce de algum problema teórico/prático sentido. Este dirá o que é relevante ou irrelevante observar, os dados que devem ser selecionados”. Ainda, seguindo os ensinamentos de Lakatos e Marconi (2010, p. 110, grifo do autor), “[...] enquanto o tema de uma pesquisa é uma proposição até certo ponto abrangente, a formulação do problema é mais específica: indica *exatamente* qual a dificuldade que se pretende resolver”.

Considerando tais afirmativas, pode-se afirmar que a dificuldade que a pesquisa pretende solucionar consiste em responder a seguinte indagação: O Observatório Social de São José dos Campos é um instrumento para o cidadão acompanhar os gastos do município e evitar/difícultar que corrupções sejam praticadas?

## **1.2 Justificativa**

É muito importante que a sociedade tenha consciência de que para promover o desenvolvimento social do município é necessária ação conjunta de todos os cidadãos no combate a toda e qualquer prática de corrupção e má gestão dos recursos públicos.

Para isso, é importante que a população participe da fiscalização do uso do dinheiro público, a fim de evitar desvios e corrupções, bem como, garantir que os recursos governamentais sejam aplicados em serviços que irão promover o desenvolvimento local.

A organização não governamental, Observatório Social, instituída no município de São José dos Campos no ano de 2013, vem desempenhando o trabalho de monitorar as licitações, a fim de verificar possíveis irregularidades nos certames licitatórios, com o objetivo de evitar fraudes e desvios que comprometam a correta aplicação do dinheiro público, efetuando o controle social através da fiscalização na licitação pública.

Segundo dados obtidos no portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), é possível verificar diversas irregularidades encontradas nos procedimentos licitatórios realizados no município de São José dos Campos, dentre elas pode-se citar:

- a) irregularidade na dispensa de licitação e do instrumento de contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e a empresa responsável por executar serviços de preparo de alimentação escolar nas unidades escolares com fornecimento dos gêneros e demais insumos, transporte e distribuição (TRIBUNAL..., 2013);
- b) irregularidades no procedimento licitatório para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de publicidade e propaganda, de caráter educativo, informativo e de orientação social, bem como, irregularidades no contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de São José dos Campos e a empresa vencedora do certame (TRIBUNAL..., 2014);
- c) irregularidades no edital de pregão presencial que visa a contratação de empresa especializada em serviços de prótese dentária, a qual fora determinada a suspensão dos editais pelo TCE-SP, em 18/mai/2015 (TRIBUNAL..., 2015);

Estas e diversas outras irregularidades demonstram a necessidade de fiscalização, não só efetuado pelo órgão competente, mas também pela sociedade

civil, que constitui-se a maior prejudicada em relação aos desvios dos recursos públicos.

No entanto, é possível verificar que mesmo após a instituição e fiscalização realizada pelo Observatório Social, ainda é possível presenciar irregularidades nas licitações do município, portanto, a necessidade de verificar se as ações que são desenvolvidas pela Organização, estão sendo suficientes para evitar a prática de irregularidades nos procedimentos licitatórios, bem como identificar se a Organização constitui-se instrumento eficiente no combate ao desvio de dinheiro público do município.

Ademais, é de extrema importância identificar quais as dificuldades que estão sendo enfrentadas pela Organização, a fim de que melhorias sejam implantadas com o propósito de promover o aumento da eficácia do trabalho desenvolvido pelo Observatório Social de São José dos Campos.

### **1.3 Objetivos**

Os objetivos deste estudo dividem-se em objetivos gerais e objetivos específicos, os quais constituem etapas que contribuirão para que o objetivo geral seja alcançado.

#### *1.3.1 Objetivo Geral*

O objetivo geral do estudo consiste em verificar se o Observatório Social de São José dos Campos constitui-se um instrumento que permite ao cidadão acompanhar os gastos do município e evitar/dificultar que corrupções sejam praticadas em âmbito municipal.

### 1.3.2 *Objetivos Específicos*

Os objetivos específicos do estudo compreendem:

- a) descrever a importância do acompanhamento dos gastos públicos pelo cidadão, como forma de contribuir para a melhoria da gestão pública;
- b) analisar as ações e atividades desenvolvidas pelo Observatório Social de São José dos Campos;
- c) analisar as principais dificuldades e resultados obtidos pelo Observatório Social de São José dos Campos desde sua instituição no município.

## **1.4 Metodologia**

A pesquisa constitui-se em pesquisa aplicada, pois “tem como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais” (ZANELLA, 2012, p. 70).

Quanto aos objetivos a pesquisa pode ser classificada em explicativa, descritiva e exploratória.

Em relação ao método e a forma de abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa.

A metodologia aplicada quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, se alicerça na pesquisa bibliográfica de livros e artigos científicos, bem como pesquisa documental, incluindo dados disponíveis no portal oficial do Observatório Social do Brasil.

Para coleta dos dados também foi realizada entrevista com o Presidente do Observatório Social de São José dos Campos e entrevista com membros do Observatório Social do Brasil, bem como, participação em reuniões semanais realizadas pelo Observatório Social de São José dos Campos.

A pesquisa se classifica também como estudo de caso, haja vista, pesquisar uma situação real que ocorre no Observatório Social, com pouca amplitude e certa profundidade.

### **1.5 Estrutura do Trabalho**

No capítulo introdutório buscou-se apresentar a justificativa e o problema que motivou a elaboração da pesquisa, bem como, apresentou os objetivos gerais e específicos e a metodologia utilizada para alcançar os objetivos almejados pela pesquisa.

O segundo capítulo buscou apresentar conceitos teóricos acerca do procedimento de compras utilizado pela Administração Pública, bem como, conceitos referentes à democracia, corrupção e controle social, buscando uma maior compreensão acerca do tema da pesquisa.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para alcançar o objetivo proposto pela pesquisa.

O quarto capítulo apresenta a análise dos resultados, caracterizando o Observatório Social do Brasil e o Observatório Social de São José dos Campos.

E por fim, as considerações finais, apresentam a conclusão do trabalho, expondo de maneira breve se o objetivo almejado pela pesquisa fora alcançado.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão abordados os temas teóricos referentes às compras efetuadas no setor público, democracia, corrupção, controle social e gestão participativa, evidenciando a opinião e conceito de diversos autores.

### 2.1 Procedimento de compras na Administração Pública

Bem sabe-se que para a Administração Pública, estadual, municipal ou federal realizar a compra de bens e serviços, deve-se recorrer ao procedimento administrativo formal conhecido como licitação, conforme disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>.

Nohara (2008, p. 65) define licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual um ente, no exercício de função administrativa, seleciona a proposta mais vantajosa entre as oferecidas para a celebração de contrato de seu interesse”, e acrescenta:

A licitação possui natureza jurídica de procedimento administrativo formal, isto é, de conjunto de atos lógicos e cronologicamente ordenados (e.g., edital ou convite, recebimento das propostas, habilitação, classificação, julgamento de recursos, etc.) que visam à prática de um ato final denominado adjudicação. (NOHARA, 2008, p. 65)

O autor Motta (2011, p. 2), por sua vez, define a licitação como:

[...] o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável. Esse instrumento é *obrigatório*, como mencionado em diversos dispositivos da Carta Magna (art.22, XXVII, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/98; art. 37, XXI; art. 175).

<sup>1</sup> O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 dispõe que: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, [...]”.

Conforme disposto na Constituição Federal, as compras efetuadas pela Administração Pública devem ser realizadas observando o procedimento de licitação, no entanto, há caso em que a lei permite que a Administração celebre contratos sem licitação, que são os casos em que ocorre a dispensa<sup>2</sup>, conforme disposto no art. 24 da Lei nº 8.666/93 e a inexigibilidade<sup>3</sup>, conforme art. 25, também da Lei nº 8.666/93.

Existem diversas modalidades de licitação (leilão, concurso, concorrência, tomada de preços, convite e pregão) sendo cada uma delas munida de características peculiares e utilizadas conforme determinação legal, considerando o valor dos bens e/ou serviços que se pretende adquirir e/ou contratar. No município de São José dos Campos a modalidade de licitação mais utilizada é o Pregão Presencial, seguido pelo Pregão Eletrônico.

Nesse sentido, oportuna é a observação de Coelho (2012, p. 65-66):

A lógica que orienta a dispensa de licitação e a exigência de cada modalidade é simples: quanto maior for o valor da contratação, mais ampla deve ser a competição, assim como mais longo e cuidadoso deva ser o processo licitatório, tendo em vista assegurar o interesse público, e não beneficiar um agente privado em detrimento dos outros que se encontram no mercado. E quanto mais baixos forem os valores envolvidos, mais ágil deve ser o mecanismo de aquisição de bens e contratação de serviços para não emperrar o funcionamento da Administração e lhe impor procedimentos de seleção longos e caros. Trata-se, portanto, do princípio da razoabilidade a orientar tanto a aplicação de cada modalidade de licitação quanto a sua dispensa.

Importante salientar que além do princípio da razoabilidade consoante citado por Coelho (2012, p. 66), o procedimento licitatório deverá obedecer alguns princípios conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, bem como, deverá a licitação ser eficaz.

Não obstante, ainda de acordo com referido artigo a licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como, garantir a observância do princípio da isonomia.

<sup>2</sup> Para Rosa (2012, p. 102, grifo do autor) “a **licitação dispensável** é a modalidade em que a lei permite para casos muito específicos e listados em lei que não seja obrigatória a realização de licitação.”

<sup>3</sup> Conforme disposto no art. 25 da Lei nº 8.666 de 1993 é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, de acordo com rol exemplificado por seus incisos.



Essa preocupação imposta pela legislação é importante e inescusável, haja vista, tratar-se do manuseio e emprego do dinheiro público, motivo pelo qual a Administração deve ter zelo e cautela, no sentido de que seus atos sejam munidos de transparência, no intuito de proteger os recursos governamentais garantindo assim que sejam revertidos ao interesse da população.

No entanto, mesmo com tais exigências, nem sempre é possível alcançar um nível de eficácia satisfatório nos procedimentos licitatórios, vejamos:

Verificamos, no comportamento da Administração Pública brasileira, que a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançada, e que os processos improvisados, atribulados, viciosos – projetos incompletos, editais dirigidos – ocorrem em proporções desanimadoras. (MOTTA, 2011, p. 14)

Na mídia, tornou-se muito comum a divulgação de diversas reportagens tratando de diversos tipos de fraudes em processos licitatórios em âmbito federal, estadual e municipal, motivo pelo qual, dentre todos os tipos de fraudes praticados pelos órgãos públicos este é o que tem maior destaque nos tempos hodiernos.

Não há dúvidas também, de que os escândalos envolvendo fraudes em licitações vêm se tornando cada vez mais comum em diversos municípios.

Muitos dos problemas envolvendo desvio e desperdício do dinheiro público advém de processos licitatórios inadequados. Diversos são os motivos e diversos são os tipos de fraudes praticadas no procedimento licitatório.

Dentre os tipos de fraudes em licitações destacam-se o direcionamento do procedimento licitatório, documentação não adequada dos licitantes, procedimento licitatório equivocado, conluio/cartéis<sup>4</sup>, superpreço ou superfaturamento, fraudes nas dispensas e inexigibilidade da licitação, adjudicações<sup>5</sup> indevidas, perda da proposta mais vantajosa, ausência de competitividade nas propostas, dentre outros.

Um dos tipos de fraudes que encontramos nos procedimentos licitatórios é o direcionamento, que ocorre quando o gestor público escolhe a empresa ou fornecedor do contrato que irá vencer a licitação, antes de elaborar o edital.

<sup>4</sup>“Acordo que fazem, entre si, as empresas produtoras, do mesmo gênero de negócios ou fabricantes de iguais produtos, distribuindo entre elas os mercados, visando dominá-los, controlá-los em seu benefício exclusivo, restringindo ou suprimindo a livre concorrência e determinando os preços.” (ANGHER;SIQUEIRA, 2002, p. 38)

<sup>5</sup>A adjudicação consiste no ato que declara o vencedor do certame licitatório.

No direcionamento da licitação pode haver a fraude na especificação do objeto, que ocorre quando este é indefinido ou há indicação de marca, padronização inadequada e especificação restritiva, ou seja, a Administração apresenta a especificação exata de um objeto que é fornecido somente por uma única empresa, procedimento este vedado pelo § 5º do art. 7º da Lei nº 8.666/93<sup>6</sup>.

Referida lei também dispõe no § 1º do art. 23<sup>7</sup>, que o objeto da licitação deverá ser parcelado, quando houver viabilidade técnica e econômica, a fim de proporcionar maior competitividade, no entanto, com o intuito de não permitir que pequenas empresas participem do certame, os gestores públicos não parcelam o objeto da licitação, contrariando ao disposto na lei, sendo o contrato realizado com valores altos restringindo a participação de algumas empresas. O contrário também é válido, no sentido de que poderá haver parcelamento da licitação indevidamente com o objetivo de favorecer os fornecedores locais, excluindo o interesse das empresas de grande porte.

Ainda é possível e bastante comum ocorrer o sobrepreço e superfaturamento, ou seja, o edital apresenta preços acima do praticado no mercado, como exemplo, pode-se citar reportagem de Fabio Leite, veiculada no Estadão *on-line*, em 28 ago. 2015 (LEITE, 2015), no qual foram identificadas, durante auditoria do Tribunal de Contas do Município, sobrepreço nos contratos de obras para construção das ciclovias da Avenida Paulista e do Minhocão no Estado de São Paulo; de acordo com a reportagem, serviços que custaram oito milhões de reais, poderiam ter custado em torno de sete milhões de reais, ocorrendo um sobrepreço de um milhão de reais na licitação.

Não obstante, a entrega do produto e/ou serviço poderá ser realizada de maneira diversa ao disposto no contrato. Como exemplo podemos citar a compra de mil unidades de determinado produto, enquanto, são entregues somente quinhentas unidades, ou seja, a nota fiscal apresenta um número maior de produtos do que efetivamente fora entregue, caracterizando também fraude na licitação.

<sup>6</sup> Art. 7º, § 5º da Lei nº 8.666/93: “É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.”

<sup>7</sup> Art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93: “As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

Portanto, importante salientar que não basta somente à análise do processo de licitação, mas também é necessário o acompanhamento da execução contratual da licitação de modo a obter o serviço e entrega do produto conforme especificado em contrato.

É presumível encontrar situações em que a licitação ocorre conforme ditames prescritos na lei, no entanto, a entrega do produto ocorre de maneira equivocada, ou sequer ocorre, como é o caso de editais de licitação para aquisição de produtos de gêneros alimentícios que são destinados para merenda escolar, onde nos editais constam variedades de frutas, legumes, verduras, os quais acabam não sendo destinados para sua devida finalidade.

Só é possível constatar a fraude se realizado o acompanhamento da licitação, verificando se o que foi comprado foi realmente entregue de acordo com o especificado em contrato.

Conforme podemos observar, é indubitável que o procedimento licitatório oferece oportunidades para que atos de corrupção sejam praticados pela Administração Pública.

Consoante o exposto por Motta (2011, p. 14), alguns autores acreditam que tais problemas surgem em razão de falhas na legislação, sendo a Administração Pública dotada de um texto legal falho. No entanto, este não é o entendimento de referido autor, que acredita que “a Lei Nacional de Licitação deve ser aplicada e operacionalizada com competência, pois a simples alteração legislativa não eliminará comportamentos indesejáveis” (MOTTA, 2011, p. 14-15). O autor acredita que para obter a eficiência nos procedimentos licitatórios é necessária a capacitação dos servidores que atuam na área de licitação e acrescenta:

Aplicando-se o administrador ao cumprimento estrito da ordenação legal, poderá assegurar a neutralização radical de outra das principais fontes de problemas, ou seja, *o gerenciamento ineficaz do processo licitatório*. Essa patologia, frequente nas organizações públicas brasileiras, resume-se na simples inépcia na compreensão da lei e em sua operacionalização. Deficiências técnicas e instrumentais, pessoal inadequado, inexperiência, estruturas organizacionais pesadas e limitativas, estrutura de autoridade mal definida, atribuições e tarefas mal delineadas – enfim, uma série de fatores organizacionais envolve a *má leitura* administrativa da lei. Por conseguinte, o estudo, a análise, a correta operacionalização das providências legais e o estabelecimento de um fluxo administrativo eficiente, de molde a obter em cada fase licitatória o resultado exigido, poderão, sim, garantir o suporte necessário à agilização e otimização do processo. (MOTTA, 2011, p. 16, grifos do autor)

Não há dúvidas de que as fraudes nas licitações comprometem o desenvolvimento do município, haja vista, tratar-se de desperdício de dinheiro público que deveria ser utilizado para implementar políticas públicas em benefício da população.

Se a corrupção e fraudes afetam diretamente a sociedade, nada mais razoável que esta exerça o controle dos recursos públicos arrecadados através dos impostos e demais tributos, verificando, onde e como estes estão sendo aplicados, de maneira a evitar a dilapidação do numerário público.

O movimento, por parte da sociedade, de denúncia e combate à corrupção não deve ter apenas um caráter emocional, mas incorporar uma análise crítica da própria índole da burocracia pública, obrigando-se a um estudo mais aprofundado das causas, bem como à aplicação correta da legislação de licitação. (MOTTA, 2011, p. 16)

## 2.2 Democracia e corrupção

O Brasil vivenciou um período de vinte e um anos sob o regime militar<sup>8</sup>, período este marcado pelo intenso controle do Estado autoritário sob a sociedade. Durante este período a classe dominante exerceu a supremacia sob os setores organizados da coletividade, provocando o fortalecimento do capitalismo monopolista.

Na década de 1980, após o fim do regime militar, o Brasil vivenciou a redemocratização<sup>9</sup> do Estado, bem como enfrentou um processo de reconstrução institucional, marcado principalmente pela promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, também conhecida como “constituição cidadã”.

É a *Constituição Cidadã*, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania. (SILVA, 2006, p. 90, grifo do autor)

<sup>8</sup> O regime militar compreende o período em que o Brasil foi governado por militares, entre os anos de 1964 à 1985, período este marcado pela censura e ausência de democracia.

<sup>9</sup> Período logo após a ditadura militar em que houve a restauração da democracia.

Com a promulgação da CF de 1988 houve a introdução de um sistema de controle na Administração Pública, em âmbito municipal, estadual e federal, permitindo que as atividades desenvolvidas pelos Municípios, Estados e a União fossem fiscalizadas pelos órgãos competentes (controle institucional), inclusive o controle dos gastos públicos.

A Constituição de 1988, por sua vez, também inseriu artigos que ampliaram a participação popular e o controle social, no desenvolvimento da democracia, criando mecanismos que possibilitam a participação da sociedade no controle e fiscalização das atividades exercidas pela Administração Pública.

No art. 1º da CF é possível verificar o princípio da soberania popular, haja vista, o parágrafo único dispor que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”. Verifica-se, portanto, que o povo detém poder e pode exercê-lo, participando e acompanhando a realização de atos do governo.

O art. 5º, inciso XXXIII da CF, dispõe acerca do direito do cidadão em receber informações dos órgãos públicos, que sejam de seu interesse particular ou coletivo, manifestando a transparência nos atos da Administração Pública, bem como, caracterizando um potente instrumento para controle social do Estado.

Nesse sentido, oportuna a observação de Siraque (2009, p. 178), “[...] o poder pertence ao povo, portanto, este tem o direito de receber prestação de contas daqueles que governam em seu nome, especialmente na forma republicana de Estado”.

Não obstante, o § 3º, do art. 31, também da CF, dispõe que o contribuinte interessado poderá examinar e apreciar as contas do Município, podendo questionar sua legitimidade. Tal dispositivo confere à sociedade a oportunidade de participação no controle dos gastos públicos.

Por sua vez, o § 2º do art. 74, c/c o art. 75 da Carta Magna<sup>10</sup> permite que o cidadão, associações, partidos políticos, denunciem irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, permitindo o exercício da cidadania e controle social do município.

---

<sup>10</sup> Constituição Federal de 1988.

No ano de 2000 foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000) a qual dispõe de mecanismos e instrumentos de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, permitindo ao cidadão à participação popular e acompanhamento de informações acerca da execução orçamentária e financeira, conforme disposto nos artigos 48 e 49 da referida Lei.

A LRF foi alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações acerca da execução orçamentária e financeira da Administração Pública.

Posteriormente foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual dispõe acerca do Estatuto da Cidade. A lei determina que a elaboração do plano diretor deverá garantir formas de participação popular que viabilizem o controle das atividades do governo municipal, permitindo a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, conforme disposto no § 4º do art. 40 da lei supra mencionada.

A *posteriori* surge a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual regulamenta os procedimentos a serem observados pelos órgãos públicos, com o intuito de garantir o acesso à informação, previstos no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF. A LAI permite a qualquer cidadão, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades da Administração, incentivando desta forma a cultura da transparência.

No Estado de São Paulo a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 58.052, de 16 maio de 2012, e conforme disposto em seu art. 1º, “define procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual para a realização de atividades de interesse público”.

Em âmbito municipal, alguns municípios já regulamentaram referida lei, através de decreto municipal, definindo regras que assegurem o acesso às informações geradas pela Administração Pública Municipal, no entanto, este não é o caso de São José dos Campos, onde a LAI ainda carece de regulamentação.

No ano de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.846 de 2013<sup>11</sup>, conhecida como Lei Anticorrupção, a qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, sendo apresentado em seu art. 5º, inciso IV, rol de fraudes no tocante à licitações e contratos.

Verifica-se que no decorrer dos últimos anos a legislação criou diversos instrumentos que inseriram o exercício da democracia participativa no município, permitindo o envolvimento e atuação dos cidadãos na gestão municipal.

Conforme exposto por Moreira (2005, p. 76), podemos verificar que:

A gestão democrática da cidade consiste no exercício da democracia participativa no governo do Município. Assim, há uma participação direta e pessoal do povo na realização dos atos do governo municipal. É a consolidação do princípio da soberania popular no âmbito do Município. O povo integra a formação dos atos e decisões do governo da cidade.

A participação da sociedade nas decisões em relação ao município é de grande relevância e de grande importância para o desenvolvimento da gestão democrática, no qual as ações do governo municipal são subordinadas à participação e opinião popular.

Não obstante, mesmo após diversas mudanças e a instituição de um novo marco da democracia brasileira ainda é possível encontrar diversos episódios que precisam ser modificados, dentre eles, a corrupção. Conforme supra mencionado, tornou-se rotineiro manchetes nos jornais, envolvendo escândalos de corrupção, principalmente durante a realização de procedimentos licitatórios.

Entretanto, mesmo após a ocorrência de diversas fraudes políticas e administrativas perpetradas pela Administração Pública, ainda que crescente a conscientização e cultura democrática da sociedade, verifica-se que ainda é tímido o envolvimento dos cidadãos no controle das atividades do Estado.

---

<sup>11</sup> A lei nº 12.846 de 2013, foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

[...] ao mesmo tempo em que é possível perceber uma melhoria significativa no funcionamento da democracia brasileira, um fenômeno de magnitude gravíssima se coloca como desafio: a corrupção. Um amplo conjunto de escândalos políticos marca a democracia brasileira desde o começo dos anos 1990. O impeachment do ex-presidente Collor, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Orçamento, as denúncias de venda de votos no Congresso durante as negociações para a instituição da possibilidade de reeleição e o conhecido “mensalão” estão entre os principais escândalos da política brasileira desde a redemocratização. Todos esses casos aumentaram a percepção acerca da gravidade da corrupção no Brasil. (AVRITZER; FILQUEIRAS, 2011, p 43-44)

A corrupção por sua vez, prejudica o desenvolvimento da democracia, haja vista, reduzir a confiança da sociedade nas atividades do Estado e do governo.

Nessa direção, Warren aponta que a corrupção tem efeitos significativos sobre a democracia: ela rompe com os pressupostos fundamentais do regime, como a igualdade política e a participação; reduz a influência da população no processo de tomada de decisões, seja por fraudes nos processos decisórios, como nas eleições, seja pela desconfiança e pela suspeita que ela gera entre os próprios cidadãos com relação ao governo e às instituições democráticas; e minimiza a transparência das ações dos governantes. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 64-65)

Verifica-se quão importante a participação da sociedade no controle das atividades estatais, bem como, na exigência de prestação de contas dos que exercem o poder político, com o fito de combater as práticas irregulares desenvolvidas pelos gestores públicos, bem como verificar se seus atos condizem com o disposto nas normas do ordenamento jurídico, motivo pelo qual, importante entender o conceito de controle social e a sua importância no Estado democrático de direito atual.

### **2.3 Controle Social**

Além do controle institucional exercido pelo poder público na fiscalização dos recursos governamentais, também é possível a participação do cidadão na gestão, fiscalização e monitoramento das ações desenvolvidas pela Administração Pública, conforme visto anteriormente.

Um dos fundamentos do Estado é o exercício da cidadania, portanto importante definir o conceito de controle social.



O Controle Social é a fiscalização e acompanhamento das atividades e atos da Administração Pública pela sociedade, possibilitando de tal maneira o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Siraque (2009, p. 99, grifo do autor) define o controle social:

[...] é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, neste caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. Citamos, como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o *controle social*, mencionamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

O controle social constitui-se um direito, sendo facultada a opção de exercê-lo ou não. No entanto, importante salientar que apesar de ser caracterizado como direito individual, o controle social visa proteger os interesses coletivos e o bem comum da sociedade. Como bem observado por Brito (1992, p.116 *apud* SIRAQUE, 2009, p. 111), “o exercício da cidadania dá-se quando o indivíduo age para defender interesses que são também seus, mas que beneficiam o conjunto da sociedade em oposição ao poder público”.

Siraque (2009, p. 100), por sua vez, entende que o exercício da soberania popular poderá ser exercido através da participação popular e do controle social, sendo ambos conceitos distintos.

Para o autor a participação popular representa o poder político, que colabora para a formação das normas jurídicas, como exemplo, voto, plebiscito, referendo, ou seja, constitui o direito do cidadão em participar da elaboração das normas jurídicas, caracterizando uma oportunidade de discutir o que precisa ser mudado ou realizado pelos órgãos governamentais. O controle social, por sua vez, representaria o direito de controlar as atividades exercidas pelo Estado, no intuito de verificar se as atividades estatais são realizadas conforme disposto na CF e demais normas do ordenamento jurídico.

O controle social, portanto, seria a verificação, fiscalização no sentido de averiguar se os atos administrativos do Estado submetem-se ao disposto na norma jurídica, com “a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade.” (SIRAQUE, 2009, p. 103-104)

O controle social poderá ser exercido pela sociedade de diversas formas, conforme será apresentado adiante, não obstante, Siraque (2009, p. 180), acredita que a principal garantia de cidadania e instrumento essencial para o controle social dos atos do Estado, é obtida através do direito à informação mediante os órgãos públicos.

Na atualidade verificamos que a sociedade ainda não tem interesse em participar da gestão democrática dos atos administrativos do Estado, talvez em razão de não confiar que tal atitude seja capaz de extinguir a corrupção que se instalou no país ou até mesmo por desconhecer os meios pelos quais podem externar seus anseios em busca de um Estado verdadeiramente democrático. Como bem lembrado por Siraque (2009, p. 115), “dentre os fatores que promovem o controle social, podemos citar a educação política do povo para a organização e participação nos negócios do Estado”. Não obstante, Rocha (2011, p. 173) também pondera, “o exercício da participação implicaria educação para a cidadania, propiciando o desenvolvimento de virtudes cívicas, ensejando maior e melhor capacidade de participação da população no espaço público”.

Portanto, necessário que seja desenvolvido mecanismos que visem promover a educação cidadã, no intuito de demonstrar a necessidade de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, pois somente com o controle dos gastos estatais, será possível evitar desperdício do dinheiro público e direcionar os recursos para investimentos em saúde, educação, segurança, etc. Como bem pontuado por Siraque (2009, p. 118) “a participação cidadã desenvolve a consciência crítica, faz os participantes conhecerem melhor a forma de gerenciamento do Estado [...]”.

Diversos são os instrumentos existentes que permitem ao cidadão participar da gestão das atividades estatais. Importante salientar que esta participação é comumente realizada em âmbito municipal, haja vista, ser o local em que o cidadão procura por bem estar e qualidade de vida, e está apto a identificar os problemas imediatos que mais lhe afetam, permitindo reivindicar aos órgãos da administração pública municipal, melhorias e providências urgentes.

No município de São José dos Campos, dentre os instrumentos de participação popular, destacam-se as audiências públicas para elaboração do Planejamento Orçamentário Participativo realizado anualmente, no qual são

discutidos com a população a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>12</sup>, a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>13</sup> e o Plano Plurianual de Investimento (PPA)<sup>14</sup>.

Também existem no município os Conselhos de Políticas Públicas, que permitem a participação da sociedade na administração do município em diversos segmentos, tais como, saúde, educação, direitos da mulher, dentre outros.

Existem também organizações não governamentais criadas pelos movimentos sociais, que objetivam efetuar o controle social dos atos da Administração Pública, principalmente buscando solucionar o problema da corrupção no Brasil. Dentre elas, podemos citar, o Instituto Ethos, Instituto Polis, Movimento Voto Consciente, Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito (Amarribo), Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Observatório Social do Brasil (OSB), objeto de estudo deste trabalho, que procura desenvolver o controle social realizando o monitoramento de licitações públicas municipais, e dentre as organizações citadas, a única existente no município de São José dos Campos.

O Observatório Social de São José dos Campos exerce o controle social através do acompanhamento das licitações municipais, verificando se os atos da Administração Pública obedecem ao disposto na Lei nº 8.666/93, bem como, busca construir uma cidadania ativa no município.

Nesse sentido, oportuna a lição de Motta (2011, p.122) ao mencionar o princípio da fiscalização citado por Diógenes Gasparini, o qual permite que qualquer cidadão acompanhe o desenvolvimento da licitação, conforme disposto no art. 4º c/c art. 3º, § 3 da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>12</sup> “A LDO é a lei que estabelece as **metas** e prioridades da Administração Municipal para o exercício subsequente, metas estas que se encontram contempladas no PPA.” (ABRANTES; FERREIRA, 2012, p. 68, grifo do autor)

<sup>13</sup> Na LOA serão definidas as prioridades e as metas à serem atingidas em determinado ano, estabelecendo a destinação dos recursos governamentais, a fim de executar as ações do PPA e LDO.

<sup>14</sup> Segundo o disposto por Abrantes e Ferreira (2012, p. 68), o PPA “constitui uma lei que estabelece as diretrizes e metas da Administração Municipal para as despesas de capital e outras dela decorrentes [...]”. Os objetivos e diretrizes são estabelecidos pelo período de quatro anos.

A fiscalização da licitação pode ocorrer, portanto, não apenas no interesse do licitante ou do contratado, mas pela ação legítima e permitida de qualquer pessoa que não tenha, necessariamente, direito imediato – mas interesse na efetividade dos regimentos da Lei Nacional de Licitações. Sob esse ângulo, o princípio da fiscalização remete a outro princípio geminado, ou seja, o de *participação popular*, decorrente da própria idéia de democracia. (MOTTA, 2011, p. 123, grifo do autor)

Cumprе ressaltar que, além da legislação outrora mencionada, observa-se que a Lei nº 8.666/93, também permite o exercício do controle social pelo cidadão, através do acompanhamento e fiscalização dos procedimentos licitatórios, no entanto, esse tipo de controle social ainda não é muito comum, haja vista, requerer conhecimentos específicos da legislação, bem como, ser caracterizado como uma atividade complexa e dificultosa, o que compromete a participação do cidadão no controle dos gastos públicos.

Todavia, tais mecanismos de participação popular contribuem para desenvolver na sociedade conhecimentos acerca da política e democracia, contribuindo para “[...] construção da consciência cidadã e da cidadania ativa, uma vez que esse mecanismo tem uma função pedagógica ímpar na educação política do povo para a participação popular e o controle social.” (SIRAQUE, 2009, p. 119)

### **3 METODOLOGIA**

Por tratar-se de pesquisa de cunho científico, muito importante a utilização de métodos que permitirão lograr êxito no alcance de seus objetivos. “Assim, o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia permite alcançar o objetivo [...] traçando o caminho a ser seguido [...]”. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p.65)

Continuando com os ensinamentos de Lakatos e Marconi (2010, p. 147), “nas investigações, em geral, nunca se utiliza apenas um método ou uma técnica, e nem somente aqueles que se conhece, mas todos os que forem necessários ou apropriados para determinado caso”.

Em relação ao método de abordagem, a pesquisa utiliza o método dialético e para que o objetivo geral do trabalho fosse alcançado foram adotados diferentes procedimentos metodológicos, considerando os procedimentos, o método e a forma de abordar o problema, os objetivos da pesquisa e os procedimentos e técnicas utilizados na coleta e análise de dados, os quais serão apresentados a seguir:

#### **3.1 Metodologia utilizada quanto aos procedimentos**

Em relação aos procedimentos, foi utilizado o método histórico para que fosse possível a compreensão do atual sistema de gestão pública e gestão participativa. Portanto recorreu-se à fatos políticos ocorridos no passado, dentre eles a redemocratização do Estado, bem como a promulgação da Constituição Federal de 1988, a fim de fornecer subsídios que tornassem possível o entendimento do surgimento e evolução do controle social e gestão democrática participativa. “Assim, o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje[...]”. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 89)

Posteriormente foi utilizado o método monográfico, pois a pesquisa visa compreender e conhecer as atividades desenvolvidas pela Organização Observatório Social de São José dos Campos, para, após análise dos dados coletados, responder a questão de pesquisa formulada.

### 3.2 Metodologia utilizada quanto ao método e a forma de abordar o problema

Quanto ao método e a forma de abordar o problema, a pesquisa é classificada como qualitativa, haja vista, terem sido coletados diversos dados no intuito de compreender e explicar o objeto de estudo. Para coleta dos dados a autora foi a campo buscando obter informações que pudessem ampliar o conhecimento, bem como, responder a questão de pesquisa.

Nesse sentido nos ensina Zanella (2012, p. 73, grifo do autor):

A pesquisa qualitativa tem o **ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave**: os estudos qualitativos tem como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural. No trabalho de campo, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados, por isso não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica: é ele quem observa, seleciona, interpreta e registra os comentários e as informações do mundo natural.

A autora deste trabalho participou de reuniões semanais na sede do Observatório Social de São José dos Campos, no período de jun/2015 à set/2015, com o objetivo de observar e obter informações que pudessem contribuir para a solução do problema de pesquisa. Foi aplicado o método de observação participante, pois a autora efetuou registros ocasionais das atividades desenvolvidas pela Organização.

Ademais, foi utilizada para a coleta de dados, entrevistas semi-estruturada e estruturada, com representantes da Organização, objeto de estudo do trabalho.

### **3.3 Metodologia utilizada quanto aos objetivos**

Por tratar-se de um estudo de caso, quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica em exploratória, pois busca conhecer com afinco o trabalho desenvolvido pelo Observatório Social de São José dos Campos à fim de obter subsídios para o alcance do objetivo geral da pesquisa.

A pesquisa também é caracterizada como descritiva, pois após a coleta e análise dos dados, tem o intuito de descrevê-los, transcrevendo as informações que foram coletadas por meio de observação e entrevistas realizadas com membros do Observatório Social do Brasil e Observatório Social de São José dos Campos.

Não obstante, a pesquisa também pode ser classificada como explicativa, pois procura “[...] identificar fatores determinantes ou contributivos ao desencadeamento dos fenômenos” (ZANELLA, 2012, p 79). Após a análise e coleta dos dados, procurou-se responder ao problema de pesquisa, explicando quais fenômenos permitiram à autora alcançar os objetivos inicialmente propostos.

### **3.4 Metodologia quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados**

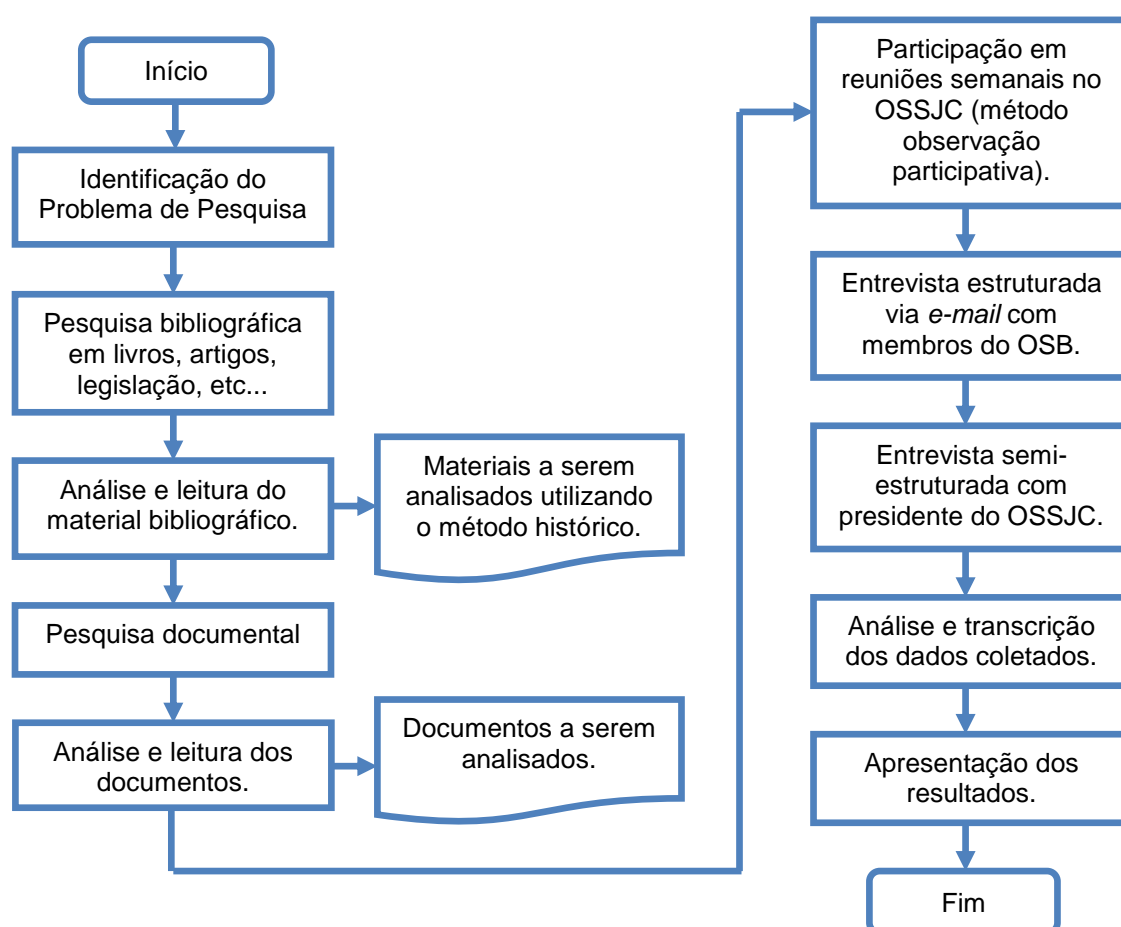
Considerando os procedimentos utilizados na coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, principalmente leitura e consultas a livros, periódicos, artigos científicos, trabalhos doutrinários e legislação específica, no intuito de ampliar os conhecimentos acerca dos temas teóricos que contribuiriam e serviram de apoio ao entendimento do objeto de pesquisa.

Também foi realizada a pesquisa documental em Orientações Normativas, Manual de Licitações do Observatório Social do Brasil, e documentos de divulgação do Observatório Social de São José dos Campos. Não obstante, houve consulta a jornais, revistas, e mídia em geral no intuito de melhor compreender os temas abordados na fundamentação teórica.

A pesquisa é caracterizada como estudo de caso, pois “aborda com profundidade, um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude [...]” (ZANELLA, 2012, p. 84). A pesquisa procura atingir o

objetivo geral de estudo que consiste em verificar se o Observatório Social de São José dos Campos constitui-se um instrumento que permite ao cidadão acompanhar os gastos do município e evitar que corrupções sejam praticadas, para tanto foi necessário uma investigação profunda das atividades desenvolvidas pelo Observatório Social de São José dos Campos.

Buscando compreender a atuação da Organização, suas principais características e dificuldades enfrentadas desde sua constituição no município foi realizada em dezessete de agosto do corrente ano, entrevista semi-estruturada com o presidente do Observatório Social de São José dos Campos; também foi realizada entrevista estruturada via *email* com representantes do Observatório Social do Brasil, no intuito de colher informações precisas acerca das atividades, constituição e funcionamento da rede de Observatórios atuantes no Brasil. No Fluxograma 1 é possível visualizar os procedimentos metodológicos utilizados de forma a alcançar o objetivo proposto pela pesquisa.



**Fluxograma 1 – Fluxograma representativo dos procedimentos metodológicos.**

Fonte: Elaborado pela autora.



## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Serão apresentados neste capítulo os resultados obtidos após análise dos dados coletados, no intuito de atingir o objetivo específico da pesquisa.

### 4.1 Observatório Social do Brasil (OSB)

Cansados com a onda de corrupção que assola o país, parte da sociedade resolveu criar uma organização sem fins lucrativos para acompanhar as atividades da Administração Pública, mais especificamente no acompanhamento dos certames licitatórios.

Como visto anteriormente, há várias maneiras de se praticar corrupção, no entanto, uma delas ocorre através de irregularidades e fraudes nos procedimentos licitatórios.

Com o intuito de extinguir tais irregularidades e evitar a má administração do dinheiro público, muito comum durante a realização dos certames licitatórios, surge o Observatório Social do Brasil, uma organização não governamental que permite aos cidadãos exercerem a cidadania, exigindo qualidade na aplicação dos recursos públicos, sendo que qualquer membro da sociedade civil, estudantes, funcionários públicos, engenheiros, advogados, donas de casa, podem participar como voluntários, desde que não sejam filiados a nenhum partido político.

O primeiro Observatório Social surgiu no município de Maringá, no estado do Paraná, onde após a divulgação de desvios de recursos públicos e corrupções na gestão administrativa municipal, moradores e empresários se indignaram e insatisfeitos com os recorrentes escândalos de corrupção da gestão municipal se uniram com o objetivo de acompanhar e exigir a correta aplicação do dinheiro público.

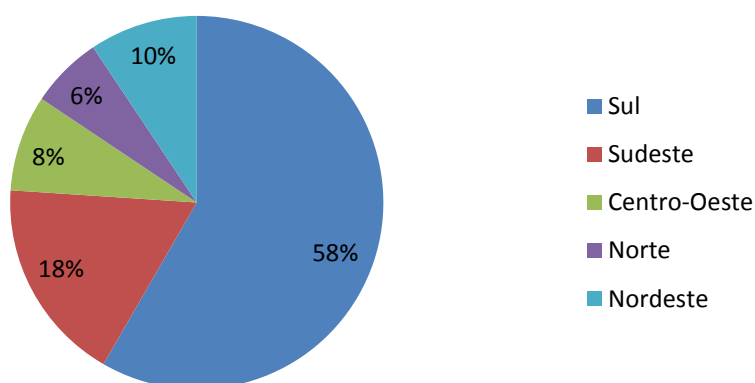
A iniciativa gerou resultados positivos, o que estimulou outros municípios a seguirem o mesmo exemplo; surge então em 2008, o Observatório Social do Brasil, visando prestar suporte aos Observatórios Sociais já existentes no estado do

Paraná, bem como, procurando atender a demanda dos diversos municípios interessados na criação de Observatórios Sociais.

De acordo com informações obtidas no portal oficial do Observatório Social do Brasil (OBSERVATÓRIO..., 2015), atualmente os Observatórios Sociais estão presentes em 96 municípios, distribuídos em 19 estados brasileiros. O Observatório Social atua em rede, sendo que a sede da Organização localiza-se na cidade de Curitiba, estado do Paraná, de maneira que os demais observatórios, dentre eles, o Observatório Social de São José dos Campos, atuam de forma padronizada, de acordo com as instruções fornecidas pelo Observatório Social do Brasil.

No Gráfico 1 pode-se observar a distribuição dos Observatórios Sociais nas regiões brasileiras, sendo o sul, a região com maior número de Observatórios, seguido pela região Sudeste, em contrapartida, as regiões norte e nordeste possuem poucos municípios com a presença de Observatórios Sociais.

### Distribuição de Observatórios Sociais



**Gráfico 1 – Gráfico de distribuição de Observatórios Sociais entre as regiões brasileiras.**  
Fonte: Elaborado pela autora.

Parte da população já se conscientizou acerca da importância do controle social, haja vista o crescente número de Observatórios Sociais existentes na atualidade, no entanto, esse número ainda é reduzido se comparado à quantidade de municípios existentes no território brasileiro, que até o ano de 2010 somavam-se 5.565 municípios, conforme informações obtidas no portal oficial do IBGE (INSTITUTO..., 2010).

O OSB atua como pessoa jurídica, no entanto, sem fins lucrativos, e tem como principal finalidade contribuir para melhoria da gestão pública, monitorando os certames licitatórios em âmbito municipal, acompanhando o processo desde a publicação do edital até o momento da entrega do produto/serviço contratado, evitando a má gestão e fraudes nas licitações públicas municipais.

Os voluntários dos Observatórios Sociais realizam a análise dos editais de licitação e havendo qualquer vestígio de irregularidade encaminham ofício aos responsáveis para que as devidas providências sejam tomadas.

Através do trabalho desenvolvido pelo OSB diversos municípios já conseguiram evitar diversos tipos de fraudes nos certames licitatórios, alcançando economias vultosas de recursos públicos, que poderão ser destinados à serviços em favor da população.

Além do acompanhamento dos certames licitatórios o OSB também atua na disseminação da educação fiscal, demonstrando a importância do controle social desenvolvido pela sociedade civil, no controle dos gastos públicos, bem como, atua na inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, de maneira a aumentar a concorrência nas licitações, dificultando a prática de fraudes e contribuindo para a geração de emprego. As empresas interessadas em receber editais de licitação via *e-mail* podem se cadastrar no Portal Oficial do Observatório Social do Brasil.

A cada período de quatro meses, os Observatórios Sociais, prestam contas à sociedade civil, acerca das atividades desenvolvidas pela Organização, tal prática permite que se construam indicadores da gestão pública, possibilitando o comparativo entre municípios de mesmo porte.

Periodicamente os Observatórios Sociais se reúnem em encontros regionais e nacionais (Encontro Nacional de Observatórios Sociais – ENOS) no intuito de trocar experiências, conhecimentos e resultados obtidos em cada observatório, bem como discutir assuntos referentes à transparência, controle social e eficiência da gestão pública, objetivando aprimorar cada vez mais o trabalho desenvolvido pela rede de Observatórios Sociais no Brasil.

O objetivo dos Observatórios Sociais é atuar preventivamente evitando que irregularidades sejam praticadas, desta maneira evidencia-se a importância do Observatório, haja vista, que após a ocorrência da fraude, e até mesmo após a

punição dos responsáveis, dificilmente se obterá êxito na recuperação dos recursos desviados.

Atualmente a Organização possui entidades mantenedoras, apoiadoras e patrocinadoras, que colaboram de diversas formas para que o trabalho desenvolvido pelos Observatórios Sociais seja disseminado por todo o território brasileiro.

Muitos municípios já obtiveram grandes economias de recursos públicos efetuando o monitoramento das licitações públicas.

Conforme informações obtidas no portal oficial do Observatório Social, “no município de Campos Gerais, estado do Paraná, foi constatada a redução nas modalidades de aquisição de produtos e serviços sem licitação, de 68% do total de compras para 31,85%” (OBSERVATÓRIO...,2014a), o Observatório do município também constatou licitações com a incidência de sobrepreços e com a atuação do Observatório Social de Campos Gerais, foi possível obter a economia de R\$ 22 milhões de reais nas compras efetivadas pela Administração Pública do município.

No município de Mandaguari, também no Paraná, foi constatada irregularidades no edital para compras de produtos de limpeza e higienização, haja vista o edital não especificar a unidade de medida e o detalhamento apropriado do produto, após a intervenção do Observatório Social, foram retirados do edital mais de 200 unidades de cloro e foram apresentadas especificações detalhadas dos produtos, gerando economia de mais de R\$ 26 mil aos cofres públicos do município (OBSERVATÓRIO..., 2014b).

Estima-se que a rede de Observatórios Sociais tenha contribuído para a economia de mais de R\$ 1 bilhão de reais aos cofres públicos nos últimos três anos, sendo que em média, o trabalho desenvolvido pelos Observatórios Sociais contribui para a economia de 10% a 15% do orçamento de compras do município.

Não obstante, importante salientar que, mais importante que a economia do dinheiro público, é a conscientização que os Observatórios Sociais procuram difundir entre a sociedade civil, destacando a importância de participação da população no controle social das atividades da Administração Pública, como forma de evitar práticas de corrupção, exigindo a correta aplicação dos recursos públicos, contribuindo para construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e igualitária.

## 4.2 Observatório Social de São José dos Campos (OSSJC)

O Observatório Social de São José dos Campos (OSSJC) foi constituído através de assembléia realizada no município em 19 de fevereiro de 2013, com lançamento oficial em 05 de maio de 2013, na Câmara Municipal de São José dos Campos.

Segundo o presidente do OSSJC, o que motivou a criação do Observatório no município de São José dos Campos, foram os mesmos motivos que despertam a criação dos Observatórios Sociais existentes pelo território brasileiro; ou seja, a propagação de corrupção, desvios de recursos públicos, ineficiência da Administração Pública e indignação da população em geral, em busca de um país mais justo e igualitário.

Algumas ações que são desenvolvidas pelo OSSJC tiveram início no município, antes mesmo de sua constituição. No ano de 2008, a então auditora fiscal da Receita Federal de São José dos Campos, Ana Cristina Zuccaro, iniciou um trabalho de educação fiscal junto à Prefeitura Municipal de São José dos Campos, no qual foi desenvolvido um programa, com o intuito de implantar nas escolas municipais, a obrigatoriedade da educação fiscal no currículo escolar.

Desde então são desenvolvidas diversas atividades no município, no intuito de conscientizar não só os estudantes, mas a sociedade civil como um todo, acerca da importância de participação da população na gestão dos recursos municipais, desde atividades simples como solicitar a nota fiscal evitando a sonegação de impostos, até atividades que envolvam o controle dos gastos públicos.

No entanto, somente no ano de 2012, surgiu a iniciativa de criação do OSSJC, haja vista, um dos objetivos do Observatório Social, qual seja, a propagação da educação fiscal, ir de encontro com as ações que estavam sendo desenvolvidas no município. Nesta ocasião, iniciaram-se as primeiras reuniões, visando atrair os munícipes interessados em participar da implantação do Observatório Social em São José dos Campos, no qual, pessoas dispostas a envolver-se com as atividades de controle social e cidadania, se uniram e iniciaram a organização de diversos eventos, no intuito de divulgar o trabalho a ser desenvolvido pela Organização, bem como, buscar apoiadores e voluntários que

tivessem interesse em atuar no controle social dos gastos dos recursos públicos municipais.

Surge então uma “massa crítica” interessada na criação do OSSJC, logo é elaborado o estatuto e realizada assembléia no Lions Clube na qual é eleita a primeira diretoria.

Atualmente o OSSJC é composto por 11 membros, sendo eles; Presidente e Vice-Presidente, 5 membros da diretoria e 4 membros do Conselho Fiscal.

O OSSJC realiza reuniões semanais com membros e voluntários a fim de discutir as ações e atividades de controle social que serão desenvolvidas pelo grupo.

Após o lançamento do OSSJC, voluntários e membros foram capacitados através de treinamentos realizados pela equipe do Observatório Social do Brasil, além de participarem de oficinas e palestras promovidas pela Receita Federal, para início do monitoramento das licitações.

Desde sua implantação o OSSJC promoveu diversos, eventos no município em parceria com o Serviço Social do Comércio de São José dos Campos (SESC-SJC) e debates em parceria com a Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e Universidade de Taubaté (Unitau).

Não obstante, sua atuação no município, o OSSJC também promove eventos e apresentações em diversas cidades do Vale do Paraíba, no intuito de divulgar o trabalho realizado pelo Observatório Social, bem como, estimular a criação de outros Observatórios nas cidades da região. Em agosto de 2015 foi constituído Observatório Social na cidade de Taubaté, e avalia-se a viabilidade de constituição de Observatórios em mais duas cidades da região, Jacareí e Caçapava, demonstrando que a divulgação realizada pelo OSSJC tem sido positiva.

Importante salientar que o OSSJC tem como objetivo não só o controle das atividades da Administração Pública Municipal, mas também o interesse em despertar a cidadania ativa e participativa no cidadão joseense, ressaltando a importância do controle social exercido pela sociedade.

Desde sua implantação o OSSJC vem desenvolvendo seu trabalho no município de São José dos Campos, no entanto, superando diversas dificuldades, conforme serão abordadas adiante, que o impedem de obter resultados em relação à economia de recursos públicos nas compras municipais.

#### 4.2.1 Atividades desenvolvidas pelo Observatório Social de São José dos Campos

O OSSJC atua prioritariamente no monitoramento das licitações e na disseminação da educação fiscal.

No ano de 2013, ano de constituição do OSSJC, muitas ações na área de educação fiscal avançaram. Foram promovidos diversos eventos que incluíam a capacitação de voluntários, bem como, jovens universitários e debates com a sociedade joseense no intuito de despertar a cidadania ativa e participativa na população do município.

Dentre os eventos realizados destaca-se o debate promovido pelo OSSJC em parceria com o Serviço Social do Comércio de São José dos Campos (SESC SJC), abordando o tema “Democracia Pura”, realizado em novembro de 2013.

O OSSJC também realizou eventos, oficinas, minipalestras e simulação do Planejamento Orçamentário Participativo – POP, com alunos da rede municipal de ensino, evento este que fora realizado a convite da Coordenadora do Programa Nacional de Educação Fiscal na região de São José dos Campos e contou com a parceria de representantes da Educação Fiscal do OSSJC e da Fazenda Municipal.

Também foram realizadas diversas oficinas pedagógicas, oferecendo capacitação em educação fiscal para alunos universitários.

Ainda no ano de 2013 foi realizado o I Concurso de Educação para Cidadania de São José dos Campos, promovido pela Receita Federal em parceria com a Educação Municipal e OSSJC, no qual foram premiados, os melhores *folders* que responderam a seguinte pergunta: “De onde vem o dinheiro da Prefeitura?”. A Receita Federal também promoveu a capacitação dos educadores para ministrarem os conteúdos da Educação Fiscal junto à 2.200 alunos da rede municipal de ensino.

Em 2014 foi promovido o II Concurso de Educação e Cidadania com o tema: “Para que servem os tributos?”, com a participação de mais de 3.700 alunos das escolas municipais.

Os concursos buscaram estimular os jovens, a aprofundar a reflexão sobre o tema e despertar nos demais atores da unidade escolar e comunidade em geral, o interesse para a educação fiscal e exercício do controle democrático.

O OSSJC também apoiou o projeto de lei que instituía o Programa Municipal de Educação Fiscal em São José dos Campos, de iniciativa da Receita

Federal, que fora promulgado no município em junho de 2013, conforme será exposto adiante.

Além de atuar na disseminação da educação fiscal o OSSJC também realiza o acompanhamento das licitações municipais.

Estima-se que anualmente seja realizado o acompanhamento de aproximadamente quinze licitações pela equipe de membros e voluntários do OSSJC. Importante salientar que a análise de um edital de licitação é considerado um trabalho árduo, que requer tempo e exige atenção e paciência, sendo que a análise de alguns editais de licitação exige até mesmo conhecimentos técnicos dos membros e voluntários.

A análise do edital é realizada utilizando-se *check-lists*, conforme pode ser observado na Figura 1, fornecidos pelo Observatório Social do Brasil, sendo que para cada modalidade de licitação que esta sendo analisada há um *check list* apropriado.

Nº Licitação		Tipo licitação			
Objeto		Data de abertura			
<b>LEGENDA S - SIM N - NÃO NA - NÃO APLICÁVEL</b> Resposta desejável: Sim em todos os quesitos					
DO PROCESSO					
DESCRÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	S	N	NA	
1	O processo foi autuado, protocolado e numerado?	Lei nº 8.666/93 art. 38			
2	A autorização (emitida pela autoridade competente) para realização da licitação consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 7º I e art. 21, V			
3	A justificativa para contratação (emitida pela autoridade competente) consta do processo?	Lei nº 10.520/02, art. 3º, I e III; e Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, III, "b" e art. 21 I			
4	Consta do processo, a indicação do recurso próprio para despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VI e Lei nº 8.666/93 art. 7 § 2º, III c/c art. 14			
5	Foi elaborado termo de referência com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, I			
6	O termo de referência contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, II			
7	O termo de referência foi aprovado pela autoridade competente?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 8º, III, "e"			
8	O termo de referência consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, II			
9	A designação do pregoeiro e da equipe de apoio consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VI			
10	O edital e respectivos anexos (quando for o caso) constam do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VIII e Lei nº 8.666/93 art. 38, I			
11	A minuta do contrato, se for o caso, consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, IX			
12	O parecer jurídico aprovando as minutas do edital e do contrato consta do processo?	Decreto nº 3.555/00, anexo I, art. 21, VII e Lei nº 8.666/93 art. 38, §			

**Figura 1 – Check List de análise de edital de pregão presencial.**

Fonte: Luqui (2014, p. 63)



A atividade de análise do edital compreende também a comparação dos valores de referência, averiguando se estes estão superfaturados ou de acordo com os valores praticados no mercado.

Na maioria dos editais analisados são encontrados irregularidades, sendo que nesta situação o OSSJC apresenta impugnação<sup>15</sup>, à Prefeitura Municipal exigindo providências no intuito de que tais irregularidades sejam sanadas, se caso não o forem, é apresentada impugnação dirigida à Câmara Municipal, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Se porventura, não forem identificadas irregularidades, o edital será cadastrado no SIM<sup>16</sup> (Sistema Informatizado de Monitoramento das Licitações), para que seja então divulgado às empresas locais que estejam cadastradas no sistema, com o propósito de aumentar a concorrência do certame licitatório, evitando-se o direcionamento da licitação e demais fraudes, bem como, promovendo o estímulo à micro e pequenas empresas.

O OSSJC não possui cadastro amplo de empresas, haja vista o pouco tempo de atuação no município, e pelo fato de ainda não possuir apoio das entidades de classe, tais como Sindicato do Comércio, Associação Comercial e Industrial, no entanto, a organização pretende futuramente promover palestras com empresários e pequenas empresas da região, bem como, divulgar as ações e resultados que foram obtidos pela organização até o momento, procurando obter não só a adesão das entidades de classe, mas principalmente estimular as pequenas empresas a participarem dos certames licitatórios.

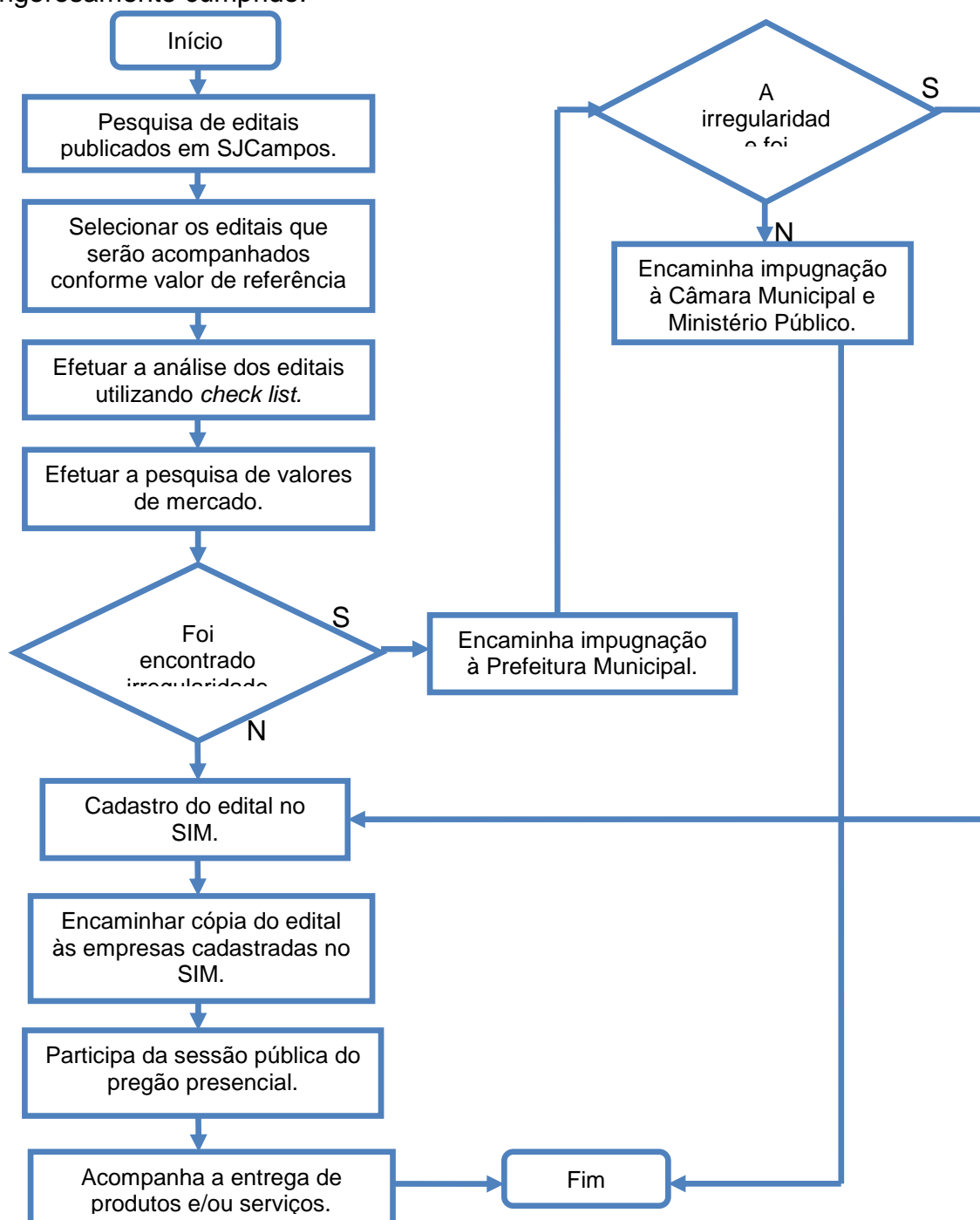
Outro fator impeditivo da participação das pequenas empresas, deve-se ao fato de que estas acreditam, que em razão da contumaz ocorrência de fraudes, não terão condições de vencer o certame, acreditam que o vencedor já fora escolhido antes mesmo da publicação do edital, motivo pelo qual desmotivam-se a participar das licitações municipais.

---

<sup>15</sup> Conforme disposto no § 1º do art. 41 da Lei 8.666 de 1993.

<sup>16</sup> *Software* (programa) utilizado pela rede de Observatórios Sociais, no qual são registrados os editais de licitação e efetuado o cadastro de empresas locais para divulgação das licitações municipais.

Após análise do edital, os voluntários e membros do OSSJC participam do acompanhamento da sessão pública do certame, no caso do pregão presencial, e se porventura não for encontrada irregularidades nesta etapa, o OSSJC realiza o acompanhamento da entrega dos produtos comprados e/ou serviços contratados, com o propósito de verificar se o que foi estabelecido no contrato esta sendo rigorosamente cumprido.



**Fluxograma 2 – Fluxograma representativo do acompanhamento de certames licitatórios pelo OSSJC**

Fonte: Elaborado pela autora

É possível visualizar no Fluxograma 2, o procedimento de acompanhamento dos certames licitatórios efetuado pela equipe de membros e voluntários do OSSJC, não obstante, importante salientar que as irregularidades podem ocorrer em qualquer fase do certame licitatório, ou seja, não só no edital, mas também na sessão pública e entrega dos produtos, sendo que nesta situação deverá ser encaminhada impugnação ao órgão responsável pela licitação, e se porventura não houver a tomada de providências, deverá ser encaminhado ofício à Câmara Municipal e Ministério Público.

Após encaminhamento de impugnação aos órgãos competentes, tais como Câmara Municipal, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, aguarda-se a tomada de providências cabíveis pelos respectivos órgãos.

Além da atuação na disseminação da educação fiscal e acompanhamento das licitações, o OSSJC também procura conscientizar a população do município por intermédio das redes sociais, enfatizando a importância de participação da comunidade no controle social e evidenciando a necessidade de monitoramento dos gastos públicos, no intuito de contribuir para a geração de uma sociedade igualitária e consciente da importância de sua participação no controle social.

#### *4.2.2 Dificuldades enfrentadas pelo Observatório Social de São José dos Campos*

Não há dúvidas que muitas são as dificuldades enfrentadas pelo OSSJC, condição esta que interfere e prejudica o alcance dos objetivos almejados.

O município de São José dos Campos, ainda carece do apoio e engajamento da sociedade civil em relação ao controle social e ao monitoramento dos gastos públicos.

Isso deve-se ao fato de que a sociedade, ainda não se conscientizou à respeito da importância de fiscalização dos recursos que são arrecadados pelo município, os quais deveriam ser revertidos em benefício da população e destinados à implantação de políticas públicas destinadas aos munícipes.

Atualmente o OSSJC possui apenas um apoiador, que oferece uma sala emprestada para que as reuniões semanais sejam realizadas. Em razão de não possuir uma sala onde possa atuar diariamente, o trabalho desenvolvido pelo

OSSJC encontra-se prejudicado, haja vista, cada voluntário realizar o acompanhamento dos editais de licitação de maneira individual, isso também acaba prejudicando a adesão de novos voluntários, sendo que o trabalho em conjunto poderia ser realizado com maior agilidade, rapidez e eficiência.

Tal situação, também prejudica a busca por novos mantenedores e apoiadores, em razão da entidade não possuir um local fixo em que possa receber parceiros e a população para esclarecimento de dúvidas e divulgação do trabalho desenvolvido pela Organização.

Com isso, o trabalho do OSSJC torna-se mais dificultoso, em razão dos poucos voluntários e em razão da falta de recursos e apoio para desenvolver o trabalho de maneira eficaz.

Importante salientar que a falta de apoio das entidades de classe do município, tais como, Associação Comercial e Industrial (ACI), Sindicato do Comércio, Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), também prejudica umas das frentes de trabalho da organização, qual seja, a inserção da pequena empresa nos certames licitatórios, como visto anteriormente.

Atualmente, o OSSJC possui ao todo 14 voluntários, incluindo presidente e membros da diretoria, ou seja, número ínfimo e limitado se comparado à população do município de São José dos Campos que em 2010 contabilizava 629.921 habitantes, segundos dados obtidos no portal oficial do IBGE (INSTITUTO...,2014).

Segundo o presidente do OSSJC, estima-se que no município de São José dos Campos sejam publicados aproximadamente 1.500 editais de licitação anualmente, sendo que todos os dias são publicados de cinco a seis editais de diferentes secretarias municipais, o que torna inviável a análise e acompanhamento de todos os procedimentos licitatórios, haja vista, o reduzido número de voluntários atuantes na Organização.

Em razão do grande volume de editais e a complexidade encontrada na análise de um edital, o trabalho desenvolvido pelo OSSJC torna-se dificultoso, comprometendo o alcance dos objetivos almejados pela Organização.

Mediante tal limitação, o OSSJC realiza a análise dos principais editais, priorizando os que envolvem maiores preços de referência, sendo que na maioria dos editais analisados pela equipe do OSSJC são encontrados algum tipo de

irregularidade, conforme dito *alhures*, motivo pelo qual ainda é comum a ocorrência de fraudes em procedimentos licitatórios do município.

Não obstante, em algumas situações, o acompanhamento do procedimento licitatório torna-se comprometido em razão da impossibilidade de observação de todas as etapas do certame licitatório, em razão do reduzido número de voluntários, não sendo possível em algumas situações efetuar o acompanhamento da licitação desde a publicação do edital até a entrega do produto e/ou serviço.

Outra dificuldade encontrada no acompanhamento dos editais de licitação diz respeito à leitura do edital, haja vista ser extenso, com aproximadamente 30 a 40 páginas, tornando-se cansativa sua leitura e de difícil compreensão, o que acaba dificultando sua análise, bem como, produzindo o desinteresse da população neste tipo de atividade.

Ademais, os editais de licitação são mal elaborados, tornando-se difícil a averiguação da veracidade dos preços de referência, como exemplo, pode-se citar a análise do edital para compra de produtos de *hort-fruit* realizada pelo OSSJC, onde os produtos de *hort-fruit* mencionados no edital possuíam características e especificações extremamente detalhadas, tais como medidas das frutas, tornando-se desta maneira dificultoso o trabalho de comparação dos preços de referência com os preços de mercado, sendo que quando possível realizar a comparação de preços, em alguns casos, o preço de referência chega a atingir o percentual de 150% acima do preço de mercado, o que revela o superfaturamento dos produtos.

No município de São José dos Campos, a maioria das licitações ocorrem através da modalidade pregão presencial, situação que facilita a participação das grandes empresas e dificulta a participação das empresas de pequeno porte, facilitando a ocorrência de fraudes, motivo pelo qual a análise do edital deve ser realizada minuciosamente e com o máximo de cautela.

Outro fator prejudicial à participação das empresas, diz respeito ao curto espaço de tempo para apresentar a proposta, após publicação do edital, situação que desmotiva a participação de diversas empresas que não conseguem elaborar a proposta em tempo hábil, conforme exigências do edital, dificultando desta forma a ampliação das empresas licitantes, o que facilita a ocorrência de fraudes, haja vista, o reduzido número de empresas participantes do certame.

O prazo para protocolar a impugnação<sup>17</sup> para apuração de irregularidades nos editais de licitação também é curto, o que dificulta o trabalho desenvolvido pelo OSSJC, que já perdeu prazos para impugnação de editais em razão do prazo disposto na legislação e burocracias exigidas pelos órgãos competentes.

Outra dificuldade enfrentada pelo OSSJC refere-se ao cadastramento dos editais de licitação no SIM (Sistema Integrado Informatizado de Licitações), sistema este utilizado pela rede de Observatórios Sociais do Brasil, caracterizado como um sistema de difícil manuseio, demandando tempo para cadastramento dos editais.

#### *4.2.3 Resultados obtidos pelo Observatório Social de São José dos Campos*

Desde sua instituição, o OSSJC alcançou resultados, no entanto, ainda encontra-se em fase de maturação e adaptação, motivo pelo qual seus resultados ainda não contemplam a economia de recursos públicos.

No entanto, se em relação à economia de recursos públicos a organização ainda não alcançou resultados efetivos, em contrapartida, alcançou resultados significativos em relação à melhoria da transparência no município.

Uma destas conquistas diz respeito à publicação das decisões das licitações no portal oficial da Prefeitura Municipal, as quais passaram a ser publicadas após solicitação do OSSJC junto à Prefeitura Municipal, tornando-se um importante instrumento e um grande avanço da transparência no município.

Não obstante, o OSSJC também solicitou em reunião junto à Câmara Municipal (Figura 2), a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual foi aprovada em âmbito nacional no ano de 2011, no entanto, aguarda a regulamentação no município através da publicação de decreto municipal. Referida lei dispõe acerca da obrigação dos órgãos públicos em prestar informações públicas à qualquer cidadão.

<sup>17</sup> Conforme disposto no art.12 do Decreto nº 3.555/2000, na modalidade pregão presencial o prazo limite para protocolar o pedido de impugnação é de até 2 (dois) dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas, sendo que a impugnação poderá ser realizada por qualquer pessoa da sociedade civil.

Infelizmente, a LAI foi regulamentada em poucos municípios brasileiros, mas sem dúvida representa um instrumento importante no combate à corrupção e na disseminação da transparência pelos órgãos públicos.



**Figura 2 – Reunião entre membros do OSSJC e Presidente da Câmara Municipal de São José dos Campos.**

Fonte: Imagem disponível no Portal Oficial da Câmara Municipal de São José dos Campos (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015a)

Após reunião realizada com o Presidente da Câmara Municipal, onde o OSSJC solicitava que a LAI fosse aprovada, o município passou a publicar no portal oficial da Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal o boletim eletrônico do município, com informações acerca de diversos assuntos de interesse da população, dentre eles, os editais de licitação. A Prefeitura Municipal, por sua vez, também inseriu informações de interesse da população no Portal da Transparência na internet, conforme pode-se observar na Figura 3.

The image shows a screenshot of the website [www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal\\_da\\_transparencia.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal_da_transparencia.aspx). The page header includes the logo of the Prefeitura de São José dos Campos with the slogan 'Trabalho que faz a diferença'. Below the logo is a search bar with the text 'ACHE FÁCIL O QUE VOCÊ PROCURA' and a 'BUSCAR' button. There are radio buttons for 'Em todo o site', 'Em Serviços', and 'Em Notícias'. A navigation menu contains links for 'Índice A - Z', 'São José', 'Cidadão', 'Empresa', 'Investidor', 'Servidor', 'Secretarias', 'Sala de Imprensa', and 'Contato - 156'. The main content area is titled 'Transparência' and features a large green banner with a hand cursor icon. Below the banner are six sections, each with an icon and a title: 'Boletim Oficial' (document icon), 'Recursos Humanos' (person and dollar sign icon), 'Planejamento Orçamentário' (dollar sign and gear icon), 'Execução' (dollar sign and gear icon), 'Órgãos Vinculados' (network icon), and 'Habitação' (house icon). Each section contains a brief description of the service.

**Figura 3 – Portal da Transparência do Município de São José dos Campos**

Fonte: Imagem capturada pela pesquisadora, da página inicial do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São José dos Campos (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2015b)

Não obstante, a Prefeitura Municipal também manifestou interesse na elaboração do código de ética do funcionalismo municipal e na criação da Controladoria Geral do Município (CGM), bem como, a intenção de elaborar decreto para regulamentação da LAI em São José dos Campos, ademais, também manifestou interesse em realizar reuniões periódicas com os membros do OSSJC, à fim de conhecer as demandas da organização, procurando na medida do possível atende-las.

Outra grande conquista, diz respeito à implantação da educação fiscal na rede municipal de ensino. Em 27 de junho de 2013, foi aprovada a lei nº 8.960 de 2013, que instituiu o Programa Municipal de Educação Fiscal em São José dos Campos. O projeto foi iniciativa da Receita Federal, sendo apoiado pelo OSSJC. Em setembro de 2013 foi promulgado o decreto nº 15.576/2013, que regulamenta o Grupo Municipal de Educação Fiscal, do qual o OSSJC faz parte.

Tais resultados são extremamente significativos, haja vista, objetivar a construção de conhecimentos, habilidades e competências do indivíduo, voltadas



para a cidadania fiscal, valorizando a necessidade do monitoramento da qualidade dos gastos públicos.

No ano de 2013, foram atendidos pelo programa de educação fiscal, aproximadamente 2.421 estudantes da rede pública municipal, sendo que em 2014, este número aumentou para 3.720 estudantes atendidos pelo programa de educação fiscal, um avanço significativo, indicando que o trabalho de educação fiscal possui grandes chances de êxito e crescimento.

De acordo o presidente do OSSJC, a visualização de resultados concretos que envolvam a economia de recursos públicos é questão de tempo, sendo que futuramente irão obter os resultados esperados, através das atividades que estão sendo desenvolvidas na atualidade.

Importante salientar que em alguns municípios de menor porte em que estão instalados Observatórios Sociais, é possível visualizar a economia de recursos públicos através do trabalho desenvolvidos pela Organização, demonstrando que o trabalho desenvolvido pelos Observatórios Sociais, constitui-se em uma ferramenta de controle social de grande relevância.

O resultado obtido pelos municípios de menor porte deve-se ao fato de que nestes municípios, a Administração Municipal realiza quantidade menor de licitações, possibilitando a análise e acompanhamento de todos os certames licitatórios, ao passo que nos municípios com maior número de habitantes realiza-se um número maior de licitações, o que demanda um número elevado de voluntários para acompanhamento de todos os procedimentos licitatórios, ademais, visando interesses políticos, os municípios menores facilmente recebem apoio das entidades de classe locais, o que facilita o trabalho desenvolvido pela organização.

Não obstante, em muitos municípios de pequeno porte, os Observatórios contam com apoio da mídia, a qual constitui um poderoso instrumento no combate à corrupção.

O objetivo do OSSJC é o crescimento, não só do Observatório do município, como também da rede de observatórios espalhados pelo território brasileiro, esse crescimento aliado aos resultados obtidos localmente permitirá que se consolide uma imagem positiva da Organização perante a sociedade, o que contribuirá para o aumento de voluntários e patrocinadores futuramente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a elaboração do estudo foi possível compreender que as atividades desenvolvidas pelo OSSJC, constituem-se de grande relevância para o município.

Em razão de haver sido instituído há pouco tempo, ainda encontra-se em fase de adaptação, no entanto, é possível identificar resultados positivos alcançados pela Organização. Não obstante, verifica-se a preocupação do OSSJC no preparo de uma geração futura consciente do exercício da cidadania e da importância do controle social dos gastos públicos.

Para obter resultados que envolvam a economia do dinheiro público será necessário em primeiro lugar, a mudança de atitude e comportamento da sociedade civil atual, no sentido de conscientização acerca da importância da participação democrática na gestão pública, motivo pelo qual uma das frentes de atuação do OSSJC se concentra na educação fiscal, pois objetiva despertar o interesse da população joesense no que diz respeito à participação popular e controle social.

Ademais, não há dúvidas de que uma geração futura preparada para exercer a cidadania, definindo prioridades e fiscalizando a aplicação do dinheiro público é de fundamental importância para a construção de um verdadeiro estado democrático de direito. O combate à corrupção é um processo à longo prazo, motivo pelo qual a importância das ações desenvolvidas na atualidade em relação a educação fiscal.

Importante salientar que é necessário maior envolvimento da população joesense, no que diz respeito à participação no controle dos gastos públicos do município, como pode-se observar a adesão dos munícipes em relação à gestão pública municipal é deficitária, sendo a escassez de voluntários um fator que dificulta o trabalho de monitoramento das licitações desenvolvido pelo OSSJC, no entanto, à medida que a Organização conquistar maior número de voluntários será possível monitorar maior quantidade de editais, conseqüentemente evitar que irregularidades sejam praticadas, gerando maior economia de recursos públicos municipais.

Ademais, no município de São José dos Campos é muito comum a ocorrência de diversos tipos de irregularidades durante os procedimentos licitatórios, motivo pelo qual, de suma importância a conscientização da população no sentido

de cobrar transparência nos atos da Administração Municipal, bem como, monitorar a aplicação do dinheiro público, como forma de evitar que os recursos sejam desperdiçados, cobrando da Administração Pública sua correta aplicação em serviços de saúde, educação e segurança, o que evidencia também a importância do trabalho desenvolvido pelo OSSJC.

Conforme exposto ao longo do estudo, verifica-se que OSSJC constitui-se um instrumento que permite ao cidadão não só o acompanhamento dos gastos do município, mas permite também o exercício da cidadania. Pode-se observar que alguns municípios conseguiram alcançar resultados satisfatórios na economia de recursos públicos, bem como, evitar desperdícios em razão da má gestão municipal, resultados estes que serão alcançados pelo OSSJC com o decorrer do tempo, haja vista serem resultados que serão obtidos à longo prazo.

Importante salientar que a legislação evoluiu nos últimos anos, e que a população ainda esta se habituando à participar da gestão pública do Estado. Com o advento da Constituição Federal de 1998 foram disponibilizados instrumentos para que os cidadãos pudessem controlar as atividades da Administração Pública, exigindo transparência em seus atos, no entanto, a sociedade ainda esta se adaptando à esta forma de controle exercido pelo cidadão.

A promulgação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Anticorrupção também representam um importante avanço para o controle social, constituindo-se ferramentas úteis para exercício da cidadania.

Outro fator importante a ser considerado é a necessidade de divulgação ostensiva da Organização, visando atrair a população a participar das atividades de monitoramento das licitações, no entanto, não só a população, mas as entidades de classe do município também precisam se conscientizar e apoiar as atividades desenvolvidas pelo OSSJC.

Por fim, com a finalização do estudo, identificou-se um vasto campo para pesquisas relacionadas ao controle social, educação fiscal, má administração de recursos públicos, bem como fiscalização nas licitações públicas e gestão democrática dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

ANGHER, Anne Joyce (coord.); SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de (org.). **Dicionário Jurídico**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2002.

AVRITZER, Leonardo (org); FILGUEIRAS, Fernando. (org). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. 2014. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/2328R>>. Acesso em: 21 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010 Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=00&dados=1>>. Acesso em: 02 set. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEITE, Fabio. TCM aponta sobrepreço de R\$ 1,4 milhão em ciclovias em SP. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. ago. 2015  
Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,tcm-aponta-sobrepreco-de-r-1-4-mi-em-ciclovias,1751994>>. Acesso em 28 ago. 2015.

LUQUI, Ana Flávia Moreira Cardozo. **Manual de Licitações**: Capacitação técnica de Observadores. 1º ed. Curitiba: OSB, 2014. Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual\\_de\\_licitacoes\\_OSB50787.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Manual_de_licitacoes_OSB50787.pdf)>. Acesso em 13 set. 2015.

MOREIRA, Marco Antônio Queiroz. **Democracia Participativa no Município**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Acompanhamento do OS garantiu aos cofres públicos economia de R\$ 22 milhões**. 2014a. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/acompanhamento-do-os-garantiu-aos-cofres-publicos-economia-de-r-22-milhoes/>>. Acesso em 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Milhões economizados com atuação dos Observatórios Sociais**. 2014b. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/milhoes-economizados-com-atuacao-dos-observatorios-sociais/>>. Acesso em 03 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Observatórios pelo Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão Pública Municipal e Participação Democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba. v.19, n. 38, p. 171-185, fev.

2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2015.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão Logística**. 2.ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Decreto nº 15.576, de 25 de setembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 8.960, de 28 de junho de 2013, que “Institui o Programa Municipal de Educação Fiscal – PME F – em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNE F – a ser implantado no município. **Prefeitura Municipal de São José dos Campos**. 25 set. 2013. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao//Decretos/2013/15576.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.960, de 28 de junho de 2013. Institui o Programa Municipal de Educação Fiscal – PME F em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNE F – a ser implantado no município. **Prefeitura Municipal de São José dos Campos**. 28 jun. 2013 Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao//Leis/2013/8960.pdf>> . Acesso em: 12 set. 2015.

\_\_\_\_\_ (Câmara Municipal). **Portal Oficial** – Câmara Municipal de São José dos Campos. 2015 a. Disponível em: < <http://www.camarasjc.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2015.

\_\_\_\_\_ (Município). **Portal Oficial** - Prefeitura Municipal de São José dos Campos. 2015 b. Disponível em: [http://www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal\\_da\\_transparencia.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/servicos/portal_da_transparencia.aspx). Acesso em: 20 set. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital para prótese dentária em São José dos Campos deve ser retificado**. São José dos Campos. 2015. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-edital-para-protese-dentaria-em-sao-jose-dos-campos-deve-ser-retificado>>. Acesso em: 2 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Licitação para merenda em São José dos Campos é irregular, diz TCE**. São José dos Campos. 2013. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-licitacao-para-merenda-em-sao-jose-dos-campos-e-irregular-diz-tce>>. Acesso em: 2 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **TCE condena contratação para publicidade em São José dos Campos**. São José dos Campos. 2014. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tce-condena-contratacao-para-publicidade-em-sao-jose-dos-campos>>. Acesso em: 2 set. 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.



## APÊNDICES

### **APÊNDICE A – Entrevista estruturada aplicada via *e-mail* à membros do Observatório Social do Brasil.**

1. Como e quando surgiu o Observatório Social do Brasil?
2. Quais municípios que possuem Observatórios Sociais atualmente?
3. Qual o valor aproximado que a rede OSB conseguiu economizar por ano, desde que fora implantado?
4. Desde que foi implantado o Observatório Social do Brasil, quais municípios obtiveram maiores resultados e economia de recursos públicos?

## **APÊNDICE B – Entrevista semi-estruturada aplicada ao Presidente do Observatório Social de São José dos Campos.**

1. Quando foi criado e o que motivou a criação do OSSJC?
2. Atualmente o OSSJC possui quantos membros e voluntários?
3. Quem são os apoiadores e mantenedores do OSSJC?
4. Quais os objetivos do OSSJC?
5. Desde sua implantação, quais as principais dificuldades enfrentadas pelo OSSJC?
6. Os voluntários do OSSJC participam de treinamentos para poderem acompanhar as licitações?
7. Você acha que a população joseense tem conhecimento da existência do OSSJC? O OSSJC é divulgado? Como vocês buscam voluntários?
8. Em média quantas licitações o OSSJC acompanha por ano?
9. Se for constatada alguma irregularidade na licitação, qual a providência imediata tomada pelo OSSJC?
10. No município de São José dos Campos ainda são encontradas muitas fraudes em licitações? Quais os tipos de fraudes mais frequentes?
11. No acompanhamento de licitações quais as principais dificuldades encontradas pelo OSSJC?
12. Além do acompanhamento das licitações, que outras atividades o OSSJC desempenha atualmente?
13. Como o OSSJC atua em relação à educação fiscal?
14. Quais os resultados obtidos pelo OSSJC desde sua implantação no município?
15. Qual a estimativa em valores de economia que o OSSJC gerou ao município desde sua implantação?
16. Quais as perspectivas e objetivos do OSSJC para o futuro?
17. Os Observatórios Sociais que participam da rede OSB se reúnem para trocar experiências, informações, resultados?
18. Nos dois anos de atuação do OSSJC o que efetivamente mudou?
19. O OSSJC é controlado, fiscalizado pelo OSB ou tem liberdade para atuar desenvolvendo ações, palestras, atividades diversas?
20. O OSSJC deve prestar contas de suas atividades para a sociedade e OSB?

## APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido referente à entrevista realizada com o Presidente do OSSJC.

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) Práticas de Controle Social: Estudo do Observatório Social no município de São José dos Campos-SP, desenvolvida(o) por Vanessa Alves. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é coordenada/orientada por Vanessa Ishikawa Rasoto, a quem poderei contatar/consultar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail [vrasoto@hotmail.com](mailto:vrasoto@hotmail.com). Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é verificar o trabalho desenvolvido pelo Observatório Social de São José dos Campos. Fui também esclarecido(a) de que o uso das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde. Minha colaboração se fará por meio de entrevista semi-estruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo(a) pesquisador(a) e/ou seu(s) orientador/coordenador. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo/pesquisa/programa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

São José dos Campos, 17 de agosto de 2015.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) pesquisador(a): Vanessa Alves

Assinatura do(a) testemunha(a): \_\_\_\_\_

\*Observação: Onde lê-se “Práticas de Controle Social: Estudo do Observatório Social no município de São José dos Campos, leia-se, “Fiscalização na licitação pública como instrumento de controle social: Estudo do Observatório Social de São José dos Campos.”