

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - FACIC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RAFAEL BORGES RIBEIRO

**A BAIXA LEGITIMAÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NOS PROCESSOS DE
LICITAÇÃO PÚBLICA**

UBERLÂNDIA

2020

RAFAEL BORGES RIBEIRO

**A BAIXA LEGITIMAÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NOS PROCESSOS DE
LICITAÇÃO PÚBLICA**

Tese apresentada ao Programa Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Controladoria

Orientador: Dr. Gilberto José Miranda

Co-Orientador: Dr. Ricardo Rocha de Azevedo

UBERLÂNDIA

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico Número 013- PPGCC				
Data:	25 de junho de 2020	Hora de início:	08h35min	Hora de encerramento:	12:01
Matrícula do Discente:	11713CCT007				
Nome do Discente:	Rafael Borges Ribeiro				
Título do Trabalho:	A Baixa Legitimação da Informação Contábil nos Processos de Licitação Pública				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Controladoria				

Reuniu-se, por meio do sistema de web conferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores Doutores André Carlos Busanelli de Aquino - USP; Cláudia Ferreira da Cruz - UFRJ; Josedilton Alvez Diniz - UFPB; Ricardo Rocha de Azevedo - UFU; Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade - UFU e Gilberto José Miranda, orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Gilberto José Miranda, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

APROVADO

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título descrito na tabela acima. O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Gilberto José Miranda, Presidente**, em 25/06/2020, às 12:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Professor(a) do Magistério**



Superior, em 25/06/2020, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/06/2020, às 13:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Ferreira da Cruz, Usuário Externo**, em 25/06/2020, às 13:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Josedilton Alves Diniz, Usuário Externo**, em 25/06/2020, às 13:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Carlos Busanelli de Aquino, Usuário Externo**, em 25/06/2020, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2088812** e o código CRC **92996709**.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

R484
2020 Ribeiro, Rafael Borges, 1981-
A Baixa Legitimação da Informação Contábil nos Processos de
Licitação Pública [recurso eletrônico] / Rafael Borges Ribeiro. -
2020.

Orientador: Gilberto José Miranda.
Coorientador: Ricardo Rocha de Azevedo.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-
Graduação em Ciências Contábeis.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2020.507>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. I. Miranda, Gilberto José, 1974-, (Orient.). II.
Azevedo, Ricardo Rocha de, 1975-, (Coorient.). III. Universidade
Federal de Uberlândia. Pós-Graduação em Ciências Contábeis. IV.
Título.

CDU: 657

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

À minha mãe Ana (in memoriam) pelo exemplo de vida.
À minha esposa Angélica pela compreensão e paciência.
À minha filha Melissa pelo amor e carinho.
À Clarice, por ter nascido durante o Doutorado e alegrar meus dias.
Dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, autor da vida e consumidor da minha fé. À minha esposa Angélica e às minhas filhas Melissa e Clarice, pela paciência, compreensão e amor dispensados à realização deste nosso sonho. O apoio de vocês foi valioso para a consecução deste objetivo.

Agradeço aos meus pais, Pedro Ribeiro e Ana Maria (*in memoriam*), por terem me ensinado o caminho da simplicidade e retidão. Em especial, à minha mãe, que teve uma vida sofrida, partiu deste mundo tão cedo, mas que deixou um legado muito grande. Mulher de fibra, sabedoria e sensatez que, além de ser um exemplo de vida, sempre me incentivou a trilhar o caminho da Educação. Minha eterna gratidão! Ao meu irmão Fabrício, pelo companheirismo e incentivo em todos os momentos da minha vida. A todos os meus familiares e amigos, especialmente, a minha sogra Lusmar, a tia Rose, a Shirley, a Tharita e ao José por ajudarem a cuidar das minhas filhas durante o Doutorado. Eterna gratidão!

Agradeço, especialmente, ao meu orientador Dr. Gilberto José Miranda e ao Co-Orientador Dr. Ricardo Rocha de Azevedo, aos quais externo minha elevada admiração, gratidão e respeito. Pesquisadores de alto nível e que tenho como minhas referências acadêmicas. Sempre solícitos, nunca mediram esforços durante todo o tempo do Doutorado para me orientar, me atender e me aconselhar, sempre de forma cordial e respeitosa. Muito obrigado pela confiança, pelo tempo dispendido e pelos ensinamentos. Sempre me encorajaram e me deram suporte para vencer todos os desafios enfrentados no decorrer do curso. Tenho aprendido muito com vocês.

Agradeço ao professor Dr. Luis Carlos Figueira de Melo por ter contribuído com importantes discussões na etapa de qualificação. Agradeço aos professores Dr. André Carlos Busanelli de Aquino, Dr. Josedilton Alves Diniz pelas importantes contribuições dispensadas a este estudo no momento da qualificação e por terem aceito participar da defesa da tese. Agradeço as professoras, Dra. Cláudia Ferreira da Cruz, Dra. Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, por terem aceito o convite de participar da banca de defesa desta tese. Me sinto honrado com o aceite e a participação de todos os membros da banca em meio a tantas atividades que a vida acadêmica exige. Externo minha grande admiração por eles, pois suas pesquisas proporcionam relevantes contribuições para a Ciência Contábil no Brasil e no mundo. Muitíssimo obrigado!

Agradeço aos Diretores da Faculdade de Ciências Contábeis, prof. Dr. Nilton César Lima e o prof. Dr. Lucimar Antônio Cabral de Ávila e a todos os colegas da Faculdade de

Ciências Contábeis por permitirem meu afastamento das atividades da docência durante o curso. Agradeço a todos os professores do programa pelos ensinamentos, discussões e contribuições acadêmicas. Às secretárias do curso, Laila e Viviane, que sempre me atenderam com presteza e cordialidade. A todos os colegas do Doutorado, especialmente, Wemerson, Nevison, Rodrigo, Hugo e Mônica, pelas discussões, pelos momentos de descontração em meio aos desafios e por compartilharem seus conhecimentos. Muito obrigado!

Agradeço a todos aqueles que se disponibilizaram seu tempo e conhecimento para participarem dos *Focus Group* e das entrevistas, pessoas brilhantes que tive a oportunidade de entrevistar como o professor e escritor Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao jurista Dr. Luciano Elias Reis, ao Ministro do TCU, Dr. André Luis de Carvalho, ao procurador da AGU, Dr. Ronny Charles Lopes de Torres e todos os outros que contribuíram para esta tese. Um agradecimento especial aos amigos, Luís Roberto de Souza Vieira, Hugo Leonardo Menezes de Carvalho e Fabrício Vieira dos Santos pelo tempo e conhecimento dispendido em discussões. Agradeço às instituições federais de ensino superior por terem disponibilizado os documentos para os estudos casos.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) por julgar relevante esta pesquisa e pelo apoio financeiro disponibilizado.

RESUMO

A presente pesquisa questiona se fatores relacionados à legitimidade normativa estão contribuindo para que os *stakeholders* (órgãos públicos, empresas, órgãos de controle e justiça e especialistas) não percebam a informação contábil como instrumento capaz de avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas. Para atingir este objetivo, utilizou-se como estratégia metodológica discussão teórica, *focus group*, entrevistas e análise documental, com o objetivo de compreender e analisar o fenômeno sob óticas distintas. Os resultados evidenciaram que no contexto das licitações públicas a informação contábil, presente na etapa de qualificação econômico-financeira (QEF), é vista com baixa legitimidade pelos usuários da informação. A etapa de QEF tem se mostrado insuficiente e incapaz de certificar a avaliação econômico-financeira da empresa, de forma a cumprir com o objeto contratual. De modo geral, os *stakeholders*, no processo de execução das licitações utilizam as informações contábeis apenas como rito cerimonial. A tese discute a preponderância do princípio da Isonomia (ampla concorrência) em detrimento do princípio da Vantajosidade, em que a norma limita a exigência de informações úteis ao processo decisório na etapa de QEF. Também foi verificada a ausência de características necessárias às informações contábeis para que sejam úteis, conforme preconiza a Estrutura Conceitual Básica (CPC-00). Esses achados demonstram a baixa legitimidade da informação contábil pelo fato de se distanciarem conceitualmente das normas de contabilidade e resoluções do Conselho Federal e Contabilidade resultando em perda da relevância da informação contábil. Também se demonstrou que quando a informação contábil é vista com baixa legitimidade pelos atores, a redução da assimetria informacional é impactada. Diante do exposto sugere-se que a divulgação de demonstrações contábeis de empresas que pretendem ser destinatárias de recursos públicos seja obrigatória, que a etapa QEF seja realizada por profissional contábil com a respectiva emissão de parecer e também que haja aumento do compartilhamento de informações das empresas entre os entes federativos. Do ponto de vista teórico, esta pesquisa contribui indicando que a baixa legitimidade percebida da informação contábil é o fator que contribui para sua utilização cerimonial. Do ponto de vista prático, esta pesquisa evidencia que uma análise da etapa de QEF consistente mitiga os problemas de descontinuidades de contratos de empresas que não detém capacidade financeira e conseqüentemente reduz os prejuízos públicos. Essa explicação poderia ser utilizada em outras pesquisas que investigam o uso da informação contábil.

Palavras-chave: Informação Contábil. Legitimidade Normativa. Características Qualitativas da Informação Contábil. Licitações Públicas.

ABSTRACT

This research questions whether factors related to regulatory legitimacy are contributing so that stakeholders (public entities, companies, control and justice bodies and specialists) do not perceive accounting information as an instrument capable of evaluating the economic and financial capacity of companies. To achieve this objective, theoretical discussion, focus group, interviews and document analysis were used as methodological strategies, with the aim of understanding and analyzing the phenomenon from different perspectives. The results showed that in the context of public bids, accounting information, present in the economic and financial qualification stage (QEF), has not been seen as legitimate by information users. The economic and financial qualification stage has proved to be insufficient and unable to certify the company's economic and financial assessment, in order to comply with the contractual object. In general, stakeholders, in the bidding process, use accounting information only as a ceremonial rite. The thesis discusses the preponderance of the principle of Isonomy (wide competition) to the detriment of the principle of Advantage, in which the standard limits the requirement of useful information to the decision-making process in the economic and financial qualification stage. It was also verified the absence of necessary characteristics to the financial information to be useful, as recommended by the Basic Conceptual Framework (CPC-00). These findings demonstrate the low legitimacy of accounting information due to the fact that they differ conceptually from the accounting standards and resolutions of the Federal Accounting Council of Brazil, resulting in loss of relevance of accounting information. It has also been shown that when accounting information is not perceived as legitimate by the actors, the reduction of information asymmetry is impacted. In view of the above, it is suggested that the disclosure of financial statements of companies that claim to be recipients of public resources is mandatory, that the economic and financial qualification stage is carried out by an accounting professional with the respective opinion and that there is an increase in the sharing of information by companies with federal entities. From a theoretical point of view, this research contributes by indicating that the low perceived legitimacy of accounting information is the factor that contributes to its ceremonial use. From a practical point of view, this research shows that a consistent analysis of the economic and financial qualification stage mitigates the problems of discontinuities in contracts of companies that do not have financial capacity and reduces public losses. This explanation could be used in other studies investigating the use of accounting information.

Keywords: Accounting Information. Normative Legitimacy. Qualitative Characteristics of Accounting Information. Public bids.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação entre a etapa de QEF, as características qualitativas fundamentais e a legitimidade normativa.	51
Quadro 2 - Relação entre a etapa de QEF, as características qualitativas de melhorias e a legitimidade normativa.	52
Quadro 3 - Itens da legislação que tratam da análise econômico-financeira nas contratações versus literatura.	59
Quadro 4 - Modalidade e objeto de cada contrato analisado por Unidade Gestora (UG).	65
Quadro 5 - Inconsistências nas Demonstrações Contábeis por contrato analisado.	68
Quadro 6 - Perfil dos participantes dos focus group e das entrevistas.	96
Quadro 7 - Instrumento utilizado para a realização da análise documental.	99
Quadro 8 - Síntese da análise documental realizada nos processos licitatórios.	106
Quadro 9 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2016.	108
Quadro 10 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 1: Demonstração do Resultado – 31.12.2016.	109
Quadro 11 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2014.	111
Quadro 12 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 2: Demonstração do Resultado em 31.12.2014.	111
Quadro 13 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 3: Balanço Patrimonial em 31.12.2008.	114
Quadro 14 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2008.	115
Quadro 15 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.	117
Quadro 16 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2012.	118
Quadro 17 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2016.	120
Quadro 18 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2016.	121
Quadro 19 - Caso 3 (UFOP) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.	123
Quadro 20 - Caso 3 (UFOP) - Contrato Nº 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2012.	123
Quadro 21 - Caso 3 (IFTM) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2013.	125
Quadro 22 - Caso 3 (IFTM) - Contrato Nº 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2013.	126
Quadro 23 - Caso 3 (IFTM) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2015.	128
Quadro 24 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2011.	130
Quadro 25 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2011.	131
Quadro 26 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.	132
Quadro 27 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 3: Balanço Patrimonial em 31.12.2017.	133
Quadro 28 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2017.	134
Quadro 29 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 4: Balanço Patrimonial em 31.12.2013.	135

Quadro 30 - Caso 4 (UFLA) - Contrato N° 4: Demonstração do Resultado em 31.12.2013.	136
Quadro 31 - Caso 5 (UFV) - Contrato N° 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2017.....	137
Quadro 32 - Caso 5 (UFV) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado - 31.12.2017	138
Quadro 33 - Caso 5 (UFV) - Contrato N° 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2015.....	139
Quadro 34 - Caso 5 (UFLA) - Contrato N° 2: Demonstração do Resultado - 31.12.2015.....	140
Quadro 35 - Caso 6 (UFMG) - Contrato N° 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2011.	142
Quadro 36 - Caso 6 (UFMG) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2011.	143

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Legitimidade normativa da informação contábil nas licitações públicas.....	40
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Amostra: Instituições Federais, obtenção dos documentos e quantidade de processos analisados.	65
Tabela 2 - Caracterização das instituições relacionadas aos contratos analisados.....	66
Tabela 3 - Indicadores Econômico-Financeiros dos casos analisados.	69
Tabela 4 - Critérios analisados segundo as características qualitativas da informação contábil.	71
Tabela 5 - Análise das condições causais segundo as características qualitativas da informação.	73
Tabela 6 - Análise da QCA a partir das condições causais.	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AT - Ativo Total
AV - Análise Vertical
BP - Balanço Patrimonial
CC - Concorrência
CC - Construção Civil
CE - Composição do Endividamento
CF - Constituição Federal
CFC - Conselho Federal de Contabilidade
CGU - Controladoria Geral da União
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPC - Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CPF - Cadastro de Pessoas Físicas
DC - Demonstrações Contábeis
DR - Demonstração do Resultado
ED - Endividamento
GA - Giro do Ativo
IASB - *International Accounting Standards Board*
IFTM - Instituto Federal do Triângulo Mineiro
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPL - Imobilização do Patrimônio Líquido
LAI - Lei de Acesso a Informação
LC - Liquidez Corrente
LG - Liquidez Geral
LL - Lucro Líquido
MG - Minas Gerais
MO - Mão de obra Terceirizada
MOP - Margem Operacional
NE - Notas Explicativas
NPM - *New Public Management*
OB - Objeto Contratual
PE - Pregão Eletrônico
PIB - Produto Interno Bruto

PME - Pequenas e Médias Empresas

PT - Passivo Total

QCA - *Qualitative Comparative Analyze*

QEF - Qualificação Econômico-Financeira

ROI - Retorno sobre o Investimento

RSPL - Retorno sobre o Patrimônio Líquido

SG - Solvência Geral

SP - São Paulo

STF - Superior Tribunal Federal

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCU - Tribunal de Contas da União

TP - Tomada de Preços

UFLA - Universidade Federal de Lavras

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

UFV - Universidade Federal de Viçosa

VFM - *Value for Money*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Contexto e Objetivos	17
1.2 Apresentação dos Artigos	21
1.3 Justificativas e Contribuições	23
1.4 Projeto CNPQ	24
2 A BAIXA LEGITIMIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS	26
2.1 Introdução	26
2.2 A Teoria da Legitimidade sob o Enfoque Normativo	27
2.3 Qualificação Econômico-Financeira e a Legitimidade Normativa	28
2.3.1 Características Qualitativas Fundamentais e a Legitimidade Normativa	30
2.3.2 Características Qualitativas de Melhorias e a Legitimidade Normativa.....	32
2.4 Considerações Finais	34
3 A BAIXA LEGITIMIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL PERCEBIDA PELOS STAKEHOLDERS NAS LICITAÇÕES PÚBLICA	36
3.1 Introdução	36
3.2 Legitimidade normativa na contabilidade	38
3.3 Estratégia metodológica	42
3.4 Análises a partir da projeção do modelo teórico: percepções dos <i>stakeholders</i>	44
3.4.1 Análises a partir dos atributos da <i>normativity</i> e das características qualitativas fundamentais.....	44
3.4.2 Análises a partir dos atributos da <i>normativity</i> e das características qualitativas de melhorias	47
3.5 Discussões	52
3.6 Considerações Finais	54
4 (Des) legitimação da informação contábil em processos licitatórios no Brasil	55
4.1 Introdução	56
4.2 Referencial Teórico	57
4.2.1 Qualificação Econômico-Financeira nas Licitações	57
4.2.2 Legitimidade normativa	60
4.2.3 Características qualitativas da informação contábil.....	62
4.3 Aspectos Metodológicos	63

4.4 Apresentação dos Casos	66
4.5 Análise da Falta de Legitimação Contábil no Processo Licitatório	67
4.5.1 Análise das Demonstrações Contábeis.....	67
4.5.2 Análises a partir do Método <i>Qualitative Comparative Analysis</i> (QCA).....	70
4.6 Condições Causais e Resultado da Análise dos Casos	72
4.7 Considerações Finais	75
5 CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS	86
Apêndices	96
Apêndice A - Perfil dos Participantes dos <i>Focus Group</i> e das Entrevistas	96
Apêndice B - Instrumento utilizado na Análise Documental	99
Apêndice C - Síntese da Análise Documental realizada nos Processos Licitatórios	106
Apêndice D – Relatório da Análise Documental referente aos Estudos de Casos	108
Anexos	144
Anexo A - Aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos	144
Anexo B – Termo de Aceitação Projeto CNPQ	149

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e Objetivos

A presente tese parte da concepção de que uma das mais importantes funções da contabilidade é mitigar ou conter a assimetria informacional entre os vários grupos de usuários por meio de informações estruturadas de natureza econômico-financeira, produtiva e social (IUDÍCIBUS; MARTINS; CARVALHO, 2005). Dentre os instrumentos utilizados pela contabilidade para comunicação entre os seus usuários, as demonstrações financeiras constituem em um dos mais eficientes (CHRISTENSEN; NIKOLAEV; WITTENBERG; MOERMAN, 2016).

Como usuários das demonstrações contábeis, compreendem-se investidores, empregados, credores, fornecedores, clientes, sociedade e os governos que utilizam os relatórios contábeis para satisfazer diversas necessidades de informação (CPC, 2019). Os governos, enquanto usuários das referidas demonstrações, estão interessados nas atividades das entidades privadas que se relacionam com a administração pública pelo fato de serem destinatárias de recursos públicos, entre outros aspectos (CPC, 2019). A relação dos governos com as entidades privadas pode ocorrer de diversas formas, dentre elas, as parcerias público-privadas, as concessões, as permissões e as licitações (TORRES, 2018; JUSTEN FILHO, 2019). Em comum a todos esses tipos de relação está a necessidade de os governos analisarem a situação econômico-financeira das entidades com as quais se relacionam, em especial, a contratação via licitações públicas.

Apesar de as licitações públicas não ensejarem procedimentos recentes no âmbito jurídico e administrativo do país, o tema ainda se apresenta de forma desafiadora para a administração pública devido à sua relevância em termos financeiros, visto que correspondem a 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB) anual (BRASIL, 2019) e também em função da extensa legislação que abrange o tema. O tema também é desafiador em virtude da grande quantidade de discontinuidades de contratos entre a administração pública e as empresas privadas por todo o país, notadamente, por questões relacionadas à capacidade financeira das entidades. Em 2019, por exemplo, o levantamento das obras paralisadas no Estado de São Paulo (SP) evidenciou que, dentre os principais motivos que mais causaram problemas contratuais envolvendo as paralisações de obras, estão as questões financeiras das empresas contratadas, representando cerca de 17% do total (TCE-SP, 2020). Ademais, problemas de

inidoneidades e inexecuções contratuais são comuns às empresas que contratualizam com a administração pública (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020).

Nas contratações públicas, as partes interessadas (administração pública e empresas privadas) se relacionam com interesses distintos. *A priori*, a administração pública não detém informações suficientes das empresas que têm interesse em negociar com ela para se certificar se são capazes de honrar com o objeto contratual. Nesse sentido, o uso da informação contábil torna-se relevante, pois a análise econômico-financeira abrangente e criteriosa pode contribuir para a redução da assimetria informacional entre os agentes. A assimetria de informação diminui quando se uniformiza o nível de conhecimento entre os atores (IUDÍCIBUS et al., 2020). Desse modo, com o objetivo de reduzir a assimetria informacional entre os atores (administração pública e empresas privadas), e verificando a capacidade das empresas em cumprir com o objeto contratual, a legislação determinou exigências de qualificação econômico-financeira das empresas (QEF) nos processos licitatórios (BRASIL, 1993).

A etapa de QEF foi construída a partir de diretrizes de princípios constitucionais, principalmente, o da Isonomia e da Vantajosidade, de modo que o primeiro determina que a licitação deva garantir a participação ampla das empresas e o segundo implica na escolha da proposta com o melhor gasto com base na razoabilidade de critérios (TORRES, 2018). De modo geral, a etapa de QEF se fundamenta em exigências de demonstrações contábeis, em cálculos de índices de liquidez e solvência e na vedação de exigências relacionadas à rentabilidade das empresas (BRASIL, 1993).

Entretanto, as diretrizes parecem não garantir que a etapa de QEF seja eficaz na seleção de empresas, pois os dados mostram que as empresas que descontinuam contratos por incapacidade financeira foram habilitadas na etapa de QEF nos respectivos processos licitatórios. Esse é o caso das obras paralisadas no estado de São Paulo, citadas anteriormente, que descontinuaram seus contratos por incapacidade financeira. Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou no relatório de auditoria TC 017.599/2014-8 que, nos vinte órgãos auditados, havia falta de consistência nos critérios de habilitação econômico-financeira que poderiam estar relacionados com a contratação de empresas que não tinham condições de executar os contratos. O problema de descontinuidade de contratos com a Administração Pública ocorre por todo o Brasil, conforme levantamentos dos tribunais de contas estaduais, a exemplo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte que, no ano de 2018, catalogou trezentas e treze obras paralisadas, representando um potencial de dano à administração pública de R\$308 milhões (TCE-RN, 2019).

A literatura tem discutido as exigências da etapa de QEF com foco nos editais de licitação, analisando, em geral, a uniformidade de critérios entre os editais, os índices e as demonstrações contábeis exigidas (LESTER; BORBA; MURCIA, 2009; MICHELIN et al., 2012; CARNEIRO JÚNIOR et al., 2015; RODRIGUES; MIRANDA; LOURENÇO, 2017). Esses estudos avaliaram que os critérios utilizados nos editais têm sido insuficientes ou inadequados para avaliação da situação financeira e que a etapa de QEF não é seguida por seus usuários. Entretanto, tais estudos não contribuem para explicar a causa da baixa efetividade da etapa de QEF.

Observa-se ainda que as informações contábeis, necessárias para cumprir com a QEF, apesar de serem consideradas úteis em outros contextos de assimetrias informacionais, como entre empresas e acionistas (LOPES; MARTINS, 2005), podem não estar cumprindo com o seu papel na QEF no caso das contratações públicas. Esse fato, se confirmado, pode ter origem em questões relacionadas à falta de legitimidade percebida sobre o conteúdo da norma (*normativity*).

A legitimidade normativa reflete uma condição ou estado da norma resultante da concordância voluntária de seus usuários aos valores e propriedades da norma (FRANCK, 1990). Os usuários obedecem às normas consideradas legítimas porque acreditam que elas surgiram e operam de acordo com princípios aceitos por eles pois, nesse caso, os atributos da norma são mais importantes que a autoridade coercitiva que a mesma impõe (FRANCK, 1990).

Os atributos ou indicadores de legitimidade das normas, segundo Franck (1990), são: determinação, validação simbólica, coerência e adesão. A ausência dessas propriedades pode exercer maior influência para o descumprimento de uma norma do que a autoridade coercitiva da mesma (FRANCK, 1990). A determinação implica, por exemplo, em aspectos semânticos da norma, tal como a clareza textual e a validação simbólica, por sua vez, relaciona-se com origens históricas da norma. A coerência tem relação com o alinhamento da norma com outras como, por exemplo, a etapa de QEF com a Estrutura Conceitual da Contabilidade (características qualitativas), e a adesão mantém relação com a aceitação ampla e generalizada dos usuários.

Desse modo, questiona-se se fatores relacionados à legitimidade normativa estão contribuindo para que os *stakeholders* (administração pública, empresas, órgãos de controle e justiça e especialistas) não percebam a informação contábil como instrumento capaz de avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas.

A presente tese propõe que a informação contábil, materializada na avaliação da qualificação econômico-financeira, não tem sido utilizada adequadamente nos processos licitatórios em decorrência da baixa legitimidade percebida pelos atores que a utilizam.

Em função do uso superficial e inadequado da informação contábil, a mesma é vista como baixa legitimidade no processo licitatório em seja pelos gestores das organizações públicas, seja pelas equipes que compõem a comissão de licitação, ou, ainda, pelos responsáveis por executar o controle dessa informação, como os Tribunais de Contas, seu uso acaba sendo apenas para cumprimento de legislação, não havendo efetividade na aplicação.

A falta de legitimidade da informação contábil ocorre porque, apesar de constar na lei, pode estar havendo falta de validação do seu conteúdo pelos *stakeholders* que possuem mandato para isso (FRANCK, 1990), ou seja, a falta de legitimidade é a causa do uso inadequado e insuficiente das informações contábeis na avaliação da qualificação econômico-financeira das entidades participantes de processos licitatórios.

A tese foi estruturada em três artigos que discutem e apresentam evidências da baixa legitimidade da informação contábil nos processos licitatórios.

O primeiro artigo propõe um ensaio teórico em que se discute a existência de um *trade off* entre dois princípios inerentes às licitações públicas, quais sejam, Isonomia e Vantajosidade, e como esse conflito acaba contribuindo para que o processo de licitação desconsidere a etapa de QEF, dado que o princípio da vantajosidade acaba sendo preterido em nome do princípio da Isonomia. A pesquisa busca elementos na literatura contábil e jurídica para argumentar que a etapa de QEF não contempla requisitos que propiciem segurança da execução do objeto contratual e não contribui, portanto, para a escolha da proposta mais vantajosa.

Por sua vez, o segundo artigo buscou verificar como os *stakeholders* (órgão público contratante, empresas privadas, órgãos de controle e justiça, especialista) veem as exigências da etapa de QEF, bem como se aceitam e concordam com a norma, ou se somente a obedecem em função da autoridade coercitiva (obrigatoriedade) que a mesma impõe. A partir do contexto de relação assimétrica existente entre a administração pública e as empresas, utilizou-se de atributos da informação contábil e da legitimidade normativa para analisar a etapa de QEF.

O terceiro artigo consistiu em realizar análise documental nos documentos produzidos durante os processos licitatórios, confrontando os procedimentos executados na etapa de QEF com a literatura contábil e também com a própria legislação. O intuito de olhar o fenômeno de

licitações públicas sob três perspectivas diferentes teve como objetivo compreender com profundidade o fenômeno investigado, ou seja, o processo de legitimação das informações contábeis utilizadas na etapa de QEF.

1.2 Apresentação dos Artigos

O primeiro artigo, “**A Baixa Legitimidade da Informação Contábil nas Licitações Públicas**”, discute o *trade off* existente entre dois princípios usualmente adotados para licitações públicas, quais sejam, Isonomia e Vantajosidade. A proposição defendida é de que, no Brasil, há prevalência do princípio da Isonomia em detrimento da Vantajosidade, o que faz com que a baixa relevância da informação contábil na etapa de QEF seja socialmente aceita. Argumenta-se que a etapa de QEF não contempla requisitos que propiciem segurança para execução do objeto contratual e não tem contribuído para a escolha da proposta mais vantajosa, dada a prevalência do princípio da Isonomia e o uso superficial da informação contábil. Utilizou-se como estratégia metodológica a discussão argumentativa no formato de ensaio teórico, por meio de revisão de literatura, dos pronunciamentos contábeis e da legislação para argumentar que a baixa legitimidade da informação contábil decorre de um processo com critérios frágeis, ofuscada e cerceada pelo princípio da Isonomia. A Isonomia, nesse caso, enseja limitações que impedem que a Vantajosidade seja aplicada em todas as etapas do processo. Na prática, o que se percebe é que a sua presença se relaciona com a busca de menor preço. A Vantajosidade como princípio deveria se basear nos mesmos critérios do *Value for Money* (VFM), ou seja, na economicidade, eficiência e eficácia de modo que contemplasse todas as etapas do processo de compras. Portanto, os princípios da Isonomia e Vantajosidade deveriam ter o mesmo nível de importância de modo que resultassem em contratações com oportunidades justas e, ao mesmo tempo, que fossem vantajosas do ponto de vista econômico. Essa discussão foi importante para a tese, pois permitiu o aprofundamento em dois princípios norteadores das licitações que, ao serem interpretados pelo legislador, moldaram a etapa de QEF. Além disso, a discussão de legitimidade trouxe elementos teóricos relevantes, tais como, a Determinação, a Coerência e a Adesão, os quais permitiram subsidiar a análise da falta de concordância ou aceitação da etapa de QEF pelos *stakeholders* analisados nos capítulos posteriores.

O segundo artigo, “**A Baixa Legitimidade da Informação Contábil percebida pelos Stakeholders nas Licitações Públicas**”, investiga a percepção dos *stakeholders* relacionada

às contratações públicas em relação à legitimidade da informação contábil na etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF). Como suporte teórico, foram utilizadas as características qualitativas da informação contábil presentes na estrutura conceitual (CPC 00, 2019), bem como a legitimidade normativa (*normativity*), especificamente, as propriedades de determinação, coerência e adesão. Como estratégia metodológica, utilizou-se o método indutivo, com abordagem qualitativa, por meio da aplicação das técnicas de coleta de dados, *focus group* e entrevistas semiestruturadas. Destaca-se que o roteiro do *focus group* e das entrevistas foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos, conforme Parecer Consubstanciado nº 18049219.4.0000.5152 registrado na Plataforma Brasil e inserido como Anexo A nesta tese. O total de *stakeholders* entrevistados resultou em trinta e seis, sendo classificados da seguinte forma: (i) administração pública (órgão contratante); (ii) empresas privadas (contratada); (iii) órgão de controle e julgamento (ministros e auditores dos tribunais de contas, juiz federal, promotores de justiça); e (iv) juristas do direito administrativo (doutrinadores e especialistas com notório saber). Tanto os *Focus Group* quanto as entrevistas foram empregues a partir do entendimento de que seriam apropriados para coletar as informações de forma aprofundada acerca da percepção e da concordância dos *stakeholders* em relação às propriedades de determinação (clareza textual), coerência (alinhamento com outras normas) e adesão (aceitação generalizada) da etapa de QEF. Como resultado, observou-se que os *stakeholders* estão percebendo a informação contábil da etapa QEF com baixa legítima para avaliar a capacidade financeira das empresas, tornando-a apenas uma etapa de *compliance* no processo.

O terceiro artigo, “**Evidências da Baixa Legitimação da Informação Contábil nas Licitações Públicas**”, consistiu em verificar, em processos licitatórios rescindidos por problemas econômico-financeiros, o nível de aderência entre as práticas executórias da etapa de QEF e as propriedades de Determinação, Coerência e Adesão da legitimidade normativa. Empregou-se como estratégia de pesquisa a realização de estudos de casos múltiplos relativos a seis instituições de ensino federal situadas no Estado de Minas Gerais, consistindo os objetos licitatórios em 15 processos relacionados a obras de construção civil e contratos com cessão de mão de obra. A escolha por analisar instituições federais de ensino deve-se à relevância dos gastos da área de educação no país, representando 6,2% do Produto Interno Bruto (PIB), bem como à relevância do processo de contratualização entre o Ministério da Educação e as empresas privadas, tendo sido 33% de todos os contratos do Governo Federal, em 2019, realizados por entidades subordinadas ao Ministério da Educação (BRASIL, 2019).

Em cada processo de contratação analisado, foram verificadas as características fundamentais das informações contábeis (CPC-00) nos seguintes documentos: edital de licitação, demonstrações contábeis das empresas vencedoras do certame, contrato, termo de rescisão unilateral e pareceres dos procuradores referentes aos distratos. Posteriormente, as informações dos estudos de casos foram analisadas conforme o método *Qualitative Comparative Analyze* (QCA) a partir da construção da tabela verdade, tendo sido utilizado como *benchmark* um processo licitatório do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Essa etapa permitiu verificar o *modus operandi* da etapa de QEF nos processos licitatórios. Constatou-se que, em todos os processos analisados, o motivo da rescisão unilateral ocorreu em virtude de problemas financeiros das empresas, os quais poderiam ter sido evitados com uma análise econômico-financeira, conforme pressupõe a literatura (ver MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).

1.3 Justificativas e Contribuições

O tema contratações públicas é um dos mais relevantes na administração pública (OECD, 2019), porém, no Brasil, a legislação que envolve o assunto exhibe claros sinais de esgotamento, tanto em função do método de construção das normas, quanto em função do desalinhamento com as melhores práticas, o que pode ser relacionado com a falta de eficiência, eficácia e a busca por resultados (IPEA, 2014; FENILI, 2020).

A relevância dos problemas relacionados às contratações públicas pode ser observada pelas ações que vêm sendo desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, os quais têm criado mecanismos para aumentar a transparência dos gastos públicos, como o cadastramento e divulgação de obras públicas, cujo intuito é o de permitir que o cidadão acompanhe os gastos governamentais e fiscalize a aplicação dos recursos. Pode-se citar, como exemplo, o caso do Estado de Goiás, que normatizou o controle social das obras públicas por meio da publicação da Lei nº 19.405/2016, a qual obriga a colocação de placa informativa em obra pública estadual paralisada, especificando, de forma resumida, os motivos de sua interrupção. Esses mecanismos têm o objetivo de mitigar tanto os problemas relacionados às questões de orçamento público que envolve ineficiência e desperdício quanto aos problemas iniciados nas licitações, tais como as contratações de empresas despreparadas para executar um contrato em função de uma análise econômico-financeira inadequada, conforme apontado no Acórdão TCU Nº 2.328/2015.

No ano de 2018, havia 2.797 obras federais paralisadas no país, referindo-se à maioria ao setor de infraestrutura, as quais custaram R\$10,7 bilhões e não apresentaram qualquer retorno à sociedade (CNI, 2018). Destaca-se que, dentre as obras em escolas e creches públicas, 36% estão paralisadas ou atrasadas (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020). Os prejuízos sociais de obras paralisadas e serviços descontinuados são preocupantes, pois podem envolver diversos aspectos, tais como: (i) custos da deterioração das obras; (ii) riscos sociais, ambientais e de segurança para a população local; (iii) fechamento de postos de trabalho, o que envolve desempregos diretos e indiretos; e (iv) impactos econômicos e financeiros para a economia local e nacional (CNI, 2018).

Os estudos teóricos e empíricos relacionados às contratações públicas enfatizam as questões relacionadas à corrupção e não à eficiência do processo. Assim, ao analisar a legitimidade da informação contábil na etapa de QEF das licitações públicas, a presente tese pretende contribuir, oferecendo discussões teóricas e evidências empíricas de que as fragilidades da referida etapa são percebidas pelos *stakeholders* e que esse fato reflete em baixa qualidade na execução dos processos. Do ponto de vista teórico, a presente tese pretende contribuir com os estudos que envolvem a informação contábil no contexto das licitações públicas, oferecendo discussões e evidências empíricas para que o processo alcance maior eficácia. Diversas pesquisas discutem sobre a utilização da informação contábil, como sua compreensão e uso para a tomada de decisão (SCOTT, 2008; CHRISTENSEN; NIKOLAEV; WITTENBERG-MOERMAN, 2016). A presente tese contribui ao discutir, com base na literatura, que a informação contábil pode não estar sendo utilizada não necessariamente pela sua complexidade ou falta de compreensão, mas, sim, pela baixa legitimidade do conteúdo da norma que a propôs. Portanto, não basta que uma nova norma seja publicada para que produza efeito, mas ela deve ser vista como legítima. Para isso, órgãos de controle que têm mandato para fiscalizar sua aplicação devem validá-la, deixando claro aos usuários da informação que essa informação é legítima. Além disso, o conjunto das normas devem apresentar coerência entre si sob pena de diminuir a aplicabilidade pela incerteza gerada.

1.4 Projeto CNPQ

Destaca-se que esta tese é parte integrante do projeto de pesquisa cujo título é “Características Qualitativas das Informações Contábeis nas Contratações Públicas no Brasil”,

que foi aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) no escopo do edital chamada universal do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTIC-CNPQ) nº 028/2018. O projeto tem duração de trinta e seis meses, encerrando-se no ano de 2022 e conta com recursos financeiros para o desenvolvimento da pesquisa, conforme Anexo B.

2 A BAIXA LEGITIMIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

2.1 Introdução

O tema contratações públicas é desafiador para a administração pública brasileira. Em 2019, havia no Brasil 110 (cento e dez) obras paralisadas ou suspensas com valores superiores a R\$1,5 milhão (TCU, 2019), totalizando prejuízos à sociedade em valores acima de R\$463 milhões. Destaca-se que problemas de inidoneidades e inexecuções contratuais são comuns às empresas que contratualizam com a administração pública (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020).

A etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF) nas contratações públicas não tem sido suficiente para mitigar os riscos de descontinuidade de contratos firmados por empresas sem condições financeiras, pois os requisitos previstos na legislação têm se mostrado insuficientes e inadequados quando confrontados com a literatura contábil (ver MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020) e com as Características Qualitativas da Informação Contábil (CPC 00, 2011). Subjacente a essas questões, nota-se um *trade-off* entre dois princípios norteadores das compras públicas: Isonomia e Vantajosidade. O primeiro determina que a licitação deva garantir a participação de todas as empresas, sem distinção ou favorecimentos (BRASIL, 1993), enquanto o segundo implica na escolha da proposta que apresenta o melhor gasto com base na razoabilidade de critérios (BRASIL, 1988), semelhante ao princípio do *Value for Money* (VFM), que avalia a eficiência e eficácia do projeto.

O conteúdo presente nas normas deve ter legitimidade normativa (*'normativity'*) para que as regras sejam aceitas e seguidas pelos seus usuários, levando-se em conta o alinhamento entre esses e os valores presentes nas normas (FRANCK, 1990). Nesse contexto, discute-se que a informação contábil nas licitações não tem sido plenamente aceita e eficazmente utilizada em função de sua baixa legitimidade percebida, o que contribui para avaliação superficial dos participantes das licitações. O presente ensaio teórico tem como objetivo discutir que a etapa de QEF não contempla requisitos que propiciem segurança para execução do objeto contratual e não tem contribuído para a escolha da proposta mais vantajosa, dada a prevalência do princípio da Isonomia e uso superficial da informação contábil.

Argumenta-se que esse cenário ocorre em virtude da existência de diversas fragilidades na etapa de QEF, as quais têm contribuído para a falta de legitimidade da informação contábil no processo de licitações públicas. Como consequência, a administração

pública acaba selecionando fornecedores sem a capacidade de execução de contratos, resultando em problemas que dizem respeito a obras e serviços paralisados. Assim, discute-se que as práticas vigentes na etapa de QEF não atendem às recomendações da Estrutura (CPC 00, 2011), culminando em uma baixa legitimidade percebida. A presente discussão insere-se diretamente na literatura que trata da utilidade da informação contábil em geral e que foca na compreensão da informação e seu uso para a tomada de decisão (SCOTT, 2008; CHRISTENSEN; NIKOLAEV; WITTENBERG-MOERMAN, 2016), dado que, no processo de contratações públicas, a informação contábil poderia contribuir de forma relevante.

2.2 A Teoria da Legitimidade sob o Enfoque Normativo

Em função das inúmeras situações em que a legitimidade pode ser abordada, o seu objeto, por exemplo, pode ser institucional, conforme investigado por Suchmann (1995) e Scott (2008), ou normativo, conforme tratado por Franck (1990), Brusca, Grossi e Manes-Rossi (2018) e Azevedo e Aquino (2019). Scott (2008) afirma que a legitimidade pode ser compreendida, tanto como uma construção social baseada em critérios éticos quanto pelo seu papel instrumental, como um recurso da organização ou uma condição que reflete alinhamento cultural, apoio normativo ou consonância com leis relevantes.

Alguns elementos das dimensões ou classificações de Legitimidade anunciadas nos estudos de Aldrich e Fiol, (1994), Franck (1990), Suchmann (1995), Scott (2008), Deephouse e Suchmann (2008) já haviam sido citados nos estudos de Meyer e Rowan (1977), tais como: a eficácia racional (mais tarde, denominada legitimidade pragmática), mandatos legais (legitimidade regulatória ou sociopolítica) e propósitos, meios e metas valorizados coletivamente (legitimidade normativa ou moral). Scott (1995) subdividiu a categoria "sociopolítica" de Aldrich e Fiol (1994) para chegar a três dimensões da legitimidade: reguladora, normativa e cognitiva.

Sob o contexto normativo, a legitimidade de uma norma (*normativity*) está ligada à concordância voluntária da norma por parte de seus usuários e fundamenta-se em sua qualidade ou na instituição normatizadora e não na autoridade coercitiva da mesma (FRANCK, 1990). Nesse sentido, a adoção de uma nova regra por atores depende mais de sua normatividade inicial à coerção de partes interessadas e a normatividade se relaciona mais com a coerência de valor entre usuário e norma do que com a convergência da posição entre seus *stakeholders* (AZEVEDO; AQUINO, 2019).

A legitimidade pode ser classificada por grau (intensidade): (i) as regras que geralmente são obedecidas; (ii) as regras que nunca são obedecidas; e (iii) as regras que raramente são obedecidas. Essa situação pode ser explicada a partir do grau de aquiescência por parte dos usuários que obedeceriam às regras porque percebem que a mesma tem um alto grau de legitimidade (FRANCK, 1990).

Destaca-se que as normas têm um ciclo de vida: primeiramente, a norma surge, introduzindo inovações solicitadas por atores, havendo, posteriormente, um processo de difusão em que as normas são internalizadas e sua capacidade de responder a questões regulatórias é alcançada (FINNEMORE; SIKKINS, 1998). Esse processo é válido para a contabilidade, em que a normatividade, em vez de ser um monopólio de governos, é o resultado da pressão de diferentes atores do projeto regulatório (BEBBINGTON; KIRK; LARRINAGA, 2012).

A normatividade pode emergir tanto da lei como de outros meios não formais (BRUNNÉE; TOOPE, 2000). Nesse sentido, a execução da etapa de QEF abrange diversas partes que respondem pela execução e fiscalização do processo, tais como: os órgãos públicos que demandam os serviços das empresas, as empresas interessadas em participar das licitações e os tribunais de contas que fiscalizam os processos e fazem a tomada de contas.

Algumas propriedades ou atributos conferem legitimidade às normas, tais como: (i) determinação; (ii) validação simbólica; (iii) coerência; e (iv) adesão. Esses critérios relacionam-se ao alinhamento de seus objetivos com a prática, com a existência de regras secundárias que facilitem a sua compreensão, com a compreensibilidade e com a qualidade das regras (FRANCK, 1990). Dessa forma, a norma pode ser validada por *stakeholders*, como os Tribunais de Contas e outros órgãos de Justiça. Da mesma forma, valores presentes nas normas podem receber validação diferente por esses *stakeholders*, os quais atribuem diferentes pesos, sendo esses percebidos pelos atores que irão utilizá-la, como é o caso da Vantajosidade e da Isonomia.

2.3 Qualificação Econômico-Financeira e a Legitimidade Normativa

As contratações públicas brasileiras estão sujeitas, principalmente, aos dispositivos da Lei nº 8.666/1993, que determina que, para habilitação nas licitações, as empresas devem cumprir os quesitos referentes à qualificação econômico-financeira. Assim, as empresas interessadas em participar da licitação devem apresentar o “Balanço Patrimonial” e as “Demonstrações Contábeis” para verificação da “boa situação financeira” da empresa por

meio da utilização de índices econômico-financeiros, sendo vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade (BRASIL, 1993).

Destaca-se, inicialmente, que a vedação de exigência de valores mínimos de faturamento anterior e índices de rentabilidade compromete o processo de QEF, pois a literatura é rica de estudos sobre previsão de insolvência, os quais evidenciam que a rentabilidade é um dos construtos mais utilizados nesses modelos (KANITZ, 1978; ALTMAN et al., 1979; DU JARDIN, 2015; PEREIRA; MARTINS, 2015; LI; WANG, 2017). Nesse sentido, se os órgãos contratantes necessitarem de utilizar instrumentos e métodos diferentes, com vistas a cumprirem eficazmente o processo de avaliação da situação econômico-financeira, os mesmos são impedidos pela norma, pois o rol de exigências legais impõe caráter limitativo máximo, conforme Acórdão TCU nº 1.731 (TCU, 2008). Subentende-se que este raciocínio pode derivar da aplicação do princípio constitucional da Legalidade, em que “a legalidade se concretiza como uma garantia aos administrados, que podem exigir a consonância do ato administrativo com a lei, sob pena de sua invalidação” (TORRES, 2018 p. 74).

A legitimidade normativa não depende apenas da autoridade da norma, mas também de suas características e do processo formador da mesma (BRUSCA; GROSSI; MANES-ROSSI, 2018). O aprimoramento da etapa de QEF poderia conferir maior legitimidade à norma, entretanto esbarra-se em entendimentos jurídicos que prescrevem que um processo mais criterioso poderia violar o princípio constitucional da Isonomia e restringir o caráter competitivo das licitações. Nesse *trade-off* entre “Vantajosidade e Isonomia”, os *stakeholders* têm se manifestado de diferentes prismas, favorecendo, ligeiramente, a Isonomia em detrimento da Vantajosidade, a exemplo do Acórdão nº 1.731, 2008 (TCU, 2008). Por outro lado, o Superior Tribunal Federal (STF) afirma no ADI N. 3070-RN que “a lei pode, sem violação do princípio da Igualdade, distinguir situações a fim de conferir, a uma situação, tratamento diverso sobre o que atribui à outra, sendo necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio” (SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, 2007). De modo geral, nota-se que o princípio da Vantajosidade é cerceado pela presença do princípio da Isonomia.

Nesse sentido, a etapa de QEF tem sua relevância enfraquecida, pois é impedida de adotar critérios de avaliação, tais como, os atributos presentes nas Características Qualitativas da Informação Contábil capazes de contribuir com a seleção das empresas preparadas para cumprir com o objeto contratual de forma eficaz.

2.3.1 Características Qualitativas Fundamentais e a Legitimidade Normativa

À luz da Estrutura Conceitual da Contabilidade (CPC 00, 2011), são discutidas cinco fragilidades existentes nos processos de contratações públicas, as quais apontam para a baixa legitimidade da informação utilizada pelo governo na escolha das empresas com as quais irá firmar contrato: (i) vedação de índices de faturamento ou rentabilidade; (ii) não obrigatoriedade de exigência de relação de compromissos contratuais das empresas; (iii) exigência de índices contábeis insuficientes ou inadequados; (iv) informações contábeis com baixa confiança por falta de auditoria; e (v) inexistência de cruzamento de informações entre os entes federativos.

O CPC 00 (2011) aponta que informação contábil relevante é aquela capaz de fazer diferença nas decisões que possam ser tomadas pelos usuários, que tenha valor preditivo, bem como valor confirmatório ou ambos. A Lei nº 8.666/93 (que trata de processos licitatórios) aponta fragilidade nesse item, pois veda valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. Da forma como se encontra, esse dispositivo da lei conflita-se com a Constituição Federal em sua forma conceitual, pois determina que seja realizada a “qualificação econômica” com exigências indispensáveis à garantia de cumprimento do objeto (Artigo 37, Inc. XXI). Portanto, nota-se uma incongruência entre o texto constitucional e a lei de licitações. A presente vedação da legislação contribui para a fragilização e inconsistência da etapa de QEF na medida em que exclui parte relevante da dinâmica empresarial, a dimensão econômica, que é essencial para análise de sua liquidez.

A legislação apenas faculta a exigência da relação de compromissos das empresas que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, pois nota-se que a relação de contratos não é obrigatória e, sim, optativa, podendo-se apontar a expressão que faculta a exigência, qual seja, “poderá ser exigida [...]” (BRASIL, 1993). Além disso, não há mecanismos, por parte da administração pública, para verificar a relação de todos os contratos nos quais as empresas participantes das licitações estão envolvidas, tanto em se tratando de contrato público quanto de privado.

A legislação que trata de licitações define que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita por meio do cálculo de índices contábeis, tais como, Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) superiores a 1 (um), restringindo a adoção de outras práticas e instrumentos contábeis. No caso de não alcançarem tal exigência, as empresas deverão comprovar capital ou patrimônio líquido mínimo (BRASIL, 1993). Do ponto de vista contábil, essa exigência padronizada para empresas independente do

setor de atuação não revela utilidade informacional, mostrando-se desalinhada da realidade empresarial por desconsiderar os respectivos parâmetros setoriais (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).

Em que pese a fragilidade e a limitação da etapa de QEF, existe a percepção de que os documentos apresentados pelas empresas na etapa de qualificação, muitas vezes, não são confiáveis e não apresentam a consistência necessária em função de possíveis manipulações, arranjos e dissimulações contábeis. A falta de representação fidedigna das demonstrações contábeis ocorre também em função de aspectos comportamentais ligados às empresas, das deficiências e fragilidades da legislação e da falta de mecanismos que poderiam contribuir e aperfeiçoar o processo, tais como, a maior transparência e a auditoria.

O cruzamento de informações por parte dos entes públicos seria um avanço relevante não somente para confrontar informações contábeis, mas também para verificar todas as relações contratuais já existentes das empresas participantes de licitações, pois isso proporcionaria maior confiabilidade das informações, maior agilidade dos processos, maior economicidade e eficiência, conforme determinam os Artigos 37 e 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, os órgãos de controle e fiscalização, além de não compartilharem suas ferramentas e informações entre si, não compartilham com os entes federativos (União, Estados e Municípios) que estão realizando diretamente os atos e fatos (CGU, 2019).

A característica qualitativa de representação fidedigna pressupõe que a informação precisa, concomitantemente, ser relevante e representar com fidedignidade a realidade reportada para ser útil, devendo atender a três atributos: ser completa, neutra e livre de erros (CPC 00, 2011).

Outras fragilidades do processo relacionam-se ao tratamento diferenciado e simplificado dirigido às microempresas e às empresas de pequeno porte (BRASIL, 2006). Esse dispositivo da Lei Nº 123/2006 (BRASIL, 2006) possibilita que as grandes empresas promovam “arranjos societários” por meio da criação de pequenas empresas para se aproveitarem de tais benefícios. Ressalta-se que a referida norma permite que as empresas de pequeno porte e as optantes pelo Simples Nacional adotem contabilidade simplificada. Na prática, percebe-se que os registros contábeis se destinam a atender fins específicos, tal como o tributário. A realidade das demonstrações contábeis desse perfil de empresas, de fato, não reflete de modo fidedigno a essência das transações.

Outro aspecto que carece de maior investigação consiste na definição do papel e da responsabilidade social do contador nesse ambiente em que ocorre a aplicação dos recursos públicos. As licitações envolvem o profissional da contabilidade, tanto do lado das empresas que apresentam as demonstrações contábeis para a etapa de QEF, quanto do lado dos órgãos contratantes que necessitam do contador (ou outro profissional qualificado) para analisar os demonstrativos. Entretanto, a realidade tem mostrado que esse papel precisa ser revisto.

Diante do exposto, nota-se que as informações contábeis da forma como são exigidas pela interpretação atual da legislação não se alinham aos requisitos da relevância informacional, não representando de forma fidedigna a situação econômico-financeira das empresas. À medida que concluem que a informação contábil não fará diferença, os usuários não conferem credibilidade à norma e, com isso, se sujeitam a ela pelo simples fato de atender ao entendimento da legalidade, ou seja, nesse tipo de situação, a QEF se torna inócua e a informação contábil deixa de contribuir.

2.3.2 Características Qualitativas de Melhorias e a Legitimidade Normativa

A observância das características qualitativas de melhorias da informação contábil é importante para a etapa de QEF, pois aumenta a utilidade da informação que é relevante e que é representada com fidedignidade (CPC 00, 2011). Entretanto, a forma como a legislação tem se apresentado contribui para a baixa legitimação da informação contábil, sendo apresentadas evidências de quatro fragilidades no processo: (i) falta de comparabilidade; (ii) baixo nível de transparência (verificabilidade); (iii) defasagem temporal (tempestividade); e (iv) falta de capacitação dos servidores (compreensibilidade).

A informação acerca da entidade que reporta informação será mais útil caso possa ser comparada com informação similar sobre outras entidades (CPC 00, 2011). A legislação, ao determinar as exigências mínimas (LC>1; LC>1 e SG>1) para atendimento dos índices contábeis, não considera as particularidades setoriais atinentes ao objeto da licitação, exigindo demonstrações de apenas um período, sendo esse um fato que não possibilita comparações para avaliar tendências. Desse modo, ao elaborar as exigências dos editais, entende-se que os parâmetros setoriais deveriam ser considerados como forma de comparação com as empresas que apresentam comportamentos discrepantes.

Já a característica de Verificabilidade contribui para a representação da realidade econômica da empresa de forma fidedigna (CPC 00, 2011). Nesse sentido, a falta de mecanismos para verificação das informações, tanto contábeis quanto de outros contratos das

empresas interessadas, denota o ambiente de QEF como de baixa confiança. A auditoria e a maior transparência das demonstrações contábeis poderiam contribuir para esse processo.

Apesar de o ambiente licitatório envolver recursos públicos, a maior parte das informações são privadas. Por um lado, a Lei de Acesso à Informação (LAI) proporcionou avanços ao reposicionar o conceito de transparência, determinando que a publicidade seja preceito geral e o sigilo seja exceção. Por outro lado, inexistem instrumentos de transparência das empresas que contratam com o setor público, o que dificulta e até impossibilita o controle social que poderia garantir apoiar ativamente para a lisura do certame ou de controle de irregularidades (TORRES, 2018).

A maioria das empresas são organizações de capital fechado e esse fato contribui para um ambiente de desconfiança por parte dos agentes públicos e, conseqüentemente, influencia no nível de utilidade da informação contábil. Nesse contexto de opacidade, a ocorrência de práticas de gerenciamento de resultados e de fraudes contábeis pode emergir com maior facilidade. Portanto, uma informação que não é verificável reflete em baixa confiança por parte de seus usuários e, conseqüentemente, deteriora a sua legitimidade.

A Tempestividade das informações se relaciona com a sua disponibilidade para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões, sendo a informação mais antiga aquela que tem menos utilidade (CPC 00). A Lei de Licitações, em seu Artigo 31, exige a apresentação das demonstrações contábeis do último exercício social (BRASIL, 1993) e a Lei Societária, Artigo 132, determina que sejam publicadas as demonstrações contábeis até abril de cada ano. Desse modo, uma licitação que ocorra no início do ano deverá considerar balanços do último ano encerrado, com defasagem de até dezesseis meses. Esse fato prejudica a utilidade informacional e contribui para tornar a norma com baixa confiabilidade por parte de seus usuários, afetando, conseqüentemente, o grau de legitimidade da norma.

Além disso, a falta de investimentos em capacitação dos agentes públicos pode resultar na má interpretação da legislação e impactar na falta de eficiência dos processos. Em certas situações, as demonstrações contábeis apresentadas pelas entidades são preparadas com a intenção de dificultar a compreensibilidade por parte dos contadores dos órgãos contratantes. E, quando os profissionais da contabilidade não estão devidamente capacitados, esse fato pode dificultar suas análises e discernimento.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) dispõe sobre as prerrogativas profissionais e prevê que a análise de balanços e a determinação de capacidade econômico-

financeira das entidades são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 1983). Ainda assim, não se exige a participação de profissional da contabilidade nas comissões de licitações para a avaliação da etapa de QEF. Ao invés de ser uma causa, esse é mais um efeito da baixa legitimidade percebida da informação contábil, pois, como não se percebe essa informação como útil ao processo, a necessidade de profissional contábil não se justifica.

2.4 Considerações Finais

A prevalência do aspecto jurídico-legalista, fundamentado na falta de equidade da aplicação do princípio da Isonomia, prioriza a forma em detrimento da essência dos fatos, reduzindo a eficiência e eficácia das contratações. Nesse sentido, entende-se que empresas com capacidades distintas deveriam ser avaliadas na medida de suas desigualdades (TORRES, 2018).

A legislação não define um padrão sistemático e suficientemente amplo para a análise das demonstrações contábeis no âmbito do setor público conforme determina a literatura contábil. Desse modo, as limitações da etapa de QEF resultam em baixa aceitação por parte dos usuários que não concordam voluntariamente com a falta de qualidade ou eficácia da norma, evidenciando esse fato a sua perda de legitimidade. A inércia dessa situação é justificada por entendimentos institucionalizados de que um aperfeiçoamento da norma violaria a Isonomia e prejudicaria a ampla competitividade. No entanto, nesse cenário, o que fica prejudicado é a Vantajosidade e o interesse público, dada a recorrente contratação de empresas sem condições financeiras de honrar a execução contratual.

A falta de aderência da etapa de QEF com as Características Qualitativas da Informação Contábil, materializada por meio das fragilidades apresentadas, revela que a referida etapa não tem recebido a importância devida no processo de licitações públicas. Essa situação enfraquece a percepção de utilidade da informação contábil perante seus usuários em função da baixa eficácia da norma para cumprir com o objetivo proposto. Assim, a credibilidade da etapa de QEF passa a ser questionada pelos atores envolvidos no processo que não a legitimam como instrumento adequado para avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas.

Algumas sugestões para melhoria dos processos podem contribuir substancialmente para elevar a utilidade das informações contábeis, conseqüentemente, a legitimação da etapa de QEF e eficácia no uso dos recursos públicos, tais como: cruzamento de informações via

interface de base de dados dos entes federativos, exigência de auditoria, maior transparência das Demonstrações Contábeis das empresas que têm interesse em negociar com a administração pública e maior capacitação dos agentes públicos. A ausência desses critérios prejudica sobremaneira a representação fidedigna, uma vez que acaba criando ambiente propício para a existência de fraudes. Um reposicionamento dos contadores no processo, tanto exigindo responsabilização pelas informações prestadas, quanto exigindo a participação desse profissional na especificação e validação das informações na etapa de QEF, poderia ser uma alternativa para inibir os comportamentos acima mencionados.

3 A BAIXA LEGITIMIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL PERCEBIDA PELOS *STAKEHOLDERS* NAS LICITAÇÕES PÚBLICA

3.1 Introdução

As contratações públicas se constituem um tema central na administração pública dos países em função do elevado volume de despesa que representa, em média, 12% do Produto Interno Bruto (PIB) (OECD, 2019). No Brasil, além da relevância dos gastos, 13,5% do PIB, o país ainda convive com um número expressivo de discontinuidades de contratos relacionadas a diversos motivos, que vão desde a falta de planejamento das licitações e falta de recursos dos governos até a incapacidade financeira das empresas (TCE, 2019; TCU, 2019). Nesse contexto, no período de 2016 a 2019, a quantidade de empresas brasileiras que foram punidas por inidoneidades cresceu, em média, 200% (duzentos por cento) ao ano (TRANSPARENCIA BRASIL, 2020).

Diversos stakeholders integram os processos de contratações públicas, tais como: a administração pública (contratante), as empresas privadas (contratadas), os órgãos de controle e de justiça, os juristas relacionados ao direito administrativo e a sociedade em geral. Um dos riscos inerentes a esse ambiente, com diferentes atores, consiste no conflito de interesses entre as partes envolvidas (OECD, 2019).

Dado que as empresas firmam esses contratos com o objetivo de obter lucro, seu foco será em diminuir custos e maximizar receitas. O conflito de interesses presente nessa relação faz com que as partes envolvidas se relacionem com base em informações assimétricas. Diante disso, a administração pública, por não conhecer as empresas que pretendem negociar com ela, determina exigências de qualificação econômico-financeira (QEF) para mitigar esse efeito. Essa etapa se resume, basicamente, à exigência de demonstrações contábeis, índices econômico-financeiros e possibilidade de exigência de garantias por parte das empresas (BRASIL, 1993).

Romzek e Johnston (2002) afirmam que, a partir do momento em que o estado passou a adotar práticas gerencialistas, em que é usual a gestão por contratos e a presença de assimetria informacional, tornaram-se crescentes as situações de empresas que não cumprem com o objeto contratual para o qual foram contratadas, muitas delas por dificuldades financeiras que poderiam ser verificadas por meio de uma avaliação mais criteriosa nas licitações. Esse cenário justifica a necessidade de pesquisas que visam conhecer e aprimorar

os processos de QEF. As exigências da etapa de QEF têm o intuito de não permitir a participação de empresas sem capacidade financeira, visto que poderia expor o erário e a sociedade ao custoso risco de descumprimento do contrato (Brasil, 2007). Entretanto, essa etapa (QEF) tem provocado incertezas quanto à sua eficácia, dado o volume de contratos descontinuados em virtude de incapacidade financeira das empresas, como no estado de São Paulo (SP), onde 17% das obras paralisadas ou inacabadas no estado relacionam-se a questões financeiras das empresas (TCE-SP, 2019). Evidências de problemas financeiros das empresas relacionados à etapa de QEF também constam em relatórios de auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) (TCU, 2015).

O objetivo do presente artigo consiste em identificar as percepções dos stakeholders relacionadas às contratações públicas no que diz respeito à legitimidade das informações contábeis utilizadas na etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF). Para tanto, utilizou-se dos fundamentos da teoria da legitimidade para construir o arcabouço teórico necessário para examinar e explicar esta investigação, pois, segundo Bebbington, Kirk e Larrinaga (2012), a legitimidade não depende apenas da autoridade da norma, mas também de suas características internas e dos métodos pelos quais elas são formadas. Os relatos empíricos da Teoria da Legitimidade aplicados à Contabilidade concentram-se em estudos exploratórios atrelados às organizações, sendo poucos os estudos que focaram na legitimidade normativa da informação contábil. Assim, os resultados podem contribuir para o debate e desenvolvimento da teoria na área contábil.

O presente artigo discute que a baixa eficácia da etapa de QEF pode estar relacionada com o não atendimento às características qualitativas das informações contábeis utilizadas nos processos, conforme preconiza a Estrutura Conceitual (CPC 00, 2019) e a literatura contábil (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020). Nas relações entre empresas e acionistas, a informação contábil pode ser utilizada como instrumento relevante para a redução da assimetria informacional entre eles (BUSHMAN; SMITH, 2001; LOPES; MARTINS, 2005), porém, em contexto análogo, como nas contratações públicas, a informação contábil também deveria servir de subsídio informacional relevante para as partes.

Ao investigar o uso da informação contábil no processo licitatório, a pesquisa contribui com os questionamentos da OECD (2019), que tem recomendado aos países que haja incentivos para a promoção da eficiência ao longo de todo o ciclo de contratação pública com o objetivo de satisfazer as necessidades da administração pública e dos seus cidadãos,

assim como o desenvolvimento de ações e ferramentas para aprimorar os procedimentos de contratação pública (OCDE, 2019).

3.2 Legitimidade normativa na contabilidade

As discussões precursoras relacionadas à Teoria da Legitimidade no campo organizacional associam-se aos estudos de Parsons (1956, 1960) e, no contexto de legitimidade de normas ao estudo de Franck (1990), que analisou a adesão voluntária de normas pelos países. Posteriormente, ainda no aspecto organizacional, destacam-se os estudos de Suchmann (1995) e Scott (2008), que conceberam a legitimidade como tema central na teoria institucional (Deephouse; Suchmann, 2008). No contexto normativo, destaca-se o estudo de Brusca, Grossi e Manes-Rossi (2018), por tentarem compreender por que algumas regras são mais influentes do que outras e como funciona o processo de alinhamento cultural ou a consonância dos atores com as regras (SCOTT, 1995; BRUNÉE; TOOPE, 2000).

A legitimidade normativa enseja concordância espontânea por parte dos stakeholders e baseiam-se mais nos atributos da norma, tais como, clareza e eficácia, do que na autoridade coercitiva da mesma, pois os atores acreditam que a regra surgiu e opera de acordo com princípios aceitos por eles (Franck, 1990). Além disso, há evidências de que a legitimidade se relaciona mais com a coerência de valor entre usuário e norma do que com o alinhamento da norma entre seus usuários (AZEVEDO; AQUINO, 2019).

A legitimidade de uma norma é compreendida como um estado ou uma condição temporária, pois a concordância voluntária dos stakeholders pode variar em grau ou intensidade ou até resultar no processo de deslegitimação (Franck, 1990; Ashforth & Gibbs, 1990; Walker & Zelditch, 1993). Nesse sentido, a ausência de legitimidade passa a ser mais notada do que a sua presença (Pfeffer & Salancik, 1978). Destaca-se que as normas ou regras podem surgir tanto a partir de instituições normatizadoras formalmente designadas quanto por outros meios não formais, a partir dos resultados da pressão de diferentes atores do cenário regulatório, tal como ocorre com o processo de elaboração de normas no campo da contabilidade (FINNEMORE; SIKKING, 1998; BRUNÉE; TOOPE, 2000; BEBBINGTON; KIRK; LARRINAGA, 2012).

Em função do grau de aceitação ou concordância das regras por seus usuários, a legitimidade normativa pode variar em função de alguns atributos ou propriedades, tais como: (i) determinação; (ii) validação simbólica; (iii) coerência; (iv) adesão. A presença destas

propriedades nas normas conduz à concordância voluntária por seus usuários stakeholders (Franck, 1990).

A dimensão linguística da legitimidade é representada pela propriedade de determinação que se liga a ideia de clareza e especificidade textual. Já a dimensão cultural e antropológica da norma consiste na validação simbólica, caracterizada pelo ritual e pedigree (FRANCK, 1990). Por exemplo, os ritos maçônicos, as tradições da sociedade americana no Capitólio, os atos da rainha da Inglaterra têm a propriedade de confirmar vínculos comuns e legitimar o próprio sistema (FRANCK, 1990). O pedigree, como instrumento de validação simbólica, enfatiza a trajetória histórica e social dos elementos formadores da regra, por meio do uso de símbolos. A busca da validação simbólica pelo uso do ritual e do pedigree faz parte da estratégia de legitimação de todas as comunidades, todos os sistemas de regras, que pode envolver tanto o ritual, o pedigree, ou os dois juntos, como sinais para garantir o cumprimento (FRANCK, 1990).

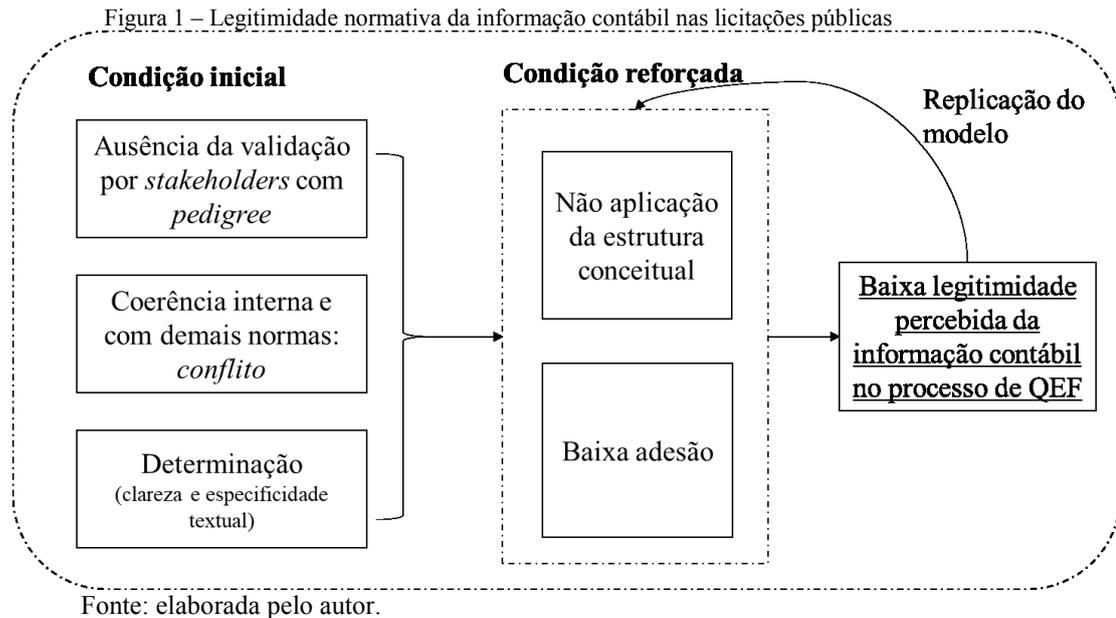
O terceiro atributo que confere legitimidade às normas é a coerência, que consiste na propriedade de uma regra de se alinhar a outras do mesmo sistema, tanto interna (entre as várias partes e propósitos da regra) quanto externamente, por meio da subordinação a princípios norteadores de determinado sistema. Além desses atributos, a adesão ampla da norma pela comunidade se torna um importante termômetro da legitimidade, considerando que a comunidade mede a capacidade das regras de serem aplicadas (FRANCK, 1990).

A partir dos estudos das propriedades da legitimidade normativa, desenvolve-se um modelo aplicado as licitações públicas com o objetivo de explicar a causa de baixa legitimidade da informação contábil nos processos licitatórios. Adota-se uma abordagem baseada na percepção e comportamento dos atores diante das exigências da etapa de QEF.

O primeiro momento, denominado de “condição inicial”, é marcado pela ausência da validação pelos stakeholders com pedigree (com autoridade mandatória), pela falta de coerência, tanto entre os aspectos internos da norma quanto em relação às outras normas (conflito) e também pelas deficiências textuais relacionadas a clareza envolvida na comunicação da norma com os atores. Em um segundo momento a condição de baixa legitimidade é reforçada, pelo fato de que a operacionalização da etapa de QEF utiliza informação contábil que não mantém conexão ou alinhamento com a estrutura conceitual (CPC 00) para elaboração das demonstrações contábeis, fato que resulta na baixa adesão pelos atores. Além disso, a legislação não determina que os atores que realizam a etapa de QEF sejam profissionais contábeis, fato que ratifica a percepção de baixa legitimidade da

informação contábil, considerando-se que a análise das demonstrações contábeis pode não ser condizente com o padrão da literatura contábil conforme preconiza Martins, Diniz e Miranda (2020).

A relação conceitual descrita anteriormente é representada na Figura 1. Esta tem o propósito de demonstrar a ocorrência de baixa legitimidade normativa da informação contábil nas licitações públicas.



Sob uma perspectiva construtivista pragmática, observa-se no modelo teórico apresentado que a informação contábil na licitação pública vai perdendo legitimidade à medida que o processo avança. As exigências relativas às informações contábeis que estão presentes nos editais de licitação já não são legitimadas pelos atores e posteriormente na fase de execução esta condição é reforçada, pois também as demonstrações contábeis não foram preparadas segundo as características qualitativas da informação contábil. As demonstrações contábeis devem se ater a determinadas características qualitativas (fundamentais e de melhorias) com o objetivo de fornecer informações úteis sobre os recursos econômicos da entidade que reporta (CPC 00, 2019).

As características qualitativas fundamentais da informação contábil são a relevância e a representação fidedigna. A relevância é a capacidade de influenciar nas decisões tomadas pelos usuários das demonstrações financeiras, ajudando-os a avaliar o impacto de eventos passados, presentes ou futuros (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020; CPC 00, 2019). Para a correta tomada de decisão, é necessário que, ao mesmo tempo, a relevância e a representação fidedigna estejam presentes nas demonstrações (CPC 00, 2019).

Para que a realidade econômica seja representada de modo fidedigno, as demonstrações contábeis têm que atender a três atributos: ser completa, neutra e isenta de erros (CPC 00, 2019). Por outro lado, as escolhas contábeis e o gerenciamento de resultados podem trazer limitações à representação fidedigna em função da subjetividade implícita nas decisões. Em relação aos erros materiais, observa-se que, no decorrer da história, há relatos de fraudes contábeis que culminaram em escândalos contábeis mundialmente conhecidos, tais como, a empresa de energia elétrica americana Enron, que faliu em 2001 e que motivou a criação da lei Sarbanes-Oxley, e a empresa de telecomunicações americana WorldCom, que ficou conhecida como a maior fraude contábil dos Estados Unidos.

A auditoria tem o papel de avaliar e opinar sobre a adequação das demonstrações contábeis às normas vigentes, portanto informações oriundas de demonstrações contábeis auditadas têm mais confiabilidade e estão menos sujeitas a fraudes, muito embora a auditoria não possa garantir o cumprimento das normas (PERERA; FREITAS; IMONIANA, 2014). Nesse sentido, a auditoria das demonstrações contábeis de empresas que negociam com o Estado poderia elevar sobremaneira a sua confiabilidade dessas demonstrações.

Ao evidenciar a realidade econômica, a informação contábil deve ser preparada de modo que os aspectos formais não interfiram nos substanciais, ou seja, a essência tem que se sobrepor à forma. Martins et al. (2013) destacam que “quando se fala em representação fidedigna, dentro dela está inserido um conceito fundamental que é a primazia da essência econômica sobre a forma”.

A utilidade da informação contábil se eleva quando são atendidas as características qualitativas de melhoria: comparabilidade, capacidade de verificação, tempestividade e compreensibilidade (CPC 00, 2019). A comparabilidade permite que os usuários identifiquem e compreendam as similaridades dos itens e diferenças entre eles, comparando-se, no mínimo, dois itens (CPC 00, 2019). No entanto, as subjetividades das escolhas contábeis sem limites podem comprometer ou reduzir a comparabilidade esperada pelo IASB. Para que a informação seja comparável, ‘coisas similares’ precisam parecer iguais e ‘coisas diferentes’ precisam parecer diferentes (CPC 00, 2019). A esse respeito, a presença de notas explicativas nas demonstrações contábeis de empresas participantes de processos licitatórios poderia auxiliar os usuários no entendimento das escolhas realizadas.

A capacidade de verificação consiste em uma característica que contribui para a representação da realidade econômica da empresa de forma fidedigna, significando que diferentes observadores, conscientes e independentes, podem chegar a um acordo quanto ao

retrato de uma realidade econômica em particular de modo a satisfazer a concepção de uma representação autêntica (CPC 00). Evidências mostram que a transparência afeta significativa e positivamente a qualidade das demonstrações contábeis (SIAGIAN; SIREGAR; RAHADIAN, 2013). Nessa perspectiva, entende-se que a publicação das informações contábeis de empresas que negociam com o Governo daria maior transparência aos processos.

A compreensibilidade aponta que as demonstrações contábeis são elaboradas para usuários que têm compreensão satisfatória de negócios e de atividades econômicas e que revisem e analisem a informação com acurácia (CPC 00, 2019). A deficiência de domínio técnico por parte do usuário da informação contábil torna-se uma barreira à tomada de decisão. Dias (2000) afirma que é preciso estudo, capacitação e dedicação para compreender a contabilidade, pois demanda alto nível de conhecimento técnico. Assim, os usuários da informação contábil nos processos licitatórios deveriam ter qualificação suficiente para compreender e interpretar adequadamente as demonstrações contábeis.

Com base no exposto, pode-se inferir que as demonstrações contábeis que atendem às características qualitativas da informação contábil preconizadas pelo CPC-00 são mais confiáveis e mais úteis, portando reduzem o nível de assimetria entre a administração pública e as empresas contratadas. A capacidade de reduzir a assimetria, por sua vez, confere maior legitimidade à informação contábil. Por outro lado, informações que não atendam às características qualitativas preconizadas pelo CPC-00 tendem a ter menor legitimidade junto aos stakeholders.

3.3 Estratégia metodológica

A estratégia metodológica adotada consistiu em utilizar grupos focais (focus group) e entrevistas semiestruturadas. A realização de focus group se mostra adequada para se estabelecer um diagnóstico do fenômeno de contratações públicas, especificamente, em relação à percepção dos atores acerca da etapa de Qualificação Econômico-financeira (QEF) e que serviria de fundamento para o desenvolvimento do instrumento aplicado nas entrevistas. Os participantes foram selecionados em função do elevado grau de conhecimento no assunto, bem como em função da disponibilidade de participarem das discussões nos dias e horários previamente estabelecidos com base na amostragem de propagação geométrica, também conhecida como snowball (FAVERO; BELFIORE, 2020), em que os participantes indicaram os próximos participantes.

O *focus group* 1 foi realizado no dia 28/09/2018, com duração total de uma hora e quarenta minutos. Já o *focus group* 2 foi realizado no dia 14 de novembro de 2018, com duração de uma hora e vinte minutos. Definiu-se que os participantes deveriam ter ampla experiência em licitações e serem representantes das três esferas federativas, visto que a discussão poderia ficar mais robusta em função das diferentes experiências dos agentes. O uso de especialistas tem sido cada vez mais utilizado em pesquisas, tais como Bogner, Littig e Menz (2009) e Collins e Evans (2007).

Utilizou-se como prática o modelo de entrevista semiestruturada (CERVO; BERVIAN, 1983; BEUREN, 2014) pela possibilidade de adaptar o script em função dos conhecimentos e perfil de cada entrevistado, bem como por entender que os entrevistados poderiam expressar melhor suas percepções em relação aos tópicos a serem abordados. O objetivo central foi proporcionar insights nos participantes para enriquecer a discussão e auxiliar na construção do instrumento das entrevistas individuais.

Os grupos de entrevistados foram compostos pelos respondentes: (i) administração pública (contratante); (ii) empresas privadas (contratada); órgão de controle e julgamento (ministros e auditores dos tribunais de contas, juiz federal, promotores de justiça); e juristas do direito administrativo (doutrinadores e especialistas com notório saber). Assim como na etapa de *focus group*, os participantes das entrevistas foram convidados a partir do método de amostragem de propagação geométrica, também conhecida como bola de neve ou *snowball* (FAVERO; BELFIORE, 2020).

Ao todo, entre participantes dos *focus group* e entrevistados, foram trinta e seis participantes, tendo o contato com eles ocorrido por meio presencial ou por videoconferência. Quanto a três dos entrevistados, por falta de agenda, o contato se deu por escrito, via e-mail. Destaca-se que os participantes tinham relevante conhecimento e experiência na área, muitos deles com destaque nacional. Para estabelecer o limite de entrevistas, utilizou-se o critério de saturação teórica mencionado por Eisenhardt (1989).

O protocolo de pesquisa foi estruturado da seguinte forma: (a) data dos *focus group* (setembro e novembro de 2018); data das entrevistas (entre os meses de janeiro e março do ano de 2019); (b) critério para definição dos respondentes, que seriam os atores que lidam direta ou indiretamente com as contratações públicas e com experiência reconhecida: (i) órgãos contratantes; (ii) empresas privadas; (iii) órgãos de controle e justiça; e (iv) especialistas com notório saber.

Destaca-se que a pesquisa primou pelos atributos de validade e confiabilidade do instrumento, pois se entende que fatores relacionados à tendenciosidade e às falibilidades intrínsecas à natureza humana podem interferir na pesquisa (MACKINNON, 1988). O método adotado para a análise das entrevistas consistiu na análise de categoria descrita por Bardin (2016), fundamentando-se em operações de desmembramento do texto em grupos, o que proporciona adensamento das respostas. Desse modo, partiu-se do adensamento das percepções dos respondentes, sendo criados os grupos de acordo com o encadeamento natural das quotations, buscando a homogeneidade de critérios.

Na pré-análise, observou-se que foram gravadas cerca de vinte e cinco horas de relatos, levando-se em conta os focus group e as entrevistas, sendo os áudios, posteriormente, transcritos e analisados. As percepções (*quotations*) dos respondentes foram inseridas no texto de acordo com a narrativa das análises. A partir da construção e projeção do modelo teórico, realizaram-se as análises, considerando as propriedades da legitimidade normativa e as características qualitativas da informação contábil.

3.4 Análises a partir da projeção do modelo teórico: percepções dos *stakeholders*

3.4.1 Análises a partir dos atributos da *normativity* e das características qualitativas fundamentais

Na visão dos respondentes, a etapa de QEF apresenta ineficácia técnica que não assegura o objetivo pretendido pela administração pública. Uma das fragilidades consiste na vedação da legislação no tocante à exigência de índices de lucratividade ou rentabilidade, já que, nos instrumentos de previsão insolvência, tais índices são relevantes e indispensáveis para análise da capacidade financeira das entidades (DU JARDIN, 2015; PEREIRA; MARTINS, 2015; LI; WANG, 2018). Essa vedação contribui para a fragilização da etapa de QEF na medida em que exclui parte relevante da dinâmica empresarial, a dimensão econômica, que é essencial para análise de sua liquidez.

Portanto, as evidências de falta de aderência da etapa de QEF com a literatura contábil, no que tange à vedação de critérios de rentabilidade prejudica a credibilidade da etapa de QEF e, conseqüentemente, afeta a sua legitimidade. Normas muito específicas e fora dos padrões aceitos não passam pelo teste de coerência normativa e impulsionam seus usuários à legitimidade (FRANCK, 1990).

Os respondentes relataram que há a percepção de que, muitas vezes, os documentos apresentados pelas empresas na etapa de QEF não são confiáveis e não apresentam a consistência necessária em função de ocorrências de manipulações, arranjos e dissimulações contábeis, conforme depoimentos a seguir:

Muitas empresas que participam das licitações forjam esse balanço e tem hora que o contador não consegue, nós não conseguimos verificar que ela está burlando, porque a gente não vive dentro da empresa. (CONTRATANTE 22)

[...] a minha percepção, na maioria dos casos, é que estas informações contábeis são totalmente montadas, há um problema grande de confiabilidade de informação contábil. (CONTROLE 01).

Desse modo, percebe-se que os respondentes têm consciência de que é comum que as demonstrações contábeis utilizadas para habilitação nos processos licitatórios não representem fidedignamente a realidade das empresas, pois são incompletas, parciais, contêm erros e não há mecanismos eficazes de verificação. As demonstrações estão sendo utilizadas apenas para dar conformidade ao processo, pois há fortes indícios de que elas não representam fidedignamente a realidade econômico-financeira das empresas e essa “formalidade” implica em custos, burocracia e atrasos para a gestão pública.

Outra fragilidade do processo se relaciona ao tratamento diferenciado da legislação para às Microempresas (ME) e às Empresas de Pequeno Porte (EPP) no processo de habilitação das licitações públicas (BRASIL, 2006).

Esse critério de preferência em licitação para Microempresa beneficia muitas empresas, se torna alvo de planejamento tributário para muitas empresas. Já tivemos casos de construtoras que abrem outra empresa pelo benefício da preferência da licitação. A nosso ver, eu vejo um problema, elas deveriam ser auditadas (EMPRESA 30).

Observa-se, a partir das entrevistas, que é comum que as ME e EPP que participam das licitações, utilizando-se dos benefícios da legislação, sejam “integrantes” ou oriundas de arranjos societários de empresas de porte maior. A realidade das demonstrações contábeis desse perfil de empresas, de fato, não reflete de modo fidedigno a essência das transações. Na prática, as informações repassadas têm foco apenas para atender o fisco, bem como as questões trabalhistas e outros propósitos específicos.

Outro aspecto que desperta a atenção nos processos licitatórios e que carece de maior investigação consiste na qualificação técnica dos profissionais. As licitações envolvem o profissional da contabilidade, tanto do lado das empresas que apresentam as demonstrações contábeis, quanto do lado dos órgãos contratantes, cujos profissionais necessitam do domínio

de conhecimentos contábeis para analisar os demonstrativos. Abaixo, segue depoimento de um contador responsável pela Contabilidade de empresas participantes de licitações:

Se não existisse o jeitinho brasileiro, que a gente sabe que existe e que é o grande problema que a gente tem, as demonstrações contábeis refletiriam a realidade das empresas (EMPRESA 12).

Pela fala, é possível perceber a existência de contadores que estão agindo em prol de interesses de seus clientes e do seu negócio, ultrapassando os limites éticos da profissão e comprometendo as características qualitativas da informação contábil de representar fidedignamente a realidade econômica e financeira das empresas. Esse comportamento tem sido socialmente aceito, dado que não tem sofrido questionamentos ou punições, mesmo apresentando demonstrações inconsistentes para validação da empresa no processo licitatório, o que é uma clara evidência da baixa legitimidade da informação contábil, que se reproduz inclusive entre os contadores. Esse ponto fica claro no relato a seguir de um entrevistado de órgão contratante:

[...] mas a gente sabe que os contadores constroem os índices conforme o interesse da empresa (CONTRATANTE 35).

A contabilidade poderia ajudar, dando informações que são condizentes com a movimentação das empresas, não deixando informação que não é realidade da empresa seja apresentada (CONTRATANTE 16).

Nota-se que existe uma percepção dos agentes dos órgãos contratantes de que informações materiais estão sendo manipuladas para atender aos editais. Esses são indícios de que as informações contábeis, que teriam a finalidade de reduzir a assimetria informacional, apresentam-se com baixa credibilidade perante seus *stakeholders*. A concordância e a aceitação da norma (adesão) de forma ampla e generalizada pelos stakeholders constituem em fator necessário para se alcançar a legitimidade normativa. Em função das evidências relatadas até o momento, não se percebe a presença da propriedade de Adesão na etapa de QEF. As regras, para serem percebidas como legítimas, devem emanar de princípios de aplicação geral, visto que regras fora dos padrões geralmente aceitos não passam pelo teste de generalização coerente (FRANCK, 1990).

Diante do exposto, fica clara a relevância da auditoria nas demonstrações contábeis, a necessidade de responsabilização dos contadores pelas informações prestadas (mediante emissão de parecer), bem como de maior transparência por parte das empresas que firmam contrato com o Estado para dar maior legitimidade à informação contábil e, conseqüentemente, reduzir quebras de contratos.

3.4.2 Análises a partir dos atributos da *normativity* e das características qualitativas de melhorias

A legislação exige que os índices contábeis (LC; LG e SG) sejam maiores que 1 (um), não considerando as particularidades setoriais atinentes ao objeto da licitação, bem como exige demonstrações de apenas um período, fato que não possibilita comparações para avaliar tendências. Isso significa que há uma prática comum de as exigências de QEF dos editais serem padronizadas e sem relação com o objeto da licitação.

Enfim, pegou-se uma receita de bolo, dizendo que tem que ser determinado índice tem que ser maior ou igual a 1. Essa reflexão (análise da importância dos índices) melhoraria a questão da QEF (ESPECIALISTA 24).

Entende-se que o segmento em que a empresa atua determina os níveis de imobilização de capital, de liquidez, de estrutura de capital, de passivo oneroso ou não oneroso, rentabilidade, enfim, não é razoável que se exijam índices padronizados, tal como a exigência de índice de liquidez superior a 1 para qualquer empresa sem considerar o setor no qual ele se insere.

Dessa forma, observa-se que a etapa de QEF não está cumprindo com o seu propósito, pois exigir índices padronizados revela pouca utilidade informacional para avaliar a capacidade econômica e financeira das empresas. Em situações em que as exigências ou atributos internos da norma não estão conectados ou não contribuem de forma ínfima para o cumprimento eficaz de seu propósito geral, ocorre o problema de falta de coerência interna da norma, o que prejudica a sua legitimidade (FRANCK, 1990).

Os entrevistados do grupo “órgãos contratantes”, quando analisam demonstrações contábeis de empresas de capital fechado, afirmaram que faltam mecanismos para verificarem se tais informações refletem a realidade, conforme depoimento a seguir:

A gente tenta minimizar esse risco, enquanto comissão de licitação, mas nós não temos ferramentas para saber se aquilo de fato é verdade. Por exemplo, não tem como verificar se o Ativo Circulante de determinada empresa é aquele número que está ali (CONTRATANTE 26).

A falta de mecanismos para verificação das informações, tanto contábeis quanto contratuais, denotam a etapa de QEF como de baixa confiança. Especificamente, em relação à exigência da relação de compromissos assumidos pelo licitante que impactam na redução da disponibilidade financeira, os stakeholders mencionaram que:

[...] teria que ter um sistema que permitisse visualizar os outros contratos que a empresa tem com o governo estadual ou municipal e com a iniciativa privada. Se

juntar todos os contratos que a empresa tem, as vezes ela não tem capacidade financeira e técnica para tocar isso (CONTRATANTE 34).

Apesar de o ambiente licitatório envolver recursos públicos, as informações, em várias ocasiões, são privadas. À medida que uma empresa, por exemplo, tem interesse em estabelecer relação com a administração pública, todos os documentos e fases do processo licitatório, inclusive, as demonstrações contábeis, deveriam se tornar públicos de modo tempestivo e integral em um banco de dados centralizado que incluísse municípios e estados. A fiscalização por parte da sociedade que, muitas vezes, tem maior proximidade com os fatos, poderia evidenciar vícios e deturpações não vislumbrados pelos órgãos de controle (TORRES, 2018).

Destaca-se que, quanto maior é o nível de determinação (clareza e especificidades) textual, maior será o nível de conformidade (obediência) dos usuários à regra (FRANCK, 1990). Portanto, como a etapa de QEF não aponta para mecanismos de conferência dos contratos, essa exigência pode não estar sendo cumprida, o que, conseqüentemente, contribui para a baixa legitimidade da etapa.

Os respondentes se manifestaram contrários à exigência das demonstrações contábeis apenas do último exercício social, como determina a legislação, pois isso pode dar margem para a apresentação de demonstrações contábeis com grande defasagem temporal de até 16 (dezesesseis meses). Nas licitações que ocorrerem nos quatro primeiros meses do ano, as demonstrações contábeis analisadas são aquelas publicadas no ano anterior.

Em uma licitação de 2019, vou analisar o balanço de 2017, então não adianta. Estou usando um exame de sangue de dois anos atrás para verificar o colesterol de hoje (ESPECIALISTA 23).

O ambiente empresarial é dinâmico, com inúmeras transações econômicas e financeiras diárias, com apuração de resultados mensais, periódicos e anuais com a presença de fatos contábeis que modificam a situação patrimonial diariamente. Portanto, é totalmente inapropriado avaliar a realidade econômica e financeira com base em uma demonstração contábil com tamanha defasagem temporal. Esse quesito da etapa de QEF demonstra incoerência com a Estrutura Conceitual (CPC 00, 2019), visto é de consenso geral que a informação mais antiga é a que tem menos utilidade, pois, do contrário, se houver atraso na divulgação da informação, há possibilidade de impactar a relevância ou utilidade da mesma (CPC 00, 2019).

Pelos relatos, foram observadas queixas excessivas dos entrevistados relacionadas à falta de investimentos em capacitação dos agentes públicos, tanto de gestores de modo geral,

quanto de servidores da área de licitações, bem como também daqueles responsáveis por analisar as demonstrações contábeis.

A gente tem muito pouco treinamento ou formação, muita gente cai no setor de compras avulso, sem preparação ou treinamento para saber analisar as demonstrações, até mesmo para saber identificar se aquele documento está completo, está válido. A licitação para comprar uma cadeira ou fazer uma rodovia cai na mão de um servidor que não tem treinamento nenhum, e de formação contábil nenhuma para fazer a leitura das demonstrações contábeis (CONTRATANTE 03).

A percepção da falta de investimentos em capacitação dos agentes públicos e a falta de seleção de funcionários com formação adequada às necessidades da atividade podem resultar na má interpretação da legislação e na falta de compreensão das informações contábeis, pois essas demandam razoável conhecimento técnico para serem compreendidas (CPC-00). Esses aspectos foram relatados de forma unânime por todos os grupos de entrevistados, principalmente, pelos próprios servidores dos órgãos contratantes e de controle.

Em certas situações, as demonstrações contábeis apresentadas pelas empresas são preparadas com a intenção de dificultar a compreensibilidade por parte dos órgãos contratantes. E, nesse caso, quando os profissionais atuantes não estão devidamente capacitados, as análises e o discernimento a respeito da QEF das entidades participantes ficam ainda mais complexos.

Além disso, os entrevistados afirmaram que é comum a presença de agentes públicos de diversas formações e cargos realizando a etapa de QEF das licitações, muitas vezes, sem a formação e/ou os conhecimentos necessários para analisar as demonstrações contábeis.

Eu passei a sustentar primeiro que a análise desses documentos é carreira privativa dos profissionais de contabilidade e da formação contábil. Se o profissional de outra área recebe tais documentos, ele não pode fazer essa análise. Primeiro ponto é assegurar que a aplicação do artigo 31 da lei de licitações que seja feito por, especialmente no que se refere a balanço contábil, análise, extração de índice seja feito por profissional da área (ESPECIALISTA 14).

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução N° 560/83, prevê que a “análise de balanços” e a determinação de capacidade econômico-financeira das entidades são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade. Além disso, a atribuição de responsabilidade pela análise das demonstrações contábeis mediante emissão de parecer poderia fortalecer sobremaneira os processos. Nota-se a incoerência da etapa de QEF com normas que têm competência legal para tratar do assunto, nesse caso, as diretrizes do CFC, que determinam de quem é atribuição de realizar a análise econômico-financeira das empresas. É importante salientar que os padrões normativos precisam ser revestidos de credibilidade por meio da conexão com outras regras para que alcancem a legitimidade junto

aos stakeholders (FRANCK, 1990). Entretanto, nesse caso, não está ocorrendo o alinhamento com outras normas.

Em síntese, os resultados das entrevistas indicam que o processo de análise das demonstrações contábeis é realizado por agentes públicos que, muitas vezes, não são capacitados tecnicamente para realizar tais atividades. Em meio ao oportunismo, as empresas apresentam relatórios contábeis que não são auditados, sendo precárias as possibilidades de verificação no ato da contratação. Nesse contexto de fragilidades, a etapa QEF se estabelece com baixo nível de confiança, pois as demonstrações contábeis não atendem às características qualitativas fundamentais da informação contábil e, conseqüentemente, os stakeholders veem a informação contábil com baixa legitimidade para avaliar a saúde econômico-financeira das empresas.

3.4.3 Limitações das Características Qualitativas: uma Síntese

As evidências apontam para o fato de que, no modelo atual de contratações públicas, as informações utilizadas na etapa de QEF são vistas com baixa legitimidade pelos *stakeholders* para avaliar a capacidade econômica e financeira das empresas. Nesse processo de avaliar a aceitação e a concordância voluntária dos atores, foram utilizadas como referência as características qualitativas da informação contábil presentes da Estrutura Conceitual para Elaboração das Demonstrações Contábeis (CPC 00), conforme Quadro 1.

O Quadro 1 exibiu as características qualitativas fundamentais preconizadas pelo Pronunciamento CPC 00, os respectivos atributos, o diagnóstico resultante do confronto entre as fragilidades da legislação e as características qualitativas, bem como sugestões de valorização da informação contábil na avaliação da capacidade econômico-financeira das empresas que pretendem negociar com a administração pública.

A percepção de baixa utilidade da informação contábil na etapa de QEF, tanto em função das determinações da norma quanto em função do comportamento das empresas e dos servidores públicos, se opõe às propriedades que conduzem à legitimidade da norma, tais como, a determinação, a coerência e a adesão. Desse modo, os *stakeholders*, veem a informação contábil com baixa legitimidade para avaliar a capacidade econômica e financeira das empresas. O Quadro 1 sintetiza a relação entre o diagnóstico da execução da etapa de qualificação econômico-financeira processo, a relação com a legitimidade normativa, com as características qualitativas da informação contábil e as sugestões para atingir um processo

Quadro 1 - Relação entre a etapa de QEF, as características qualitativas fundamentais e a legitimidade normativa.

CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS FUNDAMENTAIS			
Característica	Diagnóstico	Relação com a legitimidade normativa	Sugestões
Relevância	1) Vedação de exigências de indicadores de rentabilidade.	Falta de aderência com a propriedade de "determinação" (clareza textual e objetivos da norma) da legitimidade em função da falta de coerência entre o objetivo da norma e suas diretrizes. Além disso, os quesitos não apresentam concordância voluntária generalizada e ampla dos <i>stakeholders</i> , prejudicando a propriedade de "Adesão" que confere legitimidade às normas.	1) Permitir valores mínimos de rentabilidade.
	2) Impossibilidade de identificar as bases nas quais foram realizadas as mensurações de ativos e passivos.		2) Incluir análise de previsão de insolvência.
	3) Exigência de valores mínimos para os índices de LG, SG e LC.		3) Exigir notas explicativas.
	4) Limitações dos indicadores tradicionais.		4) Incluir outros indicadores e considerar padrões setoriais.
Representação Fidedigna	1) Não apresentação de todos os contratos e critérios de mensuração.	Falta de coerência com outras normas (Estrutura Conceitual e Resolução do CFC). Falta de adesão generalizada (baixa aceitação e concordância) pelos <i>stakeholders</i> .	1) Realizar auditoria.
	2) Não apresentação das demonstrações completas (inclusive, notas explicativas).		2) Responsabilizar o profissional mediante emissão de parecer.
	3) Gerenciamento de resultados, dissimulações, erros e fraudes.		3) Maior transparência.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa

A percepção de que existem outros fatores que contribuem para a baixa relevância da informação contábil, tais como, a falta de coesão com a realidade das empresas, falta de indicação e clareza da norma para conferência de outros contratos das empresas, incoerência com as prerrogativas do CFC e com a estrutura conceitual, resultam na redução da propriedade de Coerência inerente à legitimidade normativa. A conexão das regras, tanto interna (entre as várias partes e propósitos da regra), quanto externamente (entre as diferentes regras com propósitos semelhantes), é necessária para se alcançar a legitimidade (FRANCK, 1990).

Um ponto relevante levantado pelos entrevistados consiste na falta de punição efetiva das empresas que cometem infrações no processo de contratação pública, pois é de conhecimento geral que os sócios de tais organizações continuam contratualizando com a administração pública por meio de outras empresas. Uma sugestão para reduzir essa "engenharia societária corrupta" seria vincular a punição das empresas aos respectivos sócios. O Quadro 2 apresenta as características qualitativas de melhorias, o diagnóstico das respectivas fragilidades e as sugestões propostas.

Quadro 2 - Relação entre a etapa de QEF, as características qualitativas de melhorias e a legitimidade normativa.

Característica	Diagnóstico	Relação com a legitimidade normativa	Sugestões
Comparabilidade	1) Exigência de índices sem considerar os parâmetros setoriais.	Falta de coerência com a realidade das empresas. Ausência de alinhamento com a propriedade de Adesão pelos Stakeholders.	1) Considerar os parâmetros setoriais.
Capacidade de Verificação	1) Falta de transparência.	Falta de indicação da norma de mecanismos para conferência dos contratos (não apresenta clareza ou não atende à propriedade de determinação das normas).	1) Aplicar sanções eficazes (punir os sócios).
	2) Falta cruzamento de informações.		2) Implementar o cruzamento de informações entre os sistemas dos governos.
	3) Falta considerar o histórico da empresa.		3) Implementar práticas de controle social. 4) Punir empresas que não informarem todos os contratos vigentes.
Tempestividade	1) Demonstrações contábeis defasadas.	Incoerência com a Estrutura Conceitual. Falta de Adesão pelos Stakeholders.	1) Exigir demonstrações trimestrais ou semestrais.
	2) Não exigência de QEF nas prorrogações contratuais.		2) Comprovação da QEF na renovação dos contratos.
Compreensibilidade	1) Análise econômico-financeira sem coerência com a legislação e com a literatura contábil.	Falta de aderência com as prerrogativas do CFC. Falta de adesão à norma pelos Stakeholders.	1) Implantação de práticas de governança pública.
	2) Falta de servidores capacitados.		2) Investir em capacitação e seleção de servidores qualificados.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa

O indicador mais básico da legitimidade de uma regra consiste em sua validação pela comunidade quando da aceitação sistêmica (FRANCK, 1990). Assim, observou-se que a desconexão da etapa de QEF com outros normativos, principalmente, com a Resolução N° 560/83 e com os pronunciamentos contábeis emitidos pelo CPC (2019), é percebida pela comunidade de *stakeholders*, conforme apontado anteriormente. Essa constatação afeta outra propriedade da legitimidade, a Adesão, que implica em falta de concordância generalizada pelos usuários da norma.

Diante do exposto, e com base nos fundamentos da legitimidade normativa, é importante salientar a necessidade de que a legislação evolua e dê condições técnicas adequadas para garantir que os exames das demonstrações contábeis possam fundamentar, de fato, as decisões da administração pública no tocante à celebração de contratos.

3.5 Discussões

Segundo o modelo teórico estabelecido, confirmou-se na condição inicial que os motivos que contribuem para que os stakeholders vejam a informação contábil com baixa legitimidade para avaliar as empresas consistem em: (i) vedação de exigências de indicadores de rentabilidade; (ii) exigência de valores para os índices contábeis sem considerar os parâmetros setoriais; (iii) falta de indicação de mecanismos de transparência para conferir e validar as informações contábeis e contratuais das empresas; (v) possibilidade de entrega de demonstrações contábeis defasadas; (vi) falta de auditoria com fortes evidências de gerenciamento de resultados, dissimulações, erros e fraudes; (vi) falta de capacitação e competência legal de servidores para executar as funções. Essas constatações depreciam três propriedades intrínsecas à legitimidade normativa que relacionam à Determinação (característica relacionada a clareza textual e especificidades da norma), a Coerência (alinhamento e conexão interna e com outras normas) e à Adesão (concordância generalizada da norma pelos *stakeholders*).

A propriedade de Determinação, que se refere à transparência de significado da norma e como a mesma se comunica com as partes, não é atendida pelos seguintes motivos: falta de clareza de significado da norma ao exigir índices padronizados e sem relação com os parâmetros setoriais, alegações dos usuários de que não há estudos ou razões para vedar índices de rentabilidade, presença de incertezas ao não citar quem serão os agentes responsáveis para a análise da etapa de QEF e a falta de indicação ou instrução da norma para conferência dos contratos.

A propriedade de Coerência, que se refere à falta de alinhamento da norma com outras, também não foi atendida, pois a etapa de QEF não se adere com a Estrutura Conceitual, no que tange às características qualitativas, principalmente, em relação à relevância e à fidedignidade das informações, nem com a resolução do CFC, no que tange às prerrogativas do profissional da contabilidade, e nem mesmo com a literatura contábil relacionada à análise econômico-financeira.

A propriedade da legitimidade normativa Adesão prescinde que a norma tenha aceitação sistêmica, que é indispensável para qualquer análise de legitimidade (Franck, 1990), também não foi atendida conforme pressupõe a condição reforçada do modelo teórico estabelecido, pois se constatou que não há concordância generalizada e voluntária pelos stakeholders em relação às exigências da etapa de QEF. Um dos motivos identificados consiste nas próprias fragilidades e inconsistências apontadas anteriormente, tal como a exigência de índices padronizados para empresas de qualquer setor empresarial. Todos os

atores do processo, em menor ou maior grau, relataram que a etapa de QEF precisa ser revista. Os resultados sugerem que as propriedades da legitimidade normativa, devam ser utilizadas como parâmetro para a construção ou determinação das exigências de qualificação econômico-financeira das empresas que pretendem se relacionar com o setor público.

3.6 Considerações Finais

O trabalho teve como objetivo investigar se, na etapa de QEF, os *stakeholders* percebem a informação contábil com baixa legitimidade para avaliar a capacidade financeira das empresas. A estratégia metodológica utilizada consistiu em levantar as informações (percepções) dos *stakeholders* de diferentes grupos por meio de técnicas de *focus group* e entrevistas individuais semiestruturadas.

Para a realização da análise de legitimidade da etapa de QEF pelos stakeholders, partiu-se da projeção de um modelo teórico em que se demonstra que a baixa legitimidade da informação contábil é percebida em uma condição inicial em função do não atendimento a três propriedades da legitimidade: determinação, coerência e adesão por stakeholders com pedigree que atuam com validação. Posteriormente esta condição é reforçada na execução da etapa de QEF em função da baixa adesão pelos usuários da norma em relação à utilidade da informação contábil, pela falta de relação com a literatura contábil e com as características qualitativas.

As análises evidenciaram que o padrão atual de QEF estabelecido pela legislação contribui para que os stakeholders não percebam a informação contábil com legitimidade suficiente para avaliar a capacidade financeira das empresas, tornando-a apenas uma etapa de compliance no processo, inclusive por stakeholders que deveriam validá-lo, como os Tribunais de Contas.

Uma das implicações deste estudo consiste na proposição de um modelo teórico capaz de cooperar com o debate sobre melhorias na etapa de QEF, pois algumas mudanças poderiam contribuir de forma relevante para elevar a percepção de legitimidade da informação contábil com o intuito de proporcionar melhor seleção das empresas. Os seguintes pontos devem ser observados para o atingimento desse propósito: a) atribuição de responsabilidade ao profissional (contador ou não) pela emissão de pareceres sobre a situação econômico-financeira das entidades. Tais pareceres fundamentariam as análises, conferindo maior legitimidade à informação contábil; b) divulgação das demonstrações (maior transparência)

para que a sociedade possa atuar como “agente fiscalizador” (controle social). A transparência, apesar de ser mencionada na lei como regra geral do setor público, ainda encontra resistência nos entendimentos dos atores relacionados ao processo; c) mudanças nas exigências legais no sentido de contemplar a possibilidade de exigência de informações adicionais, como índices de rentabilidade e endividamento, além das demonstrações completas e de, pelo menos, três períodos; d) compartilhamento de informações das empresas entre os entes federativos; e) seleção e capacitação dos servidores.

Notou-se que a utilidade da informação contábil para o auxílio das contratações públicas no modelo atual está comprometida pelo fato de não proporcionar mitigação da assimetria informacional entre os agentes em função do oportunismo e da racionalidade dos atores. Desse modo, cabe destacar que a Contabilidade oferece instrumentos para otimizar o processo e trazer melhores resultados para as contratações públicas, entretanto o modelo atual não permite que a contabilidade exerça seu papel de forma plena para mitigar o oportunismo das empresas e a assimetria informacional entre os agentes. Uma empresa despreparada, que vence uma licitação e descontinua o contrato, pode causar prejuízos à sociedade, tais como, a falta de merenda nas escolas, paralisação de obras públicas, custos referentes à degradação das obras, desempregos, além de riscos sociais e ambientais diversos (CNI, 2018).

Para pesquisas futuras, sugerem-se três iniciativas de estudo: (i) realizar análise documental dos processos licitatórios que foram descontinuados com o intuito de verificar como ocorreu a execução da etapa de QEF e suas possíveis relações com as propriedades da legitimidade normativa; (ii) aplicar survey com os agentes que realizam a etapa de QEF com o intuito de alcançar abrangência nacional e avaliar, principalmente, a propriedade de Adesão (concordância ampla dos stakeholders) com a norma que enseja a etapa de QEF; (iii) comparar a etapa de QEF do Brasil com o processo de avaliação de outros países de modo a aperfeiçoar o processo e identificar novas percepções.

4 (Des) legitimação da informação contábil em processos licitatórios no Brasil

4.1 Introdução

A partir da década de 1990, e sob as diretrizes da New Public Management (NPM), abordagem do setor público baseada em elementos de eficiência e eficácia, a contratualização da administração pública com o setor privado e com o terceiro setor aumentou, o que tem transformado a Administração Pública cada vez mais em uma gestora de contratos por meio da terceirização ou de outras modalidades de contratação (BROADBENT; GUTHRIE, 2008). Nesse contexto, novos problemas surgiram, como as situações de empresas que não entregam os serviços, materiais e obras, as quais foram contratadas pelo Estado, além de muitas delas com dificuldades financeiras que poderiam ser verificadas por meio de uma avaliação mais criteriosa dos contratados (ROMZEK; JOHNSTON, 2002). Atualmente, esse cenário não mudou, pois a partir do ano de 2016 o número de empresas que foram punidas por inadimplência, por inidoneidade e por descumprimento de cláusulas contratuais diversas, cresceu em média 200% ao ano (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2020).

Com o objetivo de assegurar o cumprimento dos contratos, a avaliação da capacidade financeira das empresas é determinada pela etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF) que envolve exigências intrínsecas à contabilidade, tais como, a apresentação de demonstrações contábeis e os valores mínimos de indicadores econômico-financeiros (BRASIL, 1993). Contudo, há indícios, em todo o país, de que essa etapa não está sendo eficaz para avaliar a capacidade econômica e financeira das empresas, pois há casos relevantes de contratos que foram descontinuados por fatores que envolvem a incapacidade financeira das empresas na execução do objeto contratual, tais como: segundo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), havia, no ano de 2019, mais de uma centena de obras de grande porte (com valores superiores a R\$1,5 milhão) paralisadas em todo o país, causando prejuízos relevantes à sociedade (TCU, 2019). Segundo o relatório de obras paralisadas da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON, 2019) havia 2.555 obras com valor superior a R\$1,5 milhões, paralisadas no Brasil, sendo que 9,1% do total das obras foram paralisadas em função de abandonos pelas empresas contratadas. Além de problemas com obras de recursos federais, ocorre nos estados situação semelhante. No Estado de Pernambuco, por exemplo, foram identificados, em 2018, 1.422 contratos com obras paralisadas, totalizando, aproximadamente, R\$ 7 bilhões (TCE-PE, 2020).

Em geral as pesquisas sobre a etapa de QEF buscaram avaliar se os índices econômico-financeiros exigidos mantinham relação com o objeto contratual, se havia

coerência de exigências entre os editais de uma mesma instituição e se técnicas estatísticas poderiam melhorar o processo (MACHADO, 2006; CUNHA et al., 2013; SOBREIRA et al., 2014), não aprofundando no processo de execução da QEF pelas instituições, ou suas relações com a literatura contábil.

A informação contábil pode não estar cumprindo de forma satisfatória as suas finalidades no contexto de contratações públicas. Nessas circunstâncias, em que uma norma não cumpre com a sua finalidade, podem estar ocorrendo problemas relativos à legitimidade normativa (normativity). A legitimidade normativa ocorre quando os atributos das normas são voluntariamente aceitos por seus usuários mesmo com ausência de coerção (FRANCK, 1990). Nesse sentido, questiona-se se questões ligadas à legitimidade da norma na etapa de QEF, tal como, o uso de informações contábeis não confiáveis e pouco úteis nos processos, estão contribuindo para descontinuidade de contratos das empresas.

Diante do exposto, o objetivo deste estudo consiste em identificar o nível de legitimação da informação contábil na Etapa de Qualificação Econômico-Financeira dos processos licitatórios de Instituições Federais de Ensino. Essa análise se justifica, pois, caso a exigência de informações contábeis presentes na etapa de QEF dos processos licitatórios não seja vista pelos atores com legitimidade suficiente para avaliar as situações econômica e financeira das empresas, essa etapa pode estar sendo realizada apenas para compliance, sem que tenha efetividade.

O estudo utiliza os fundamentos da Teoria da Legitimidade para construir o arcabouço teórico necessário para examinar e explicar a investigação, pois, segundo Bebbington, Kirk e Larrinaga (2012), a legitimidade não depende apenas da autoridade da norma, mas também de suas características internas e dos processos a partir dos quais elas são formadas. Os relatos empíricos da Teoria da Legitimidade aplicados à Contabilidade concentram-se em estudos exploratórios aplicados às organizações, visto que poucos estudos focaram a legitimidade normativa da informação contábil (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008).

À medida que se tenha um modelo capaz de identificar com maior clareza a realidade econômica das empresas, a administração pública poderá selecionar, de fato, propostas mais vantajosas com base em informações mais fidedignas. Essa possível constatação poderá contribuir, diretamente, para a eficiência na aplicação de recursos e, indiretamente, para a qualidade do gasto público.

4.2 Referencial Teórico

4.2.1 Qualificação Econômico-Financeira nas Licitações

As licitações públicas são realizadas em um ambiente de assimetria informacional entre a administração pública e as empresas que participam dos processos licitatórios, pois as partes interessadas têm objetivos distintos e, a priori, a administração pública não detém informações das futuras empresas que irão com ela negociar. Desse modo, o processo de análise econômico-financeira determinado pela legislação visa verificar se as empresas detêm capacidade de cumprir com os contratos.

A Constituição Federal determina que as empresas sejam avaliadas em termos econômicos com o objetivo de verificar a capacidade das mesmas de cumprir com o objeto contratual pretendido. Nesse ambiente normativo, a etapa de QEF determina exigências, tais como índices econômico-financeiros e demonstrações contábeis para a avaliação da capacidade econômica e financeira das empresas que devem ser cumpridas nos processos licitatórios.

Os itens da legislação elencados no Quadro 3 para análise da QEF não se apresentam congruentes com a literatura contábil. Destaca-se a vedação da cobrança de valores mínimos de faturamento, bem como de índices de rentabilidade ou lucratividade (Item 2). Este dispositivo da lei parece conflitar com a Constituição Federal em sua forma conceitual, pois o artigo 37, inciso XXI do texto constitucional permite que seja realizada a qualificação econômica com exigências indispensáveis à garantia de cumprimento do objeto. E os critérios de valores mínimos de faturamento, índices de rentabilidade ou lucratividade são métricas relacionadas à avaliação econômica das empresas. Portanto, nota-se uma incongruência entre o texto constitucional e a lei de licitações. Além disso, os estudos de previsão de insolvência evidenciam que a rentabilidade é um construto imprescindível nos modelos testados empiricamente, tanto no Brasil quanto em outros países (DU JARDIN, 2015; PEREIRA; MARTINS, 2015; LI; WANG, 2018). Kanitz (1978, p. 2) destaca que “os primeiros sintomas de uma insolvência surgem muito antes que ela se concretize”, apontando essa constatação para a importância do uso de indicadores de rentabilidade.

Os índices econômico-financeiros e seus respectivos valores exigidos em Edital são: liquidez corrente (LC) e liquidez geral (LG) maiores que 1 (um) e Solvência Geral (SG) menor que 1(um) (BRASIL, 2017). Além de esses indicadores exigidos não serem suficientes para uma avaliação mais ampla e criteriosa da empresa, a legislação não considera os parâmetros setoriais, sendo esse um fato que distorce as análises, visto que cada setor

empresarial possui particularidades inerentes às suas atividades (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).

Quadro 3 - Itens da legislação que tratam da análise econômico-financeira nas contratações versus literatura.

Item	Texto da legislação	Literatura
1	Art. 31, I - Lei 8.666/93 - A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social[...]	Para análise de tendências, pelo menos DC de três exercícios financeiros (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).
2	Art. 31, § 1o - Lei 8.666/93 - A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.	Um dos construtos mais evidentes para os modelos de previsão de insolvência relaciona-se à rentabilidade (PEREIRA; MARTINS, 2015; KANITZ, 1978)
3	Art. 31, § 2o - Lei 8.666/93 - A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo.	As análises têm que ser realizadas com base em informações completas. Representação Fidedigna (CPC 00, 2011).
4	Art. 31, § 4o, Lei 8.666/93 - Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira [...]	
5	Art. 19, XIV, IN 06/2013, a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral – LG, Liquidez Corrente – LC, e Solvência Geral – SG superiores a 1 (um);	Observar as particularidades setoriais para definição de índices (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).
6	Art. 19, XIV, IN 06/2013 - b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação[...]	Não há previsão na literatura para esses percentuais.
7	Art. 19, XIV, IN 06/2013 c) comprovação de patrimônio líquido de 10% [...]	Não há previsão de utilizar apenas o PL sem associá-lo com outros indicadores.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se, portanto, que o ordenamento jurídico não permite que se analise, na essência, a situação econômico-financeira das empresas participantes dos processos licitatórios. As análises se pautam, quase exclusivamente, na forma, que expressa a lei. Com o propósito de melhor compreender esta realidade, alguns estudos têm sido realizados. Rodrigues, Miranda e Lourenço (2017) buscaram identificar quais os critérios relativos à liquidez estão sendo exigidos em editais de licitação no Brasil, comparando-os com os parâmetros setoriais. Como resultados, foi observado que os índices exigidos não retratam a realidade dos setores, sugerindo a necessidade de maior alinhamento entre os critérios utilizados pelos licitantes e a realidade do mercado. Em âmbito estadual, Lester, Borba e Murcia (2009) analisaram as variáveis econômico-financeiras associadas às licitações na modalidade de concorrência realizadas pelo Estado de Santa Catarina e observaram que não há congruência entre os critérios adotados pelo governo nos editais de licitação. Tratando-se de governos locais, destacam-se os estudos de Michelin et al. (2012) em que foi observado que há falta de

utilização de índices tradicionalmente utilizados na literatura contábil, tendo esses estudos sugerido a inclusão de outros índices. Por sua vez, Cunha et al. (2013) identificaram editais falhos na exigência dos demonstrativos contábeis preconizados pela legislação.

Outros estudos tiveram abordagens diferentes das anteriores, tendo alguns deles focado na execução da etapa de QEF, como Sobreira et al. (2014). Os autores observaram que há maior poder de predição com a aplicação do modelo de previsão de falência com a utilização de outros índices contábeis, além daqueles determinados pela legislação (LC, LG e SG). Por seu turno, Carneiro Júnior et al. (2015) constataram que, ao incluírem outros indicadores nas análises, obtiveram maior nível de assertividade e concluíram que uma análise mais robusta poderia selecionar melhor as empresas.

Portanto, nota-se que os estudos relacionados com a etapa QEF focam em dois aspectos principais: (i) existência de problemas de execução dos contratos relacionados a questões financeiras das empresas contratadas; (ii) nítida discrepância entre as determinações da legislação e a literatura para análise da situação econômica e financeira das empresas. Apesar desses estudos despertarem para a importância do tema, nota-se que os mesmos não criticam a pouca relevância atribuída às informações contábeis utilizadas nos processos, principalmente, no que tange aos aspectos relacionados às Características Qualitativas da Informação Contábil (CPC-00).

4.2.2 Legitimidade normativa

As normas ou regras estão em toda parte, seja no grau de moralidade e nas crenças das pessoas e dos grupos, bem como nas organizações e nos sistemas sociais, representados por diversos instrumentos, tais como: um ato, um procedimento, uma rotina, uma posição, um grupo ou uma equipe, a estrutura ou o status de um grupo, uma estrutura de autoridade, os símbolos organizacionais, dentre outros (PARSONS, 1956, 1960; JOHNSON, 2004). Desse modo, o cerne da legitimidade encontra-se na congruência entre essas normas, estruturas e valores socialmente construídos e aqueles que são abrangidos por ela (DEEPHOUSE; SUCHMANN, 2008).

A legitimidade normativa pode ser compreendida como um estado ou condição que reflete concordância voluntária, alinhamento cultural, apoio ou consonância por parte de seus usuários em relação à norma ou à regra, fundamentando-se, majoritariamente, em seus atributos e não em sua autoridade coercitiva (FRANCK, 1990). Em relação a esse ambiente

dinâmico da legitimidade, Pfeffer e Salancik (1978) afirmam que a mesma é mais notada quando está ausente do que quando está presente, podendo variar em grau ou intensidade de acordo com o nível de concordância de seus usuários com a norma e se apresentar nas seguintes situações: (i) as regras que comumente são obedecidas; (ii) as regras que nunca são obedecidas; e (iii) as regras que são obedecidas com menor frequência (FRANCK, 1990; ASHFORTH; GIBBS, 1990; WALKER; ZELDITCH, 1993).

Do ponto de vista das propriedades ou atributos que conferem legitimidade às normas, Franck (1990) cita quatro principais: (i) determinação; (ii) validação simbólica; (iii) coerência; (iv) adesão. A determinação consiste na dimensão linguística da norma e está ligada à ideia de clareza textual e interpretação, evidenciando como o poder comunicativo da regra exerce seu próprio impulso em direção à conformidade, como, por exemplo, qual conduta é permitida e qual conduta está fora dos limites (FRANCK, 1990). O atributo da norma deve ser mais importante do que sua autoridade impositiva e, portanto, os usuários obedeceriam às regras porque eles percebem que a mesma e seus reflexos institucionais têm um alto grau de legitimidade (FRANCK, 1990).

A adesão consiste na aceitação sistêmica da norma por seus usuários, pois a atração e a conformidade da comunidade são condições indispensáveis para se alcançar a legitimidade, pois essa consiste no padrão pelo qual a comunidade mede a capacidade das regras de serem aplicadas. Franck (1990) sugere estratégias para validar normas simbolicamente, tornar seus objetivos mais claros, obter autoridade para a regra por meio da conexão com outras regras e princípios aceitos e adicionar conformidade da regra com uma hierarquia de regras.

Em resumo, não basta a edição de uma lei ou norma para que ela seja seguida, mas, ainda, ela precisa parecer legítima para os atores que irão utilizá-la. Uma das formas é a validação realizada por stakeholders que têm mandato para realizar essa ação. Essa validação pode ser realizada por sistemas de acreditação, como a criação de símbolos ou certificados. Ainda, ela precisa ser compreendida e ser coerente com as demais normas em vigor, de forma a não ter sua legitimidade questionada.

No Brasil, diversas pesquisas têm procurado investigar a legitimidade enquanto estratégia das empresas para lidar com as pressões externas, especificamente, em ações que envolvem adequações e evidenciações voluntárias em temas sociais, ambientais, políticos e normativos. Tais investigações podem ser encontradas nos estudos de Beuren e Söthe (2009), Fank e Beuren (2010), Garcia et al. (2014) e Machado e Ott (2015). No campo da contabilidade, destaca-se o estudo de Aquino et al. (2020) que examinaram duas questões

importantes no ambiente regulatório contábil, a definição de padrões contábeis pelo legislador e a autoridade de auditoria no papel de fazer cumprir as International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Observaram os autores que, embora os órgãos de auditoria tenham negligenciado a exigência de conformidade com as IPSAS, os “legisladores” colaboraram entre si para criar normatividade para as normas de contabilidade.

Brunnée e Toope (2000) afirmam que há uma diversidade de atores que estão envolvidos no processo regulatório (não apenas aqueles relacionados ao poder legislativo). Os autores sugerem que a normatividade pode surgir tanto da lei como de outros meios não formais e o processo de normatização no campo da Contabilidade resulta da pressão de diferentes atores do cenário regulatório (BEBBINGTON; KIRK; LARRINAGA, 2012).

4.2.3 Características qualitativas da informação contábil

Martins, Diniz e Miranda (2020) afirmam que a informação financeira é relevante quando é capaz de influenciar as decisões tomadas por seus usuários, ajudando-os a avaliar o impacto de eventos passados, presentes ou futuros. Além disso, para legitimar a importância da informação contábil, é necessário que essa seja fidedigna, atendendo a três atributos: ser completa, neutra e isenta de erros. Para ser completa, a representação da realidade econômica deve conter todos os elementos necessários para que o usuário compreenda o fenômeno que está sendo descrito (IASB, 2010). A neutralidade da informação contábil pode ser influenciada pelas escolhas contábeis e pelo gerenciamento de resultados em função da subjetividade implícita nas decisões. A importância de a informação contábil não conter erros materiais relaciona-se tanto com a falta de fidedignidade das demonstrações quanto com as consequências que esse fato pode trazer, tais como, os escândalos contábeis ocorridos em diversos países, como, por exemplo, envolvendo a empresa de energia elétrica americana Enron, em 2001, a WorldCom, nos Estados Unidos, em 2002, ou a Toshiba, no Japão, que veio a público em 2015.

A utilidade da informação contábil também está atrelada a quatro atributos de melhoria: comparabilidade, capacidade de verificação, tempestividade e compreensibilidade (CPC 00, 2019). A comparabilidade permite que os usuários identifiquem e compreendam similaridades dos itens e diferenças entre eles, comparando-se, no mínimo, dois itens (CPC 00, 2019). Para que a informação seja comparável, coisas iguais precisam parecer iguais e coisas diferentes precisam parecer diferentes (CPC 00, 2019).

Por sua vez, a capacidade de verificação consiste em uma característica que contribui para a representação da realidade econômica da empresa de forma fidedigna, significando que diferentes observadores, conscientes e independentes, podem chegar a um acordo quanto ao retrato de uma realidade econômica em particular para satisfazer a concepção de uma representação autêntica (CPC 00). A Tempestividade relaciona-se com a disponibilidade da informação para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões, sendo, em geral, a informação mais antiga a que tem menos utilidade (CPC 00). Do contrário, se houver atraso na divulgação da informação, existe possibilidade de impactar a relevância ou a utilidade da mesma. Shivakumar (2000) afirma que o sistema jurídico influencia de modo relevante os relatórios das empresas e que, em países code law, ocorrem mais atrasos na entrega das demonstrações contábeis.

Em se tratando da compreensibilidade, as demonstrações contábeis são elaboradas para usuários que têm compreensão satisfatória de negócios e de atividades econômicas, bem como que revisem e analisem a informação com acurácia em função de que existem fenômenos que são complexos e não podem ser facilmente entendidos. Nesse sentido, a deficiência de domínio técnico por parte do usuário da informação contábil torna-se uma barreira à tomada de decisão.

Portanto, as características qualitativas da informação contábil fornecem subsídios e fundamentam a elaboração das demonstrações contábeis com o objetivo de serem úteis na tomada de decisões econômicas e avaliações por parte dos usuários em geral. Informações sobre a natureza e os montantes de recursos econômicos e reivindicações da entidade podem auxiliar usuários a identificarem a fraqueza e o vigor financeiro da entidade que reporta a informação.

Pode-se concluir que os atributos acima apresentados conferem utilidade e confiança à informação contábil, tornando-a elemento fundamental no processo decisório dos stakeholders. Por outro lado, informações sem os referidos atributos não serão capazes de influenciar o processo decisório, perdendo, conseqüentemente, sua legitimidade junto aos usuários.

4.3 Aspectos Metodológicos

Como estratégia metodológica, utilizou-se de estudos de casos múltiplos por serem considerados mais atraentes do que estudos isolados, bem como por ser um método considerado mais robusto (YIN, 2003). Para cada instituição analisada presencialmente, realizou-se entrevistas com os gestores do departamento de licitações, com o intuito de complementar as análises documentais. Nas instituições em que os processos foram enviados via Lei de Acesso a informação, realizou-se contato com o departamento de licitações das respectivas instituições via contato telefônico. Posteriormente, as análises foram consolidadas por meio do método Qualitative Comparative Analyze (QCA), o qual é comumente aplicado em estudos da área Sociológica e da Ciência Política (RIHOUX; MARX, 2013). O método QCA é útil, pois permite analisar causalidade com dados de pesquisas qualitativas e seu uso vem sendo utilizado em pesquisas na área de contabilidade no Brasil, como é o caso de Lino et al. (2019) e Dias et al. (2020).

Para a análise da QCA, foram executados três passos. Primeiramente, foram realizadas análises documentais, buscando inconsistências nas análises. As inconsistências foram verificadas, comparando-se a ação que deveria ter sido realizada em cada etapa no processo de licitação, como, por exemplo, analisar se as demonstrações contábeis apresentavam inconsistências internas que apontavam para indícios de gerenciamento de resultados, erros ou fraudes. Em seguida, foi elaborado um quadro de condições causais que organizou as informações consideradas necessárias e suficientes e que devem estar presentes para que a condição testada na tabela QCA seja validada. Após esse procedimento, construiu-se a tabela verdade a partir das informações extraídas do segundo passo, utilizando como referência (benchmarck) um processo licitatório do Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Este processo teve como objeto a contratação de serviços técnicos especializados, destinados a elaboração e aplicação de prova do Exame de Suficiência do CFC, conforme Pregão Eletrônico N° 002/2019. A referida instituição (CFC) utilizou como referência a literatura contábil tanto para a elaboração do edital de licitação no que tange as exigências de qualificação econômico-financeira quanto na etapa de análise das demonstrações contábeis. O CFC realizou a etapa de QEF de forma consistente e criteriosa, evidenciando a relevância e legitimidade da informação contábil. Assim, foram eliminadas várias empresas que não atendiam ao padrão de análise estabelecido pela instituição, atingindo os efeitos esperados de avaliar a situação econômica e financeira das empresas.

A amostra dos casos compreendeu cinco Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e um Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia localizado no Estado de

Minas Gerais (MG). Destaca-se que, no Estado de Minas Gerais, há 11 (onze) Universidades Federais e 5 (cinco) Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. A Tabela 1 apresenta as instituições analisadas e a caracterização dos casos.

Tabela 1 - Amostra: Instituições Federais, obtenção dos documentos e quantidade de processos analisados.

Item	Instituições	Forma de obtenção	Qte de processos	Período coleta de dados
1	Universidade Federal de Lavras (UFLA)	LAI	4	Janeiro - 2020
2	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	LAI	1	Janeiro - 2020
3	Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	Presencial	3	Outubro - 2019
4	Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	Presencial	3	Setembro - 2019
5	Universidade Federal de Viçosa (UFV)	LAI	2	Janeiro - 2020
6	Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM)	Presencial	2	Janeiro - 2020

Legenda: LAI: (Lei de Acesso à Informação).

Fonte: Dados da pesquisa.

A cada Instituição de Ensino foram solicitados, no mínimo, três processos licitatórios selecionados de forma aleatória dentre aqueles rescindidos de forma unilateral por motivos de descumprimentos de cláusulas contratuais por parte das contratadas. Entretanto, apenas seis instituições atenderam à solicitação de envio e/ou permitiram consulta aos processos e, além disso, algumas instituições não enviaram a quantidade mínima de 3 (três) processos. Os documentos dos casos UFU, IFTM e UFOP foram coletados presencialmente, no próprio órgão, mediante autorização dos respectivos gestores. Quanto aos demais, os documentos foram enviados mediante ofício ou por meio de solicitação via Lei de Acesso a Informação.

A análise documental compreendeu quinze processos de seis instituições. O Quadro 4 apresenta a modalidade e o objeto de cada contrato referente às seis instituições analisadas.

Quadro 4 - Modalidade e objeto de cada contrato analisado por Unidade Gestora (UG).

ITEM	UFU			UFOP			IFTM		UFLA				UFV		UFMG
	C1	C2	C3	C1	C2	C3	C1	C2	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C1
Modalidade	1	2	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	1	1	3
Objeto Cont.	1	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	2

Fonte: Dados da pesquisa.

Para cada contrato realizou-se o exame de conteúdo das informações da etapa de QEF, confrontando-se as exigências tanto do Edital quanto da legislação com as Características Qualitativas da Informação Contábil, bem como com a literatura contábil, tal como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020). Foram analisados os seguintes documentos em cada processo de licitação: edital de licitação, balanço patrimonial e demonstração de resultado das empresas vencedoras do certame, contrato, termo de distrato, justificativas das empresas para a o descumprimento dos contratos e os pareceres da procuradoria em relação aos motivos de rescisão.

4.4 Apresentação dos Casos

Cada entidade analisada tem particularidades relacionadas à sua gestão, que envolvem desde questões orçamentárias, gestão de compras e questões relativas à descontinuidade de contratos (Tabela 2).

Tabela 2 - Caracterização das instituições relacionadas aos contratos analisados.

ITEM	UFU	UFOP	IFTM	UFLA	UFV	UFMG
Cidade da Reitoria	Uberlândia	Ouro Preto	Uberaba	Lavras	Viçosa	Belo Horizonte
Qte de campi	7	3	7	1	3	3
Orçamento anual ¹	1.535.799	444.527	243.706	420.411	940.499	2.415.944
Qte de alunos	31.613	13.694	10.901	12.95	18.23	51.166
Gestão licitações	Centralizada	Centralizada	Por campus	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Qte licitações ² :	606/(-7%)	240/(-40%)	89/(-31%)	172/(-14%)	285/(-15%)	2627/(-13%)
Membros CPL	9	5	5	5	6	15
A QEF é realizada por Contador ³ ?	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Notas: (1) Orçamento anual com base no Balanço Orçamentário do ano de 2018 (em R\$ mil); (2) Quantidade de licitações no ano de 2018 com a variação de 2019; (3) Informação extraída por meio de entrevistas.

Legenda: UFU: Universidade Federal de Uberlândia; UFOP: Universidade Federal de Ouro Preto; IFTM: Instituto Federal do Triângulo Mineiro; UFLA: Universidade Federal de Lavras; UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais. CPL: Comissão Permanente de Licitações; UASG: Unidade de Administração de Serviços Gerais – permite consultas no sistema de compras do governo federal.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Com exceção da UFOP, não existe, em qualquer dos casos investigados, profissionais da contabilidade na Comissão de Licitações. Estas informações foram levantadas por meio de entrevistas com os gestores dos órgãos. Isso pode ser um primeiro indício da falta de legitimidade percebida da informação contábil nas licitações públicas, pois, como não se percebe sua relevância, as comissões não são estruturadas para que essa avaliação possa ser feita mediante conhecimento técnico.

Em todos os contratos relacionados à cessão de mão de obra, os motivos da rescisão unilateral foram os mesmos, ou seja, relacionados à falta de cumprimento de obrigações trabalhistas, tais como, atrasos e não pagamento de salários, bem como falta de recolhimento de encargos sociais. Destaca-se que, em um dos contratos rescindidos pela UFOP, foi dada a entrada no seguro do contrato, porém a seguradora alegou que a apólice somente poderia ser acionada após a decisão judicial. A UFOP, nesse caso, se viu obrigada a abrir processo para contratação emergencial, porém os funcionários ainda estavam sem receber seus direitos e aguardando o desfecho da situação. Nos contratos de Construção Civil presentes nos casos da

UFU, UFLA e UFMG, os motivos da rescisão foram atrasos e abandono da obra, além de não cumprimento de questões trabalhistas.

4.5 Análise da Falta de Legitimação Contábil no Processo Licitatório

As análises do uso das informações da etapa de Qualificação Econômico-Financeira foram realizadas em três etapas, quais sejam: 1) Inconsistências nas Demonstrações Contábeis apresentadas pelas empresas; 2) Análise dos Índices Econômico-Financeiros; e 3) Síntese das Análises e aplicação da QCA.

4.5.1 Análise das Demonstrações Contábeis

Em relação à análise, foi verificado que, do total de 15 (quinze) processos analisados, em 87% deles (13 contratos) foram apresentados apenas o Balanço Patrimonial (BP) e a Demonstração do Resultado (DR) e, nos outros 13% (2 dois contratos), foram apresentados apenas o Balanço Patrimonial. Nenhum contrato analisado apresentou Notas Explicativas e outras demonstrações contábeis. Destaca-se que, apesar do cumprimento parcial da exigência pelas empresas, todas foram habilitadas nas licitações. Destaca-se que a apresentação de dados de apenas um período inviabiliza a aplicação da técnica “Análise Horizontal” conforme recomenda a literatura (MARTINS; DINIZ; MIRANDA, 2020).

As inconsistências estão em todos os grupos de contas, no entanto são mais evidentes nos grupos circulantes. Cabe chamar a atenção para questões mais relevantes, que poderiam ter sido questionadas, como balanços de períodos incorretos (C1/UFU); balanços com a conta Caixa, representando a totalidade do Ativo (C1/UFU), ou seja, nesse caso não existe evidências contábeis de existência da própria empresa; balanços com a conta Caixa representando quase a totalidade do Ativo (C2/UFV = 78,9%; C2/IFTM = 90%); lucros muito acima do usual, como 730% das receitas líquidas (C2/UFU); provisões, representando 63,2% do Ativo (C2/UFV). Além disso, nenhum dos contratos apresentou notas explicativas e demonstrações completas, sendo que o C2/IFTM e C2/UFLA não apresentaram nem as Demonstrações de Resultado.

Quadro 5 - Inconsistências nas Demonstrações Contábeis por contrato analisado.

IFE	CT	Inconsistências nas DC	Análise Vertical
UFU	C1	- Apresentou apenas BP e DR sem NE; - BP com saldos na conta REF sem explicações; - BP de exercício incorreto.	- Conta "Clientes" = 49,72% do AT; - Conta "Reserva de Impostos a Recuperar" = a 38,5% do AT; - LL = a 22,8% das RL.
	C2	- Apresentou apenas BP e DR sem NE; - O Ativo apresentou apenas a conta "Disponibilidades", como contrapartida de todo o passivo e PL.	- Conta "Prejuízos Acumulados" = 37,9% do PT; - O LL foi negativo em 730% das RL.
	C3	- Apresentou apenas BP e DR sem NE; - DR com prejuízo.	- Conta "Emp. e Financ." = 51,3% do AT; - Conta "P.A." = 26% do PT.
UFOP	C1	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Cont. Rec. AC + ANC = 60,34% do AT.
	C2	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Res. de Imp. a Recup. = 38,5% do PT.
	C3	Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Clientes + Bancos c/mov. = 69,9% do AT; - LL totalizou 47,1% do AT; - Reservas de Capital = 66% do AT.
IFTM	C1	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Conta "Caixa" = 90% do AT; - LL = 43,8% das RL.
	C2	- Apresentou apenas BP. Não apresentou DR e NE; - Conta "Bancos C/ Mov." foi registrada no AC com saldo negativo e foi reclassificada para o PC para fins de análise das DC.	- Conta "Adiant. a Sócios" = 30,07% do AT.
UFLA	C1	- Apresentou apenas BP e DR. Não apresentou NE; - Conta com título genérico com saldo elevado: "Clientes Diversos". - Parcelamento de diversos Tributos sem explicações.	- "Clientes Diversos" = 36,5% do AT.
	C2	- Apresentou apenas BP sem DR e sem NE; - BP sem estoques, imobilizado e ANC. - "Caixa" com saldo de R\$505.268,00 enquanto a conta "Fornecedores" tem saldo de R\$500,00.	- Não foi apresentada a DR para cálculo dos índices. - As contas "Clientes" e "Clientes Diversos" equivalem a 36,5% do AT.
	C3	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Contas "Clientes" e "Clientes Diversos" = 65,6% do AT; Lucros Acum. = 73% do AT.
	C4	- Apresentou apenas BP e DR sem NE; - Conta "Adiantamento a sócios" com valor elevado e sem explicações. - Empresa com valores altos em disponibilidades e ao mesmo tempo com empréstimos elevados.	- Contas "Clientes" = 44,1% do AT; - Contas "Adiantamento a Sócios" = 13,9% do AT; - Conta "Empréstimos e Financiamentos" = 37,6% do AT.
UFV	C1	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Conta "Provisões" = 63,2% do AT.
	C2	- Apresentou apenas BP e DR sem NE.	- Conta Caixa = 78,9% do AT; - Devedores Diversos = 44% do PT.
UF MG	C1	- Apresentou apenas BP e DR sem NE; - Disponível elevado c/ aplicação de curto prazo e ainda tomou Empréstimos para capital de giro = 8,59% do AT.	- A conta "Clientes" = 46,5% do Ativo Total; - Disponível = 22% do AT.

Legenda: BP (Balanço Patrimonial); DR (Demonstração do Resultado); LL (Lucro Líquido); RL (Receitas Líquidas); AT (Ativo Total); NE (Notas Explicativas); AC (Ativo Circulante); ANC (Ativo Não Circulante); REF (Resultados de exercícios futuros); RSPL: Resultado sobre o Patrimônio Líquido; QEF (Qualificação Econômico-financeira).

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa

A análise horizontal poderia corroborar para a análise de tendências, entretanto a legislação não permite que sejam exigidas Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro. Diante do exposto, pode-se dizer que a maioria dos Balanços são precários em

termos de informação e sem a estrutura mínima de contas. Mesmo assim, todos esses processos foram aprovados nas respectivas licitações.

O próximo passo seguido foi a análise dos indicadores econômico-financeiros. Além dos índices exigidos pela legislação (LC, LG e SG), foram calculados os índices: Endividamento, Rentabilidade, Liquidez Imediata (LI) e Índice de Imobilização do Patrimônio Líquido (IPL), conforme apresentado na Tabela 3:

Tabela 3 - Indicadores Econômico-Financeiros dos casos analisados.

ID		Liquidez - Solvência					Endividamento			Rentabilidade			
CASO	CO	OB	LC	LI	LG	SG	E	CE	IPL	ROI	GA	MOP	RPL
IFTM	1	MO	19,9	19,2	19,9	21,3	0,1	1,0	0,1	31%	0,7	44%	31%
	2	MO	1,8	0,0	1,8	4,3	0,3	1,0	0,8	s/ dr	s/ dr	s/ dr	s/ dr
UFLA	1	CC	12,7	2,4	14,7	19,2	0,1	0,9	0,3	42%	7,0	6%	21%
	2	CC	1.010	1.011	1.011	1.011	0,0	0,5	0,0	-	-	-	-
	3	CC	5,2	0,1	5,2	7,7	0,2	1,0	0,4	15%	0,9	18%	8%
	4	CC	1,9	0,3	1,9	2,3	0,8	1,0	0,3	67%	3,7	18%	56%
UFMG	1	CC	3,0	0,2	2,3	2,4	0,7	0,8	0,4	s/ dr	s/ dr	s/ dr	s/ dr
UFOP	1	MO	1,3	0,3	1,1	1,3	4,0	0,8	0,2	16%	5,4	4%	52%
	2	MO	6,5	3,3	6,5	8,6	0,1	1,0	0,3	99%	2,1	47%	99%
	3	MO	1,0	0,1	1,3	1,4	2,3	0,8	0,2	33%	5,2	6%	24%
UFU	1	MO	7,1	0,1	6,9	7,6	0,2	0,9	0,1	206%	9,0	23%	104%
	2	CC	4,1	4,1	4,1	-	0,3	1,0	0,0	-97%	0,1	-7%	-48%
	3	CC	1,1	0,1	1,0	1,2	6,4	1,0	0,9	-89%	7,8	-504%	-219%
UFV	1	MO	1,2	0,2	1,2	1,2	5,3	0,9	0,0	1%	6,1	2%	7%
	2	MO	1,2	1,1	1,3	1,3	3,2	1,0	0,2	-3%	0,9	-3%	-7%

Legenda: CO (Contrato); OB (Objeto do Contrato); LC (Liquidez Corrente); LI (Liquidez Imediata); LG (Liquidez Geral); SG (Solvência Geral); ED (Endividamento); CE (Composição do Endividamento); IPL (Imobilização do Patrimônio Líquido); ROI (Retorno sobre o Investimento); GA (Giro dos Ativos); MOP (Margem Operacional); RSPL (Retorno sobre o Patrimônio Líquido). * Índice não calculado em função da falta de apresentação da Demonstração do Resultado pela empresa.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa

O valor mínimo exigido pela legislação para os indicadores de LC, LG e SG é 1 (um). Destaca-se que o Contrato 2 da UFLA apresentou índices de liquidez fora da realidade setorial (LC=1010), pois o BP apresentado pela empresa é elementar em termos de informações e estrutura, apresentando apenas duas contas, quais sejam, Caixa e Fornecedores. Além disso, a empresa não apresentou a Demonstração do Resultado. Outros contratos também apresentaram índices de liquidez corrente nada razoáveis (exemplos: C1/IFTM = 19,9; C1/UFLA = 12,17; C1/UFU = 7,1). Nota-se também que três casos apresentaram índices de rentabilidade negativos (C2/UFU; C3/UFU; C2/UFV), porém esse fato não foi impedimento para a legislação. Por outro lado, outros casos chamam a atenção por apresentarem índices de rentabilidade muito altos, haja vista o ROI apresentado (C1/UFLA =

42%; C4/UFLA = 67%; C2/UFOP = 99%; CI/UFU = 206%). Essas discrepâncias dos índices ratificam aquelas apontadas na Tabela 3.

A defasagem temporal média das demonstrações contábeis corresponde a 10 (dez) meses, havendo licitações que esse período alcançou 16 (dezesesseis) meses, como é o caso do Contrato 2 -IFTM. Essa defasagem é permitida legalmente, entretanto não é razoável do ponto de vista da utilidade da informação.

Do ponto de vista da Característica de Compreensibilidade, apenas a UFOP conta com profissionais da Contabilidade no Departamento de Licitações. Nos demais órgãos, a habilitação econômico-financeira é elaborada pelos agentes das Comissões de Licitações sem que, necessariamente, detenham conhecimentos técnicos específicos de contabilidade (análise das demonstrações contábeis). Já em relação à Característica Capacidade de Verificação, o processo carece de maior transparência, pois as Demonstrações Contábeis não são públicas e não há mecanismos para se confirmar a relação de contratos em que as empresas fazem parte. Salienta-se, inclusive, as dificuldades de acesso para a realização deste estudo.

Em síntese, notou-se que, pelos motivos apresentados, os atributos de valor preditivo e de valor confirmatório da informação contábil não foram atendidos. As DC apresentadas, dificilmente, retratam a realidade econômico-financeira das entidades participantes das respectivas licitações. Destaca-se que as diversas inconsistências apuradas nas DC das empresas, são evidências da baixa legitimidade da informação contábil no processo, pois sinalizam a pouca relevância que a lei de licitações atribui à informação contábil.

4.5.2 Análises a partir do Método *Qualitative Comparative Analysis* (QCA)

A Tabela 4 sintetiza os resultados da análise documental segundo as características qualitativas da informação contábil. Em cada contrato analisado, atribuiu-se classificação “0” (critério não atendido) ou “1” (critério atendido) para cada critério analisado na etapa documental. Por fim, realizou-se a totalização de cada exigência para fins de auxílio na análise de aderência às características qualitativas da informação contábil.

Dentre os critérios associados à característica de Relevância, destacam-se: item “(a) Demonstrações Contábeis exigidas em edital versus apresentadas”, em que 100% dos contratos analisados não apresentaram relatórios além do Balanço Patrimonial e da Demonstração do Resultado; item (b) “Inconsistências apuradas na AV do Balanço Patrimonial”, em que 93% das empresas apresentaram inconsistências; e o item (i) “Índices de

Rentabilidade com relevante discrepância setorial”, em que 100% dos contratos analisados não apresentaram congruência com os padrões setoriais.

Em relação à representação fidedigna, observa-se que 100% das Demonstrações Contábeis não foram auditadas e que 80% dos processos apresentaram indícios de gerenciamento de resultados. Desse modo, as evidências apontam que as etapas de Qualificação Econômico-Financeira realizadas nos processos não privilegiaram informações úteis ao processo decisório, pois eram muito frágeis as características qualitativas fundamentais (Relevância e Representação Fidedigna) das informações contábeis utilizadas.

Em relação às Características Qualitativas de Melhorias da Informação Contábil, nota-se a mesma tendência, pois, tratando-se especificamente da Comparabilidade, observou-se que as exigências dos índices econômico-financeiros nos editais não consideraram os parâmetros setoriais e não apresentaram uniformidade, considerando-se os processos do mesmo caso. Outra informação importante relaciona-se à compreensibilidade, ou seja, em 80% dos processos analisados, a etapa de qualificação econômico-financeira não foi realizada por profissional contábil.

Tabela 4 - Critérios analisados segundo as características qualitativas da informação contábil.

Instituição	UFU			UFOP			IFTM		UFLA				UFV		UFMG	%	
Contratos																	
Itens anal.	C1	C2	C3	C1	C2	C3	C1	C2	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C1	T	%
Relevância																	
DC apresent.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	100
Inc. (DC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	100
Inc. (AV) BP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	93
Inc. (AV) DR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	47
IEF Liq. Disc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	33
IEF EC Disc.	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	80
IEF Rent. Disc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	67
Representação Fidedigna																	
Erro/GR apar.	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	80
DC auditadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	100
Comparabilidade																	
IEF. Ad./sufic.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	100
Tempestividade																	
DT das DC ¹	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	12	53
Compreensibilidade																	
QEF contador	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	80
Total incons.	9	10	8	8	5	9	9	10	9	10	8	10	9	9	8	131	67

Legenda: C1 (Contrato1); C2 (Contrato 2); C3 (Contrato3); C4 (Contrato 4); DC (Demonstrações Contábeis); AV (Análise Vertical); BP (Balanço Patrimonial); DR (Demonstração do Resultado); IEF (Índice Econômico-Financeiro); Liq (Liquidez); EC (Estrutura de Capital); Rent. (Rentabilidade) GR (Gerenciamento de Resultados); QEF (Qualificação Econômico-Financeira); CG (Capital de Giro); DT (Defasagem Temporal). Inc. (Inconsistência); QEF Contador (Etapa de QEF é realizada por contador).

Notas: ¹: Parâmetro de defasagem: Período superior a seis meses.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

Em síntese, observa-se que não há evidências de que o atributo “Adesão”, que se refere à aceitação generalizada da norma por seus usuários e que perfaz em condição para se alcançar a legitimidade (FRANCK, 1990; BEBBINGTON; KIRK; LARRINAGA, 2012), não está presente na categoria de stakeholders que realizam a QEF. Essa constatação se respalda no fato de que nem as determinações da norma que são consideradas elementares são cumpridas pelos usuários, tal como a verificação de apresentação de todas as demonstrações contábeis e a consistência interna das mesmas. A legitimidade normativa, por meio do atributo de Determinação, fornece explicações para essa situação. A falta de profissional contábil em 80% dos casos indica que as organizações analisadas não têm visto como necessária a organização do setor de licitações para que essa análise seja feita, mesmo que a avaliação seja de competência do contador por exigência legal.

4.6 Condições Causais e Resultado da Análise dos Casos

De acordo com a QCA, atribui-se a cada critério de análise uma variável categórica qualitativa dicotômica, estando os valores “0” ou “1” relacionados às categorias de interesse. Para cada critério analisado em cada processo, atribuiu-se o valor “1” quando o item analisado estava presente e o valor “0”, em caso contrário. As linhas em negrito relativas às condições causais referem-se aos resultados dos critérios considerados necessários e suficientes, de acordo com a respectiva categoria, para que a informação contábil na etapa de QEF seja legítima para avaliar as empresas (Tabela 5).

Na análise documental de cada processo, a Tabela 5 sintetizou as características causais em cinco categorias necessárias e suficientes para que a informação contábil seja considerada legítima por seus stakeholders na etapa de QEF. Destaca-se que apenas o critério que relaciona a consistência e apresentação de todas as demonstrações é permitido pela atual legislação, mas os responsáveis pela realização da QEF não o fizeram pelo fato de não terem conhecimento suficiente ou por não concordarem com a norma. Tratando-se da falta de concordância com as normas, Franck (1990) afirma que essa situação deriva da falta de legitimidade normativa, de modo que seus stakeholders não a obedecem por não acreditarem que seus atributos se alinham com os princípios ou práticas aceitas por eles. Os demais itens, que incluem a rentabilidade, a auditoria, a tempestividade e a obrigatoriedade de um profissional contábil para realizar a etapa de QEF (compreensibilidade), são condições

necessárias, mas que, atualmente, não são permitidas pela legislação. Caso tivesse ocorrido uma análise mais adequada, são fortes os indícios de que tais empresas não seriam habilitadas.

Tabela 5 - Análise das condições causais segundo as características qualitativas da informação.

Item analisado	UFU			UFOP			IFTM		UFLA				UFV		UFMG
	C1	C2	C3	C1	C2	C3	C1	C2	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C1
Contratos	C1	C2	C3	C1	C2	C3	C1	C2	C1	C2	C3	C4	C1	C2	C1
Modalidade licitatória	PE	TP	CC	PE	PE	PE	PE	PE	CC	CC	CC	CC	PE	PE	CC
Objeto da licitação	MO	CC	CC	MO	MO	MO	MO	MO	CC	CC	CC	CC	MO	MO	CC
Duração do contrato	9	11	6	4	9	3	8	7	17	16	15	24	4	30	17
Motivo da rescisão	OT	A	OT	OT	OT	FL	OT	OT	PO	PO	PO	PO	OT	OT	PO
Condições Causais															
DC consistentes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Todas DC apres.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Consistência/abr.	0														
IEF Rent. Cf Setor.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Rentab.cf. setor	0	1	1	1	1	1									
DC auditadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Repres. Fidedigna	0														
DC Tempestivas	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Tempestividade	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Contador realiza QEF	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Compreens.	0	0	0	1	1	1	0								

Legenda: (a) C1 (Contrato1); C2 (Contrato 2); C3 (Contrato3); C4 (Contrato 4). (b) DC (Demonstrações Contábeis); PE: (Pregão Eletrônico); TP (Tomada de Preços); CC (Concorrência); MO (Mão de obra Terceirizada); CC (Construção Civil); OT (Obrigações trabalhistas); A (Abandono da obra); FL (Falência); PO (Paralisação da Obra); IEF (Índice Econômico-Financeiro); QEF (Qualificação Econômico-Financeira);

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

A QCA (Tabela 6) sintetizou as condições necessárias e suficientes para ocorrência dos resultados. Para tanto, foi utilizado como processo padrão (benchmarck) um certame licitatório ocorrido no Conselho Federal de Contabilidade (CFC), cujo objeto consistiu na contratação de serviços técnico-especializados para aplicação das provas do Exame de Suficiência. Nesse processo (linha 1 da Tabela 6), todas as condições causais necessárias foram verificadas, obtendo-se como resultado a Legitimidade da Informação Contábil e a reprovação da QEF de várias empresas que não atenderam aos critérios causais.

Nos processos de licitação analisados, chegou-se a seis situações distintas (linhas) envolvendo os contextos causais, mostrando os resultados, em todos eles, que a informação contábil não foi considerada legítima. Destaca-se que a consistência interna e a exigência de todas as DC (Relev1) não foram observadas de forma integral em nenhum dos processos. Nesse caso, havia processos em que constava apenas o Balanço Patrimonial e, mesmo assim, não apresentando estrutura mínima condizente com a lei societária. Desse modo, entende-se que o atributo Adesão à norma por seus usuários, que é indispensável à legitimidade

normativa, não se fez presente nas análises dos processos. Um dos motivos seria a falta de concordância ou a falta de entendimento e clareza textual da própria norma (FRANCK, 1990).

Tabela 6 - Análise da QCA a partir das condições causais.

Linhas	Condições (Contextos causais)					Resultado		Processos observados
	Rel1	Rel2	RFid	Temp.	Comp.	ICont		
1	1	1	1	1	1	1	1	CFC
2	0	0	0	0	0	0	0	UFU-C1; UFU-C2; UFU-C3; IFTM-C1; IFTM-C2; UFLA-C1; UFLA-C2
3	0	0	0	0	1	0	0	UFOP-C1; UFOP-C3
4	0	0	0	1	1	0	0	UFOP-C2
5	0	1	0	1	0	0	0	UFLA-C3; UFMGC1
6	0	1	0	0	0	0	0	UFLA-C4; UFV-C1; UFV-C2
7	0	1	0	1	0	0	0	UFMG-C1

Legenda: Rel1: Indica se foram verificadas a Consistência interna e a abrangência. Relev2: Indica se a Rentabilidade da empresa foi comparada com a do setor; RFid: Indica se as demonstrações contábeis foram auditadas; Temp.: Indica se a Defasagem Temporal das Demonstrações Contábeis foi observada; Compreens.: Indica se o contador realiza a etapa de QEF; ICont: Indica se a Informação Contábil é relevante e vista como legítima para o processo (Resultado).

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

A rentabilidade das empresas não consiste em uma exigência da legislação e não foi observada em nenhum processo, porém, em situações como as descritas nas linhas 5, 6 e 7, da Tabela 6, a rentabilidade encontrava-se dentro dos parâmetros setoriais. Nesse contexto, empresas foram habilitadas no processo de licitação sem que nenhuma observação fosse feita, mesmo com a existência de prejuízos relevantes e outras inconsistências, como indicação de lucros exorbitantes. Cabe reforçar aqui a falha da norma, pois embora a etapa seja denominada “Qualificação Econômica e Financeira”, a própria norma não permite se avalie a situação “econômica”.

A compreensibilidade da informação contábil foi associada ao fato de a etapa de QEF ser realizada ou não por um profissional da contabilidade, visto que apenas os processos que relacionam a UFOP (linhas 3 e 4) atenderam a essa condição causal. Além disso, algumas demonstrações contábeis ainda apresentaram defasagem temporal que comprometem o processo, chegando a alcançar 16 meses de atraso.

Esses achados evidenciam que as informações contábeis utilizadas na etapa de qualificação econômico-financeira não atenderam aos requisitos necessários que caracterizam informações úteis e relevantes (CPC-00), mesmo assim os contratos foram estabelecidos entre a Administração Pública e os respectivos agentes. Posteriormente, todos eles foram rescindidos por descumprimento de obrigações trabalhistas, falta de recolhimento de cargos e falta de pagamento de funcionários no caso de serviços terceirizados. No caso das obras de construção civil, os principais motivos se relacionam com falência e atrasos de cronogramas das empresas em funções de questões financeiras. Nota-se que tais contratações poderiam ter

sido evitadas se as informações contábeis tivessem sido utilizadas nos processos. É importante destacar que existem outros fatores que podem causar discontinuidades nos contratos, tais como, erros no projeto, mudanças de legislação ambiental, erros na execução ou até falta de pagamentos pela Administração Pública. Porém, aqueles problemas que decorreriam de falta de qualificação financeira poderiam ser detectados ainda na fase da licitação, o que não vem ocorrendo.

Argumenta-se, então, que esse cenário de baixa utilização da informação contábil nos processos de licitação decorre da baixa utilidade percebida da própria informação, o que decorre da falta de legitimidade do conteúdo da norma. Em outras palavras, como a norma (lei de licitações) exige como regra geral a aplicação das informações da etapa de QEF, mas, como não é validada pelos stakeholders, ela perde importância e não é utilizada. A aprovação da norma ocorreria por meio da realização da análise econômico-financeira de acordo com os atributos presentes nas Características Qualitativas e também nos atributos de Determinação Normativa, que se baseia na clareza e interpretação textual, considerado por Frank (1990) como característica fundamental para se alcançar a legitimidade. Consequentemente, a aceitação pelos stakeholders, com base na coesão da norma com as práticas aceitáveis, impulsionaria a Adesão generalizada pelos usuários.

4.7 Considerações Finais

Este estudo objetivou identificar o nível de legitimação da informação contábil na Etapa de Qualificação Econômico-Financeira dos processos licitatórios de Instituições Federais de Ensino. Observou-se que a informação contábil é apenas uma formalidade solicitada como forma de compliance processual. Isso traz implicações, pois empresas estão sendo selecionadas mesmo sem ter condições de cumprir com o objeto contratual.

A pesquisa traz evidências de que a informação contábil tem sido vista com baixa legitimidade, pois, primeiramente, o não atendimento das propriedades de Determinação, Coerência e Adesão da norma têm prejudicado a avaliação econômica das empresas no processo licitatório. Consequentemente, as fragilidades da legislação representam condições causais que não são observadas pelos agentes que realizam a etapa de QEF.

O atributo Determinação (clareza e especificidade textual) não é atendido pela norma, pois a exigência de verificação de outros contratos das empresas, não apresenta os mecanismos necessários para executar essa determinação e, com isso, essa etapa passa a não

ser realizada. Além disso, a norma não apresenta coerência ou conexão com outras normas, havendo, por exemplo, falta de alinhamento com as características qualitativas presentes na Estrutura Conceitual da Contabilidade (CPC 00, 2011), bem como com as determinações do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) no que tange às prerrogativas profissionais para se realizar a análise econômico-financeira. O atributo Adesão também não está presente no processo de execução da etapa de QEF, pois não se observou concordância com os preceitos da norma, sendo esse fato observado na falta de “obediência” as suas determinações, como, por exemplo, a exigência de todas as demonstrações contábeis que não é atendido pelas empresas, bem como não é cobrado pela administração pública.

É oportuno destacar que nenhuma empresa apresentou as notas explicativas, apresentando duas delas apenas o Balanço Patrimonial. Desse modo, entende-se que elementos da legitimidade normativa, tais como, a determinação e a adesão, podem fornecer explicações causais no que se refere ao objetivo deste estudo, principalmente, em relação aos indícios de que a informação contábil na etapa de QEF não está sendo legitimada por seus usuários como instrumento útil de avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas.

A pesquisa traz evidências de que a presença de determinadas características causais nos processos faz com que as informações contábeis se apresentem com maior nível de legitimidade, conforme processo do CFC, tomado como referência na análise. Entretanto, observou-se que, em 100% dos processos analisados e que foram rescindidos unilateralmente por questões relacionadas à saúde econômico-financeira das empresas, nenhum deles passou por observância de todos os critérios causais elencados.

As principais implicações dos resultados encontrados sugerem que a legitimidade normativa seja fundamento para as definições relacionadas às exigências de qualificação econômica e financeira das empresas que pretendem se relacionar com o setor público. Este estudo demonstrou que os seguintes pontos devem ser observados para se atender à legitimidade da etapa de QEF: a) atribuição de responsabilidade ao profissional (contador ou não) pela emissão de pareceres sobre a situação econômico-financeira das entidades. Tais pareceres fundamentariam as análises, conferindo maior legitimidade à informação contábil; b) divulgação das demonstrações (maior transparência) para que a sociedade possa atuar como “agente fiscalizador” (controle social). A transparência, apesar de ser mencionada na lei como regra geral do setor público, ainda encontra resistências nos entendimentos dos atores relacionados aos processos institucionais; c) mudanças nas exigências legais no sentido de contemplar a possibilidade de exigência de informações adicionais como índices de

rentabilidade e endividamento, além das demonstrações completas e de, pelo menos, três períodos; d) compartilhamento de informações das empresas entre os entes federativos.

A aplicação efetiva da etapa de QEF poderia mitigar o problema de obras paralisadas no país que se relacionam com os direitos sociais da população, tais como, a educação (escolas), a saúde (hospitais) e a proteção à infância (creches), bem como poderia contribuir para que a prestação de serviços nesses ambientes e em outros necessários ao estado, como o fornecimento de merendas nas escolas, serviços de saúde e segurança, não ficassem paralisados por motivos de abandonos de contratos de empresas aventureiras ou despreparadas que atualmente vencem as licitações.

Destaca-se que os seguros de obras, a exemplo do modelo americano (performance bond), não resolveriam os problemas de obras descontinuadas em função dos elevados custos que, no caso do Brasil, são mais acentuados que nos Estados Unidos em função do maior risco estrutural do país, maior insegurança jurídica e maiores riscos trabalhistas. Além disso, com uma obra paralisada, mesmo que o prejuízo financeiro seja atenuado, o atraso temporal pode comprometer as demandas da sociedade, tais como, escolas e hospitais com obras inacabadas. Adicionalmente, no caso de prestação de serviços, o seguro garantia necessita de decisão judicial para ressarcir a administrar pública, e este fato também pode provocar atraso e comprometer o funcionamento das instituições.

Como limitações do trabalho, são destacados os seguintes pontos: a) a análise documental contemplou apenas instituições federais localizadas no Estado de Minas Gerais (MG). Apesar de a legislação que trata das contratações públicas ter eficácia nacional, as realidades dos estados e municípios podem ser distintas em função de particularidades regionais, como escassez de empresas interessadas e aptas a negociar com a administração pública, além da maior rotatividade dos servidores públicos com cargos em comissão em função dos mandatos eletivos. Também se destaca que o problema de descontinuidades de contratos é amplo e pode envolver outras causas. Entretanto, este estudo teve como escopo apenas as descontinuidades causadas por uma falta de avaliação econômico-financeira inadequada ou insuficiente. Para estudos futuros, sugere-se analisar o nível de confiança (Trust) entre os stakeholders nas relações de contratações públicas, especificamente, na etapa de QEF, a fim de verificar se esse fator poderia influenciar nas análises (OOMSELS; BOUCKAERT, 2019).

Apesar de a finalidade da administração pública não ser a mesma das empresas privadas, quando se trata de processos e resultados, as licitações públicas ainda precisam

avançar nestes aspectos (FENILI, 2020). Desse modo, nota-se que existe uma lacuna a ser preenchida com estudos futuros nessa direção, sendo plausível sugerir, portanto, que o processo como um todo seja avaliado sob a ótica do Value for Money (OECD, 2019) em que se pese não só a economicidade, mas a eficiência e a eficácia de todo o ciclo de contratações.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa partiu da tese de que a informação contábil materializada na avaliação da qualificação econômico-financeira não tem sido utilizada adequadamente nos processos licitatórios em decorrência da falta de legitimidade percebida pelos atores que a utilizam.

Os resultados indicaram que, no ambiente de contratações públicas, a informação contábil, conforme determinada pelas normas na etapa de qualificação econômico-financeira, não é validada pelos *stakeholders* que teriam mandato para isso, o que contribui para a sua baixa legitimidade. Assim, a etapa de Qualificação Econômico-Financeira se mostra insuficiente e incapaz de assegurar que a empresa licitante cumpra com a contratação pretendida, conforme preconiza seu objetivo. Como consequência, a informação contábil é utilizada apenas como rito cerimonial no processo.

Os achados apontam três razões principais para a conclusão sobre a baixa legitimidade das informações contábeis. Primeiramente, o *tradeoff* entre os princípios Isonomia e Vantajosidade inerentes às normas que regulam o processo de licitação. Em segundo lugar, a ausência das características qualitativas preconizadas pelo CPC-00 nas informações contábeis utilizadas nos processos. Por fim, a falta de qualificação técnica e atribuição de responsabilidades aos profissionais envolvidos na etapa de QEF.

Na busca pela ampla competitividade das licitações, o princípio da Isonomia tem sido preponderante nos processos licitatórios em detrimento do princípio da Vantajosidade. Isso impede que a etapa de QEF seja mais criteriosa e consistente, sendo essa uma situação que provoca distanciamento teórico em relação às normas contábeis, como a estrutura conceitual (CPC 00, 2019), as resoluções do Conselho Federal de Contabilidade e a literatura contábil. Desse modo, o papel da contabilidade de reduzir a assimetria informacional acaba não sendo cumprido.

A Vantajosidade nas contratações deveria ser observada de modo holístico, levando em consideração todo o ciclo da contratação e não apenas uma percepção imediata ou focada no menor preço. A Vantajosidade deveria ser embasada por outros critérios, como o histórico da empresa, qualidade dos materiais a serem empregados nos casos de contratação de serviços, durabilidade e gastos com manutenção e depreciação, semelhantemente às características relativas ao conceito do *Value for Money* recomendado pelas diretrizes da OECD (2019) para as contratações públicas. Assim, a Isonomia seria respeitada mesmo quando existissem critérios legais diferenciadores, como as exigências de qualificação

econômico-financeira mais criteriosa e proporcional à finalidade a que se destina e sempre com o objetivo de alcançar o que fosse melhor para o interesse público. Esse *tradeoff* entre Isonomia e Vantajosidade prejudicou as propriedades da norma no que se refere à legitimidade, pois a busca pela ampla competitividade não permitiu que a informação contábil fosse criteriosa e consistente.

A falta do uso adequado das informações contábeis nos processos licitatórios que não atendam às características qualitativas de uma informação útil, como preconizado pela Estrutura Conceitual Básica (CPC-00), também contribui decisivamente para que os *stakeholders* percebam a informação contábil com baixa legitimidade. Os principais aspectos identificados foram: (i) vedação de exigências de indicadores de rentabilidade; (ii) exigência de valores mínimos e padronizados para os indicadores econômico-financeiros; (iii) indicadores econômico-financeiros inadequados ou insuficientes, além de não considerarem parâmetros setoriais; (iv) ausência de auditoria nas demonstrações contábeis; (v) falta de transparência e publicidade das demonstrações contábeis; (vi) permissão de apresentação de demonstrações contábeis defasadas; e (vii) falta de servidores capacitados.

A vedação de exigência de indicadores de rentabilidade diminui a capacidade de avaliação da situação financeira dos contratados, conforme demonstra a literatura contábil, a qual evidencia a lucratividade/rentabilidade como construto relevante e essencial para as análises de previsão de insolvência (PEREIRA; MARTINS, 2015; KANITZ, 1978). Muitos relatos mencionam que empresas com prejuízos relevantes e potencialmente incapazes de manter liquidez no curto prazo são habilitadas sem nenhuma afronta à legalidade do certame. Isso foi confirmado na análise aos processos licitatórios, pois vinte por cento das empresas analisadas apresentaram prejuízos em suas respectivas demonstrações de resultados e, mesmo assim, foram habilitadas pelo fato de a legislação impedir a análise de rentabilidade.

A exigência de valores mínimos e padronizados para os indicadores econômico-financeiros (todos maiores que um) é considerada inadequada e insuficiente por não manter relação com o objeto da licitação (se obras ou serviços), bem como por não considerar os parâmetros setoriais para o estabelecimento das exigências. Essas fragilidades foram evidenciadas nas respostas dos entrevistados, os quais mencionaram que os valores mínimos exigidos são muito fáceis de serem atingidos pelas empresas. Também foi constatado, por meio das análises documentais, que os índices apresentados pelas empresas foram superiores aos mínimos exigidos que foram, em média, de quinhentos por cento.

Também foi relatado pelos servidores de órgãos contratantes que é comum perceberem fortes indícios de gerenciamento de resultados e fraudes nas demonstrações contábeis das empresas com interesses claros de manipular os índices contábeis. Essa informação foi confirmada por entrevistados que estavam representando as empresas, como, por exemplo, os contadores de escritórios de contabilidade que preparam as demonstrações contábeis para as empresas. Também foram identificados, por meio da análise documental, fortes indícios de demonstrações contábeis que foram gerenciadas sob suspeita de erros ou de fraudes.

Em muitos casos, portanto, os índices são calculados com base em demonstrações que não retratam a realidade econômica de modo fidedigno em função das evidências constatadas na análise documental. Nesse sentido, elas são incompletas, pois não contêm todas as informações necessárias para a compreensão dos fenômenos (faltam notas explicativas, demonstrações como fluxo de caixa etc.), bem como não são neutras ou isentas de erros em função da falta de imparcialidade no cálculo dos índices e pela constatação de indicadores fora dos parâmetros da realidade. Além desses fatores, a legislação permite a apresentação de demonstrações contábeis defasadas em até dezesseis meses, sendo esse um fato que também foi percebido pelos entrevistados que relataram forte discordância com essa exigência em função de que, nesses casos, a informação contábil denota baixa utilidade.

Além disso, a falta de auditoria e a não publicidade das demonstrações contábeis das empresas culminam também em baixa credibilidade da norma pelos *stakeholders*, principalmente, dos órgãos contratantes, os quais relataram baixa confiança nas informações contábeis apresentadas pelas empresas. A falta do atendimento à característica qualitativa de capacidade de verificação prejudica a possibilidade de que as informações contábeis representem de forma fidedigna os fenômenos econômicos que pretendem evidenciar (CPC-00).

Essa situação se revela um aspecto importante na falta de legitimidade percebida da informação contábil, pois, como as informações não são apresentadas, considerando as características qualitativas, tornam-se imprecisas e com baixa utilidade, não podendo contribuir efetivamente e aumentando a percepção geral de que a informação contábil é apenas uma formalidade.

Outro aspecto importante que foi relatado pelos entrevistados consiste na falta de servidores capacitados para executar a etapa de QEF. Esse fato pode dificultar a compreensibilidade das demonstrações contábeis, principalmente, em situações de

gerenciamento de resultados, erros ou fraudes. Na maioria dos casos, não são profissionais contábeis que atuam na avaliação da QEF. Nesse sentido, os agentes públicos que realizam a etapa de QEF, quase sempre, não detêm conhecimentos de contabilidade, não sabendo, assim, operacionalizar tecnicamente a análise das demonstrações contábeis, deixando o processo de seleção pouco eficaz. A própria falta de profissionais adequados para avaliar a etapa de QEF é uma evidência da falta de legitimidade percebida da informação contábil, pois os órgãos não veem a necessidade de organizar suas equipes.

Uma norma, para ser percebida como legítima pelos usuários, tem que ter algumas características, como discutido por Franck (1990). Uma delas é a sua clareza (chamada de determinação), seguida pela coerência com as demais normas.

A clareza tem sido prejudicada, pois existem trechos na norma que são imprecisos e não indicam mecanismos para conferência da relação de contratos das empresas, bem como exige índices padronizados e sem relação com os parâmetros setoriais. Além disso, a norma não justifica ou expõe os motivos da vedação dos índices de rentabilidade e também não determina ou indica os responsáveis pela análise da etapa de QEF.

Já a coerência encontra problemas, pois não há conexão entre a etapa de QEF com outras normas, tais como, as características qualitativas da informação contábil, a literatura contábil e a resolução do CFC (prerrogativas profissionais para se realizar análise econômico-financeira das empresas). Outro motivo que enseja falta de coerência consiste na falta de alinhamento entre o propósito da norma e as exigências para se alcançá-la. Segundo Franck (1990), uma norma muito específica e que não se alinha aos padrões existentes para determinado assunto não passam pelo teste de generalização coerente.

Destaca-se que não foi observada a adesão ou a concordância generalizada dos entrevistados em relação às exigências da norma em função dos motivos apresentados. Pelo contrário, houve unanimidade por parte dos entrevistados acerca da necessidade de revisão da norma para que a mesma alcance seu objetivo.

Diante da constatação de baixa legitimidade das informações contábeis utilizadas na etapa de QEF e suas consequências nas quebras de contratos estabelecidos entre empresas e administração pública, é plausível apresentar reflexões para sua melhoria. Primeiramente, deve-se compatibilizar a Isonomia e a Vantajosidade de modo a alcançar a harmonia entre os princípios sem que um prevaleça sobre o outro e, ainda, sem priorizar a forma em detrimento da essência dos fatos (Vantajosidade), cujo objetivo é o de proporcionar competitividade social e, ao mesmo tempo, proporcionar licitações vantajosas do ponto de vista econômico.

Para que isso ocorra, é necessário que os editais possam exigir informações essenciais para análise das demonstrações contábeis, como rentabilidade e lucratividade, apresentação de demonstrações auditadas e tempestivas, além de indicadores alinhados aos parâmetros setoriais.

Em segundo lugar, uma sugestão é tornar obrigatória a divulgação de demonstrações contábeis de empresas que pretendem ser destinatárias de recursos públicos por meio da participação em licitações para que se alcance maior transparência e aumente o controle social sobre o processo, pois entende-se que o interesse público, nesse caso, é maior que o privado.

Em terceiro lugar, sugere-se avaliar a obrigatoriedade da realização da etapa de QEF por profissional contábil, pois, segundo a Resolução Nº 560/1983 do Conselho Federal de Contabilidade, essa atividade é de competência dos profissionais contábeis.

Seguindo-se, em quarto lugar, necessário se faz discutir formas de responsabilização dos profissionais contábeis envolvidos no processo de contratações públicas, tanto aqueles que elaboram as demonstrações contábeis para as empresas, quanto os que realizam a etapa de QEF, devendo isso ocorrer por meio da emissão de parecer pelos profissionais que realizam a QEF.

Por fim, é importante aumentar o compartilhamento de informações das empresas entre os entes federativos, tais como, as Secretarias de Receita Fazendária municipais, estaduais e federais, além das instituições que estão realizando as licitações. Isso permitiria conferir as informações constantes nas demonstrações contábeis apresentadas pelas empresas, elevando assim a fidedignidade das informações e reduzindo as fraudes, dissimulações e fraudes.

Assim, ao analisar a falta de legitimidade da informação contábil na etapa de QEF, este estudo contribui, oferecendo evidências empíricas acerca das percepções dos *stakeholders* e do processo de execução da etapa de QEF e apontando um caminho para se alcançar maior acurácia para o processo de seleção das empresas, bem como evidenciando quais fatores são relevantes ao alcance da legitimidade e suas relações com as discontinuidades de contratos.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui, indicando que a baixa legitimidade percebida da informação contábil é fator preponderante para sua utilização cerimonial. Essa contribuição poderia ser utilizada em outras pesquisas que investigam o uso da informação contábil. Esse é o caso da baixa adequação de organizações públicas na adoção de novas

normas contábeis como, por exemplo, a introdução das IPSAS no Brasil (LIMA; LIMA, 2019; MARQUES, BEZERRA FILHO; CALDAS, 2020, AQUINO et. al., 2020).

Do ponto de vista prático, este estudo contribui ao evidenciar que descontinuidades de contratos causados por incapacidade financeira das empresas podem ser evitados por meio de uma avaliação mais criteriosa na etapa de qualificação econômico-financeira e, conseqüentemente, prejuízos públicos podem ser minimizados, o que poderá ocorrer se os atores envolvidos no processo perceberem a informação contábil como legítima. Para que isso ocorra, é necessário que a norma seja coerente com outras normas que tratam do assunto como, por exemplo, a Estrutura Conceitual Básica (CPC-00), bem como que os agentes que realizam a etapa de QEF sejam profissionais da área contábil.

Além disso, este estudo permite compreender que uma legislação ultrapassada e desconectada da realidade das empresas, que é dinâmica e complexa, induz os atores do processo a obedecê-la apenas com o objetivo de promover a conformidade (*compliance*) no processo e não pelo fato de concordarem com ela.

Além disso, é possível sugerir que o uso de depósitos em caução ou seguros poderiam resolver a questão da descontinuidade de contratos no setor público. Assim, não importaria a situação econômica da empresa, pois, se ela falisse, o setor público seria ressarcido. Além dos custos envolvidos na contratação de seguros, um contrato paralisado corresponde a um serviço público que deixará de ser oferecido à população até que seja regularizada a situação, como seria, por exemplo, o caso da paralização de um serviço de coleta de lixo. Assim, a avaliação das condições das empresas que pretendem ser contratadas pelo setor público torna-se relevante, pois não se trata apenas de uma questão financeira.

Para pesquisas futuras, um aspecto importante a ser investigado consiste em analisar se a falta de legitimidade da etapa de QEF influencia nas funções dos tribunais de contas que, a despeito das lacunas da legislação de contratações públicas e da falta de capacitação de servidores, acabam definindo procedimentos e limites normativos para a execução da etapa de QEF, considerando que o papel principal desses órgãos é o de fiscalização. Essa proposta se justifica pelos relatos da fragilidade da etapa de QEF que também envolve a falta de investimentos em capacitação dos servidores públicos para executarem atividades de licitação.

Quanto à falta de capacitação dos servidores, especificamente, trata-se de um aspecto que não contribui para o alcance de padrões de conhecimento necessários à execução prática, bem como deixa dúvidas quanto à integridade dos processos. Também se observou que os agentes públicos sentem necessidade de serem protegidos contra ingerências políticas no

processo licitatório. Essa situação cria um ambiente que não contribui para uma interpretação ou execução das contratações públicas de modo eficaz e, com isso, surgem lacunas com as quais os tribunais de contas acabam se envolvendo. Para essa situação, sugere-se que haja, além de alterações normativas, interação das áreas de contratações públicas com centros de conhecimento, tais como, universidades e centros de pesquisas, para aumentar o nível de conhecimento especializado, unindo teoria e prática e criando um ambiente de inovação.

Outro aspecto importante a ser investigado consiste em analisar se a percepção de legitimidade dos atores das contratações públicas em relação à informação contábil é influenciada pelo nível de confiança (*Trust*) presente em cada licitação (ver OOMSELS; BOUCKAERT, 2012; BACHMANN, 2001). Explorar os papéis da confiança e da desconfiança nas relações organizacionais pode ser um elemento adicional para explicar a baixa legitimidade dos *stakeholders* nas contratações públicas em relação à etapa de QEF. Essa sugestão se justifica pelo fato de que, no setor público, o ambiente é mais regulamentado e com menos liberdade para os agentes abandonarem uma situação de menor confiança do que no setor privado (OOMSELS et al.,2016). Desse modo, cabe investigar se o nível de confiança ou de desconfiança influencia na baixa legitimização da informação contábil da etapa de QEF.

REFERÊNCIAS

- ALDRICH, H. E.; FIOLE, C. M. Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of management review*, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.
<https://doi.org/10.5465/amr.1994.9412190214>
- ALTMAN, E. I. Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy. *Journal of Finance*, v. 23, n. 4, p. 589-609, 1968.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1968.tb00843.x>
- ALTMAN, E. I.; BAIDYA, T. K. N.; DIAS, L. M. R. Previsão de problemas financeiros em empresas. *Revista de administração de empresas*, v. 19, n. 1, p. 17-28, 1979.
<https://doi.org/10.1590/S0034-75901979000100002>
- AQUINO, A. C. B., LINO, A. F., CARDOSO, R. L., GROSSI, G. Legitimizing the standard-setter of public sector accounting reforms. *Public Money & Management*, 2020.
- ASHFORTH, B. E.; GIBBS, B. W. The double-edge of organizational legitimation. *Organization Science*, v. 1, n. 2, p. 177-194, 1990.
<https://doi.org/10.1287/orsc.1.2.177>
- ASSAF NETO, A. *Estrutura e Análise de Balanços: um enfoque econômico-financeiro*. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. de. An experimental analysis on normativity in an accountability overload context. In: *European Group for Public Administration Annual Conference*. Belfast, 2019. Anais... Belfast: EGPA, 2019.
- BACHMANN, R. Trust, power and control in trans-organizational relations. *Organization Studies*, v. 22, n. 2, p. 337-365, 2001.
<https://doi.org/10.1177/0170840601222007>
- BEBBINGTON, J., KIRK, E. A. LARRINAGA, C. The production of normativity: a comparison of reporting regimes in Spain and the UK. *Accounting, Organizations and Society*, 37, 2, pp. 78-94, 2012.
<https://doi.org/10.1016/j.aos.2012.01.001>
- BEUREN, I. M. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2014.
- BEUREN, I. M.; SÖTHER, A. A teoria da legitimidade e o custo político nas evidências contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 3, n. 5, p. 98-120, 2009.
<https://doi.org/10.11606/rco.v3i5.34734>
- BOGNER, A.; LITTIG, B.; MENZ, W. Introduction: Expert interviews—An introduction to a new methodological debate. In: **Interviewing experts**. Palgrave Macmillan, London, 2009. p. 1-13.

BRASIL. Lei No 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 dez.2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 de Junho de 2019.

BRASIL. 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. Disponível em <[HTTPS: www.planalto.gov.br](https://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 02 mar.2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em:
http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei123_2006.htm Acesso em: 20 dez.2019.

BRASIL. Lei Federal n. 11.638, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111638.htm. Acesso em: 10 fev.2019.

BRASIL. Lei Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações 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. Presidência da República. Disponível em:
http://auriflama.sp.gov.br/files/decreto_7724_16.pdf. Acesso em: 20 dez.2019.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 6, De 23 De Dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Disponível em:
http://www.lex.com.br/legis_25412446_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_6_DE_23_DE_DZEMBRO_DE_2013.aspx Acesso em: 20 dez.2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 9 de outubro de 2017. Regulamenta o § 14 do art. 21 da Portaria Interministerial MP MF CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, para estabelecer regras e diretrizes de acessibilidade a serem observadas nas obras e serviços de engenharia custeados com recursos de convênios e contratos de repasse. Disponível em:
<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas?start=5>. Acesso em: 20 dez.2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Fazenda: Informativos: Relatório de Arrecadação 2019. Disponível em <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 15 fev.2020.

BROADBENT, J.; GUTHRIE, J. Public sector to public services: 20 years of "contextual" accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. v. 21, n. 2, p. 129-169, 2008.
<https://doi.org/10.1108/09513570810854383>

BRUDNEY, J. L.; FERNANDEZ, S., RYU, J. E.; WRIGHT, D. S. Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, 393-419, 2005.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui019>

BRUNNÉE, J.; TOOPE, S. J. International law and constructivism: elements of an interactional theory of international law. *Colum. J. Transnat'l L.*, v. 39, n. 1, p. 19-74, 2000.

BRUSCA, I.; GROSSI, G.; MANES-ROSSI, F. Setting consolidated reporting standards for local government. *Public Money & Management*, v. 38, n. 7, p. 483-492, 2018.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1524199>

BUSHMAN, R. M.; SMITH, A. J. Financial accounting information and corporate governance, *Journal of Accounting and Economics*, v. 32, n. 1-3, p. 237-333, 2001.
[https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(01\)00027-1](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(01)00027-1)

CARNEIRO JUNIOR, M., DE A., L. B., PANHOCA, L.; DE LIMA, I. A. Licitações na administração pública: Nova perspectiva para a qualificação econômico-financeira de empresas na contratação de serviços de engenharia e obras civis. *Revista Capital Científico*. V. 13, n. 2, p. 1-17, 2015.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

CHRISTENSEN, H. B.; NIKOLAEV, V. V.; WITTENBERG-MOERMAN, R. Accounting information in financial contracting: The incomplete contract theory perspective. *Journal of accounting research*, v. 54, n. 2, p. 397-435, 2016.
<https://doi.org/10.1111/1475-679X.12108>

CLAASEN, C.; ROLOFF, J. The Link Between Responsibility and Legitimacy: The Case of De Beers in Namíbia. *Journal of Business Ethics*, v. 107, n. 3, p. 379-398, 2012.
<https://doi.org/10.1007/s10551-011-1045-0>

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Portal da Indústria. Publicações: Manual Básico de Indicadores de Produtividade na Construção Civil. 2018. Disponível em: https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/?title=obras+&month=0&year=&data_geral=. Acesso em: 15 jul.2019.

COLLINS, H.; EVANS, R.; GORMAN, M.. Trading zones and interactional expertise. **Studies in History and Philosophy of Science Part A**, v. 38, n. 4, p. 657-666, 2007.

CONOVER, C. M.; MILLER, R. E.; SZAKMARY, A. The timeliness of accounting disclosures in international security markets. *International Review of Financial Analysis*, v. 17, n. 5, p. 849-869, 2008.
<https://doi.org/10.1016/j.irfa.2007.07.002>

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC Nº 560/83, de 1983, dispõe sobre as prerrogativas profissionais de que trata o artigo 25 do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946. Disponível em <<https://cfc.org.br/legislação>>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

CPC - COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Institucional. 2019. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Revisoes/Revisao?Id=116>. Acesso em: 20 dez.2019.

CPC - COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. Pronunciamento Técnico CPC 00 - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, 2011. Disponível em <http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/147_CPC00_R1.pdf>. Acesso em: 20 dez.2019.

CUNHA, L. C., de LIMA, REGIO, V., S. TORRES, W., LIMA, I. G.; CARMO, C. R. S. A Utilização de Informações Contábeis nos Processos de Licitações Públicas: um estudo de natureza empírica-descritiva. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*. v.1, n. 2, p.58-66, 2013.

DEEPHOUSE, D. L.; SUCHMANN, M. Legitimacy in organizational institutionalism. In: GREENWOOD, R. et al. (Ed.). *The sage Handbook of Organizational Institutionalism*. (p. 49-77). London: Sage, 2008.
<https://doi.org/10.4135/9781849200387.n2>

DIAS, F. J. M. A linguagem utilizada na evidenciação contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da teoria da comunicação. *Caderno de Estudos*, n. 24, p. 38-49, 2000.
<https://doi.org/10.1590/S1413-92512000000200003>

DIAS, L. N. DA S.; AQUINO, A. C. B. DE; SILVA, P. B. DA; ALBUQUERQUE, F. DOS S. Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 14, p. e164383, 28 maio 2020.
<https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction to the new institutionalism. In: _____ (ed). *The new institutionalism in organizational analysis*, p. 1-38, Chicago: University Chicago Press, 1991.

DU JARDIN, P. Bankruptcy prediction using terminal failure processes. *European Journal of Operational Research*, v. 242, n. 1, p. 286-303, 2015.
<https://doi.org/10.1016/j.ejor.2014.09.059>

EISENHARDT, K. M. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, v.14, n. 1, p. 57-74, 1989.
<https://doi.org/10.5465/amr.1989.4279003>

FANK, O. L.; BEUREN, I. M. Evidenciação das estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) nos relatórios da administração da Petrobras. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 4, n. 10, p. 25-47, 2010.
<https://doi.org/10.11606/rco.v4i10.34775>

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, M. A. Avaliação dos riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional. *Revista de Ciências da Administração*, v.1, n. 1, p. 211-227, 2013.
<https://doi.org/10.5007/2175-8077.2013v15n37p211>
 FAVERO, L. P. L. ; BELFIORE, P. Manual de Análise de Dados: Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata. Rio de Janeiro: LTC GEN, 2020.

FENILI, R. Por um Olhar Administrativo-Jurídico nas Contratações. *Sollicita: Soluções Jurídicas em Licitações e Contratos Públicos*. Ed. Negócio Públicos, 2020. Disponível em: <<https://sollicita.com.br/>> Acesso em: 18 fev.2020.

FINKLE, A. Relying on information acquired by a principal. *International Journal of Industrial Organization*, v. 23, n. 3-4, p. 263-278, 2005.
<https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2004.12.001>

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. In: KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R. O.; KRASNER, S. D. *International Organization. International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics* (v. 52, n. 4, p. 887-917). San Diego, CA: University of California, 1998.
<https://doi.org/10.1162/002081898550789>

FRANCK, T. M. *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

GARCIA, R. et al. A teoria da legitimidade e as práticas de evidenciação da Norma ISSO 14001 por empresas brasileiras. In: Congresso USP Controladoria e Contabilidade, 14, 2014, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2014.

GAULD, R. Principal-agent theory and organisational change: Lessons from New Zealand health information management. *Policy Studies*, v. 28, n. 1, p.17-34, 2007.
<https://doi.org/10.1080/01442870601121395>

HALACHMI, A; MONTGOMERY, V.L. Best Value and Accountability: issues and observations. *International Review of Administrative Sciences*, v. 66, n. 3, p. 393-414, 2000.
<https://doi.org/10.1177/0020852300663002>

HORTA, R. A. M.; ALVES, F. J. S.; CARVALHO, F. A. A. Seleção de atributos na previsão de insolvência: aplicação e avaliação usando dados brasileiros recentes. *RAM, Rev. Adm. Mackenzie*, v.15, n.1, p. 125-151, 2014.
<https://doi.org/10.1590/S1678-69712014000100006>

IASB - INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. 2010. International Accounting Standards. Disponível em <<https://www.iasplus.com/en/resources/ifrsf/iasb-ifrs-ic/iasb>> Acesso em: 04 abr.2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Macroeconomia. Publicações. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=346>. Acesso em: 15 dez.2019

IUDÍCIBUS, S. de; MARTINS, E.; CARVALHO, L. N. Contabilidade: aspectos relevantes da epopéia de sua evolução. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 16, n. 38, p. 7-19, 2005. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772005000200002>

IUDÍCIBUS, S., NIYAMA, J. K., OLIVEIRA, V. R. F.; BEUREN, I. M. Reflexões sobre as bases filosóficas dos princípios contábeis. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 17, n. 42, p. 158-173, 2020. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n42p158>

JOHNSON, C. Introduction: Legitimacy processes in organizations. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 22, n. 1, p. 1-24, 2004. [https://doi.org/10.1016/S0733-558X\(04\)22010-9](https://doi.org/10.1016/S0733-558X(04)22010-9)

JUSTEN FILHO, M. Comentários à lei de Licitações e contratos administrativos. Lei 8.666/1993. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

KANITZ, S. C. Como prever falências. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil, 1978.

KRUEGER, R. A. Focus groups: A practical guide for applied research. London: Sage Publications, Inc, 1988.

LARBI, G. A. New public management as a template for reforms in low-income countries: issues and lessons from Ghana. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, v. 9, n. 3, p. 378-407, 2006. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-09-03-2006-B004>

LESTER, P., BORBA, J. A., MURCIA, D. F. Transparência e Governança na Área Pública: uma análise da qualificação econômico e financeira das Empresas Licitantes do Estado de Santa-Catarina. *Revista Eletrônica de Administração*. v. 15, n. 3, p. 759-782, 2009.

LI, Y., WANG, Y. Machine Learning Methods of Bankruptcy Prediction Using Accounting Ratios. *Open Journal of Business and Management*, v. 6, p. 1-20, 2018. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2018.61001>

LINO, A. F., DE CARVALHO, L. B., DE AQUINO, A. C. B.; DE AZEVEDO, R. R. A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 375-391, 2019. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170404>
<https://doi.org/10.1590/0034-761220170404>

LIMA, R. L.; LIMA, D. V. Experiência do Brasil na implementação das IPSAS. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 16, n. 38, p. 166-184, 2019.
<https://doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n38p166>

LOPES, A. B.; IUDÍCIBUS, S. D. *Teoria avançada da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2017.

LOPES, A. B.; MARTINS, E. *Teoria da contabilidade: uma nova abordagem*. São Paulo: Atlas, 2005.

MACHADO, D. P.; OTT, E. Estratégias de legitimação social empregadas na evidenciação ambiental: Um estudo a luz da Teoria da legitimidade. *Revista Universo Contábil*, v. 11, n. 1, p. 136-156, 2015.
<https://doi.org/10.4270/ruc.2015107>

MACHADO, P. L.S. Z. Contribuição à análise da qualificação econômico-financeira realizada no âmbito das licitações públicas, na modalidade de concorrência, divulgadas pelo governo do Estado de Santa Catarina, no período de janeiro de 2003 até outubro de 2005. 198f. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC. Florianópolis, 2006.

MARQUES, L. R.; BEZERRA FILHO, J. E.; CALDAS, O. V. Contabilidade e auditoria interna no setor público brasileiro: percepção dos contadores públicos frente à convergência para as IPSAS/IFAC. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 14, p. e161973, 8 maio 2020.
<https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.161973>

MARTINS, E.; DINIZ, J. A.; MIRANDA, G. J. *Análise avançada das demonstrações contábeis: uma nova abordagem*. São Paulo: Atlas, 2020.

MARTINS, E.; GELBCKE, E. R.; SANTOS, A. D.; IUDÍCIBUS, S. D. *Manual de contabilidade societária: aplicável a todas as sociedades: de acordo com as normas internacionais e do CPC*. São Paulo: Atlas, 2013.

MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing: edição compacta*. São Paulo: Atlas, 1996.

MCKINNON, J. Reliability and Validity in Field Research: Some Strategies and Tactics, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 1, n. 1, p. 34-54, 1988.
<https://doi.org/10.1108/EUM0000000004619>

MEYER, J.W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, p.440-463, 1977.
<https://doi.org/10.1086/226550>

MICHELIN, F. P., WEISE, A. D.; MEDEIROS, F. S. B.; SCHEFFER, D. Os Índices De Designação Econômico-Financeira Nos Processos Licitatórios: O Caso De Uma Prefeitura Municipal-RS. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista*, v. 12, n. 23, p. 185-203, 2012.

MILGROM, P. R.; ROBERTS, J. *Economics, organization, and management*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1992.

OECD. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT). Public Procurement. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/> . Acesso em: 15 dez.2019.

OOMSELS, P.; BOUCKAERT, G. Functions and Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector. *Administration & Society*, v. 51, n. 4, p. 516-544, 2019. <https://doi.org/10.1177/0095399716667973>

PARSONS, T. *Structure and process in modern societies*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1960.

PARSONS, T. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations - I. *Administrative Science Quarterly*, v.1, p. 63-85, 1956. <https://doi.org/10.2307/2390840>

PEREIRA, V. S., MARTINS, V. F. Estudos de Previsão de Falências: uma revisão das publicações internacionais e brasileiras de 1930 a 2015. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. Florianópolis, v.12, n. 26, p.163-196, 2015. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n26p163>

PERERA, L. C.; FREITAS, E. C.; IMONIANA, J. Avaliação do sistema de combate às fraudes corporativas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 11, n.23, p. 3-30, 2014. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2014v11n23p3>

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row, 1978.

RIHOUX, B., MARX, A. QCA 25 years after "the comparative method": mapping, challenges, and innovations - mini-symposium. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 1, p. 167-235, 2013. <https://doi.org/10.1177/1065912912468269>

RODRIGUES, B. C. O., MIRANDA, G. J., LOURENÇO, K. S. Critérios Relativos à Liquidez Exigidos em Editais de Licitação no Brasil. *International Conference in Accounting*, 17, 2017, São Paulo. Anais... São Paulo, SP, 2017.

ROMZEK, B.S.; JOHNSTON, J.M. Effective contract implementation and management: a preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.12, n. 3, p. 423-453, 2002. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003541>

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations: ideas and interest*. Thousand Oaks: Sage, 2008.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations: ideas and interest*. 3. ed. London: Sage Publications, 1995.

SHIVAKUMAR, L. Do firms mislead investors by overstating earnings before seasoned equity offerings? *Journal of Accounting and Economics*, v. 29, n. 3, p. 339-371, 2000. [https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(00\)00026-4](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(00)00026-4)

SIAGIAN, F.; SIREGAR, S. V.; RAHADIAN, Y. Corporate governance, reporting quality, and firm value: Evidence from Indonesia. *Journal of Accounting in Emerging Economies*, v. 3, n. 1, p. 4-20, 2013.
<https://doi.org/10.1108/20440831311287673>

SOBREIRA, A. E., DO NASCIMENTO, J. C. H. B., DA SILVA REIS, J.; DE SOUSA, W. D. Avaliação Econômico-financeira por Índices Contábeis em processos licitatórios: aplicação de modelo de análise discriminante. *Revista Brasileira de Contabilidade*, n. 209, p. 32-43, 2014.

SUCHMAN, M. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.
<https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3070-2007. RN Disponível em: <http://www.stf.jus.br/sites/STF>. Acesso em: 20 abr.2020.

TCE-PE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Institucional. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/dados-abertos>. Acesso em: 25 jan.2020.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO 1731/2008 - PLENÁRIO. Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER. Processo 006.952/2008-9.
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-40098/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 05 jun.2019.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Fiscalização de obras (FISCOOBRAS, 2019). <Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscobras-2019-tribunal-apresenta-resultado-de-fiscalizacao-em-77-obras-publicas.htm>>. Acesso em: 20 dez.2019.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 006.156/2011-8. Acórdão TCU Plenário AC-1214-17/13-P. Relator Aroldo Cedraz. Brasília, 22 mai.2013.

TCE-PB. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Paineis de Acompanhamento de Gestão. Licitantes 100% perdedores. Disponível em <<https://tce.pb.gov.br/paineis/licitantes-perdedores>>. Acesso em: 21 nov.2019.

TCE-SP. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Transparência: Painel de Obras Atrasadas ou Paralisadas. Disponível em <https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AObra%3Apainel_obras.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 10 jan.2020.

TCE-RN. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Fiscalização e Controle: Levantamento de Obras Paralisadas. Disponível em <<http://www.tce.rn.gov.br/PaginaSetor/Pagina?IdPagina=58>>. Acesso em: 26 set.2019.

TORRES, R. C. L. Leis de Licitações Públicas comentadas. São Paulo: JUSPODIUM, 2018.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Portal da Transparência. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Disponível em <[HTTPS://www.transparencia.gov.br](https://www.transparencia.gov.br)>. Acesso em: 20 jan.2020.

WALKER, H. A.; ZELDITCH JR, M. Power, legitimacy, and the stability of authority: A theoretical research program. In: BERGER, J.; ZELDTICH JR., M.(ed). Theoretical research programs: Studies in the growth of theory. (p. 364-381), Stanford, Ca: Stanford University Press, 1993.

YANFANG, C.; HONG, G. Research on the Risk Prevention of Government Purchase of Public Services. International Journal of Business and Management. v.13, n. 2, p. 187-193, 2018.
<https://doi.org/10.5539/ijbm.v13n2p187>

YIN, R. K. Case study research: design and methods. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. Porto Alegre:

Apêndices

Apêndice A - Perfil dos Participantes dos *Focus Group* e das Entrevistas

Quadro 6 - Perfil dos participantes dos focus group e das entrevistas.

ID	Categoria	Instituição	Cargo	PERFIL
1	Controle/Justiça	TCU	Auditor	Doze anos de experiência. Formação em Economia e Contabilidade. Mestre em Administração, Doutorando em Ciências Contábeis.
2	Contratante	PMU	Gestor de Compras	Trinta anos de experiência em licitações. Formação em Administração.
3	Contratante	Governo estadual - MG	Gestor de Compras	Formação em Direito. Especialista em Políticas Públicas. 10 anos de experiência.
4	Controle/Justiça	TCE-MG	Auditor	Auditor do TCE-MG. Formação em Direito. Mestre em Administração Pública. Doutorando em Administração Pública.
5	Empresa	Empresa privada	Consultor	Consultor de Licitações para Municípios com 10 anos de experiência. Formação em Administração de Empresas.
6	Empresa	Empresa privada	Consultor	Consultor de licitações com 20 anos de experiência em licitações em municípios de todo o Brasil.
7	Empresa	Empresa privada	Consultor	Consultor de Licitações para Municípios com 11 anos de experiência. Formação em Administração de Empresas.
8	Contratante	PMRP	Diretor de Compras	Diretor de Compras de Prefeitura do Estado de São Paulo. Formação em Administração de Empresas e 14 anos de experiência.
9	Controle/Justiça	CGU	Auditor	Contador e Administrador. Mestre em Políticas Públicas. Doutorando em Políticas Públicas. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Auditoria e Perícia Contábil. Palestrante. Instrutor da ENAP.
10	Controle/Justiça	TCU	Auditor	Formação em Direito e Engenharia. Especialista em Auditoria Governamental. Mestrando em Administração.
11	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de contabilidade de médio porte de abrangência regional.
12	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de contabilidade de médio porte de abrangência regional.
13	Controle/Justiça	Tribunal Regional Federal	Juiz Federal	Juiz Federal, da 1ª Região. Formação em Direito. Especialista em Direito Constitucional. Mestre em Direito Processual Civil.
14	Especialista	Notório saber	Jurista	Advogado. Mestre em Direito. Palestrante Nacional e Internacional. Escritor, Consultor, Conferencista. Já ocupou os cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas do DF, Procurador-geral do Ministério Público, Juiz do TRT 10ª Região, Consultor do Banco Mundial. Publicou diversos livros e Contratações Públicas.
15	Especialista	Ministério da	Gestor	Gestor de Sistemas do Ministério da Economia. Formação em Sistemas de Informação. 12 anos de

		Economia		experiência.
16	Empresa	Empresa privada	Consultor	Consultor de licitações para municípios do Estado de Minas Gerais. Contador e Advogado. 25 anos de experiência.
17	Contratante	Secretaria da Receita Federal	Coordenador de licitações	Analista Tributário da Receita Federal. Formação em Direito.
18	Contratante	Secretaria da Receita Federal	Analista Tributário	Analista Tributário da Receita Federal. Formação em Contabilidade
19	Especialista	Notório saber	Jurista	Advogado. Doutor e Mestre em Direito Econômico. Especialista em Direito Administrativo e Direito Civil. Colunista mensal da revista Licicon°. Presidente da Comissão de Gestão Pública da OAB-PR. Escritor de livros. Professor de Pós-Graduação. Palestrante Nacional e Internacional. Parecerista.
20	Controle/Justiça	TCU	Ministro	Ministro Substituto do TCU. Mestre em Direito Econômico Financeiro e Tributário. Ex-Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual.
21	Controle/Justiça	MPE-MG	Promotor de Justiça	Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 10 anos de experiência.
22	Contratante	CODAU-MG	Contadora	Contador de autarquia municipal situada em Minas Gerais. Advogada. Mestre em Ciências Contábeis.
23	Especialista	Notório saber	Jurista	Procurador de Justiça do Estado do Espírito Santo. Pós-Doutor em Direito. Doutor e Mestre em Direito. Especialista em Políticas Públicas. Palestrante. Escritor de Livros. 25 anos de experiência.
24	Contratante	TRT-SE	Contador	Contador. Secretário de Controle Interno de Tribunal Federal. Palestrante. 26 anos de experiência.
25	Contratante	IFTM	Contador	Contador de Órgão Público do Estado de Minas Gerais. Especialista em Administração Pública. 15 anos de experiência.
26	Contratante	PMU	Contador	Contador de Prefeitura do Estado de Minas Gerais. 18 anos de experiência.
27	Especialista	Notório saber	Jurista	Advogado da União. Mestre em Direito. Especialista em Direito Tributário e Direito Jurídico. Coordenador de Comissão de Licitações da Consultoria Geral da União. Membro da Câmara Nacional de Uniformização da Consultoria Geral da União. Palestrante. Escritor de Livros. 20 anos de experiência. Parecerista
28	Contratante	IFTM	Contador	Contador de Órgão Público do Estado de Minas Gerais. Mestre em Administração. 20 anos de experiência.
29	Controle/Justiça	TCU	Ministro	Ministro do TCU. Mestre em Direito
30	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de Contabilidade de grande porte situado em Minas Gerais com abrangência nacional. 20 anos de experiência.
31	Empresa	Empresa privada	Diretor Comercial	Diretor Comercial de empresa participante de licitações em âmbito Nacional. Formação em Administração e Processos Gerenciais. 15 anos de experiência.
32	Controle/Justiça	TCU	Auditor. Assessor de Ministro	Auditor do TCU. Escritor de Livro. Assessor de Ministro do TCU.
33	Contratante	IFTM	Gestor de Compras	Gestor de Compras. Formação em Administração Pública. 10 anos de experiência.
34	Contratante	UFU	Gestor de Compras	Mestre em Administração Pública com 30 anos de experiência em Gestão de Contratações Públicas.

				Diretor de Compras de órgão público federal.
35	Contratante	Colégio Militar – MG	Gestor de Compras	Advogado. Mestre em Direito e Doutorando em Contabilidade com 12 anos de experiência em Gestão de Licitações. Palestrante e instrutor da ENAP. Autor de livros. Professor de Direito Administrativo.
36	Contratante	USP	Contador	Mestre em Ciências Contábeis. Doutorando em Ciências Contábeis. Publicou diversos artigos acadêmicos. Atua na área de licitações.

Apêndice B - Instrumento utilizado na Análise Documental

Quadro 7 - Instrumento utilizado para a realização da análise documental.

Item	Construto	Variável	Descrição	Fundamento	Fonte da informação/ Operacionalização	Análise 1 - No edital ou processo	Análise 2 - Independente da previsão no edital, a regra foi atendida?
1	Relevância (valor preditivo) / Comparabilidade	Qualificação Profissional (Edital)	O profissional da contabilidade participou da elaboração do edital, na definição das exigências da etapa de qualificação econômico-financeira?	Decreto-Lei nº 9.245/46, Art. 25; Resolução CFC 560/1983, Art. 3º determina que a análise de balanços e a determinação da capacidade econômica das entidades são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade . As exigências têm que guardar relação com o objeto da licitação em prol da utilidade informacional.	Edital de licitação / Processo de licitação. Verificação da existência de contadores na comissão de licitação, conferindo se necessária, com o nome no site do respectivo CRC.	() sim () não	() sim () não
2	Representação Fidedigna (informação completa)	Contratos	A empresa enviou termo, informando a relação de todos os contratos em que é parte contratada? Mencionando os valores mensais, totais e o período de vigência?	Avaliar a capacidade operativa da empresa frente a todos os compromissos que a mesma detém e que poderão afetar a contratação atual.	Declaração Verificar os valores mensais e totais pactuados, o período de vigência de cada contrato com os valores e o período de vigência da contratação em curso.	() sim () não	() sim () não

3	Representação Fidedigna (informação completa) / Comparabilidade	Tempo_DC	Foram apresentadas demonstrações contábeis de quantos exercícios?	Necessário para a realização da Análise Horizontal e Vertical. AH: Análise temporal das contas individuais e dos grupos de contas. AV: analisa a variação de uma conta em relação a outra e sua representatividade em relação ao total ou subtotal	Demonstrações Contábeis Verificar a referência de período das Demonstrações Contábeis.		
4	Tempestividade	Tempo_DC	Caso a data da última demonstração contábil seja superior a 6 (meses), apresentaram-se demonstrações parciais assinadas pelo contador?	Sob a característica da relevância, a informação contábil mais antiga é menos útil.	Demonstrações Contábeis Verificar a data de encerramento da última demonstração contábil. Caso for superior a 6 meses, exigir DC parciais.	Tempo em meses entre a publicação das DC e o inscrição no processo ()	Tempo em meses entre a publicação das DC e o inscrição no processo ()
5	Relevância/ Representação Fidedigna	Qualificação Profissional (Contabilidade)	Todas as Demonstrações Contábeis foram apresentadas, considerando o tipo e o porte da empresa na forma da lei com respectivos termos de abertura e encerramento, assinado pelo representante legal da empresa e pelo contador com registro no CRC?	Normas Brasileiras de Contabilidade - CPC 00/ (NBC 26 (R3), NBC TG 1000 (R1), ITG 1000. Necessidade de avaliar a consistência das contas entre os diferentes demonstrativos.	Demonstrações Contábeis. Verificar quais as Demonstrações Contábeis obrigatórias para cada tipo e porte da empresa segundo as determinações das NBC.	() sim () não	() sim () não

6	Representação Fidedigna (livre de erro material)	SPED (fraudes)	O número de protocolo de envio das Demonstrações Contábeis para a Receita Federal via SPED foi confirmado via consulta do portal do SPED?	IN RFB nº 1.876/2019 (SPED Fiscal)	Demonstrações Contábeis. Conferir o nº protocolo que consta nas Demonstrações Contábeis com o nº que consta no site do SPED fiscal para verificar se as demonstrações analisadas são válidas.	() sim () não	() sim () não
7	Representação Fidedigna (livre de erro material)	Parecer da Auditoria	As Demonstrações Contábeis foram auditadas?	Para contratações de valor relevante, as Demonstrações Contábeis devem se sujeitar a auditoria nas principais contas: Receitas e obrigações com Terceiros.	Verificação do parecer de auditoria/ circularização das principais contas, receitas e obrigações com terceiros.	() sim () não	() sim () não
8	Representação Fidedigna (completa)	Notas Explicativas	As Demonstrações Contábeis apresentavam notas explicativas?	As notas explicativas são obrigatórias para todo tipo e porte de empresa. Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC 26 (R3), NBC TG 1000 (R1), ITG 1000.	Verificação do rol de documentos apresentados.	() sim () não	() sim () não

9	Representação Fidedigna (livre de erro material)	Fraudes e erros	Verificou a consistência das contas entre as diferentes Demonstrações Contábeis? Foram necessárias reclassificações?	Detecção de possíveis dissimulações, fraudes e erros.	Demonstrações Contábeis. Confronto de saldos de contas entre as diferentes DC. Confrontar, por exemplo, os valores de Lucro Líquido, Depreciação da DRE e DFC. Confronto da conta de Empréstimos de Curto prazo entre BP e DFC. Confronto das contas de capital social e suas variações entre o BP e a DMPL.	Relatar os ajustes realizados.	Relatar os ajustes realizados.
10	Compreensibilidade	Qualificação Profissional (Análise)	A comprovação das exigências na etapa de qualificação econômico-financeira foi realizada por profissional da contabilidade com registro no CRC?	Decreto-Lei nº 9.245/46, Art. 25. Resolução CFC 560/1983, Art. 3º determina que a análise de balanços e a determinação da capacidade econômica das entidades são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade. As exigências têm que guardar relação com o objeto da licitação em prol da utilidade informacional.	Edital de licitação / Processo de licitação. Verificação no processo de licitação. Contato com o órgão da origem.	() sim () não	() sim () não
11	Relevância (valor preditivo) / Comparabilidade	Liquidez Corrente	O índice de Liquidez Corrente (LC) mantém relação com os	Capacidade da empresa de arcar com os compromissos assumidos no curto	Demonstrações Contábeis e Instituto Assaf Neto / Calcular o índice da empresa e verificar no	Índice LC da empresa () Índice LC do setor ()	Índice LC da empresa () Índice LC do setor ()

			parâmetros setoriais?	prazo. Potencial de financiar suas necessidades de capital de giro. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial.		
12	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	Liquidez Geral	O índice de Liquidez Geral (LG) mantém relação com os parâmetros setoriais?	Capacidade da empresa de arcar com todos os compromissos. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Demonstrações Contábeis e Instituto Assaf Neto /Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial	Índice LG da empresa () Índice LG do setor ()	Índice LG da empresa () Índice LG do setor ()
13	Relevância (valor preditivo) / Comparabilidade	Endividamento	O índice de endividamento mantém relação com os parâmetros setoriais?	Indica a dependência da entidade frente a terceiros. Impacta no risco a que está sujeita. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Demonstrações Contábeis e Instituto Assaf Neto / Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial	Índice Endiv da empresa () Índice Endiv do setor ()	Índice Endiv da empresa () Índice Endiv do setor ()
14	Relevância (valor preditivo)	CCL	A empresa apresenta Capital Circulante Líquido positivo?	As fontes de curto prazo devem ser utilizadas para financiar as aplicações de curto prazo.	Demonstrações Contábeis AC-PC	CCL da empresa ()	CCL da empresa ()
15	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	SG	O índice de Solvência Geral (SG) mantém relação com os parâmetros setoriais?	Capacidade da empresa de fazer frente a suas obrigações correntes e apresentar uma situação patrimonial e uma expectativa de lucros que garantam sua	Demonstrações Contábeis e Instituto Assaf Neto Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o	Índice SG da empresa () Índice SG do setor ()	Índice SG da empresa () Índice SG do setor ()

				sobrevivência no futuro.	parâmetro setorial.		
16	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	ROI	A empresa apresenta ROI (Retorno Operacional sobre o Investimento) de acordo com os parâmetros setoriais?	Sem rentabilidade a continuidade da empresa pode estar comprometida. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Demonstrações Contábeis. Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial.	ROI da empresa () ROI do setor ()	ROI da empresa () ROI do setor ()
17	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	ROE	A empresa apresenta Retorno sobre o PL de acordo com os parâmetros setoriais?	Sem rentabilidade, a continuidade da empresa pode estar comprometida. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Demonstrações Contábeis. Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial.	RPL da empresa () RPL do setor ()	RPL da empresa () RPL do setor ()
18	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	MO	A empresa apresenta Margem Operacional de acordo com os parâmetros setoriais?	Sem rentabilidade a continuidade da empresa pode estar comprometida. Os índices são mais bem compreendidos quando se estabelecem parâmetros de comparações.	Demonstrações Contábeis. Calcular o índice da empresa e verificar no Instituto Assaf Neto o parâmetro setorial.	MOP da empresa () MOP do setor ()	MOP da empresa () MOP do setor ()
19	Relevância (valor preditivo)/Comparabilidade	Verificação de Inconsistências	Realizou-se análise horizontal e vertical das Demonstrações Contábeis apresentadas?	Avaliar tendências e representatividade das contas. Detecção de possíveis dissimulações, fraudes e erros.	Demonstrações Contábeis AH: Estabelecer como parâmetro 100, as contas ano do ano mais antigo e fazer regra de três para os períodos subsequentes. AV: Verificar, em cada ano, a representatividade de cada conta em relação	() sim () não	() sim () não

					ao total ou subtotal, como a receita líquida, por exemplo.		
--	--	--	--	--	--	--	--

Apêndice C - Síntese da Análise Documental realizada nos Processos Licitatórios

Quadro 8 - Síntese da análise documental realizada nos processos licitatórios.

SÍNTESE DOS CONTRATOS								
ITEM	CASO UFU			CASO UFOP			CASO IFTM	
	CON1	CON2	CON3	CON1	CON2	CON3	CON1	CON2
Modalidade da licitação	Pregão Eletrônico	Tomada de Preços	Concorrência	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico
Objeto da licitação	Mão de obra terceirizada	Construção Civil Reforma	Construção Civil -Obra	Mão de obra terceirizada	Mão de obra terceirizada	Mão de obra terceirizada	Mão de obra terceirizada	Mão de obra terceirizada
QEF - Características gerais	LC; LG; SG >1	LC \geq 1,5; LG \geq 1,5; END \leq 0,5	LG; LC; SG>1	LC; LG; SG >1	LC; LG. SG; ET>1	LC; LG; SG >1	LC; LG; SG >1	LC; LG; SG >1
QEF - exigências adicionais	CCL ou CG>16,66% do vr. contrato	-	-	Se não cumprir com a exigências dos índices, comprovar PL \geq a R\$304.000,00	-	PL>R\$101.000,00	CCL ou CG>16,66% do vr. contrato	CCL ou CG>16,66% do vr. contrato
	PL>10% do vr. Contrato						PL>10% do vr. Contrato	PL>10% do vr. Contrato
	PL>1/12 do vr. total dos contratos com a empresa						PL>1/12 do vr. total dos contratos com a empresa	PL>1/12 do vr. total dos contratos com a empresa
Duração do contrato (em meses)	9	11	6	4	9	3	8	7
Motivo da rescisão unilateral	Não cumprimento de obrigações trabalhistas.	Abandono de obra (empresa alegrou problemas financeiros).	Inexecução contratual, atrasos, falta de recolhimento de INSS.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.	Empresa encerrou as atividades.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.

SÍNTESE DOS CONTRATOS							
ITEM	CASO UFLA				CASO UFV		CASO UFMG
	CON1	CON2	CON3	CON4	CON1	CON2	CON1
Modalidade da licitação	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Concorrência	Pregão Eletrônico	Pregão Eletrônico	Concorrência
Objeto da licitação	Construção Civil - Obra	Construção Civil -Obra	Construção Civil -Obra	Construção Civil - Obra	Mão de obra terceirizada	Mão de obra terceirizada	Construção Civil -Obra
QEF - Características gerais	LC; LG; SG >1	LC; LG; SG >1	LC; LG; SG >1				
QEF - exigências adicionais	PL Mínimo de R\$3.826.963,00	Patrimônio Líquido Mínimo de R\$ 324.914,00	Patrimônio Líquido Mínimo de R\$ 320.477,00	PL Mínimo de R\$3.826.963,00	CCL ou CG>16,66% do vr. contrato	CCL ou CG>16,66% do vr. contrato	PL mínimo de 10% de R\$7.603.179,43
					PL>10% do vr. Contrato	PL>10% do vr. Contrato	
					PL>1/12 do vr. total dos contratos com a empresa	PL>1/12 do vr. total dos contratos com a empresa	
Duração do contrato (em meses)	17	16	15	24	4	30	17
Motivo da rescisão unilateral	Inexecução do objeto. Atrasos e paralisação da obra.	Inexecução do objeto. Atrasos e paralisação da obra.	Inexecução do objeto. Atrasos e paralisação da obra.	Inexecução do objeto. Atrasos e paralisação da obra.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.	Não cumprimento de obrigações trabalhistas. Falta de pgto de salários e recolhimento de encargos.	Inexecução do objeto. Atrasos e paralisação da obra.

Apêndice D – Relatório da Análise Documental referente aos Estudos de Casos

Caso 1: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Nº Contrato analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa vencedora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, conforme propõem Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 9 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2016.

Balanço Patrimonial em 31.12.2016					
ITEM	VALOR	AV	ITEM	VALOR	AV
Ativo Circulante	546.037,39	86,9	Passivo Circulante	77.271,86	12,3
Caixa	9.891,82	1,5	Fornecedores	55.359,56	8,8
Clientes	312.365,32	49,7	Impostos Federais a Recolher	14.524,99	2,3
Bancos	136.326,40	21,7	Impostos Estaduais a Recolher	495,00	0,1
Aplicações Financeiras	72.324,65	11,5	Impostos Municip.a Recolher	6.247,31	1,0
Capitalização	15.129,20	2,4	Encargos Sociais a Recolher	645,00	0,1
Ativo não Circulante	82.241,32	13,0	Passivo Não Circulante	5.000,00	0,8
Ativo R.Longo Prazo	17.263,00	2,7	Empréstimos de Longo Prazo	5.000,00	0,8
- Créditos Judiciais	17.263,00	2,7			0,0
Ativo Imobilizado	64.978,32	10,3	Patrimônio Líquido	546.006,85	86,9
- Máq.Equipamentos	3.564,32	0,5	Capital Social	88.000,00	14,0
- Veículos	47.594,00	7,5	Reserva de Impostos a Recuperar	242.000,00	38,5
- Móveis e Utensílios	6.453,00	1,0	Lucros Acumulados	216.006,85	34,4
- Instalações	4.500,00	0,7			
- Equip.de computação	2.867,00	0,4			
Total Ativo	628.278,71	100,0	Total Passivo	628.278,71	100,0

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2019).

Quadro 10 - Caso 1 (UFU) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado – 31.12.2016.

Demonstração do Resultado – 31.12.2016		
ITEM	VALOR	AV
Receita Bruta de Vendas	2.931.531,66	
Receita Bruta de Serviços	8.284,97	
(-) Dedução de Vendas	452.264,87	
(=) Receita Líquida	2.487.551,76	100,0
(-) CMV	1.683.163,37	67,7
(=) Lucro Bruto	804.388,39	32,3
(-) Despesas com Vendas	99.646,26	4,0
(-) Despesas Administrativas	50.561,45	2,0
(-) Outras despesas operacionais	14.339,29	0,6
(=) Lucro Operacional	639.841,39	25,7
(-) Contribuição Social	33.582,08	1,4
(=) Lucro Antes do IR	606.259,31	24,4
(-) IRPJ	39.890,64	1,6
(=) Lucro Líquido do Exercício	566.368,67	22,8

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU,2019).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No caso do Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, em relação à Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no grupo Ativos Circulante do Balanço Patrimonial, que a conta “Clientes” representa 49,72% do Ativo Total, não sendo qualquer explicação mencionada pela empresa por meio de Notas Explicativas ou outro relatório que justificasse o expressivo valor. Nota-se também a existência da conta Capitalização no Ativo Circulante sem que se saiba qual o prazo de realização dessa conta. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo do índice de liquidez corrente.

No grupo Ativo Não Circulante, a conta “Créditos Judiciais” não apresentou detalhamento ou maiores informações, tais como, o direito a que se refere, o número do processo, a esfera judicial etc. A ausência de notas explicativas impede o usuário de avaliar se o registro da conta estaria sendo feito adequadamente.

No Patrimônio Líquido, há outra informação relevante e que não foi explicada. Trata-se da conta “Reserva de Impostos a Recuperar”, que representa 38,5% do total do Passivo.

Não fica claro também se os valores já estão representados no PL, sendo ainda mais grave ao considerar a sua magnitude. Para dirimir essas dúvidas, seria necessário verificar as notas explicativas, o que poderia contribuir para que a informação estivesse completa. A sua preparação pelas empresas é obrigatória para todo o tipo e porte de empresas, conforme prevê a NBC 26 (R3), NBC TG 1000 (R1) E ITG 1000, sendo todas essas normas emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Na análise vertical da Demonstração do Resultado, destaca-se a representatividade do Lucro Líquido. A referida empresa apresentou percentual equivalente a 22,8% das Receitas Líquidas enquanto a média do setor para o mesmo período ficou abaixo de 10% (B3, 2019).

Outro ponto importante se refere a que a empresa apresentou a conta “Receita Bruta de Vendas” com saldo no valor de R\$2.931.531,66. Entretanto, no cadastro nacional da pessoa jurídica, a empresa não apresenta permissão para atuar em atividades que não sejam de prestação de serviços, tanto na atividade econômica principal quanto na secundária. Além disso, a empresa não apresentou explicações para esse fato. O valor apresentado na conta “Receita Bruta de Serviços” corresponde a R\$8.284,97. Entretanto, a empresa detém outros contratos com outras empresas cujos recebimentos totalizam valores superiores àqueles que constam na demonstração do resultado. Desse modo, nota-se a inconsistência entre os valores de receitas apresentados na Demonstração do Resultado e os valores declarados pela empresa.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro. Por esse motivo, não foi possível obter as demonstrações de outros exercícios para realizar a análise horizontal.

Tratando-se da análise por meio dos índices econômico-financeiros, observou-se que as Demonstrações Contábeis apresentadas se referem ao ano de 2016, porém a empresa apresentou os cálculos dos índices referentes às Demonstrações Contábeis de 2015, as quais, na verdade, não constam no processo. Os índices apresentados, portanto, estão todos incorretos, dado que se referem a Demonstrações Contábeis de exercício anterior à data base das demonstrações apresentadas.

Caso 1: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Nº Contrato analisado: 02

A seguir, com base nas informações da empresa vencedora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 11 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2014.

Balanço Patrimonial em 31.12.2014.					
ITEM	VALOR	AV	ITEM	VALOR	AV
Ativo Circulante	175.942,88	100,0	Passivo Circulante	42.671,59	24,3
Disponibilidades	175.942,88	100,0	Débitos sociais	36.866,9	20,9
			Outros débitos	5.804,7	3,3
			INSS a Recolher	35.980,68	20,4
			FGTS a Recolher	815,43	0,4
			Contr. Federais a Recolher	36,22	0,02
			Contr. Assist. a Recolher	34,35	0,02
Ativo não Circulante		0,0	Passivo Não Circulante	0,00	0,0
Realizável a Longo Prazo		0,0			
Investimentos					
Imobilizado		0,0	Patrimônio Líquido	133.271,29	75,7
Intangível			Capital Social	200.000,00	113,7
		0,0	Prejuízos Acumulados	-66.728,71	-37,9
Total do Ativo	175.942,88	100,0	Total do Passivo	175.942,88	100,0

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2014).

Quadro 12 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 2: Demonstração do Resultado em 31.12.2014.

Demonstração do Resultado		
ITEM	VALOR	AV
Receita Bruta de Vendas		
Receita Bruta de Serviços	8.884,70	
(-) Dedução de Vendas	0,00	
(=) Receita Líquida	8.884,70	100,0
(-) CMV	0,00	
(=) Lucro Bruto	8.884,70	100,0
(-) Despesas Administrativas	1.448,00	20,0
(-) Despesas Operacionais	68.589,93	770,0
(-) Despesas Tributárias	3.437,75	40,0
(=) Lucro Operacional	-64.590,98	-730,0
(=) Lucro Antes do IR e CSLL	-64.590,98	-730,0
(=) Lucro Líquido do Exercício	-64.590,98	-730,0

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2014).

Primeiramente, observa-se a precariedade informacional nas demonstrações apresentadas, visto que o Balanço Patrimonial apresenta o grupo Ativo com saldo apenas na conta “Caixa” com 100% dos recursos. Além disso, surgem questionamentos para o fato de não haver lançamentos nas contas de Ativos Não Circulantes, principalmente, no subgrupo de imobilizado. Na Demonstração do Resultado, não foram apresentados os custos das mercadorias vendidas (CMV) e/ou dos serviços prestados (CSP). Além disso, embora a empresa seja uma construtora com vários contratos em andamento, nota-se a omissão de receitas e custos relativos aos demais contratos apresentados pela empresa no ato da contratação.

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. Em se tratando do Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, no caso da Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Ademais, a empresa apresentou “Prejuízos Acumulados” com valor relevante, representando 37,9% do total do Passivo. Assim, conforme apontado, notam-se várias inconsistências no Balanço Patrimonial que não estão de acordo com o CPC PME aprovado pela Resolução CFC N. 1.255/09, tais como: falta de apresentação das contas elementares do Balanço Patrimonial: (a) caixa e equivalentes de caixa; (b) contas a receber e outros recebíveis; (c) ativos financeiros; (d) estoques; (e) ativo imobilizado; (f) ativos intangíveis; (g) investimentos; (h) fornecedores e outras contas a pagar; (i) passivos (j) provisões, dentre outras.

Tratando-se da Demonstração do Resultado, nota-se que a empresa apresentou registros da conta de “Receita de Serviços” no valor de R\$ 8.884,70. Esse valor é inferior em se tratando da realidade econômica da empresa, pois foi apresentada por ela, no ato da contratação, a relação de contratos dos quais faz parte como contratada, cujos valores são superiores ao apresentado na conta de “Receita de Serviços” da Demonstração do Resultado. Desse modo, nota-se a inconsistência entre os valores de receitas apresentados na Demonstração do Resultado e os valores declarados pela empresa. Assim, a empresa apresentou prejuízos acumulados em torno de sete vezes o valor de suas receitas, ou seja, R\$64.590,98. Nesse sentido, seria importante que a legislação permitisse que fosse realizada a análise de rentabilidade da empresa.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior

profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 1: Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Nº Contrato analisado: 03

A seguir, com base nas informações da empresa vencedora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como apontado por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 13 - Caso 1 (UFU) - Contrato Nº 3: Balanço Patrimonial em 31.12.2008.

ITEM	VALOR	AV	ITEM	VALOR	AV
Ativo Circulante	2.545.011,57	87,6	Passivo Circulante	2.409.925,47	83,0
Caixa e Bancos	341.223,50	11,7	Fornecedores	374.145,57	12,9
Caixa e Bancos - SCP	85,09	0,0	Fornecedores - SCP	27.915,76	1,0
Clientes	463.166,18	15,9	Empréstimos/Financiamentos	1.490.302,18	51,3
Clientes - SCP	125.843,35	4,3	Obrigações soc./sal.totais	225.844,13	7,8
Contas a Receber	294.193,21	10,1	Obrigações sociais e salariais	9.023,55	0,3
Impostos a Recuperar	73.561,78	2,5	Obrigações Fiscais	188.123,74	6,5
Adiant. a funcionários	582,66	0,02	Obrigações Fiscais - SCP	92.500,04	3,2
Adiant. a fornecedores	430.427,24	14,8	Outros valores a pagar	2.070,54	0,1
Adiant. a fornecedores - SCP	85,77	0,0			
Outros valores a receber	360.164,13	12,4	Passivo Não Circulante	31.919,40	1,1
Outros valores a receber -	85,77	0,0	Obrigações Fiscais	31.919,40	1,1
Estoque de imóveis	228.118,05	7,8	Result. de Exerc. Futuros	78.758,37	2,7
Estoque de imóveis - SCP	227.474,84	7,8	Resultados de Exerc.Futuros	78.758,37	2,7
Ativo não Circulante	357.414,88	12,3	Patrimônio Líquido	381.823,21	13,2
Realizável a Longo Prazo	5.089,99	0,2	Capital Social	960.000,00	33,1
Investimentos	200,00	0,01	Capital Social - SCP	195.037,26	6,7
Imobilizado	352.124,89	12,1	Prejuízos Acumulados	-525.810,45	-18,1
			Prejuízos Acumulados - SCP	-247.403,60	-8,5
Total do Ativo	2.902.426,45	100,0	Total do Passivo	2.902.426,45	100,0

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2009).

Quadro 14 - Caso 1 (UFU) - Contrato N° 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2008.

Demonstração do Resultado				
ITEM	Vr. I	Vr. II	Total	AV
Receita Bruta de Serviços	6.337.658,28		6.337.658,28	
Receita da Venda de Imóveis		1.269.009,90	1.269.009,90	
Total Receitas Brutas			7.606.668,18	
(-) Impostos Incidentes	-302.634,45	-46.318,88	-348.953,31	
Receita Operacional Líquida	6.035.023,83	1.222.691,02	7.257.714,87	100,0
(-) Custo dos Imóveis/ Serviços	-5.788.555,38	-1.474.315,60	-7.262.870,98	-100,1
Lucro Bruto	246.468,45	-251.624,58	-5.156,11	-0,1
Despesas Gerais/Administrativas	-231.288,94	-1.870,26	-233.159,10	-3,2
Resultado Financeiro	-398.248,38		-398.248,38	-5,5
Outras Receitas Operacionais	19.043,53		19.043,53	0,3
Resultado Part. Outras Sociedades	-1.632,66		-1.632,66	0,0
Resultado Antes dos Impostos	-365.658,00	-253.494,72	-619.152,72	-8,5
(-) Imposto de Renda	-116.913,98	-15.228,12	-132.142,10	-1,8
(-) Contribuição Social	-72.503,27	-13.705,32	-86.208,59	-1,2
Resultado do Período	-555.075,25	-282.428,16	-837.503,41	-11,5

Fonte: Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2009).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No que tange ao Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, no caso da Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no grupo de Ativos Circulantes do Balanço Patrimonial, que as contas “Adiantamentos a Funcionários” e “Adiantamentos a Fornecedores” representam em torno de 15% do total do Ativo. Esse fato precisaria ser mais bem detalhado ou explicado, pois se considera o montante relevante. Entretanto, a empresa não apresentou notas explicativas ou outra justificativa para o fato. Outra conta do ativo que cabe destacar é a conta “Outros Valores a Receber” que representa 12,41% do total do Ativo. Essa conta precisaria ser mais bem detalhada, pois ela apresenta um percentual de relevância no subgrupo do Ativo Circulante, o que traz impactos para a análise financeira da empresa, tal como na análise da necessidade de capital de giro. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter

realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo do índice de liquidez corrente e do índice de liquidez geral.

No subgrupo Passivo Circulante, a conta “Empréstimos e Financiamentos” representa 51,3% do total do Ativo, indicando que a empresa depende de forma relevante de capital oneroso para financiar suas operações no curto prazo, impactando nos indicadores relacionados ao capital de giro da empresa, como a necessidade de capital de giro e do saldo em tesouraria da empresa.

No Patrimônio Líquido, nota-se que as contas de “Prejuízos Acumulados” representam em torno de 26% do total do Passivo e do Patrimônio Líquido, indicando que as atividades da empresa estão com falta de rentabilidade. Para dirimir essas dúvidas, seria necessário verificar as notas explicativas, o que poderia contribuir para que a informação fosse completa. A sua preparação pelas empresas é obrigatória para todo o tipo e porte de empresas, conforme prevê a NBC 26 (R3), NBC TG 1000 (R1) E ITG 1000.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 2: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Nº Contrato analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa vencedora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como citado por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 15 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.

Balanço Patrimonial - 31.12.2012					
ITEM	VR	AV	ITEM	VR	AV
Ativo Circulante	69.172.352,08	87,3	Passivo Circulante	53.432.273,34	67,4
Disponibilidades	17.160.087,61	21,6	Fornecedores	77.886,31	0,10
Caixa	36.794,08	0,05	Obrigações Trabalhistas	12.338.465,19	15,5
Bancos conta Movimento	1.729.767,32	2,1	Obrigações Sociais	3.908.911,20	4,9
Aplicação de Liq. Imediata	15.393.526,21	19,4	Tributos a Recolher	9.377.258,97	11,8
Clientes -	44.568.322,43	56,2	Financiamentos Emp.	25.892.973,02	32,6
Estoques	3.325.126,11	4,2	Passivo não Circulante	9.832.406,63	12,4
Impostos a Recuperar	2.321.172,86	2,9	Financiamentos	641.020,77	0,8
Adiantamentos	938.744,64	1,1	Parcelamento de Tributos	9.191.385,86	11,6
Despesas Antecipadas	1.898,73	0,00			
Empréstimos a Terceiros	3.492,29	0,00			
Ativo não Circulante	6.653.199,46	8,4	PAT. LÍQUIDO	15.965.657,17	20,1
Clientes	3.243.840,46	4,09	Capital Social	15.965.657,17	20,1
Ativo Imobilizado	3.404.785,60	4,3	Lucros Acumulados	90,06	0,00
Ativo Diferido	3.265,00	0,00	Resultado do Exercício	8.094.308,11	10,2
TOTAL ATIVO	79.230.337,14	100,0	TOTAL PASSIVO	79.230.337,14	100,00

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2013).

Quadro 16 - Caso 2 (UFOP) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2012.

Demonstração do Resultado em 31.12.2012		
Receita Operacional Bruta	329.516.511,68	
Prestação de Serviços	327.843.448,41	
Outras Receitas Operacionais	237.598,09	
Receita Financeira	929.754,55	
Outras Receitas não Operacionais	505.710,63	
(-) Deduções da Receita Bruta	42.876.308,15	
(-) Pis	5.336.936,21	
(-) Cofins	24.585.459,82	
(-) ISSQN	12.953.912,12	
Receita Líquida	286.640.203,53	100,0
(-) Custos	258.706.500,62	90,3
(=) Lucro Bruto	27.933.702,91	9,7
(-) Despesas administrativas	7.225.185,80	2,5
(-) Impostos, Taxas e Contribuições	169.499,77	0,1
(-) Despesas financeiras	7.769.921,06	2,7
(-) Serviços prestados por terceiros	111.810,56	0,0
Resultado operacional	12.657.285,72	4,4
Resultado antes das provisões tributárias	12.657.285,72	4,4
(-) Provisões tributárias	4.324.381,61	1,5
(-) Provisões IRPJ	3.176.515,89	1,1
(-) Provisões CSLL	1.147.865,72	0,4
Lucro ou Prejuízo do Exercício	8.332.904,11	2,9

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2013).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. Quanto ao Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, quanto à Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no Balanço Patrimonial, que a somatória dos saldos das contas “Clientes” do Ativo Circulante mais o saldo da mesma conta no “Ativo não Circulante” representa o percentual de 60,34%. Para que essa informação se mostre com maior nível de confiabilidade, considerando que as demonstrações não são auditadas, seria necessário que fosse acompanhada das Notas Explicativas que discriminasse, pelo menos, os principais credores.

No Passivo Circulante, a empresa apresenta saldo na conta “Financiamento e Empréstimos” com a representação de 32,68% do total do Passivo. Assim como na conta de “Clientes” do Ativo, essa conta precisaria de um maior nível de detalhamento para que fosse possível compreender a qualidade da dívida, em termos de taxas de juros, bem como quem são os principais credores da mesma, pois denota um valor relevante e, por ser de curto prazo, teoricamente, uma dívida mais cara pode ensejar maior nível de risco à empresa. Já no “Passivo não Circulante”, destaca-se a conta “Parcelamento de Tributos”, que detém um percentual de 11,60% e não foi mencionado a quais tributos se refere e a qual ente federativo está relacionado. Em ambos os casos, as Notas Explicativas também seriam úteis para proporcionar maior compreensão dos fatos.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 2: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Nº Contrato analisado: 02

A seguir, com base nas informações da empresa vencedora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, conforme proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 17 - Caso 2 (UFOP) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2016.

Balanço Patrimonial em 31.12.2016					
ITEM	VALOR	AV	ITEM	VALOR	AV
Ativo Circulante	546.037,39	86,9	Passivo Circulante	77.271,86	12,3
Caixa	9.891,82	1,5	Fornecedores	55.359,56	8,8
Clientes	312.365,32	49,7	Impostos Federais a Recolher	14.524,99	2,3
Bancos	136.326,40	21,7	Impostos Estaduais a Recolher	495,00	0,1
Aplicações Financeiras	72.324,65	11,5	Impostos Municip.a Recolher	6.247,31	1,0
Capitalização	15.129,20	2,4	Encargos Sociais a Recolher	645,00	0,1
Ativo não Circulante	82.241,32	13,0	Passivo Não Circulante	5.000,00	0,8
Ativo Real Longo Prazo	17.263,00	2,7	Empréstimos de Longo Prazo	5.000,00	0,8
- Créditos Judiciais	17.263,00	2,7			0,0
Ativo Imobilizado	64.978,32	10,3	Patrimônio Líquido	546.006,85	86,9
- Máq. Equipamentos	3.564,32	0,5	Capital Social	88.000,00	14,0
- Veículos	47.594,00	7,5	Reserva de Impostos a Recuperar	242.000,00	38,5
- Móveis e Utensílios	6.453,00	1,0	Lucros Acumulados	216.006,85	34,4
- Instalações	4.500,00	0,7			
- Equip.de computação	2.867,00	0,4			
Total Ativo	628.278,71	100,0	Total Passivo	628.278,71	100,0

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2017).

Quadro 18 - Caso 2 (UFOP) - Contrato N° 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2016.

Demonstração do Resultado – 31.12.2016		
ITEM	VALOR	AV
Receita Bruta de Vendas	2.931.531,66	
Receita Bruta de Serviços	8.284,97	
(-) Dedução de Vendas	452.264,87	
(=) Receita Líquida	2.487.551,76	100,0
(-) CMV	1.683.163,37	67,7
(=) Lucro Bruto	804.388,39	32,3
(-) Despesas com Vendas	99.646,26	4,0
(-) Despesas Administrativas	50.561,45	2,0
(-) Outras despesas operacionais	14.339,29	0,6
(=) Lucro Operacional	639.841,39	25,7
(-) Contribuição Social	33.582,08	1,4
(=) Lucro Antes do IR	606.259,31	24,4
(-) IRPJ	39.890,64	1,6
(=) Lucro Líquido do Exercício	566.368,67	22,8

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2017).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No caso do Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, no que tange à Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no grupo Ativos Circulantes do Balanço Patrimonial, que a conta “Clientes” representa 49,72% do Ativo Total, não tendo sido mencionada qualquer explicação por parte da empresa por meio de Notas Explicativas ou outro relatório que justifique o expressivo valor. Nota-se também a existência da conta Capitalização no Ativo Circulante, sem que se saiba qual o prazo de realização dessa conta. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo do índice de liquidez corrente.

No grupo Ativo Não Circulantes, a conta “Créditos Judiciais” não apresentou detalhamento ou maiores informações, tais como, o direito a que se refere, número do

processo, esfera judicial etc. A ausência de notas explicativas impede o usuário de avaliar se o registro da conta estaria sendo feito adequadamente.

No Patrimônio Líquido, há outra informação relevante e que não foi explicada. Trata-se da conta “Reserva de Impostos a Recuperar”, que representa 38,5% do total do Passivo. Além disso, não fica claro se os valores já estão representados no PL e, ainda mais grave, ao considerar a sua magnitude. Para dirimir essas dúvidas, seria necessário verificar as notas explicativas, o que poderia contribuir para que a informação fosse completa. A sua preparação pelas empresas é obrigatória para todo o tipo e porte de empresas, como prevê a NBC 26 (R3), NBC TG 1000 (R1) E ITG 1000.

Na análise vertical da Demonstração dos Resultados, destaca-se a representatividade do Lucro Líquido. A referida empresa apresentou percentual equivalente a 22,8% das Receitas Líquidas enquanto a média do setor para o mesmo período foi abaixo de 10% (B3, 2019). O setor de construção civil brasileiro passou por desaquecimento econômico nesse período e, portanto, um lucro nesse patamar precisa ser mais bem explicado, fato que não ocorreu no ato da licitação.

Outro ponto importante foi que a empresa apresentou saldo na conta “Receita Bruta de Vendas” no valor de R\$2.931.531,66. Entretanto, no cadastro nacional da pessoa jurídica, a empresa não apresenta permissão para atuar em atividades que não sejam de prestação de serviços, tanto na atividade econômica principal quanto na secundária. Sobre esse aspecto, a empresa não apresentou quaisquer explicações. O valor apresentado na conta “Receita Bruta de Serviços” corresponde a R\$8.284,97. Entretanto, a empresa detém outros contratos com outras empresas cujos recebimentos totalizam valores superiores àqueles que constam na Demonstração do Resultado. Desse modo, nota-se a inconsistência entre os valores de receitas apresentados na Demonstração do Resultado e os valores declarados pela empresa.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 2: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

Nº Contrato analisado: 03

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 19 - Caso 3 (UFOP) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.

Balanço Patrimonial - Empresa Alpha em 31.12.2012					
Ativo		AV	Passivo		AV
Ativo Circulante	296.607,2	75,4	Passivo Circulante	45.607,9	11,6
Bancos	148.167,4	37,7	Impostos e Contrib. a Recolher	14.299,1	3,6
Estoques de Insumos	7.591,8	1,9	Salários a pagar	25.856,0	6,6
Clientes	126.800,0	32,2	Provisões IR	5.452,8	1,4
INSS a Compensar	14.048,0	3,6			
Ativo não Circulante	96.600,0	24,6	Patrimônio Líquido	347.599,3	88,4
Ativo Imobilizado	96.600,0	24,6	Capital Social	5.000,0	1,3
			Reservas de Capital	261.527,6	66,5
			Lucros Acumulados	81.071,6	20,6
Total	393.207,2	100,0	Total	393.207,2	100,0

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2013).

Quadro 20 - Caso 3 (UFOP) - Contrato Nº 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2012.

Demonstração do Resultado - Empresa Alpha Ltda		
Item	Valor	AV
Receita Líquida de Vendas	728.093,00	100,0
Venda de Prestação de Serviços		
(-) Impostos incidentes	114.218,04	15,7
(=) Receita Líquida de Vendas	613.874,96	84,3
(-) Despesas Operacionais	271.275,71	37,3
(-) Material de Uso e Consumo	3.444,50	0,5
(-) Remunerações e Encargos	267.831,21	36,8
Lucro do Exercício	342.599,25	47,1

Fonte: Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, 2013).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No que diz respeito ao Balanço

Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, no caso da Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no Balanço Patrimonial, que as contas “Bancos conta Movimento” e “Clientes” do Ativo Circulante totalizam o percentual de 69,9%. Em função da relevância, esta representatividade, precisaria ser mais bem esclarecida, por meio de informações complementares, tais como: para o saldo da conta de Bancos conta Movimento, o extrato bancário de todas as contas, e para a conta de Clientes, os nomes dos principais clientes com os respectivos contratos ou documentos hábeis. Para que esta informação se mostre com maior nível de confiabilidade, considerando que as demonstrações não são auditadas, seria necessário que fosse acompanhada das Notas Explicativas que discriminasse pelo menos os principais credores. Na Demonstração do Resultado, destaca-se o percentual relevante do Lucro Líquido, perfazendo 47,1%, uma rentabilidade alta para qualquer atividade empresarial.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 3: Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM)

Nº contrato analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como lecionado por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 21 - Caso 3 (IFTM) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2013.

Balanço Patrimonial - Automatic Serviços Ltda - 31.12.2013					
Item	Vr.	AV	Item	Vr.	AV
Ativo Circulante	1.480.883,4	93,3	Passivo Circulante	74.518,9	4,7
Caixa	1.430.883,4	90,1	Fornecedores nacionais	29.667,0	1,9
Bancos c/ mov.	50.000,0	3,1	Empréstimos e financ.	2.652,4	0,2
			Salário a pagar	32.613,0	2,1
Ativo Não Circulante	106.967,4	6,7	FGTS a pagar	4.869,8	0,3
Imobilizado	248.458,0	15,6	INSS a pagar	4.716,8	0,3
Máquinas e equip.	242.000,0	15,2			
Móveis e utens.	6.458,0	0,4	Patrimônio Líquido	1.513.331,8	95,3
(-) Dep. Acum.	141.490,6	8,9	Capital Social	1.000.000,0	63,0
			Reservas de lucros	44.885,4	2,8
			Resultado do Exercício	468.446,4	29,5
Total Ativo	1.587.850,7	100,0	Total Passivo	1.587.850,7	100,0

Fonte: Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM, 2014).

Quadro 22 - Caso 3 (IFTM) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2013.

Demonstração do Resultado - 31.12.2013		
Item	Valor	AV
Receita líquida	1.069.205,44	100,0
Custos dos serviços prestados	54.288,66	5,1
Lucro Bruto	1.014.916,78	94,9
Despesas Operacionais	546.470,75	51,1
Despesas trabalhistas	541.416,96	50,6
Salário	453.169,38	42,4
Férias	4.632,40	0,4
13°	28.469,60	2,7
Rescisão	24.357,82	2,3
Encargos sociais	62.913,37	5,9
INSS	28.055,67	2,6
FGTS	34.857,70	3,3
Despesas gerais	25.334,21	2,4
Energia elétrica	3.489,47	0,3
Combustíveis e lubrificantes	8.917,20	0,8
Serviços de Terceiros PJ	7.563,89	0,7
Taxas diversas	3.331,17	0,3
Despesas financeiras	578,06	0,1
Despesas de juros	578,06	0,1
Despesas operacionais tribut	3.189,83	0,3
IOF	198,95	0,0
IPTU	2.990,88	0,3
Despesas bancárias	1.282,50	0,1
Lucro Líquido	468.446,03	43,8

Fonte: Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM, 2014).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. Em relação ao Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, quanto à Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no Balanço Patrimonial, que a conta “Caixa” representa 90% do valor total do Ativo. Em função de sua materialidade, essa conta deveria ser melhor esclarecida, pois consiste em um valor relevante que está deixando de ser aplicado nas operações da empresa ou em aplicações financeiras.

Na Demonstração do Resultado, destaca-se o percentual relevante do Lucro Líquido, que representa 43,8%, o que significa uma alta rentabilidade para qualquer atividade empresarial. Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 3: Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM)

Nº Caso analisado: 02

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 23 - Caso 3 (IFTM) - Contrato N º 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2015.

Balanço Patrimonial em 31.12.2015					
Item	Vr.	AV	Item	Vr.	AV
Ativo Circulante	210.564,34	42,8	Passivo Circulante	114.981,09	23,4
Caixa	85,46	0,02	Reclassific. Disponível	20.825,25	4,2
Contas a Receber	35.877,97	7,3	Fornecedores	11.688,00	2,3
Incentivos Fiscais	694,01	0,1	Salários a pagar	43.069,43	8,7
Adiantamento dos sócios	147.720,81	30,0	Obrigações sociais	20.032,06	4,0
Impostos a recuperar	21.318,28	4,3	Obrigações tributárias	6.855,98	1,4
Conta vinculada	4.867,81	0,9	Empréstimos	12.510,37	2,5
Ativo Não Circulante	280.757,65	57,1	Patrimônio Líquido	375.137,98	76,5
Imobilizado		0,0	Capital social	330.000,00	67,3
Móveis e utensílios	1.939,00	0,3	Lucro do Exercício	45.137,98	9,2
Adiantamento de consórcio	3.134,52	0,6	Prejuízo acumulado	185,10	0,04
Máquinas e equipam	267.003,48	54,3			
Equip. de informática	11.567,00	2,3			
Deprec. Acumulada	-2.886,35	-0,59			
Total Ativo	491.321,99	100,0	Total Passivo	490.119,07	100,0

Fonte: Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM, 2016).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No que diz respeito ao Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total. Registra-se que não foi apresentada a Demonstração do Resultado.

É importante mencionar a licitação foi realizada no ano de 2017 e o Balanço Patrimonial refere-se ao ano de 2015. A explicação reside no fato de que, na data da Licitação, as Demonstrações Contábeis ainda não haviam sido publicadas, portanto a defasagem temporal corresponde a 16 meses. Ainda assim, serão realizadas análises na

referida demonstração em virtude de a mesma ter sido apresentada no órgão competente e ter sido aceita.

Destaca-se que, no Balanço Patrimonial apresentado pela empresa, a conta “Bancos Conta Movimento”, com saldo negativo de R\$ 20.825,25, foi registrada no Ativo Circulante. A situação negativa da conta representa uma obrigação com a instituição financeira e, portanto, foi reclassificada para o Passivo Circulante.

Outra conta que chama a atenção no Ativo Circulante é a conta “Adiantamento a Sócios”, que representa cerca de 30,07% do Ativo Total. Nesse caso, para uma análise mais precisa, seriam necessárias maiores explicações, tais como, o motivo, data de pagamento etc.

Caso 4: Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Nº contrato Analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, foram realizadas a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como propõem Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 24 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2011.

Balanço Patrimonial em 31.12.2011					
ATIVO	VR.	AV	PASSIVO	VR.	AV
Ativo Circulante	2.683.003	57,3	Passivo Circulante	211.961	4,5
Caixa	16.873	0,4	Fornecedores diversos	76.404	1,6
Bancos C/ Movimento	489.563	10,5	Salários/Férias/Resc/Outros	97.005	2,1
Clientes diversos	1.709.094	36,5	INSS a Recolher	12.129	0,3
Adiantam. A fornecedores	432.600	9,2	FGTS a Recolher	14.050	0,3
Outros realizáveis	34.872	0,7	CSLL a Recolher	11.630	0,2
Ativo Não Circulante	2.001.668	42,7	ISS a Recolher	743	0,0
Realizável a longo prazo	905.369	19,3			
Impostos - INSS a Recuperar	874.366	18,7			
Depósito recursal	31.003	0,7	Exigível a longo prazo	31.500	0,7
Imobilizado	1.096.299	23,4	Emprést. financiamentos	3.857	0,1
Equipamentos e máquinas	1.015.165	21,7	Financiamentos	3.857	0,1
Móveis e utensílios	238.450	5,1	PARCELAMENTOS	27.643	0,6
Computadores e periféricos	108.468	2,3	INSS parcelado	1.095	0,0
Veículos e acessórios	216.461	4,6	Receita Federal PAES	19.805	0,4
Depreciações	482.246	10,3	PGFN dívida ativa	6.743	0,1
Dep. Acum. Veículos e máquinas	276.905	5,9	Patrimônio Líquido	4.441.210	94,8
Dep. Acum. Móveis e utensílios	71.304	1,5	Capital Social	2.000.000	42,7
Dep. Acum. Computadores	50.498	1,1	Lucro do período	927.183	19,8
Dep. Acum. Veículos e acessórios	83.540	1,8	Lucros ac.	1.514.027	32,3
Ativo Total	4.684.671	100,0	Passivo e PL	4.684.671	100,0

Fonte: Universidade Federal de Lavras (2011).

Quadro 25 - Caso 4 (UFLA) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2011.

Demonstração do Resultado em 31.12.2011		
Receita Bruta	16.547.767	AV
(-) Impostos Incidentes	954.606	
(=) Receita Líquida	15.592.961	100,0
(-) Custos dos Serviços Prestados	13.488.580	86,5
(=) Resultado Bruto	2.104.381	13,5
(-) Despesas Administrativas	256.093	1,6
(-) Despesas C/ Pessoal	213.873	1,4
(-) Outras despesas	170.050	1,1
(-) Resultado financeiro	159.892	1,0
(=) Lucro antes do IR e CSLL	1.304.472	8,4
(-) Provisão para IR e CSLL	377.289	2,4
Lucro Líquido	927.183	5,9

Fonte: Universidade Federal de Lavras (2011).

Observa-se, no grupo de Ativos Circulantes do Balanço Patrimonial, que a conta “Clientes Diversos” representa 36,5% do Ativo Total, não tendo sido mencionada, por parte da empresa, qualquer explicação via Notas Explicativas ou outro relatório que justifique o expressivo valor. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo do índice de liquidez corrente. Adicionalmente, a conta “Bancos conta Movimento” também apresentou saldo relevante, representando cerca de 10,5% do Total do Ativo.

O Patrimônio Líquido, integrado pelas contas de Capital Social, Lucro do Período e Lucros Acumulados, representa o total de 94,8% do Total do Passivo + PL, que é um percentual relevante para a atividade de construção civil. Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 4: Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Nº Contrato Analisado: 02

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, conforme ensinam Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 26 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2012.

Balanço Patrimonial - 31.12.2012					
Ativo	VR.	AV	Passivo	VR.	AV
Ativo Circulante	505.268	1,0	Passivo Circulante	500	0,0
Disponível	505.268	1,0	Fornecedores	500	0,0
Caixa	505.268	1,0	Patrimônio Líquido	504.768	1,0
			Capital Social	500.000	1,0
			Lucros Acumulados	4.768	0,0
Ativo Total	505.268	100,0	Passivo e PL	505.268	100,0

Fonte: Universidade Federal de Lavras (UFLA, 2013).

É possível notar a precariedade informacional do Balanço Patrimonial apresentado pela empresa, embora o mesmo tenha sido aceito pela administração pública. No grupo do Ativo, a única conta apresentada foi “Caixa”. No grupo do Passivo, a única conta disponível foi “Fornecedores” e, no grupo do Patrimônio Líquido, as únicas contas evidenciadas foram “Capital Social” e “Lucros Acumulados”. Além disso, a empresa não apresentou a Demonstração do Resultado e as demais Demonstrações Contábeis.

Os apontamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para se realizar uma análise consistente. Tanto a análise vertical quanto os cálculos dos índices econômico-financeiros exigidos ou não em edital também não terão consistência em virtude da escassez informacional do Balanço Patrimonial, o qual não obedece à estrutura mínima de contas exigida pelas normas brasileiras de contabilidade.

Caso 4: Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Nº Contrato Analisado: 03

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como exposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 27 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 3: Balanço Patrimonial em 31.12.2017.

Balanço Patrimonial em 31.12.2017					
ATIVO	Vr.	AV	PASSIVO	Vr.	AV
Ativo Circulante	1.971.989	67,2	Passivo Circulante	377.795	12,9
Disponível	25.496	0,9	Impostos a pagar ou a recolher	184.703	6,3
Caixa	17.025	0,6	Salários e cont. previdenciárias	193.093	6,6
Depósitos bancários	8.471	0,3	Passivo não Circulante	4.824	0,2
Clientes	1.923.631	65,6	Empréstimos e financiamentos	4.824	0,2
Impostos a recuperar	22.862	0,8			0,0
			Patrimônio Líquido	2.551.317	87,0
Ativo Não Circulante	961.948	32,8	Capital Social	400.000	13,6
Ativo Imobilizado	961.948	32,8	Lucros Acumulados	2.151.317	73,3
Imóveis	950.000	32,4			
Móveis e utensílios	600	0,0			
Veículos	610.639	20,8			
Máquinas equipamentos e ferramentas	35.422	1,2			
(-) Dep. Amort. Acumuladas	636.023	21,7			
Computadores e periféricos	1.310	0,0			
Total Ativo	2.933.937	100,0	Total Passivo + PL	2.933.937	100,0

Fonte: Universidade Federal de Lavras (UFLA, 2018).

Quadro 28 - Caso 4 (UFLA) - Contrato N° 3: Demonstração do Resultado em 31.12.2017.

Demonstração do Resultado em 31.12.2017		
Conta	VR	AV
Receita Bruta de Serviços	1.172.010,81	
(-) Deduções da Receita Bruta	87.771,55	
Receita Líquida	1.084.239,26	100,0
(-) Custos das Vendas/Serviços	909.506,73	83,9
(=) Lucro Bruto	174.732,53	16,1
(-) Despesas administrativas	233.403,03	21,5
(-) Despesas financeiras líquidas	30.721,00	2,8
(=) Resultado operacional líquido	89.391,50	8,2
(-) Provisão para IR e CSLL	103.514,83	9,5
Resultado Líquido	192.906,33	17,8

Fonte: Universidade Federal de Lavras (UFLA, 2018).

É possível perceber, no grupo de Ativos Circulantes do Balanço Patrimonial, que a conta “Clientes” representa 65,6% do Ativo Total, não tendo sido qualquer explicação mencionada pela empresa por meio de Notas Explicativas ou outro relatório que justifique o expressivo valor. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo dos índices de liquidez.

Na Demonstração do Resultado, observa-se que a empresa obteve Lucro Líquido no percentual equivalente a 17,8% da Receita Líquida, o que é considerado alto para o setor. Esse caso será melhor analisado nos cálculos dos índices de rentabilidade.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 5: Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Nº Contrato Analisado: 04

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 29 - Caso 4 (UFLA) - Contrato Nº 4: Balanço Patrimonial em 31.12.2013.

Balanço Patrimonial em 31.12.2013					
ATIVO	Vr.	AV	PASSIVO	Vr.	AV
Ativo Circulante	12.398.665	83,5	Passivo Circulante	6.481.018	43,6
Disponibilidades	1.728.592	11,6	Empréstimos e financiamentos	5.583.995	37,6
Aplicações financeiras	22	0,0	Obrig. sociais e trabalhistas	208.302	1,4
Imóveis destinados a venda	1.585.802	10,7	Obrigações fiscais e tributárias	198.635	1,3
Contas a Rec. de clientes	6.558.319	44,1	Provisão p/ IRPJ e CSLL	490.086	3,3
Adiantamentos a sócios	2.070.182	13,9			
Impostos contr. recuperar	3.321	0,0	Passivo Não Circulante	40.923	0,3
Adiant. obras construção	244.434	1,6	Receitas dif.de unid. Imob.	40.923	0,3
Adiant. A terceiros	207.993	1,4			
Ativo Não Circulante	2.458.774	16,5	Patrimônio Líquido	8.335.498	56,1
Máquinas e equipamentos	259.435	1,7	Capital Social	3.100.000	20,9
Móveis e utensílios	27.849	0,2	Créditos p/ aumento de capital	1.362.160	9,2
Imóveis	-	-	Lucros acumulados	3.873.338	26,1
Veículos	2.444.340	16,5			
Dep. Acumulada	-272.850	-1,8			
TOTAL ATIVO	14.857.439	100,0	TOTAL PASSIVO + PL	14.857.439	100,0

Fonte: Universidade Federal de Lavras (UFLA, 2014).

Quadro 30 - Caso 4 (UFLA) - Contrato N° 4: Demonstração do Resultado em 31.12.2013.

Demonstração do Resultado em 31.12.2013		
Conta	Vr	AV
Receita de Serviços	26.900.170	
(-) Impostos Incidentes	1.111.270	
Receita Líquida de Serviços	25.788.900	100,0
(-) Custos dos Serviços	17.012.090	66,0
Lucro Bruto	8.776.811	34,0
Despesas administrativas e gerais	2.994.503	11,6
Financeiras	377.590	1,5
Receitas financeiras	4.342	0,0
Resultado operacional	5.409.060	21,0
Provisão para IR e CSLL	736.596	2,9
Lucro Líquido do Exercício	4.672.463	18,1

Fonte: Universidade Federal de Lavras (UFV, 2013).

Nota-se, no grupo de Ativos Circulantes do Balanço Patrimonial, que a conta “Contas a Receber de Clientes” representa 44,1% e a conta “Adiantamento a Sócios” representa o percentual de 13,9% do Ativo Total. No caso do Passivo Circulante, destaca-se a conta “Empréstimos e Financiamentos” com percentual de 37,6%, mas sem qualquer explicação por parte empresa, seja por meio de Notas Explicativas ou outro relatório que justifique os valores expressivos das contas. Na Demonstração do Resultado, observa-se que o Lucro Líquido do Exercício atingiu o percentual de 18,1%. Diante dessas dúvidas, o responsável pela análise deveria ter realizado a diligência necessária, uma vez que essas contas têm impacto substancial no cálculo do índice de liquidez corrente.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 5: Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Nº Contrato analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, em conformidade com Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 31 - Caso 5 (UFV) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2017.

Balanço Patrimonial Meg Serviços Terceirizados Ltda - 31.12.2017					
ATIVO	VR.	AV	PASSIVO	VR.	AV
ATIVO CIRCULANTE	8.588.809	89,8	PASSIVO CIRCULANTE	7.128.903	74,5
CAIXA	9.083	0,1	FORNECEDORES	49.042	0,5
BANCOS CONTA MOVIMENTO	1.362.434	14,2	EMPRÉSTIMOS	235.508	2,5
APLICAÇÕES LIQUIDEZ IMEDIATA	28.829	0,3	OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS	373.367	3,9
CLIENTES	4.122.217	43,1	SALARIOS A PAGAR	349.367	3,7
PREVIDENCIA PRIVADA	12.000	0,1	OBRIGAÇÕES SOCIAIS	74.203	0,8
ADIANTAMENTO A EMPREGADOS	61	0,0	PROVISÕES	6.047.416	63,2
IMPOSTOS A COMPENSAR	1.173.429	12,3			
EMPRESTIMOS	1.880.756	19,7	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	918.737	9,6
			OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS	918.737	9,6
			PATRIMÔNIO LÍQUIDO	1.518.718	15,9
ATIVO NÃO-CIRCULANTE	977.549	10,2	CAPITAL SOCIAL	50.000	0,5
ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	977.549	10,2	RESERVAS DE LUCROS	1.468.718	15,4
OUTROS CREDITOS	977.549	10,2			0,0
TOTAL ATIVO	9.566.358	100,0	TOTAL PASSIVO + PL	9.566.358	100,0

Fonte: Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2018).

Quadro 32 - Caso 5 (UFV) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado - 31.12.2017

Demonstração do Resultado - 31.12.2017		
DESCRIÇÃO	VR	AV
Receita Bruta	6.267.749	
(-) Deduções da Receita Bruta	-882.252	
Receita Líquida	5.385.497	100,0
(-) Custos dos Serviços Prestados	4.505.530	83,7
Lucro Bruto	879.968	16,3
(-) Despesas Administrativas	503.576	9,4
(-) Resultado Financeiro Líquido	256.869	4,8
Resultado Operacional	119.523	2,2
Resultado antes do IR e CSLL	119.523	2,2
(-) Despesas para IR e CSLL	12.850	0,2
(-) Despesas para contribuição social	7.710	0,1
Lucro Líquido do Exercício	98.964	1,8

Fonte: Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2018).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. No que tange ao Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, quanto à Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

Observa-se, no Balanço Patrimonial, especificamente, no subgrupo Ativo Circulante, que a conta “Clientes” representa o percentual de 43,1% e a conta “Empréstimos”, no Ativo Circulante, representa o total de 19,7% do total do Ativo. Os saldos dessas contas em conjunto totalizam o percentual de 62,8%. Devido à relevância do valor, seriam necessárias maiores explicações sobre essas operações. Já no Passivo Circulante, a conta “Provisões” representa o percentual de 63,2%, sendo esse um fato que deveria vir acompanhado das Notas Explicativas.

Os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 5: Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Nº Contrato: 02

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como proposto por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 33 - Caso 5 (UFV) - Contrato Nº 2: Balanço Patrimonial em 31.12.2015.

Balanço Patrimonial em 31.12.2015					
ATIVO	VR	AV	PASSIVO	VR	AV
Ativo Circulante	635.923	94,1	Passivo Circulante	514.346	76,1
Caixa	533.011	78,9	Recl. Bancos c/ movimento	15.669	
Aplicações financeiras	12.000	1,8	Ordenados e salários	36.761	5,4
Clientes	63.188	9,4	Obrigações sociais	23.045	3,4
Correntistas Devedores	3.000	0,4	Obrigações fiscais	69.909	10,3
Impostos a compensar	31.047	4,6	Credores diversos	302.494	44,8
Estoques	9.346	1,4	Provisão p/ férias e 13º sal.	82.137	12,2
			Patrimônio Líquido	161.115	23,9
			Capital	125.000	18,5
Ativo Não Circulante	39.538	5,9	Lucros/ Prejuízos acumulados	36.115	5,3
Realizável a longo prazo	9.593	1,4			
Depósitos judiciais	9.593	1,4			
Consórcios	9.593	1,4			
Imobilizado	29.945	4,4			
Máquinas, móveis e utensílios	6.323	0,9			
Veículos	23.622	3,5			
Ativo Total	675.461	100,0	Total Passivo e PL	675.461	100,0

Fonte: Universidade Federal de Viçosa (2020).

Quadro 34 - Caso 5 (UFLA) - Contrato N° 2: Demonstração do Resultado - 31.12.2015.

Demonstração do Resultado - 31.12.2015		
Descrição	VR	AV
Receitas	324.964,37	
Receitas operacionais	323.680,50	
Receita Bruta com vendas	370.860,20	
Venda de Serviços	370.860,20	
(-) Deduções s/ vendas	-47.179,70	
(-) Impostos s/ vendas e serviços	-47.179,70	
Receitas Líquidas	323.680,50	100,0
Outras Receitas	1.283,87	0,4
(-) Custos e despesas	-335.863,89	-103,8
(-) Despesas operacionais	-335.863,89	-103,8
(-) Despesas com pessoal	-283.054,03	-87,4
(-) Despesas administrativas	-20.092,62	-6,2
(-) Despesas financeiras	-32.717,24	-10,1
Resultado do Exercício	-10.899,52	-3,4

Fonte: Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2016).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. Em se tratando do Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, quanto à Demonstração do Resultado, consideraram-se as Receitas Líquidas.

Observa-se, no Balanço Patrimonial, especificamente, no subgrupo Ativo Circulante, que a conta “Caixa” representa o percentual de 78,9%, que é um percentual relevante que necessitava de verificação. A conta “Bancos conta Movimento” apresentava saldo negativo e foi realocada no Passivo Circulante, pois a situação da referida conta caracteriza-se como obrigação da empresa com o banco. Nota-se incongruência na situação dessas duas contas, pois, na conta “Caixa”, a empresa tem excesso de recursos e, na conta, “Bancos conta Movimento”, a empresa encontra-se em situação deficitária. Também no Passivo Circulante, a conta “Credores Diversos” representa o percentual de 44,8%, mas sem discriminar quais seriam tais credores.

Na análise vertical da Demonstração do Resultado, observa-se que os custos e as despesas operacionais superaram as Receitas Líquidas em 3,8%. Observa-se também um percentual de 10,1% de despesas financeiras, entretanto, no Passivo, não há registros de empréstimos ou financiamentos que possam se relacionar com tais despesas. A obrigação financeira que consta no Balanço refere-se aos valores negativos da conta “Bancos conta Movimento” que foram reclassificados, tendo a empresa apresentado prejuízo correspondente a 3,4% das Receitas Líquidas.

Assim, entende-se que os questionamentos acima colocados deixam clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Caso 6: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Nº Contrato analisado: 01

A seguir, com base nas informações da empresa ganhadora da licitação, realizaram-se a análise vertical e a verificação de possíveis inconsistências, como apontam por Martins, Diniz e Miranda (2020).

Quadro 35 - Caso 6 (UFMG) - Contrato Nº 1: Balanço Patrimonial em 31.12.2011.

Balanço Patrimonial em 31.12.2011.					
Ativo	2.566.975,95	AV	Passivo	2.566.975,95	AV
Ativo Circulante	2.470.496,32	96,2	Passivo Circulante	818.156,96	31,87
Disponível	564.343,12	22,0	Fornecedores	149.572,00	5,83
Caixa	10.708,39	0,4	Financ. para capital de giro	220.510,00	8,59
Bancos c/ mov.	179.514,06	7,0	Impostos e contr. A recolher	130.946,73	5,10
Títulos valores imobiliários	378.320,89	14,7	INSS a recolher	9.635,43	0,38
Despesas antecipadas	112.648,32	4,4	FGTS a recolher	8.238,28	0,32
Despesas a apropriar	112.648,32	4,4	Contrib. Sindical a recolher	252,00	0,01
Créditos a receber	1.194.124,65	46,5	ISSQN a recolher	1.038,69	0,04
Clientes	1.194.124,65	46,5	IRRF a recolher	873,20	0,03
Impostos a recuperar	598.930,23	23,3	COFINS a recolher	91.244,98	3,55
IRPJ a recuperar	478,66	0,0	PIS a Recolher	19.769,74	0,77
CSLL a recuperar	255,49	0,0	Salários a pagar	62.994,00	2,45
INSS retido	598.246,07	23,3	Salários a pagar	56.454,00	2,20
ISSQN retido	0,00	0,0	Pró-labore a pagar	6.540,00	0,25
Ativo não Circulante	96.479,63	3,8	Provisões	254.132,17	9,90
Créditos a receber	22,48	0,0	Provisão para IR	163.979,63	6,39
Empréstimo compulsório	22,48	0,0	Provisão para CSLL	91.254,14	3,55
Investimentos	323,62	0,0	Passivo não Circulante	264.013,00	10,28
Imobilizado	212.011,85	8,3	Financiamentos	231.842,00	9,03
Depreciações	115.977,32	4,5	Parcelamentos Fiscais	32.171,00	1,25
			Patrimônio Líquido	1.484.406,05	57,83
			Capital Social	730.000,00	28,44
			Reservas de Capital	440.607,40	17,16
			Correção mon. compl. IPC/90	2.314,65	0,09
			Lucros Acumulados	316.113,30	12,31
TOTAL ATIVO	2.566.975,95	100,0	TOTAL PASSIVO + PL	2.566.975,95	100,00

Fonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2012).

Quadro 36 - Caso 6 (UFMG) - Contrato N° 1: Demonstração do Resultado em 31.12.2011.

Demonstração do Resultado - 31.12.2011		
Descrição	VR.	AV
Receita de Prestação de Serviços	19.132.142,21	
(-) Deduções das Vendas	1.180.414,94	
(=) Receita Líquida	17.951.727,27	100,0
(-) Custos dos Serviços	10.522.678,21	58,6
(=) Lucro Bruto	7.429.049,06	41,4
(-) Despesas operacionais	-6.068.865,84	-33,8
(-) Despesas gerais	-1.558.783,30	-8,7
(-) Remunerações e encargos	-4.211.421,96	-23,5
(-) Despesas tributárias	-42.830,00	-0,2
(-) Despesas financeiras	-255.830,58	-1,4
(-) Outras receitas operacionais		0,0
(+) Recuperação de despesas	25.855,35	0,1
(+) Receitas financeiras	6.930,90	0,0
(=) Lucro operacional	1.392.969,07	7,8
Provisão para CSLL e IRPJ	-206.627,14	-1,2
Lucro Líquido do exercício	1.186.341,93	6,6

Fonte: Universidade Federal de Minas Gerais (2012).

A análise vertical das Demonstrações Contábeis tem por objetivo evidenciar a representatividade de cada item em relação ao valor base. Em se tratando do Balanço Patrimonial, considerou-se o Ativo Total e, para a Demonstração do Resultado, foram consideradas as Receitas Líquidas.

É possível notar que, no Balanço Patrimonial, especificamente, no subgrupo Ativo Circulante, a conta “Clientes” representa 46,5%, que é um percentual relevante que necessitava de verificação por meio de Notas Explicativas, por meio de diligências ou por meio de cartas de circularização a fim de confirmar tais informações.

Assim, entende-se que o questionamento acima colocado deixa clara a necessidade de informações mais completas para a análise. Além disso, para que a análise vertical fosse realizada com maior profundidade e consistência, seria necessária a realização da análise horizontal, o que poderia servir de complemento e evidenciar tendências. No entanto, a Lei de Licitações não exige a apresentação de Demonstrações Contábeis de mais de um exercício financeiro.

Anexos

Anexo A - Aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DA EMENDA

Título da Pesquisa: Fragilidades da Etapa de Qualificação Econômico-financeira das Contratações Públicas e as Descontinuidades de Contratos

Pesquisador: RAFAEL BORGES RIBEIRO

Área Temática:

Versão: 4

CAAE: 18049219.4.0000.5152

Instituição Proponente: FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Patrocinador Principal: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.026.299

Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma respostas resposta de pendência (parecer nº 3.959.806 de 07/04/2020) da emenda do projeto aprovado segundo o parecer nº 3.575.976 (15/09/2019).

Objetivo da Pesquisa:

Nos termos do projeto:

Objetivo Primário: O objetivo geral deste estudo consiste em analisar como as fragilidades e limitações das exigências da etapa de qualificação econômico-financeira preconizadas na legislação de contratações públicas se relacionam com as descontinuidades de contratos.

Objetivo Secundário:

- Identificar as características qualitativas das informações contábeis presentes no pronunciamento CPC 00 que são significativas na explicação da descontinuidade dos contratos firmados entre administração pública e empresas em virtude de problemas não detectados no ato da contratação.

- Identificar os fatores que limitam a utilização dos critérios econômico-financeiros nas contratações públicas.

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLANDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br



Continuação do Parecer: 4.026.299

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A presente emenda não altera a ponderação dos riscos e benefícios do projeto original.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Análise da Pendência:

1) O CEP/UFU solicita esclarecimento quanto as datas previstas de realização das ações uma vez que, segundo o cronograma ainda estariam realizando entrevistas e o fase de aplicação de questionário já teria finalizado. Caso tenha ocorrido alguma alteração na metodologia proposta, o pesquisador deveria encaminhar uma Emenda informando essas alterações.

Análise do CEP/UFU: Pendência atendida;

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram apresentados.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

As pendências apontadas no parecer consubstanciado número 3.959.806 de 07/04/2020, foram atendidas.

De acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS 466/12, o CEP manifesta-se pela aprovação da emenda.

A emenda não apresenta problemas de ética nas condutas de pesquisa com seres humanos, nos limites da redação e da metodologia apresentadas.

Data para entrega de Relatório Final ao CEP/UFU: Imediatamente após o término da pesquisa.

* Tolerância máxima de 06 meses para atraso na entrega do relatório final.

Considerações Finais a critério do CEP:

OBS.: O CEP/UFU LEMBRA QUE QUALQUER MUDANÇA NO PROTOCOLO DEVE SER INFORMADA IMEDIATAMENTE AO CEP PARA FINS DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DA MESMA.

O CEP/UFU lembra que:

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLÂNDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br



Continuação do Parecer: 4.026.299

- a- segundo a Resolução 466/12, o pesquisador deverá arquivar por 5 anos o relatório da pesquisa e os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, assinados pelo sujeito de pesquisa.
- b- poderá, por escolha aleatória, visitar o pesquisador para conferência do relatório e documentação pertinente ao projeto.
- c- a aprovação do protocolo de pesquisa pelo CEP/UFU dá-se em decorrência do atendimento a Resolução CNS 466/12, não implicando na qualidade científica do mesmo.

Orientações ao pesquisador :

- O sujeito da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado (Res. CNS 466/12) e deve receber uma via original do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, na íntegra, por ele assinado.
- O pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado e descontinuar o estudo somente após análise das razões da descontinuidade pelo CEP que o aprovou (Res. CNS 466/12), aguardando seu parecer, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade de regime oferecido a um dos grupos da pesquisa que requeiram ação imediata.
- O CEP deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo (Res. CNS 466/12). É papel de o pesquisador assegurar medidas imediatas adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e enviar notificação ao CEP e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – junto com seu posicionamento.
- Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Em caso de projetos do Grupo I ou II apresentados anteriormente à ANVISA, o pesquisador ou patrocinador deve enviá-las também à mesma, junto com o parecer aprobatório do CEP, para serem juntadas ao protocolo inicial (Res.251/97, item III.2.e).

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_1524953_E1.pdf	08/04/2020 19:20:51		Aceito

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLANDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br



Continuação do Parecer: 4.026.299

Declaração de Pesquisadores	Carta_Justificativas_Emenda_08042020.docx	08/04/2020 19:20:00	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Comite_Etica_080420.docx	08/04/2020 19:16:50	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Outros	Carta_Justificativas_Emenda.docx	12/03/2020 11:07:32	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Outros	Questionario_Pesquisa.docx	11/03/2020 16:01:00	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Outros	Respostas_pendencias_parecer.docx	29/08/2019 10:57:25	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Termo_compromet_envio_questionario.jpeg	29/08/2019 10:56:26	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Questionario.doc	29/08/2019 10:53:40	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Grupo_Focal.doc	29/08/2019 10:53:20	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Entrevistas.doc	29/08/2019 10:53:05	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto_2607.pdf	26/07/2019 09:33:53	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Outros	Instrumento_pesquisa.docx	08/07/2019 14:04:24	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Outros	Links_curriclattes.docx	08/07/2019 14:02:17	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Termo_de_Compromisso.pdf	08/07/2019 14:00:52	RAFAEL BORGES RIBEIRO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLANDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br



Continuação do Parecer: 4.026.299

UBERLÂNDIA, 13 de Maio de 2020

Assinado por:
Karine Rezende de Oliveira
(Coordenador(a))

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLÂNDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br

Anexo B – Termo de Aceitação Projeto CNPQ



7582720560208774

TERMO DE ACEITAÇÃO DE APOIO FINANCEIRO A PROPOSTA DE NATUREZA CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E/OU DE INOVAÇÃO

Processo: 429801/2018-1

Título do Projeto: Características Qualitativas das Informações Contábeis nas Contratações Públicas no Brasil

Instituição de Vínculo: Universidade Federal de Uberlândia/UFU-MG

CNPJ: 25648387000118

Instituição de Execução: Universidade Federal de Uberlândia

CNPJ: 25648387000118

Chamada: Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018 - Universal/Faixa B - De R\$ 0,00 a R\$ 60.000,00

Eu, Gilberto José Miranda, 915.954.366-34, declaro conhecer, concordar e atender integralmente às exigências Nº CPF (ou PASSAPORTE, se estrangeiro) da Chamada acima especificada e às Condições Gerais para Apoio Financeiro que regem a concessão dos recursos especificados abaixo:

AUXÍLIO FINANCEIRO

Custeio: R\$ 10.000,00

Capital: R\$ 2.500,00

Valor Global: R\$ 12.500,00

BOLSA DE LONGA DURAÇÃO

Modalidade: Iniciação Científica - IC

Duração: 6 Meses

Quantidade: 1

Tenho ciência:

a) de que o prazo para utilização dos recursos financeiros começa a vigorar a partir da data da assinatura deste Termo de Aceitação, pelo período constante na Chamada correspondente, acrescido dos dias necessários para que a vigência final seja no último dia do respectivo mês de término; e

b) das disposições legais e procedimentos para a adequada utilização de recursos financeiros e a correta prestação de contas (Manual de Utilização de Recursos Financeiros e Prestação de Contas).

1. DA CONCESSÃO:

1.1. Ao aceitar o apoio financeiro, o BENEFICIÁRIO declara formalmente:

a) dedicar-se às atividades pertinentes à proposta aprovada;

b) observar o disposto nas Leis nº 8.666/93 e nº 10.973/04, nos Decretos nº 93.872/86 e nº 5.563/05 e na Lei nº 8.112/90, no que couber, bem como os demais instrumentos legais pertinentes;

c) conhecer o Protocolo de Cooperação Técnica firmado entre a instituição de execução do projeto/plano de trabalho e o CNPq,

publicado no Diário Oficial da União;

d) conhecer e cumprir as exigências da Chamada à qual a proposta está relacionada, como também as normas do CNPq, ora em validade, relativas à modalidade de apoio financeiro aprovado, ciente que a eventual mudança dessas normas não afeta, altera ou incide sobre o presente documento, exceto quando proposta pelo CNPq e formalmente aceita pelo BENEFICIÁRIO;

e) possuir anuência formal da instituição de execução do projeto/plano de trabalho, seja sob a forma de vínculo empregatício ou funcional ou, na ausência deste, sob a forma de declaração de autoridade institucional competente, segundo modelo disponível na página do CNPq na Internet;

f) dispor das autorizações legais cabíveis de instituições como Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Jardim Botânico do Rio de Janeiro, além dos Comitês de Ética em Pesquisa - CEP, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP, das Comissões de Ética em pesquisa com animais, da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN e outras, no caso em que a natureza do projeto, as exigir;

g) manter os documentos referidos nas alíneas "e" e "f" em seu poder até cinco anos após a aprovação final das contas do CNPq pelo Tribunal de Contas da União, não sendo necessária sua remessa ao CNPq;

h) ter ciência de que esta declaração é feita sob pena da incidência nos artigos [297-299 do Código Penal Brasileiro](#) sobre a falsificação de documento público e falsidade ideológica, respectivamente; e

i) estar ciente que o prazo para utilização dos recursos financeiros começa a vigorar a partir da data da assinatura do Termo de Aceitação, pelo período constante na Chamada correspondente, devendo ser aplicados exclusivamente para a proposta aprovada.

1.2. O BENEFICIÁRIO compromete-se, ainda, a:

a) responsabilizar-se pela adequada implementação e aplicação dos recursos financeiros aprovados, atendendo aos aspectos normativos definidos para a(s) modalidade(s) concedida(s), podendo estar previsto apenas recursos de capital e custeio, como também recursos para bolsas;

b) utilizar os recursos financeiros em acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos no Manual de Utilização de Recursos Financeiros e Prestação de Contas ;

c) assumir todas as obrigações legais decorrentes de contratações eventuais necessárias à consecução do objeto, não tendo tais contratações qualquer vínculo com o CNPq;

d) apresentar, nos prazos que lhe forem determinados, informações ou documentos referentes tanto ao desenvolvimento quanto à conclusão do projeto ou plano de trabalho aprovado;

e) se necessárias, propor alterações ao projeto/plano de trabalho, sujeitas à prévia análise e autorização do CNPq, e de entidade co-financiadora quando for o caso, desde que não se altere o objeto do projeto/plano de trabalho, e não implique remanejamento de despesas entre rubricas (capital para custeio e vice-versa);

f) permitir e facilitar ao CNPq o acesso aos locais de execução do projeto/plano de trabalho, o exame da documentação produzida e a vistoria dos bens adquiridos;

g) apresentar o relatório técnico final das atividades desenvolvidas em até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do projeto/plano de trabalho, via Plataforma Carlos Chagas;

h) apresentar a prestação de contas financeira em até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do projeto/plano de trabalho, em conformidade com o disposto no Manual de Utilização de Recursos Financeiros e Prestação de Contas, via Plataforma Carlos Chagas; e

i) se necessário, solicitar prorrogação de prazo de execução do projeto/plano de trabalho, via Plataforma Carlos Chagas, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes do término da vigência.

1.3. É vedado

a) utilizar o recurso financeiro para fins distintos dos aprovados originalmente na proposta, sendo permitidas despesas exclusivamente com itens financeiros estabelecidos nas normas de bolsas e auxílios individuais do CNPq, convênios e/ou Chamadas;

b) transferir a terceiros as obrigações assumidas sem prévia autorização do CNPq;

c) executar despesas em data anterior à vigência do benefício; e

d) efetuar pagamento em data posterior à vigência do benefício, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente do CNPq e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do Termo de Aceitação. Despesas realizadas fora do prazo de aplicação dos recursos serão glosadas.

2. DA GUARDA E DOAÇÃO DOS BENS

2.1. O BENEFICIÁRIO e a instituição de execução do projeto responderão pela manutenção do bem em perfeito estado de conservação e funcionamento.

2.2. Em caso de roubo, furto ou outro sinistro envolvendo o bem, o BENEFICIÁRIO ou a instituição de execução do projeto, após a adoção das medidas cabíveis, deverá comunicar imediatamente o fato ao CNPq, por escrito, juntamente com a justificativa e a prova de suas causas, anexando cópia autenticada da Ocorrência Policial, se for o caso.

2.3. É vedada a transferência dos bens para outro local ou estabelecimento, sem prévia e expressa autorização do CNPq. Todas as despesas decorrentes da transferência dos bens e os eventuais danos causados correrão por conta e risco do BENEFICIÁRIO e da instituição de execução do projeto.

2.4. A doação dos bens patrimoniais adquiridos com apoio financeiro do CNPq deverá ser efetuada conforme estabelecido em norma específica e com o disposto no Protocolo de Cooperação Técnica.

3. DA PROPRIEDADE INTELECTUAL / CRIAÇÃO PROTEGIDA

Caso os resultados do projeto ou o relatório em si venham a ter valor comercial ou possam levar ao desenvolvimento de um produto ou método envolvendo o estabelecimento de uma patente, a troca de informações e a reserva dos direitos, em cada caso, dar-se-ão de acordo com o estabelecido na Lei de Inovação, nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005 e pela RN-013/2008.

4. DAS PUBLICAÇÕES E DIVULGAÇÃO

4.1. Trabalhos publicados e sua divulgação, sob qualquer forma de comunicação ou por qualquer veículo, de resultados obtidos com recursos do projeto, deverão, obrigatoriamente, no idioma da divulgação, fazer menção expressa ao apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - Brasil, bem como mencionar quaisquer outras entidades/órgãos financiadores, especialmente aqueles que participaram no apoio do projeto em conjunto com o CNPq.

4.2. Material de divulgação de eventos, impressos em geral, publicações e a publicidade relativa a eles, de trabalhos e atividades apoiadas ou financiadas pelo CNPq, deverão trazer a logomarca deste em lugar visível, de fácil identificação em escala e tamanho proporcionais à área de leitura. Esclarecimentos a respeito e os padrões a observar devem ser objeto de consulta prévia junto à área de comunicação social do CNPq (comunicacao@cnpq.br).

4.2.1. Os mesmos materiais de divulgação de eventos, impressos em geral, publicações e a publicidade relativa a eles deverão trazer a logomarca de outras entidades/órgãos financiadores, em lugar visível, de fácil identificação, e em escala e tamanho proporcionais à área de leitura. (NR)

4.3. As ações publicitárias atinentes a propostas financiadas com recursos da União deverão observar rigorosamente as disposições contidas no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, como também aquelas consignadas em Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

5. DA DESISTÊNCIA E SUSPENSÃO

5.1. Quando o BENEFICIÁRIO desistir da execução do projeto/plano de trabalho, antes do seu início, os recursos serão devolvidos ao CNPq, com justificativa plausível da desistência, no prazo de 30 (trinta) dias de seu recebimento. A não observância desse prazo implicará a correção do valor originalmente concedido, na forma da legislação aplicável aos débitos da Fazenda Nacional.

5.2. O BENEFICIÁRIO deverá comunicar formalmente ao CNPq qualquer descontinuidade do plano de trabalho ou do projeto de pesquisa, acompanhada da devida justificativa. No prazo de 30 (trinta) dias da comunicação da descontinuidade, deverão ser apresentados o relatório técnico e a prestação de contas, como também deverá ser devolvido ao CNPq eventual saldo financeiro. A não observância desse prazo implicará a correção do valor originalmente concedido, na forma da legislação aplicável aos débitos da Fazenda Nacional.

5.3. A liberação dos recursos do apoio financeiro ao projeto/plano de trabalho, bem como de quaisquer outros benefícios aprovados pelo CNPq, será suspensa quando ocorrer uma das seguintes impropriedades, constatada, inclusive, por procedimentos de fiscalização realizados pelo CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, Secretaria Federal de Controle Interno - SFCl ou Tribunal de Contas da União - TCU:

a) não comprovação da utilização adequada da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação pertinente, quando solicitada;

b) verificação de desvio de finalidade na utilização dos recursos ou dos bens patrimoniais adquiridos no projeto;

- c) atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas no projeto/plano de trabalho; e
- d) quando for descumprida qualquer condição deste instrumento.

5.3.1. A suspensão dos benefícios persistirá até a correção da causa verificada.

5.4. O BENEFICIÁRIO, cuja prestação de contas e relatório técnico final do projeto/plano de trabalho, com vigência expirada não forem aprovados, será considerado inadimplente e terá suspenso o pagamento de projetos/planos de trabalho, vigentes, bem como a concessão de novas modalidades de apoio, sem prejuízo de outras medidas julgadas necessárias pelo CNPq e previstas na lei.

6. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

6.1. As presentes condições gerais referem-se a proposta a ser financiada com recursos do CNPq. Se financiada com recursos de outras fontes, poderão prevalecer disposições específicas constantes em Chamadas, Convênios e outros regulamentos pertinentes.

6.2. O Termo de Aceitação só será válido na vigência do Protocolo de Cooperação Técnica firmado entre o CNPq e a instituição de execução do projeto/plano de trabalho, indicada pelo proponente na solicitação.

6.3. O apoio financeiro aprovado pelo CNPq não gera vínculo de qualquer natureza ou relação de trabalho, constituindo doação com encargos feita ao BENEFICIÁRIO.

6.4. O pessoal envolvido na execução do projeto/plano de trabalho, não possuirá vínculo de qualquer natureza com o CNPq e deste não poderá demandar quaisquer pagamentos, sendo estes de inteira responsabilidade do BENEFICIÁRIO/Instituição de execução do projeto/plano de trabalho, que o tiver empregado na sua execução.

6.4.1. Se eventualmente o CNPq for demandado pelo pessoal utilizado nos trabalhos, o BENEFICIÁRIO e a instituição de execução do projeto/plano de trabalho, o ressarcirão das despesas que em decorrência realizar, atualizadas monetariamente.

6.5. O processo somente será encerrado após as aprovações do relatório técnico final e da prestação de contas e desde que cumpridas todas as condições previstas neste instrumento e nas normas aplicáveis.

6.6. O descumprimento de qualquer condição constante deste instrumento e a inobservância de dispositivos legais aplicáveis implicará o encerramento imediato do apoio financeiro aprovado e obrigará o BENEFICIÁRIO a ressarcir integralmente o CNPq de todas as despesas realizadas, atualizadas nos termos da legislação, sem prejuízo da aplicação de penalidades cabíveis.

6.6.1. A recusa ou omissão do BENEFICIÁRIO, quanto ao ressarcimento de que trata este item, ensejará a consequente abertura de tomada de contas especial e a decorrente inscrição do BENEFICIÁRIO e do débito no Cadastro de Inadimplência Institucional - CADIN e do Tesouro Nacional.

6.7. O BENEFICIÁRIO reconhece que ao CNPq compete exercer a autoridade normativa de controle e fiscalização sobre a execução do projeto/plano de trabalho, bem como assumir ou transferir a responsabilidade pela mesma, no caso da paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade das atividades.

6.8. Em caso de identificação de transação efetuada no Cartão Pesquisa e não reconhecida pelo BENEFICIÁRIO, o BENEFICIÁRIO tem até 60 (sessenta) dias contados a partir da data da realização da despesa para apresentar contestação junto à agência do Banco do Brasil, mediante a apresentação de Boletim de Ocorrência da esfera policial. Excedido este prazo, os recursos não serão ressarcidos pelo CNPq através do banco e/ou bandeira e o BENEFICIÁRIO será responsabilizado e acionado para devolução dos recursos públicos envolvidos.

7. ACEITE

Declaro ainda que li e aceitei integralmente os termos deste documento, comprometendo-me a cumpri-los fielmente, não podendo, em nenhuma hipótese, deles alegar desconhecimento.

Termo de aceitação registrado eletronicamente por meio da internet junto ao CNPq, pelo agente receptor 10.0.2.20(srv256.cnpq.br) , mediante uso de senha pessoal do Beneficiário em 14/12/2018, originário do número IP 200.130.33.73(200.130.33.73) e número de controle 1067995610679956:905394849-666140774.

Para visualizar este documento novamente ou o PDF assinado digitalmente, acesse: <http://efomento.cnpq.br/efomento/termo?numeroAcesso=7582720560208774>.

