

A Baixa Legitimação da Informação Contábil na Etapa de Qualificação Econômico-Financeira das Licitações Públicas

RAFAEL BORGES RIBEIRO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

GILBERTO JOSÉ MIRANDA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

RICARDO ROCHA DE AZEVEDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos ao “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq” pelo apoio à presente pesquisa conforme Edital Chamada Universal MCTIC/CNPq n.º 28/2018.

A BAIXA LEGITIMAÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL NA ETAPA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

1 INTRODUÇÃO

O tema contratações públicas é desafiador para a administração pública brasileira. Segundo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2019 há 110 (cento e dez) obras, com valores superiores a R\$1,5 milhão, paralisadas ou suspensas no Brasil, totalizando um prejuízo aos cofres públicos no valor acima de R\$463 milhões. No ano de 2018, cerca de doze mil empresas foram suspensas ou impedidas de contratar com a administração pública em função de inidoneidades, inexecuções contratuais, abandonos de contratos, dentre outros (TRANSPARÊNCIA, 2018).

Apesar da legislação determinar aos órgãos da Administração Pública a obrigatoriedade de avaliar a saúde financeira das empresas com vistas a assegurar a execução contratual, a etapa de qualificação econômico-financeira (QEF) não tem sido suficiente para mitigar os riscos de descontinuidade de contratos causados por empresas sem condições financeiras de honrar com os compromissos assumidos. Os requisitos para avaliar a saúde financeira das empresas previstos na legislação (artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93) tem se mostrado insuficientes e inadequados (DINIZ; MARTINS; MIRANDA, 2018; MATARAZZO, 2010).

A etapa de qualificação econômico-financeira (doravante QEF) pode ser definida como o conjunto de informações exigidas dos fornecedores durante o processo de compras, que permite verificar a sua capacidade financeira para cumprir com o objeto que está sendo contratado, nas condições e duração do contrato. Subjacente a estas questões, parece haver um *trade-off* entre dois princípios norteadores das compras públicas: o da isonomia e o da vantajosidade. O princípio da Isonomia (artigo 3º da Lei nº 8.666/93) determina que a licitação deve garantir a participação de todas as empresas, sem distinção ou favorecimentos. Já a vantajosidade (artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988) implica na escolha da proposta com o melhor gasto, baseado no pressuposto da razoabilidade de critérios (TORRES, 2018). O princípio da vantajosidade equivaleria ao princípio do *Value for Money* (VFM) amplamente tratado na literatura de Administração Pública (HM TREASURY, 2006), em que se deve considerar não apenas os custos no momento da compra, mas sua eficiência e eficácia. Nesse contexto, considera-se que a vantajosidade deve incluir a segurança da Administração Pública pela finalização do objeto contratado.

Nesse *trade-off* entre vantajosidade e isonomia, os *stakeholders* têm se manifestado de diferentes prismas, ligeiramente favorecendo a isonomia, em detrimento da vantajosidade. De um lado, o TCU tem vedado que os órgãos exijam requisitos de avaliação econômico-financeira (acórdão nº 1.731/2008) que não estejam contemplados na legislação para que não haja violação do princípio da Isonomia e conseqüentemente prejudique a competitividade do certame. Por outro lado, o Superior Tribunal Federal (STF) apresenta que a lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir um tratamento diverso do que atribui a outra, sendo necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio (ADIN 3070/RN – Item 4).

Torres (2018) corrobora com esse entendimento ao afirmar que, apesar da competitividade nortear o gestor na concepção do certame, este princípio nem sempre deve ser concebido de forma absoluta. Nesse sentido, apesar de o STF e parte da doutrina jurídica que versa sobre o tema entenderem que há possibilidade de distinguir situações sem violar a Isonomia, a legislação e o órgão de fiscalização e controle (TCU) agem de forma antagônica, ou seja, não entendem que é possível que haja uma etapa de QEF mais criteriosa e eficaz sem

afrontar a isonomia e conseqüentemente, a competitividade. Desse modo, nota-se que a etapa de QEF é cerceada pela presença dos princípios da isonomia e competitividade e que nesse sentido os princípios da vantajosidade e eficiência ficam em segundo plano.

O conteúdo presente nas normas deve possuir legitimidade para que as regras sejam aceitas e seguidas pelos atores. Essa propriedade recebe o nome de ‘legitimidade normativa’ (a literatura dá o nome de ‘*normativity*’). A legitimidade normativa consiste na aceitação das propriedades da norma por parte de seus usuários, porque estes acreditam que a mesma opera sob princípios aceitos por eles. Caso uma norma não seja vista como legítima por quem irá executá-la, os mecanismos de *enforcement* deverão ser fortes o suficiente para exigir sua execução. Porém, caso os *stakeholders* que deveriam executar a coerção também não vejam como legítimo o conteúdo da norma, essa não será seguida (FRANCK, 1990).

O presente ensaio teórico tem como objetivo explorar essa questão e discute 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. Discute-se no presente ensaio teórico que a existência de diversas fragilidades na etapa de QEF tem contribuído para que essa tenha baixa legitimidade no processo de licitações públicas, seja entre os atores que a executam, seja entre aqueles que exercem o papel de coerção. Esta situação colabora para a baixa legitimidade normativa da etapa de QEF por parte dos atores envolvidos no processo, que por sua vez, contribui para a seleção de fornecedores que não possuem capacidade de execução de contratos com a Administração Pública, e resultando em problemas de obras e serviços paralisados.

Para fundamentar as fragilidades existentes na etapa de QEF, são evidenciadas as características qualitativas necessárias à informação contábil para que seja útil ao processo decisório, segundo a Estrutura Conceitual para Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis (CPC 00). Pretende-se demonstrar que as práticas vigentes na etapa de qualificação econômico-financeira nas licitações públicas brasileiras não atendem às recomendações da Estrutura Conceitual, culminando, portanto em baixa legitimidade da QEF e as conseqüências acima expostas (prejuízos públicos) no tocante às obras contratadas.

O trabalho se justifica com base na afirmação de Costa (2000) de que existe a necessidade de se mudar o sistema de compras públicas no Brasil com o objetivo de buscar mais agilidade, eficiência e transparência. E segundo o IPEA (2014) a legislação de licitações exibe claros sinais de esgotamento que se relacionam tanto com o seu excesso de detalhamento, quanto com o desalinhamento das melhores práticas. Deve-se considerar, ainda, a tramitação de projeto de lei federal revisando a atual lei de licitações públicas, em que a situação aqui tratada não se altera.

A contabilidade poderia funcionar como um mecanismo de redução da assimetria da informação e de conflitos (BUSHMAN et al., 2000), sobretudo por meio das demonstrações financeiras da situação atual da empresa e seus acionistas, pois os investidores não possuem o mesmo nível de informação que têm os gestores das empresas (LOPES; MARTINS, 2007), contexto similar às contratações públicas, em que o contratante (órgão público) não detém o mesmo nível de informações que as empresas privadas participantes dos certames licitatórios.

Uma análise econômico-financeira consistente pode contribuir para mitigar problemas sociais, relacionados às empresas despreparadas que vencem licitações. Apesar de relevante e trazer várias conseqüências para o gasto público, esse tema ainda é pouco explorado na literatura contábil aplicada ao setor público e, portanto, carece de maior aprofundamento teórico.

Este ensaio teórico está dividido em três tópicos, além da introdução. O primeiro apresenta e discute a Teoria da Legitimidade no contexto normativo e organizacional sob a perspectiva dos atores envolvidos no processo. O segundo analisa a etapa de qualificação econômico-financeira segundo os pressupostos da Teoria da Legitimidade e também se

contrapondo às características qualitativas da informação contábil. E por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Teoria da Legitimidade sob o enfoque normativo

Tratando-se de modo específico do termo legitimidade, Suchmann (1995) afirma que este consiste em um conceito complexo e que pode ser utilizado de forma diversa em diferentes contextos, de acordo com a natureza dos problemas para os quais se busca uma resposta. Segundo Johnson (2004) há inúmeros instrumentos/meios que podem contribuir ou não para promover a legitimidade, tais como: um ato, uma regra, um procedimento, uma rotina, uma posição, um grupo ou equipe, a estrutura ou status de um grupo, um sistema de posições, uma estrutura de autoridade, símbolos organizacionais, práticas, etc.

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) e Brusca, Grossi e Manes-Rossi (2018). No contexto do ambiente organizacional, a legitimidade perfaz em um tema central na teoria institucional (DEEPHOUSE; SUCHMANN, 2008). Nesse contexto, Suchmann (1995, p.574) afirma que a legitimidade é “uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. 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. Para Scott (2008) legitimidade não é uma mercadoria a ser possuída ou trocada, mas uma condição que reflete alinhamento cultural, apoio normativo ou consonância com regras ou leis relevantes.

Para Suchmann (1995) existem três formas elementares de legitimidade organizacional: (i) pragmática; (ii) moral; e (iii) cognitiva. Segundo Suarez, Román e Román (2014) esta classificação é a mais aceita na literatura. A legitimidade pragmática fundamenta-se em interesses próprios dos agentes mais próximos da organização e inclui troca, influência, interesse e caráter (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008).

A legitimidade moral reflete uma avaliação normativa da organização e de suas atividades (ALDRICH; FIOL, 1994). Diferentemente da legitimidade pragmática, a legitimidade moral é sociotrópica - ela não repousa em julgamentos sobre se uma determinada atividade beneficia o avaliador, mas sim em julgamentos, se em geral refletem crenças sobre se a atividade efetivamente promove o bem-estar social, conforme definido pelo valor socialmente construído da audiência, compreendendo consequências, procedimentos, pessoas e estruturas (SUCHMAN, 1995, DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). Para Aldrich e Fiol (1994), a legitimidade cognitiva resulta da propagação de crenças, normas e valores particulares ou do conhecimento. Para Scott (2008) a legitimidade cognitiva deriva da internalização de um sistema de crenças cogitado por profissionais e cientistas, em que o conhecimento é especificado e cogitado.

Já no contexto normativo, Franck (1990) afirma que a legitimidade está ligada a 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. O referido autor afirma que o nível de conformidade às regras e às instituições pode variar, e desse modo classifica a legitimidade normativa por grau ou intensidade, conforme a seguir: (i) as regras que geralmente são obedecidas; (ii) as regras que nunca são obedecidas; e (iii) as

regras que raramente são obedecidas. Esta situação de diferentes níveis de cumprimento da norma pode ser explicada a partir do grau de aquiescência da mesma por parte de seus usuários.

Ao mesmo tempo, Franck (1990) afirma que a legitimidade de uma norma pode ser alcançada quando atende a três critérios: (i) quando suas características são congruentes com a prática anterior, ou seja, foram construídas naturalmente ao longo do tempo; (ii) quando existe uma hierarquia de regras anteriores que definem ou orientam como a norma deve ser feita e aplicada, e (iii) quando é planejada para o propósito pretendido. Outro elemento importante consiste no nível de compreensibilidade relacionado à qualidade das regras, ou seja, com que precisão e clareza as regras são projetadas para os fins a que se destinam (FRANCK, 1990).

Pesquisadores tais como Finnemore e Sikkins (1998) afirmaram que as normas têm um ciclo de vida: primeiro a norma surge, introduzindo inovações solicitadas por atores, posteriormente há um processo de difusão em que as normas são internalizadas e sua capacidade de responder a questões regulatórias é alcançada. A literatura construtivista sugere que a influência das normas também está enraizada em crenças compartilhadas sobre sua legitimidade, especialmente nos estágios iniciais do ciclo de vida (BINGTON; KIRK; LARRINAGA, 2012). Este 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 et.al, 2012).

Brunée e Toope (2000) afirmam que há uma pluralidade de atores que estão envolvidos no processo regulatório (não apenas aqueles relacionados ao poder legislativo) e sugerem que a normatividade pode surgir tanto da lei como de outros meios não formais. Nesse contexto, a execução da etapa de qualificação econômico-financeira abrange diversas partes que respondem pela execução e fiscalização do processo, tais como: os órgãos públicos que demandam os serviços das empresas, as empresas que interessadas em participar das licitações e os tribunais de contas que fiscalizam os processos e fazem a tomada de contas. Esta relação é permeada por uma extensa legislação, doutrinas, entendimentos e literaturas de especialistas.

Scott (2008) afirma que a legitimidade normativa reflete o alinhamento dos atores a leis ou regras relevantes que se relacionam com entendimentos e significados que foram desenvolvidos espontaneamente ao longo do tempo como forma de expressão e aceitação da comunidade sócio-política que a cerca. Nesse sentido, a qualidade da norma é mais importante do que sua autoridade impositiva, e os usuários obedeceriam às regras porque eles percebem que a mesma e seus reflexos institucionais têm um alto grau de legitimidade (FRANCK, 1990).

3 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E LEGITIMIDADE

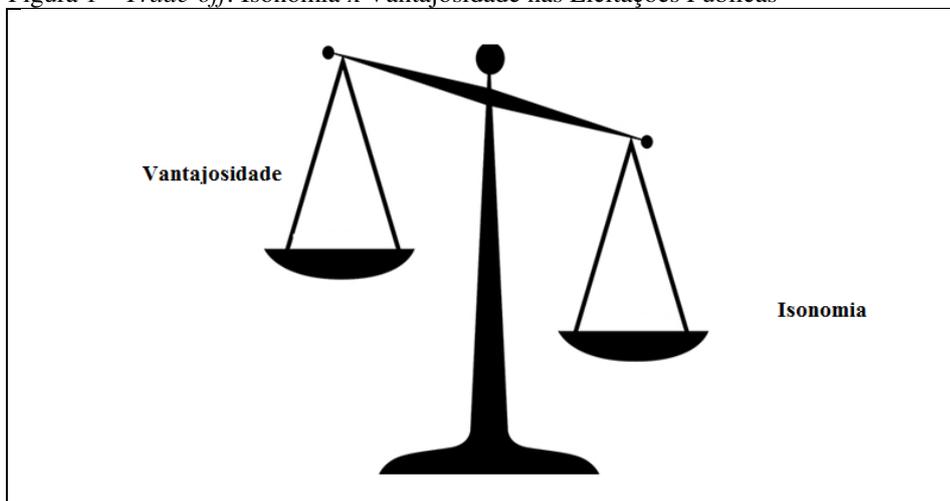
As contratações públicas brasileiras estão sujeitas principalmente aos dispositivos da Lei nº 8.666/93, que determina que para habilitação nas licitações, as empresas devem cumprir com quesitos referentes a quatro etapas: (i) habilitação jurídica, (ii) qualificação técnica, (iii) qualificação econômico-financeira, (iv) regularidade fiscal e trabalhista. Especificamente em relação à etapa de qualificação econômico-financeira, a legislação determina que 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 com critérios objetivos, sendo vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade (BRASIL, 1993).

A vedação de indicadores de rentabilidade ou lucratividade compromete o processo de qualificação econômico-financeira, pois estudos de previsão de insolvência evidenciam que a rentabilidade é um dos construtos mais utilizados nos modelos de previsão de insolvência testados empiricamente tanto no Brasil quanto em outros países (PEREIRA; MARTINS, 2015). Os modelos tradicionais de previsão de insolvência também já apontavam a rentabilidade como construto relevante, tais como os modelos de Kanitz (1976) Altman et al. (1979).

Nesse sentido, se os atores envolvidos no processo de contratações públicas, ou seja, os órgãos contratantes, as empresas, os órgãos fiscalizadores e os especialistas no assunto 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. O item 4.22 do Acórdão nº 1.731/2008-Plenário do TCU afirma que “a Administração Pública deve ater-se ao rol dos documentos elencados nos artigos 27 a 31 da Lei de Licitações para fins de habilitação, não sendo lícita a exigência de nenhum outro documento que não esteja ali apontado”.

Brusca, Grossi e Manes-Rossi (2018) afirmam que a legitimidade normativa não depende apenas da autoridade da norma, mas também por suas características e do processo formador da mesma. O aprimoramento da etapa de qualificação econômico-financeira poderia conferir maior legitimidade à norma, entretanto esbarra-se em entendimentos jurídicos que afirmam que um processo mais criterioso poderia violar o princípio constitucional da Isonomia e restringir o caráter competitivo das licitações. Diante do exposto, nota-se que no *trade-off* entre isonomia e vantajosidade, a isonomia parece ter recebido mais atenção dos *stakeholders*, conforme Figura 1 a seguir.

Figura 1 – *Trade-off*: Isonomia x Vantajosidade nas Licitações Públicas



Fonte: Elaborada pelos autores.

De um lado da balança, encontra-se a contratação mais vantajosa e do outro, o princípio da Isonomia. A administração pública certamente tenderá deslocá-la para o lado da Isonomia, pois este princípio é aplicado de forma genérica, ou seja, trata todas as empresas interessadas em contratualizar com a administração pública de forma igualitária, desprezando as possíveis diferenças entre eles. Nesse contexto, a etapa de QEF tem sua relevância enfraquecida, pois é impedida de adotar critérios mais adequados e assertivos, 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.

3.1 O que caracteriza uma informação contábil útil ao processo decisório?

Segundo o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC 00), o objetivo das demonstrações contábeis consiste em fornecer informações sobre a posição patrimonial, financeira e desempenho da entidade, que sejam úteis aos seus usuários em suas avaliações e tomadas de decisão econômica. Tratando-se especificamente do governo e suas agências, enquanto usuários das referidas demonstrações, estes estão interessados na capacidade das entidades privadas que relacionam com a administração pública em cumprirem os contratos assumidos, pelo fato de serem destinatárias de recursos públicos (CPC 00, 2011).

A posição patrimonial e financeira das empresas relaciona-se com os recursos econômicos, estrutura financeira, liquidez e solvência das mesmas. As informações sobre os recursos econômicos controlados pelas empresas são úteis para prever a capacidade que a entidade tem de gerar caixa e equivalentes de caixa no futuro. Informações relativas à estrutura financeira são úteis para prever principalmente as futuras necessidades de financiamento e como os lucros futuros e os fluxos de caixa serão distribuídos entre os acionistas da entidade. Já as informações acerca de liquidez e da solvência são úteis para prever a capacidade que a entidade tem de cumprir com seus compromissos financeiros nos respectivos vencimentos, sendo que a liquidez se refere à disponibilidade de caixa num futuro próximo e a solvência refere-se à disponibilidade de caixa no longo prazo.

Nota-se, portanto, que as dimensões financeira e econômica se complementam, sendo ambas necessárias para se avaliar a qualificação financeira de uma entidade econômica, notadamente os prestadores de serviços à administração pública. Na sequência são detalhados os atritos esperados das informações contábeis que compõem estas quatro dimensões, bem como tecidas reflexões sobre peculiaridades das informações contábeis nos processos de licitações no setor público.

3.2 Características Qualitativas Fundamentais e a Legitimidade Normativa

O presente artigo argumenta que a observância das características qualitativas da informação contábil é crucial para a etapa de qualificação econômico-financeira, pois confere maior assertividade e eficácia ao processo de avaliar a capacidade das empresas para cumprirem suas obrigações contratuais. Porém, como será visto, a forma como a legislação e os *stakeholders* têm exigido o processo favorece a baixa legitimação da informação contábil no processo. São discutidas e apresentadas evidências de seis fragilidades no processo: (i) defasagem temporal; (ii) vedação de índices de faturamento ou rentabilidade; (iii) não obrigatoriedade de exigência de relação de compromissos contratuais das empresas; (iv) exigência de índices contábeis insuficientes ou inadequados; (v) informações contábeis com baixa confiança por falta de auditoria; (vi) inexistência de cruzamento de informações entre os entes federativos.

Estas fragilidades se encontram dispersas nas características qualitativas da informação contábil preconizada pela Estrutura Conceitual Básica (CPC 00), como detalhado na sequência.

a) Relevância

O CPC 00 R1 (2011) afirma que informação contábil-relevante é aquela capaz de fazer diferença nas decisões que possam ser tomadas pelos usuários, que tenha valor preditivo, valor confirmatório ou ambos. O atributo valor preditivo pode ter seu potencial reduzido em função de limitações para se encontrar o valor justo dos ativos e passivos, pois os valores de itens patrimoniais podem não representar a realidade econômica.

Em relação ao valor confirmatório, segundo o IASB (2010), este atributo se relaciona com a capacidade de servir de *feedback*, confirmando ou alterando avaliações prévias, podendo encontrar limitações nos indicadores tradicionais, ao não proporcionar análises satisfatórias da situação econômico-financeira das organizações. Para Martins, Diniz e Miranda (2018), as deficiências das análises das demonstrações contábeis relacionam-se primeiramente com a qualidade da informação contábil expressa nos índices em que práticas de “embelezamento” comprometem a assertividade dos cálculos e a comparabilidade. Além desse fator, os autores mencionam que há outras deficiências na formação dos índices, tais como a diferença temporal dos índices patrimoniais em função das demonstrações contábeis apresentarem situações estáticas e a incapacidade dos indicadores em considerar a sazonalidade das empresas.

Especificamente em relação à etapa de QEF das licitações, o inciso I do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 determina que as demonstrações contábeis sejam do último exercício social e apresentados na forma da lei. A primeira fragilidade neste inciso consiste na exigência das demonstrações “do último exercício social”, podendo ser atualizados por índices oficiais, caso tenham encerrado há mais de três meses da apresentação da proposta. Esta exigência permite uma defasagem das demonstrações contábeis de até 16 (dezesesseis) meses e, portanto, compromete a utilidade da informação contábil pela perda de capacidade de auxiliar nas decisões dos usuários, em função do lapso temporal.

A Contabilidade parte do pressuposto de que a informação contábil mais antiga é a que tem menos utilidade, portanto, a tempestividade perfaz em uma característica qualitativa de melhoria e significa ter informação disponível para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões (CPC 00, 2011). Desse modo, a regra do inciso I do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 contraria a utilidade da informação contábil por não condizer com a tempestividade informacional.

A segunda inconsistência está presente no § 1º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, e consiste vedação de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. Da forma como se encontra, este dispositivo da lei parece contrariar 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 necessárias à avaliação econômica das empresas (MARTINS, DINIZ, MIRANDA, 2018; MATARAZZO, 2010). Portanto, nota-se uma incongruência entre o texto constitucional e a lei de licitações. Sob o ponto de vista científico, esta vedação da legislação contribui para a fragilização e inconsistência da etapa de qualificação econômico-financeira, na medida em que exclui parte relevante da dinâmica empresarial, a dimensão econômica, essencial para análise de sua liquidez.

Prosseguindo na análise da etapa de qualificação econômico-financeira, o 4º da Lei nº 8.666/93, apenas faculta a exigência da relação de compromissos das empresas que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira. Primeiramente, nota-se que a relação de contratos não é obrigatória e sim optativa, note a expressão “poderá ser exigida [...]”. A segunda limitação consiste no fato de que não há mecanismos, por parte da administração pública, para verificar e confirmar a relação de todos os contratos que as empresas participantes das licitações estão envolvidas, tanto contrato

público quanto privado. Uma empresa pode ter diversos contratos simultâneos com a administração pública, sem que um órgão saiba da existência de contratos com outros órgãos. Além da falta de transparência desta informação, não existe sanção específica e eficaz para as empresas que omitirem tais informações. Destaca-se que esta informação é imprescindível para avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas, pois do contrário, a avaliação poderá ficar subestimada e não apresentar a utilidade esperada.

Além da lei de licitações determinar quais documentos devem ser apresentados pelas empresas, ela define que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação (Lei nº 8.666/93, art. 31, § 5º). A comprovação da “boa situação financeira” fundamenta-se em apenas um critério, que consiste em calcular poucos índices contábeis, e restringe a adoção de outras práticas e instrumentos contábeis. Além do mais, a Instrução Normativa nº 3 de 2018, artigo 24 determina que sejam exigidos para condição de cadastramento e habilitação, os índices contábeis Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) superiores a 1 (um). E em caso de não alcançarem tal exigência, deverão comprovar capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo (Lei nº 8.666/93, art. 31).

Do ponto de vista contábil, esta exigência de índices contábeis com valor superior a 1 (um) para empresas de qualquer setor, não revela utilidade informacional, não tem respaldo científico e também se mostra desalinhada da realidade empresarial por desconsiderar os parâmetros setoriais ao qual a empresa pertence, se indústria, comércio, serviços, etc. Cada setor empresarial possui particularidades inerentes às suas atividades, tais como: forma de tributação, níveis de estoques, grau de imobilização de ativos, necessidade de capital de giro, investimentos, estimativas médias de lucro, etc (MARTINS, DINIZ, MIRANDA, 2015; ASSAF NETO, 2014). Portanto exigir apenas três índices, e com valores padrões para os mesmos, sem considerar a importância e particularidades setoriais, e com vedação aos índices de rentabilidade ou lucratividade contribui para a pouca significância do atual modelo de análise econômico-financeira.

Cabe dizer, por fim, que os índices econômico-financeiros são razões matemáticas estabelecidas entre contas ou grupos de contas das demonstrações contábeis. Assim, cada índice retrata determinada dimensão da situação econômico-financeira da entidade. Utilizar poucos índices para esta análise significa focar em determinado aspecto e ignorar os demais. A esse respeito, Matarazzo (2010, p. 81) menciona que um índice é “como uma vela acesa em um quarto escuro”. Portanto, para se chegar a um maior nível informacional das empresas, e para que a etapa de QEF apresente maior grau de utilidade e relevância, necessitaria de mais e melhores instrumentos confiáveis.

Diante do exposto, nota-se que na etapa de qualificação econômico-financeira as informações contábeis não atendem aos requisitos para serem relevantes, portanto pouco contribuem em termos de valor preditivo e confirmatório no processo decisório relativo às participações das empresas em processos licitatórios. A perda de relevância da informação contábil contraria os pressupostos da legitimidade normativa, pois à medida que os usuários têm ciência de que a informação não fará diferença, não conferem credibilidade à norma, e com isso se a sujeitam pelo simples motivo de atender a legalidade. Ou seja, em situação assim, a qualificação econômico-financeira se torna inócua.

b) Representação Fidedigna

A informação precisa concomitantemente ser relevante e representar com fidedignidade a realidade reportada para ser útil. Nem a representação fidedigna de fenômeno irrelevante, tampouco a representação não fidedigna de fenômeno relevante auxilia os

usuários a tomarem boas decisões (CPC 00, 2011). Desse modo, a realidade econômica retratada deve atender a três atributos: ser completa, neutra e livre de erros. Segundo o IASB (2010) para que a informação seja completa, a representação da realidade econômica deve conter todos os elementos necessários para que o usuário compreenda o fenômeno que está sendo descrito. Em relação à neutralidade da informação contábil, as escolhas contábeis e o gerenciamento de resultados podem trazer limitações à representação fidedigna em função da subjetividade implícita nas decisões (MARTINS, DINIZ; MIRANDA, 2018).

Tratando-se especificamente das empresas que participam de licitações públicas, tais comportamentos não são diferentes. O ambiente e as relações se alteram, porém, as práticas empresariais fraudulentas não deixam de existir. Além do fato da etapa de QEF ser frágil e limitada, 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.

Outras fragilidades do processo relacionam-se ao tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte disposto na Lei Complementar nº 123/2006. Na prática, este dispositivo possibilita que as grandes empresas promovam “arranjos societários” por meio da criação de pequenas empresas para se aproveitarem de tais benefícios. A preferência determinada pela Lei nº 123/2006 por um lado tem um objetivo de promover o desenvolvimento econômico regional e também fomentar as políticas públicas, mas por outro lado poderá onerar os contratos com a administração pública pelo fato de desprestigiar a isonomia entre os licitantes (TORRES, 2018). Além disso, também existem os problemas de que as micro e pequenas empresas podem não ter suporte econômico-financeiro para garantir à execução contratual (TORRES, 2018).

Ressalta-se que a Lei do Simples Nacional, Art. 27 “caput” e § 2º Art. 27 permite que as empresas de pequeno porte e as optantes pelo Simples Nacional adotem contabilidade simplificada. A legislação não determina que a escrituração contábil das ME e EPP tenham o mesmo regramento das empresas de maior porte. Por exemplo, a legislação obriga a elaboração do livro-caixa e opcionalmente confere a possibilidade de adotar contabilidade simplificada. Na prática, percebe-se que os registros contábeis são para atender fins específicos, tal como o tributário. Desse modo, preparar as demonstrações contábeis sob critério societário e de propósito informacional geral poderá ser realizado com a intenção de atender exigências de licitações públicas, quando for o caso. A realidade das demonstrações contábeis deste perfil de empresas, de fato, não reflete de modo fidedigno a essência das transações. Em sua quase totalidade, são empresas que terceirizam as obrigações contábeis e tributárias para escritórios de contabilidade.

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 otimizar o processo, tais como a maior transparência e a auditoria. Nota-se que um aspecto que desperta a atenção nos processos licitatórios e que carece de maior investigação consiste na definição do papel e da responsabilidade do contador. As licitações envolvem o profissional da contabilidade, tanto do lado das empresas que apresentam as demonstrações contábeis para a etapa de qualificação econômico-financeira, quanto do lado dos órgãos contratantes que necessitam do contador para analisar os demonstrativos. Assim, a Contabilidade exerce papel fundamental de reduzir a assimetria informacional entre as partes. Desse modo, nota-se a responsabilidade social do contador diante da aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, informações contábeis que tem a finalidade de reduzir a assimetria informacional, estão perdendo a sua utilidade pela falta de avanços da legislação e também pela falta de representação fidedigna.

Diante das razões apontadas, nota-se que na etapa de qualificação econômico-financeira as informações contábeis também não atendem aos requisitos para representarem

de forma fidedigna a situação econômico-financeira das entidades envolvidas em processos licitatórios junto à administração pública. A perda de confiança na informação contábil também contraria os pressupostos da legitimidade normativa, pois à medida que usuários percebem que a informação não é confiável, não conferem credibilidade à norma. Ou seja, em situação assim, a qualificação econômico-financeira também se torna inócua.

3.3 Características Qualitativas de Melhorias a Legitimidade Normativa

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

a) Comparabilidade

A comparabilidade permite que os usuários identifiquem e compreendam similaridades dos itens e diferenças entre eles, comparando no mínimo dois itens (CPC 00, 2011). 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 iguais precisam parecer iguais e coisas diferentes precisam parecer diferentes (CPC 00, 2011).

A legislação ao determinar as exigências mínimas para atendimento dos índices contábeis não considera as particularidades setoriais atinentes ao objeto da licitação e também exige demonstrações de apenas um período, fato que não possibilita comparações para avaliar tendências. Do contrário, as exigências de qualificação econômico-financeira dos editais ficam padronizadas e sem relação com o objeto da licitação. Entende-se que a realidade econômico-financeira de uma indústria é distinta de uma empresa de serviços, e esta por sua vez é diferente de uma empresa do setor de comércio, etc.

A informação acerca da entidade que reporta informação será mais útil caso possa ser comparada com informação similar sobre outras entidades (CPC 00, 2011). 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 ou irreais. O segmento em que a empresa atua determina ou influencia 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 exija índices padronizados, tal como a exigência de índice de liquidez superior a 1(um) para qualquer empresa sem considerar o ramo de atividade a qual o objeto da licitação se refere.

O atendimento ao critério de comparabilidade é tarefa complexa, pois a falta de auditoria e a falta de apresentação de notas explicativas impossibilitam a verificação da consistência da adoção de critérios ou escolhas contábeis que são discricionários. Além disso, a falta de exigência de índices com base em parâmetros setoriais também prejudica a comparação com outras empresas do mesmo setor.

Assim, perante as evidências relatadas, observa-se que a característica de comparabilidade não se faz presente na etapa de QEF, pois a norma não considera os índices ou parâmetros setoriais e não obriga apresentação de notas explicativas para identificar os

critérios de mensuração de ativos e passivos. Esta situação contribui para a redução da utilidade da informação contábil que conseqüentemente reflete na baixa legitimidade normativa.

b) Verificabilidade

A verificabilidade 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 em satisfazer a concepção de uma representação autêntica (CPC 00, 2011). Nesse sentido, a falta de mecanismos para verificação das informações, tanto contábeis quanto de outros contratos aos quais as empresas se relacionam, denota o ambiente de qualificação econômico-financeira como de baixa confiança. A auditoria e a maior transparência (divulgação) das demonstrações contábeis poderiam contribuir para este processo.

Apesar de o ambiente licitatório envolver recursos públicos, em várias ocasiões as informações são privadas. Diversos avanços normativos surgiram no lado do setor público, como a Lei de Acesso à Informação-LAI (Lei nº 12.527/2011), que proporcionou avanços normativos, que despertou elevação da transparência e publicidade, determinando que a publicidade seja preceito geral e o sigilo seja exceção. Cita-se, ainda, a lei da transparência (Lei Complementar 131/2009), que determina a disponibilização em tempo real de informações contábeis dos entes públicos, o que inclui informações sobre o processo de despesa. Por outro lado, inexistem instrumentos de transparência das empresas que contratam com o setor público, o que dificulta e até impossibilita o controle social.

Segundo Torres (2018) o controle social é um dos maiores (senão o maior) instrumento de garantia da lisura do certame ou de controle de irregularidades. O autor justifica que a fiscalização formal pelos órgãos de controle nem sempre é capaz de adequar-se a capilaridade, à falsificação de procedimentos, à multiplicação de fatos e as engenharias concebidas pelos corruptos, diferentemente da fiscalização pela população, que muitas vezes, pela proximidade com o fato, consegue enxergar vícios e deturpações não vislumbrados através do procedimento formal.

Considerando que a maioria das empresas são organizações de capital fechado, este fato contribui para um ambiente de desconfiança por parte dos agentes públicos e conseqüentemente influencia no nível de utilidade da informação contábil como instrumento de valor preditivo. Tais fatos impactam nos atributos que caracterizam a representação fidedigna da realidade econômica que se relacionam com as características de ser completa, neutra e livre de erro material, possibilitando a ocorrência de práticas de gerenciamento de resultados, de fraudes e não detecção de erros das demonstrações contábeis das empresas que tem interesse em contratar com a administração pública. Portanto, a verificabilidade contribui para assegurar aos usuários que a informação contábil representa fidedignamente o fenômeno econômico que se propõe a representar. Uma informação que não é verificável reflete em baixa confiança por parte de seus usuários e conseqüentemente deteriora a sua legitimidade.

c) Tempestividade

Tempestividade relaciona-se com a disponibilidade da informação para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões. Em geral, a informação mais antiga é a que tem menos utilidade (CPC 00). Do contrário, se houver atraso na divulgação da informação, há possibilidade de impactar a relevância ou utilidade da mesma. Shivakumar (2000) e Conover, Miller e Szakmary (2008) afirmam que o sistema jurídico influencia de

modo relevante os relatórios das empresas e que em países *code law* ocorre mais atrasos na entrega das demonstrações contábeis.

A própria legislação contraria a tempestividade informacional, pois exige a apresentação das demonstrações contábeis do último exercício social (Lei nº 8.666/93, art. 31, inc. I). 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 a cada transação e, por isso, essa exigência das demonstrações contábeis do último exercício social não se revela adequado e razoável para uma tomada de decisão segura, em função da defasagem temporal.

A legislação possui ainda um problema de tempestividade, ao determinar que haja assembleia geral ordinária das empresas nos quatro primeiros meses seguintes ao término do exercício social e, portanto, as demonstrações contábeis aprovadas estarão disponíveis apenas a partir do final de abril de cada ano (Lei nº 6.404/76, art. 132). Assim, nas licitações que ocorreram até esta data (30/04) de cada ano, deverão ser apresentadas as demonstrações contábeis com defasagem de até dezesseis meses, pois aquelas do ano anterior ainda não foram publicadas. Portanto, a defasagem temporal prejudica a utilidade informacional e consequentemente as análises. Por exemplo, em uma licitação no início do ano de 2019 o balanço a ser analisado será o de 2017.

Assim, conforme mencionado anteriormente, é pouco útil avaliar a realidade econômica e financeira com base em uma demonstração contábil com tamanha defasagem temporal, de até dezesseis meses. Os usuários tem ciência que podem realizar a avaliação econômico-financeira das empresas e tomar decisões com base em informações pouco úteis pelo fato de não atenderem a característica qualitativa de tempestividade. Este fato contribui para tornar a norma com baixa fiabilidade por parte de seus usuários resultando em baixa legitimidade normativa. Outro ponto a ser destacado consiste no fato da legislação determinar a manutenção de todas as exigências de habilitação e qualificação exigidas na licitação nas prorrogações contratuais, conforme determina o artigo 55 da Lei de Licitações, entretanto, esta exigência apesar de não ser uma prática comum, também poderia mitigar riscos de insolvência das empresas.

d) Compreensibilidade

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, em função de que existem fenômenos que são complexos e não podem ser facilmente entendidos (CPC 00 – estrutura conceitual). Os contadores devem se esforçar para que os relatórios contábeis sejam compreensíveis, mas não podem deixar de divulgar informações relevantes por causa da complexidade, pois se espera que os usuários tenham razoável nível de conhecimento técnico sobre o assunto.

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. 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.

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 nesse caso, quando os profissionais da contabilidade não estão devidamente capacitados,

este fato pode dificultar as análises e o próprio discernimento dos mesmos. No caso dos municípios, a questão de falta de capacitação e preparo dos servidores é maximizada em relação aos Estados e a União, em função da alta rotatividade dos servidores provocada pelos mandatos eletivos, das restrições orçamentárias e até das dificuldades de deslocamento para treinamentos em grandes centros.

A Resolução CFC nº 560/83 que dispõe sobre as prerrogativas profissionais da contabilidade de que trata o artigo 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46, afirma no artigo 3º, item 22 e 26 que a “análise de balanços” e a determinação de capacidade econômico-financeira das entidades são atribuições privativas dos profissionais da contabilidade. No entanto, tais atividades não são respeitadas pelos órgãos públicos, por diversos motivos, tais como: negligência dos gestores de compras, falta de servidores habilitados nessa área e falta de conhecimento das prerrogativas profissionais com conhecimento da área de negócios conforme determina o pronunciamento CPC 00 R1. A capacitação é fundamental para todo o processo. A experiência e a perspicácia do pregoeiro, juntamente com a formação da equipe como um todo é fundamental. A modernização da legislação é necessária, mas a mudança de cultura é essencial.

Nas comissões de licitações não há determinação ou obrigatoriedade de participação de profissional da contabilidade para a realização da etapa de qualificação econômico-financeira. A análise das demonstrações contábeis por servidores sem os conhecimentos necessários, não produz resultados consistentes para a tomada de decisão. Dessa forma, todo o processo de avaliação econômico-financeiro pode estar comprometido. E um processo comprometido e com baixa confiança dos atores envolvidos, resulta em baixa legitimidade da norma.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio teve o objetivo de evidenciar a baixa legitimidade da etapa de qualificação econômico-financeira em processos de licitações públicas, o que se confundiria com a baixa legitimidade da própria informação contábil. O *trade-off* existente entre dois princípios usualmente adotados para compras públicas: o da isonomia e o da vantajosidade, com a prevalência do princípio da Isonomia, em detrimento das características qualitativas preconizadas para informações contábeis úteis, faz com que seja socialmente aceita a baixa relevância da informação contábil na etapa de Qualificação Econômico-Financeira.

Argumenta-se que essa baixa legitimidade ocorre em decorrência da etapa de QEF se estabelecer em meio a um processo com critérios frágeis, ofuscada e cerceada pelo princípio da Isonomia, pelo entendimento de que se a referida etapa fosse mais criteriosa, poderia violar a competitividade do certame. Entretanto, esta percepção pode conter equívocos e trazer consequências prejudiciais à execução do gasto público no que se refere às licitações. O princípio da Isonomia não estabelece uma relação rígida em que todos, independentemente de suas condições e características intrínsecas, sejam tratados da mesma maneira. Pelo contrário, empresas com capacidades distintas devem 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 (sobretudo o artigo 31 da Lei nº 8.666/93), conforme o modelo de análise preconizado pela literatura contábil. Desse modo, as limitações da etapa de QEF resultam em baixa aceitação por parte dos usuários que não concordam voluntariamente pela falta de qualidade ou eficácia da norma, fato que evidencia a sua perda de legitimidade. Enfim, a baixa legitimidade da etapa de QEF repousa na sua ineficácia em função do baixo alinhamento com a literatura contábil que reflete em pouca aceitação dos usuários da mesma. A inércia desta situação é justificada por entendimentos

institucionalizados de que um aperfeiçoamento da norma violaria a Isonomia e prejudicaria a ampla competitividade. No entanto, neste cenário, o que fica prejudicado é a vantagem 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 por meio das inúmeras inconsistências e fragilidades apresentadas revela que a referida etapa não tem recebido importância no processo de licitações públicas. Esta situação enfraquece a percepção de utilidade da etapa 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.

Franck (1990) afirma que um dos critérios que confere legitimidade à norma é o seu nível de eficácia de suas propriedades, e que se relaciona a realização de estudo prévio de seus possíveis impactos. No entanto, as informações econômico-financeiras utilizadas em processos licitatórios envolvem diversas fragilidades, tais como: (i) defasagem temporal; (ii) vedação de índices de faturamento ou rentabilidade; (iii) exigência de relação de compromissos contratuais das empresas é apenas facultativa; (iv) exigência de índices contábeis insuficientes ou inadequados; (v) informações contábeis com baixa confiança por falta de auditoria; (vi) inexistência de cruzamento de informações entre os entes federativos; (vii) falta de comparabilidade; (viii) baixa nível de transparência; e (xix) falta de capacitação dos servidores.

Algumas sugestões para melhoria dos processos podem contribuir substancialmente para elevar a utilidade das informações contábeis, consequentemente 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 para empresas que tem interesse em negociar com a administração pública, responsabilização dos contadores tanto das empresas quanto dos órgãos públicos (mediante pareceres assinados), maior capacitação dos agentes públicos e maior transparência das demonstrações contábeis das empresas interessadas em negociar com o setor público.

O cruzamento de informações entre os 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 proporcionaria maior confiabilidade das informações, maior agilidade dos processos, maior economicidade conforme determina o artigo 70 da Constituição Federal e maior eficiência para o setor público em geral conforme determina o artigo 37 da CF/88. 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).

Entende-se que a ausência de auditoria externa, da publicação das demonstrações contábeis por parte de empresas que contratam com o Estado e a falta de qualificação dos agentes públicos para o exame das demonstrações contábeis prejudica sobremaneira a representação fidedigna, uma vez que acabam criando ambiente propício para a existência de fraudes. Um reposicionamento dos contadores no processo, tanto exigindo responsabilização dos mesmos pelas informações prestadas, por meio de pareceres técnicos (sobre os aspectos econômico-financeiros), 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.

REFERÊNCIAS

ALDRICH, H. E.; FIOL, C. M. Fools rush in? The Institutional Context of Industry Creation. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.

ALTMAN, E.I.; BAIDYA, T. K. N°; DIAS, Luiz Manoel Ribeiro. Previsão de problemas financeiros em empresas. **Revista de Administração de Empresas**, Jan-Mar. 1979.

ASSAF NETO, A. **Estrutura e Análise de Balanços**: um enfoque econômico-financeiro. Atlas, 11 ed. São Paulo, 2015.

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.

BRUSCA, I.; GROSSI, G.; MANES-ROSSI, F. S Setting consolidated reporting standards for local government, **Public Money & Management**, 38:7, 2018.

BUSHMAN, R.; SMITH, A. Financial accounting information and corporate governance. **Journal of Accounting and Economics**, 2000.

CARPENTER, V. L.; FERROZ, E. H. Institutional theory and accounting rule choice: an analysis of four US state governments' decisions to adopt generally accepted accounting principles. **Accounting, Organizations and Society**, 26, 7, pp. 565–596, 2001.

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>

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.

DOWLING, J.; PFEFFER, J. Organizational legitimacy: social values and organizational behavior. **Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122-136, 1975.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, F. K. International Organization. **International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics**, pp. 887-917 1998.

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

H. M. **Majesty's Treasury**. Value for money assessment guidance. London, 2006.

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

JONES, R.; PENDLEBURY, M. A theory of the published accounts of local authorities. **Financial Accountability & Management**, 20, 3, pp. 305–325, 2004.

JOHNSON, C. Introduction: legitimacy processes in organizations. In: JOHNSON, C. *Legitimacy processes in organizations*. p. 1-24. Greenwich: JAI Press. 2004.

KANITZ, S.C. **Como prevenir falências**. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 176 p, 1976.

LOPES, A. B.; MARTINS, E. **Teoria da Contabilidade**: uma nova abordagem. São Paulo, Atlas:2007.

MARTINS, E.; DINIZ, J. A.; MIRANDA, G. J. **Análise avançada das demonstrações contábeis**: uma nova abordagem. São Paulo: Atlas, 2018.

MATARAZZO, D. C. **Análise financeira de balanços**: abordagem básica e gerencial. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORALLOS, D.; AMEKUDZI, A. The state of the practice of value for money analysis in comparing Public Private Partnerships to traditional procurements. **Public Works Management Policy**, v. 13, n. 2, p. 114-125, 2008.

PEREIRA, V.S.; MARTINS, V.F. Estudos de Previsão de Falências: uma revisão das publicações internacionais e brasileiras de 1930 a 1945. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. v. 12, n. 26, p-163-196, 2015.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas and interest. 3. ed. Sage Publications, 2008.

SUAREZ, A. C.; ROMÁN, A. P.; ROMÁN, M. P. Cognitive Legitimacy, Resource Access and Organizational Outcomes. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 54, n. 5, 2014.

SUCHMANN, M.C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, 1995.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3070.RN** Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/sites/STF>>. Acesso em 20 de Junho de 2019.

TORRES, R. C. L. T. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. Salvador: Editora JusPodium, 9ª ed., 2018.

TRANSPARENCIA. BRASIL. **Portal da Transparência**. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Disponível em <<HTTPS://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em fevereiro de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.214 de 22 de Maio de 2013**. Plenário. Disponível em <<HTTPS://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 12 Junho de 2019.