

FACULDADE CATÓLICA SALESIANA DO ESPÍRITO SANTO

ALEXIS GARCIA PIMENTEL

**ANALISE DAS EXIGÊNCIAS PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
NAS LICITAÇÕES DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE VITÓRIA/ES DE 2012 A JUNHO DE 2015**

VITÓRIA
2015

ALEXIS GARCIA PIMENTEL

**ANALISE DAS EXIGÊNCIAS PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
NAS LICITAÇÕES DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE VITÓRIA/ES DE 2012 A JUNHO DE 2015**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. André Junior de Oliveira

VITÓRIA
2015

ALEXIS GARCIA PIMENTEL

**ANALISE DAS EXIGÊNCIAS PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
NAS LICITAÇÕES DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE VITÓRIA/ES DE 2012 A JUNHO DE 2015**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em _____ de _____ de _____, por:

Prof. MSc. André Junior de Oliveira, FCSES - Orientador

Prof. MSc. Patrício Baionco Mindelo Biaguê, FCSES

Prof. MSc. Marcelo Fardin Chaves, FCSES

RESUMO

Por força de lei a Administração Pública é obrigada a adquirir bens, obras e serviços por meio de licitações. No curso das licitações a Habilitação consiste em etapa que cuida de verificar a capacidade dos licitantes em contratar com a Administração. Entre os requisitos necessário a Lei prevê a documentação relativa a qualificação econômico-financeira como exigências necessárias para habilitar os proponentes nos processos licitatórios. A legislação determinou que os requisitos para aferir a saúde financeira dos licitantes não devem ser imutáveis permitindo um grau de discricionariedade aos gestores públicos para que ajustem as exigências de forma proporcional a complexidade de cada licitação sob pena de se frustrar o caráter competitivo do certame. O presente estudo teve como objetivo de pesquisa verificar se as exigências para qualificação econômico-financeira constantes nos editais da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (SEMUS) são compatíveis com princípio da competitividade. Para tal coletamos diversos instrumentos convocatórios publicados entre 2012 a junho de 2015 no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES. A pesquisa foi descritiva, pois primordialmente analisamos o conteúdo dos editais e os cotejamos com a legislação vigente e com as minutas-padrão sugeridas para a administração pública federal pela Advocacia Geral da União (AGU). Além da legislação, a revisão bibliográfica foi feita em autores do Direito Administrativo e doutrinadores das Ciências Contábeis acerca de análise de balanços. A pesquisa teve primordialmente cunho qualitativo, porém também foi quantitativa, pois foram recolhidos da Revista Exame – Maiores de Melhores (ABRIL) os índices contábeis das empresas farmacêuticas no período de 2011 a 2014 com o intuito de cálculo dos índices padrão do ramo e posterior comparação com os indicadores contábeis exigidos nos editais da SEMUS para aquisição medicamentos. Os dados encontrados mostram que de 2012 até outubro de 2013 a SEMUS fez as mesmas exigências e solicitou os mesmos quocientes mínimos em todos os editais. A partir de novembro de 2013 até junho de 2015 os gestores da SEMUS simplificaram as exigências econômico-financeiras para os editais referentes à aquisição de bens dispensando a apresentação dos balanços para extração dos índices, passando então a exigir somente a certidão negativa de falência e recuperação judicial. Analisando os índices-padrão das indústrias do ramo farmacêutico e o conteúdo das minutas-padrão da AGU, conclui-se podem ferir o

caráter competitivo dos certames no caso de licitações para aquisição de bens e em alguns casos de contratação de serviços, exigência de índices contábeis sem que seja possível aos licitantes cujos quocientes não atendam ao edital comprovar aptidão econômico-financeira por meio de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo.

Palavras-chave: Licitação. Farmacêutico. Índices. Qualificação econômico-financeira.

ABSTRACT

Brazilian law requires that the Public Administration purchase goods, works and services through auctions. The economic and financial capacity is among the necessary requirements to enable bidders in tender proceedings. The law provides that requirements to assess the financial health of the bidders are not immutable, allowing a degree of discretion to managers to adjust the requirements in proportion to the complexity of each auction so as not to frustrate the competitive nature of the event. The research for this work verified that the requirements for economic and financial qualification contained in the notices of the Municipal Health Department of Vitória/ES (SEMUS) are compatible with the principle of competitiveness. Therefore we collected various instruments published from 2012 to June 2015 on the official electronic site of City Hall of Vitoria ES. The research was descriptive because primarily we analyze the content of the notices and compare with current legislation and also with the standard drafts suggested for the Federal Public Administration for the Attorney General of the Union (AGU). For further research we have consulted various authors of Administrative Law and Accounting Scholars on analysis of balance sheets. The research was qualitative and quantitative because they were collected by Exame Magazine – Big Best (APR) accounting indexes of pharmaceutical companies in the period from 2011 to 2014 with the calculation order of standard industry rates and subsequent comparison with accounting indicators required in tenders of SEMUS for purchase of drugs. The data found shows that from 2012 until October 2013, SEMUS made the same demands and requested the same minimum ratios in all notices. From November 2012 until June 2015, SEMUS managers simplified economic and financial requirements for notices regarding the purchase of goods, eliminating the presentation of balance sheets for extracting indexes passing then only to requiring clearance certificate for bankruptcy and recovery judicial. Analyzing the standard indices of the pharmaceutical industries, the contents of the draft standard of AGU and accounting itself, we concluded that this can hurt the competitive nature of competitions in the case of tenders for purchase of goods and in some cases hiring services, requirements of accounting ratios without it being possible to bidders, whose ratios do not meet the edict, prove economic and financial fitness by means of minimum capital or minimum equity.

Keywords: Auction. Pharmacist. Indexes. Economic and financial qualification.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Limites de valor por modalidades de licitação	29
Tabela 02 - Editais de licitação coletados da SEMUS por ano e modalidade	60
Tabela 03 - Quantitativo de editais de licitações para contratação de serviço	61
Tabela 04 - Quantitativo de licitações para aquisição de medicamentos da SEMUS. ..	80
Tabela 05 - Liquidez Corrente das empresas farmacêuticas entre 2011 a 2014	81
Tabela 06 - Liquidez Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014.....	81
Tabela 07 - Solvência Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014	82
Tabela 08 - Endividamento Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014	82
Tabela 09 - Média, Moda e Mediana da Liquidez Corrente entre 2011-2014	83
Tabela 10 - Média, Moda e Mediana da Liquidez Geral entre 2011-2014.....	83
Tabela 11 - Média, Moda e Mediana da Solvência Geral entre 2011-2014	83
Tabela 12 - Média, Moda e Mediana do Endividamento Geral entre 2011-2014	83
Tabela 13 - Percentual de empresas que cotaram a mesma marca.	86

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 REFÊRENCIAL TEÓRICO	21
2.1 CONCEITOS DE LICITAÇÃO.....	21
2.2 PREVISÃO LEGAL E OBRIGAÇÃO DE LICITAR	22
2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO	24
2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO	26
2.5 MODALIDADES CONVENCIONAIS DE LICITAÇÃO.....	27
2.6 PREGÃO	30
2.7 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.....	34
2.8 FASES DA LICITAÇÃO	35
2.8.1 Fase interna	35
2.8.2 Fase externa	36
2.9 HABILITAÇÃO	37
2.10 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	38
2.10.1 Da proporcionalidade ao vulto financeiro	40
2.10.2 Limites para exigências de qualificação econômico-financeiras ..	40
2.10.3 Possibilidades de exigências concomitantes ou substitutivas	42
2.10.4 Índices contábeis normalmente exigidos	43
2.10.4.1 Quocientes normalmente exigidos	44
2.10.4.2 Utilização de outros índices nas licitações	45
2.11 ANÁLISE DE BALANÇOS SEGUNDO AS CIÊNCIAS CONTÁBEIS.....	45
2.12 MÉTODOS DE ANÁLISE DE BALANÇOS	47
2.12.1 Análise horizontal (AH)	47

2.12.2	Análise vertical (AV)	48
2.13	ANÁLISE POR INDICADORES CONTÁBEIS.....	48
2.13.1	Índices de liquidez	49
2.13.1.1	Índice de solvência geral (ISG)	49
2.13.1.2	Liquidez corrente (LC)	51
2.13.1.3	Liquidez seca (LS)	51
2.13.1.4	Liquidez imediata (LI)	51
2.13.1.5	Liquidez geral (LG)	51
2.13.2	Índices de endividamento	52
2.13.2.1	Endividamento geral (EG)	52
2.14	ÍNDICES-PADRÃO	52
2.14.1	Como calcular os índices-padrão	53
3	METODOLOGIA	55
3.1	TIPOLOGIA.....	55
3.2	SUJEITOS PESQUISADOS E DADOS DA AMOSTRA.....	56
3.3	TÉCNICA DE TRATAMENTO DOS DADOS	57
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	59
4.1	ANÁLISE DOS DADOS	59
4.2	ANÁLISE DOS EDITAIS DA SEMUS	60
4.2.1	Exigências amplas e restritas	61
4.2.2	Análise das exigências	62
4.3	ANÁLISE DAS MINUTAS-PADRÃO DA AGU	65
4.4	ANÁLISE COMPARATIVA SEMUS E AGU	67
4.4.1	Certidão negativa de falência – Item A	67

4.4.2	Demonstrativos exigidos – Itens B e C	67
4.4.3	Forma e temporalidade – Itens D a G	67
4.4.3.1	Forma – Itens D, E e F	68
4.4.3.1	Temporalidade – item G	70
4.4.4	Índices exigidos – itens H a K	71
4.4.5	Maiores diferença entre SEMUS e AGU – itens L a Q	74
4.4.5.1	Capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo – item L	74
4.4.5.2	Relação dos compromissos assumidos – item M.....	76
4.4.5.3	Diferenciação por objeto – item N	76
4.4.5.4	Dispensa de documentos pelo valor da proposta – item O	77
4.4.5.5	Dispensa de documentos para microempresas – item P	77
4.4.5.6	Exigências complementares para serviços continuados – item Q.....	78
4.5	RAMO FARMACÊUTICO	80
4.5.1	Índices contábeis da Revista Exame (2011-2014)	81
4.5.2	Calculo dos índices-padrão do ramo farmacêutico	82
4.5.3	Análise dos dados do ramo farmacêutico	84
4.5.4	Caso particular	85
4.5	ANALISE FINAL DOS EDITAIS DA SEMUS	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
5.1	CONCLUSÃO	93
5.2	LIMITES DA PESQUISA.....	94
5.3	SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	94
	REFERENCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

A despeito da existência de legislações anteriores foi com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que o instituto da licitação como conhecemos hoje começou a tomar forma e se tornou obrigatório à administração pública brasileira adquirir obras, bens e serviços por meio de processos licitatórios, ressalvadas exceções previstas em lei (MELLO, 2011).

No ano de 1993 foi publicada a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), doravante chamada de Lei das Licitações, que regulamenta o art. 37, XXI da Carta Magna (BRASIL, 1993), regendo a forma como serão conduzindo os certames e os contratos públicos, e reforçando o ideal obrigatório das licitações para todos os entes da administração pública, tanto direta quanto indireta, conforme dita o art. 22, XVII, da Constituição Federal (MEIRELLES, 2013).

A Lei das Licitações (BRASIL, 1993) também elenca as modalidades de licitação, sendo elas o convite, tomada de preços, concorrência, leilão e concurso. Buscando maior celeridade nos processos licitatórios, em 17 de julho de 2002 é publicada a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), criando uma nova modalidade denominada Pregão (MELLO, 2011).

As leis supracitadas, além de uma série de decretos e normatizações subsequentes, exemplificam passo a passo como deve ser feita uma aquisição de bens ou contratação de obras ou serviços, desde a manifestação de interesse pela administração pública até a entrega do objeto licitado pelo particular, pois seja formalizado um contrato escrito ou através de uma entrega imediata de produtos, o fim de uma licitação bem sucedida é a celebração de um contrato administrativo (MEIRELLES, 2013).

O contrato administrativo é uma conjugação da Administração Pública com o setor privado, sendo que sua utilização tem estreita ligação com a democracia, visto que em um Estado autoritário não existem regras gerais e transparentes para a aquisição de bens e serviços (JUSTEN FILHO, 2014).

Em suma, em um regime autoritário o Estado contrata com quem quiser sem obedecer a princípios como da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade

e eficiência, estes consagrados com a Constituição Federal (BRASIL, 1988) (JUSTEN FILHO, 2014).

Já em um Estado Democrático de Direito, de forma geral, todas as pessoas físicas e jurídicas podem participar de um processo licitatório para formalizar um contrato com a administração pública, desde que preencham certos requisitos (JUSTEN FILHO, 2014).

Como ninguém pode ser impedido de participar ou excluído do certame por regras esdrúxulas, o legislador preocupou-se em limitar ou mesmo definiu categoricamente em lei quais seriam essas condições que tem por caráter primordial o de prover ao órgão licitador a certeza de que o contratado é apto para atender ao solicitado (JUSTEN FILHO, 2014).

Esses requisitos são verificados na fase externa da licitação durante uma etapa chamada de habilitação (MELLO, 2011).

Dentro dessa etapa consta a qualificação econômico-financeira, regulamentada pela Lei das Licitações (BRASIL, 1993), que cuida de verificar a capacidade econômico-financeira de uma empresa, incluindo o de suportar o compromisso por ela assumido (MEIRELLES, 2013).

Os itens que podem ser cobrados pela administração pública como necessários ao exame da qualificação econômico-financeira estão elencados no art. 31 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Entre eles destacam-se os índices contábeis, sendo vedado o uso de indicadores de faturamento anterior, rentabilidade, lucratividade ou não usualmente usados pela Contabilidade (JUSTEN FILHO, 2014).

Índice é uma expressão numérica que expressa a relação entre contas ou um grupo de contas de uma demonstração contábil com o propósito de salientar aspectos da conjuntura econômico-financeira de uma empresa (MATARAZZO, 2010).

Como forma de extrair os quocientes, os editais que assim os exigem pedem que as empresas apresentem certas demonstrações contábeis, notadamente o Balanço Patrimonial do último exercício exigível (JUSTEN FILHO, 2014).

O instrumento convocatório deve informar quais são os documentos exigidos, de que forma devem ser apresentados, quais serão os indicadores a ser calculados, sendo o caso, e conter os valores mínimos ou máximos aceitáveis pela

administração para que as empresas sejam consideradas aptas na qualificação econômico-financeira (JUSTEN FILHO, 2014).

Entretanto, apesar da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) definir no art. 31 quais poderão ser as exigências econômico-financeiras, essa não é irrestrita. Na verdade a própria Lei diz que deve ser conciliável com a complexidade dos recursos econômico-financeiros que o vencedor da contenda devera dispor para fornecer o bem, a obra ou serviço. Portanto a lei possibilita as comissões de Licitação e Equipes de Pregão que ajam com discricionariedade escolhendo dentre o limite do permitido o que melhor se configura para garantir segurança para administração de acordo com cada certame (FURTADO, 2007).

Quando diante de um caso concreto, ao se deparar com mais de uma possibilidade de posicionamento, seja por previsão legal direta ou por clara impossibilidade de se extrair da lei um decisão objetiva, o grau de liberdade que resta ao administrador para definir segundo o principio da razoabilidade a melhor escolha entre várias possíveis, chama-se discricionariedade (MELLO, 2011).

Todavia nem sempre a administração opta pela solução ótima, quiçá razoável, chegando ao ponto de algumas comissões exigirem documentações completamente inúteis seja pela forma, como solicitar os Livros Contábeis em seu original, ou pelo conteúdo, como solicitar indicadores econômico-financeiros extremamente fora de qualquer padrão, seja legal ou contábil (JUSTEN FILHO, 2014).

Diante do acima exposto do presente estudo pretende responder a seguinte questão de pesquisa: As exigências econômico-financeiras solicitadas nas licitações da Secretaria de Saúde do Município de Vitória/ES são compatíveis com o principio da competitividade?

Quando um Edital exige a apresentação de um atestado de capacidade técnica que corrobore que a empresa já empreendeu uma obra de engenharia ou já forneceu um determinado serviço, esse documento serve para comprovar para a administração que o proponente tem a aptidão necessária para assumir o contrato pretendido (FURTADO, 2007). Da mesma forma funciona a qualificação econômica financeira. A lei permite discricionariedade por parte da administração em escolher as exigências necessárias acerca da capacidade financeira da empresa de acordo com

cada licitação: sua complexidade e seu valor estimado, sob pena de cercear a competitividade (MEIRELLES, 2013).

Segundo Boselli (2002) o objetivo do legislador foi dar segurança à administração para contratar e não tornar os processos licitatórios uma gincana. Empresas que não atendem ao exigido são excluídas da disputa prejudicando a competitividade do certame ou, no caso do Pregão, são inabilitadas e tem sua proposta desclassificada, sendo chamada a próxima colocada, se houver, conforme determina o art. 3, XVI, da Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002).

Por ser recente no Brasil, de forma ampla e irrestrita, a utilização do instituto da licitação; tão recente quanto sua redemocratização, sendo atualmente realizadas por incontáveis comissões de licitação distribuída por toda a Administração Pública; vislumbra-se necessário que a Academia verifique como as ferramentas contábeis estão sendo utilizadas e se o poder de discricionariedade é empregado pelos gestores na confecção dos editais de acordo com as especificidades do objeto a ser contratado. Ou se replicam as exigências de um edital para o outro sem se atentar para as particularidades de cada licitação, colocando em risco o caráter competitivo do certame ou até mesmo desatendendo ao princípio da legalidade.

É sobre essa condição de habilitação (qualificação econômico-financeira) que o presente trabalho se debruçara com o objetivo de verificar se as exigências econômico-financeiras exigidas nas licitações da Secretaria de Saúde do Município de Vitória/ES, doravante chamada SEMUS, respeitam as características de cada contratação ou se frustram o caráter competitivo dos certames.

Pretende-se secundariamente apresentar e discutir leis e normas referentes à exigência de qualificação econômico-financeira e consultar a Contabilidade sobre o papel dos indicadores financeiros, estratégia previsto na Lei de Licitações (BRASIL, 1993) e muito utilizado para comprovação de saúde financeira das empresas.

Por fim pretende-se verificar se os quocientes exigidos nos Editais de medicamentos são compatíveis com os índices-padrão do segmento das empresas do ramo farmacêutico. Tendo em vista que cada ramo de atividade apresenta suas particularidades, portanto para que a situação de uma empresa possa ser avaliada

corretamente seus indicadores contábeis devem ser comparados com empresas de atividades semelhantes pertencentes ao mesmo setor (MARION, 2012).

De acordo com o sitio eletrônico oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015a) somente em 2014 as compras públicas de bens e serviços ficaram em torno de R\$ 62,1 bilhões em 196,9 mil processos licitatórios, sendo que equipamentos médicos, dentário e de medicina veterinária movimentaram R\$ 11,4 bilhões. Isso somente dos órgãos ligados a Administração Pública Federal.

A escolha no mercado do ramo farmacêutico para verificação dos índices padrões se justifica pelo fato de tratar-se da área de Saúde, área das mais sensíveis, em que além do exposto acima, tem-se a situação em que lotes fracassados ou desertos podem ocasionar até a falta de medicamentos para o usuário final na ponta da rede, isto é, para o paciente atendido pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Entende-se que é ainda mais importante avaliar se os quocientes exigidos para aquisição desses insumos são viáveis. Melhor dizendo, se os índices exigidos para que as empresas sejam habilitadas na qualificação econômico-financeira estão de acordo com os índices-padrão do segmento licitado. Dado o volume financeiro empregado e a necessidade cada vez maior do uso eficaz dos recursos públicos, formalismos excessivos e exigências desnecessárias são danosos ao interesse público porque podem acarretar inabilitações ou afastam a participação de empresas que teriam perfeitas condições de atender as expectativas do órgão contratante (MOTTA, 2005).

2 REFERENCIAL TÉORICO

Podemos dizer que o Estado celebra um contrato administrativo com uma pessoa física ou jurídica, portanto relação bilateral, com obrigações e direitos de ambas as partes, com o intuito de obter bens, serviços ou executar uma obra (MEIRELLES, 2013).

Retirando-se as situações em que a lei não exige, todo contrato firmado entre a administração pública e um particular (ou outro ente público) deve ser precedido de licitação (MEIRELLES, 2013). Porém primeiro é importante definir o que é licitação.

2.1 CONCEITOS DE LICITAÇÃO

As empresas no setor privado gozam de total liberdade para contratar bens, obras ou serviços de outrem. Mesmo que a política interna de uma empresa seja de ir ao mercado e pedir três orçamentos, a companhia pode optar por contratar a mercadoria de menor preço ou decidir ficar com o de segundo menor preço por entender que esse produto é de melhor qualidade. Sem precisar definir de antemão qual será seu critério de julgamento, podendo inclusive a qualquer momento mudar a própria política. O mesmo não acontece com a administração pública.

A administração pública não tem a liberdade do setor privado para contratar com quem bem entender. Para adquirir serviços, obras de engenharia ou comprar e vender bens, a administração deve seguir uma série de atos normativos previstos em lei para. O conjunto desses procedimentos chama-se licitação (MELLO, 2011).

Conceitua Oliveira (2011, p. 25, grifo nosso): “Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com **o objetivo de selecionar a melhor proposta**, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos”.

Na mesma linha ensina Mello (2011, p. 528, grifo nosso):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, **para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas**. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Para Motta (2005) é a maneira pela qual a Administração Pública toma para si a proposta mais vantajosa fundamentando sua escolha nos princípios emanados da Constituição.

Portanto licitação é um certame que se origina através de certos procedimentos administrativos pelo qual se escolhe a mais vantajosa das propostas para celebrar um contrato de fornecimento de bens, serviços ou obras (MEIRELLES, 2013).

Importante ressaltar que todos os autores supracitados ao definirem o que é licitação incluíram em sua definição a finalidade maior desse procedimento, a saber: que ao fim de uma licitação a administração pública contrate com a melhor proposta.

2.2 PREVISÃO LEGAL E OBRIGAÇÃO DE LICITAR

A obrigação de licitar origina-se da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que em diz primeiramente em seu art. 22, XXI:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), art. 37, XXI:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei das Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso) em seu art. 1º, ratifica a obrigação:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.**

Estão impelidas a licitar por força constitucional, ensina Mello (2011, p. 543): “tanto as pessoas de Direito Público de capacidade política quanto as entidades de suas Administrações indiretas; isto é: autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações governamentais”.

O art. 22, XXVII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que é reservado somente a União legislar sobre normas gerais de licitação. Destarte apesar de ser permitido aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal criarem normas particulares que atendam as suas especificidades, nelas não pode existir dissenso com as normas gerais publicadas pela União (MELLO, 2011).

O art. 37, XXI, da Carta Magna (BRASIL, 1988) é regulamentado pela Lei das Licitações (BRASIL, 1993), que reforça a obrigação da Administração Pública proceder licitações.

A Lei das Licitações é uma norma geral e específica. Isto é, lei nacional e lei federal, pois ao mesmo tempo em que é norma geral devendo ser seguida por toda a administração pública, portanto em todo o território nacional (lei nacional) também tem em seus escritos normativos que devem ser seguidos somente pela esfera da administração federal, isto é, no âmbito da União (lei federal) (OLIVEIRA, 2011).

Portanto é a Lei das Licitações (BRASIL, 1993) que rege os parâmetros que devem ser seguidos por toda administração pública, por ser norma geral (lei nacional).

Além dela existem outras leis gerais que devem ser respeitadas como a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, doravante chamada Lei da Microempresa.

A Lei da Microempresa traz influencia as licitações, notadamente nos seus art. 42 a 48, pois vem a beneficiar as microempresas e pequenas empresas no curso dos processos licitatórios. Existem também leis e decretos federais, estaduais, municipais e do distrito federal que só devem ser seguidos pelos órgãos públicos das respectivas esferas (MELLO, 2011).

Abrindo pequenas aspas para comentarmos sobre a Lei da Microempresa (BRASIL, 2006), pode parecer no momento ferir o princípio da igualdade e isonomia que durante o curso das licitações existam previsões de benefícios em prol de um grupo de empresas.

Entretanto esse não é o entendimento da doutrina majoritária, pois apesar de termos até aqui reforçado que as licitações têm por objetivo primordial contratar com a proposta mais vantajosa, existem outros como garantir o princípio da isonomia, este intrínseco a licitação, e um último que explica os benefícios previstos para as microempresas e empresas de pequeno porte. Devemos então nos atentar ao art. 3º da Lei das Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso) que diz que além da seleção da melhor proposta também o é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a **seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2.3 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

Além de se balizar por princípios constitucionais as licitações devem se nortear por princípios explícitos no art. 3º da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) ou mesmo ocultos no texto da referida lei (OLIVEIRA, 2011).

Como as Licitações são um conjunto de procedimentos administrativos, durante seu curso, devem se pautar tanto pelo atendimento aos princípios inclusos no art. 37 do Texto Magno (BRASIL, 1988), sendo eles o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Da mesma forma devem se pautar pelos princípios específicos citados no art. 3º da Lei das Licitações (BRASIL, 1993), sendo eles o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Todos esses princípios devem nortear os certames (OLIVEIRA, 2011).

De acordo com Oliveira (2011) também podemos citar como fundamental o princípio da competitividade que não está explicitada no caput do art. 3º, mas sim exposto no § 1º, I, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993), conforme segue:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio

dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Começaremos então por ele.

O princípio da competitividade deve nortear todos os atos da administração pública, pois como dito a busca pela proposta mais vantajosa é em suma a essência das Licitações. Não é possível tolerar condições editalícias que frustrem o caráter competitivo da licitação devido a exigências supérfluas (OLIVEIRA, 2011).

O princípio da legalidade, este explicitado no art. 4º da lei das licitações. Diz que só terão eficácia os atos praticados pelas Comissões de Licitações que estejam suportados por Lei. Qualquer pessoa interessada pode invocar este princípio, não só os licitantes. O princípio da impessoalidade determina que não possa existir favorecimento a nenhum licitante. Todos devem ter assegurados para si as mesmas oportunidades. O princípio da moralidade é intimamente ligado a probidade. Todos os atos administrativos devem se pautar pela lisura e ética (MELLO, 2011).

A igualdade determina que todos os licitantes sejam tratados de forma igual, mas também de que todos os que desejarem e tiverem capacidade para disputar o objeto da Licitação não tenham cerceado o seu direito de participar por exigências excessivas. Já o princípio da publicidade determina que sejam expostos e fundamentados (para quem porventura se interessar) todos os atos administrativos que culminam com a licitação, desde a instrumentalização do processo até o cumprimento do contrato. Veda também o sigilo de informações que podem prejudicar a formulação de propostas ou apresentação de documentação de habilitação por parte dos proponentes. Também esta inclusa nesse princípio a publicação dos avisos de ocorrência dos certames, a ampla acessibilidade aos Editais e aos valores estimados para contratação (MELLO, 2011).

A probidade administrativa esta explicitada no caput do art. 3 da Lei das Licitações, por ser de suma importância nas licitações como um aviso a quem promove os certames devido às consequências penais e civis de falta de lisura nos processos (MEIRELLES, 2013).

Vinculação ao instrumento convocatório diz que o Edital é a lei interna da Licitação em referencia, portanto o ente licitante jamais pode descumprir regras previstas no Edital. Esse princípio é derivado da Legalidade. De acordo com o procedimento

Formal, os atos na licitação devem ser balizados não só pelo instrumento convocatório, mas também por Lei, porém não devemos confundir procedimento formal com formalismo em excesso (OLIVEIRA, 2011).

Esse também é o entendimento de (MEIRELLES, 2013, p. 295): “procedimento formal, entretanto, não se confunde com “formalismo” que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias”.

Por esse motivo não são revogados ou anulados lotes ou licitações inteiras, nem desclassificadas propostas ou inabilitadas empresas que cometem erros sanáveis ou que não comprometam o entendimento do julgador (OLIVEIRA, 2011).

O julgamento objetivo significa que o julgamento das propostas e avaliação da documentação de habilitação dos proponentes não podem ser examinado sob critérios subjetivos, e sim tão somente pelos critérios elencados no instrumento convocatório e na legislação. Esse princípio tem profunda ligação com o princípio da isonomia (MEIRELLES, 2013).

2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

De acordo com o art. 45 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso) os tipos de licitação existentes são:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

O tipo de licitação tem ligação direta com o julgamento da proposta. Dessa forma é definido como a comissão de licitação ou a equipe de pregão vão escolher qual é a proposta mais vantajosa (MEIRELLES, 2013).

A licitação por menor preço é a mais utilizada dentre todas as modalidades. Nela o critério para escolha da melhor proposta é o menor preço, pura e simplesmente. Largamente usada para contratação de bens e serviços comuns e vem sendo utilizado inclusive para bens e serviços de informática e engenharia que ao longo do tempo foram sendo padronizados pelo mercado. É o tipo básico de licitação (MEIRELLES, 2013).

A licitação do tipo melhor técnica deve ser utilizada nos casos em que o serviço ou bem a ser adquirido é tão específico que simplesmente não pode ser julgada qual a melhor proposta apenas pelo menor preço. Muito utilizado em serviços de cunho primordialmente intelectual (FURTADO, 2007).

Já a Técnica e Preço é uma mescla entre os tipos anteriores. Nele o critério balizador alia os tipos técnica e menor preço ao criar um fator de ponderação, a chamada “nota técnica” que dará um peso relativo a técnica e um peso relativo ao preço sendo assim ao final calculada a média ponderada. Portanto ao fim da classificação uma proposta de preço maior, por ter melhor técnica, pode ser classificada em primeiro lugar e sair vencedora do certame. Foi amplamente utilizada em bens e serviços de informática e engenharia que não eram considerados comuns em seu tempo (MOTTA, 2014). Poderíamos fazer um paralelo dos tipos de licitação melhor técnica e técnica e preço como em que a empresa privada ao solicitar 3 (três) orçamentos decide ficar com o de segundo menor preço por ser a marca cotada muito superior a de preço mais baixo.

O tipo maior lance ou oferta é utilizado para alienação de bens por parte da administração, visto que aqui a ordem é inversa, pois o vencedor da licitação será aquele que oferecer o valor mais elevado para a Administração Pública. É utilizado na modalidade leilão como veremos a seguir (JUSTEN FILHO, 2014).

2.5 MODALIDADES CONVENCIONAIS DE LICITAÇÃO

De acordo com o art. 22 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso) são modalidade de licitação:

I - concorrência;

- II - tomada de preços;**
III - convite;
IV - concurso;
V - leilão.

A Lei das Licitações (BRASIL, 1993) elencou as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite concurso e leilão. Seu uso pela comissão de licitação depende tanto do valor estimado para a licitação quando da sua finalidade (MELLO, 2011), conforme explicitado no quadro a seguir.

Quadro 01: Modalidades de licitação

MODALIDADE	PARAGRAFO DO ART. 31 DA LEI DAS LICITAÇÕES (BRASIL, 1993).
Concorrência	§ 1º É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovarem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Tomada de Preços	§ 2º É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam todas as exigências para cadastramento até ao terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Convite	§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos ou convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento probatório e estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Concurso	§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
Leilão	§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer maior lance igual ou superior ao da avaliação.

Fonte: Adaptado de Gomes (2013, p. 30).

As modalidades concurso e leilão são consideradas especiais visto que uma é destinada a seleção de trabalhos científicos, técnicos ou artísticos e a outra para alienação de bens. Diferenciam-se das demais (concorrência, tomada de preços e convite) que são chamadas de modalidades comuns de licitação. A distinção entre elas é relativa tanto ao objeto a ser licitado quanto ao vulto estimado para a contratação (FURTADO, 2007).

Um dos requisitos para que a administração pública faça uma contratação é que ela vá ao mercado verificar quanto custa aquele item ou serviço, solicitando pelo menos três orçamentos. Depois é calculada uma média (ou outra forma de tratamento estatístico) e esse é o valor estimado para a licitação (OLIVEIRA, 2011).

Para cada modalidade deve existir um valor referencial previsto no art. 23 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Conforme aumenta o vulto estimado para contratação, maiores são as demandas exigidas do proponente e, portanto, mais complexo se torna o certame. Por isso modalidade mais simples, que exigem menos documentos dos licitantes, tem um teto monetário baixo conforme podemos ver na tabela 01 logo a seguir.

Tabela 01: Limites de valor por modalidades de licitação:

MODALIDADE	COMPRAS OU SERVIÇOS	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
Convite	Acima de R\$ 8.000,00	Acima de R\$ 15.000,00
	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 150.000,00
	Até R\$ 650.000,00	Até 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Fonte: Adaptado do sítio eletrônico Licitação. net (2012)

Quanto maior o valor estimado, maior os ritos processuais, maior publicidade da licitação é exigida para a Administração e maior o prazo entre a publicação de aviso da licitação e a ocorrência da sessão (OLIVEIRA, 2011).

No caso de o valor médio orçado ser inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para compras ou serviços e R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia pode-se proceder a uma dispensa de licitação conforme previsão do art. 24 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Dispensa de licitação não é modalidade, assim como inexigibilidade. Dispensa e inexigibilidade são casos que se enquadram em exceções previstas em lei em que a administração está desobrigada de proceder à licitação para formalizar contrato (MOTTA, 2005).

Para as modalidades concurso e leilão não existem valores mínimos estimados para sua realização. No caso do leilão seu objetivo é de natureza diferente das outras, pois nela a administração decide alienar, não adquirir. O concurso também se diferencia pela natureza do objeto.

Vale salientar que nada impede a administração de proceder por meio de uma modalidade mais complexa uma licitação que poderia, devido ao seu valor estimado, ser feita por uma modalidade mais simples. Pode-se proceder a uma concorrência em casos que poderiam ser licitados por meio de Tomada de Preços ou Convite. Já o contrário não é possível. Portanto, sendo a concorrência a mais embaraçada das modalidades, pode ser utilizada para qualquer valor estimado (FURTADO, 2007).

Devemos ressaltar que para os casos de pregão (eletrônico e presencial), modalidade de licitação que explicaremos a seguir, a lei não estabeleceu qualquer valor mínimo ou máximo, sendo atualmente a modalidade mais utilizada.

2.6 PREGÃO

Ensina Oliveira (2011) que com o intuito de dar maior celeridade aos certames foi criada nova modalidade de licitação chamada Pregão por meio da Lei 10.520 de 17 de julho 2002 (BRASIL, 2002), doravante chamada de Lei do Pregão.

O art. 1º da Lei do Pregão (BRASIL, 2002, grifo do autor) diz que:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade

possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A partir da publicação dessa Lei todas as aquisições de bens ou serviços comuns puderam ser praticadas por meio de Pregão. Com isso essa modalidade de licitação tornou-se de longe a mais praticada no Brasil devendo ser usada preferencialmente pela forma eletrônica. É o art. 2º, § 1º, da Lei do Pregão (BRASIL, 2002) que prevê a possibilidade dos pregões serem conduzidos de forma eletrônica. Portanto o pregão pode ser eletrônico (PE) ou conduzido de forma presencial (PP). Caso a administração decida por fazer um pregão presencial só terá permissão mediante justificativa constante no processo (JUSTEN FILHO, 2014).

Segundo o sitio eletrônico oficial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015a) em 2014 o PE foi responsável por 59,7% do total de compras governamentais, com um gasto de R\$ 37,08 bilhões, por meio de 33,8 mil processos, sendo responsáveis por 91,1% do total gasto em aquisições. Já sua correspondência ao total numérico de licitação foi de 94%.

A diferença básica entre pregão e as modalidades convencionais de licitação é a inversão de fases. Como veremos adiante, na fase externa da licitação existem duas etapas principais. Habilitação e julgamento das propostas. Nas modalidades previstas pela Lei das Licitações (BRASIL, 1993) as comissões estipulam uma data para entrega de no mínimo dois envelopes: um com a proposta de preços e outro envelope com a documentação para habilitação. Chegada a hora da sessão, abrem-se os envelopes de todas as empresas para que seja analisada a documentação de habilitação. As empresas que não atenderem ao estipulado nos editais são inabilitadas enquanto as demais vão para fase de lances ou a também chamada sessão de disputa (FURTADO, 2007).

A habilitação de todas as empresas pode levar dias devido ao número de proponentes e quantidade de documentação exigida. No caso do Pregão acontece o inverso. Primeiro acontece a sessão de disputa, sendo classificados os lances oferecidos conforme critério estabelecido pelo instrumento convocatório. A vencedora do certame e somente ela terá o envelope contendo a documentação de habilitação aberto. Caso seja habilitada e tendo a proposta já sido julgada como apta, a empresa é declarada vencedora. (JUSTEN FILHO, 2014).

Vislumbra-se que os pregões eletrônicos possuem ainda outras vantagens além da inversão de fases e uma maior economia gerada pela disputa mais acirrada na fase de lances: o maior número de participantes, pois sendo por meio eletrônico as empresas não precisam ter um representante em cada local de disputa, podendo através de um sistema eletrônico participar e atender órgãos de todas as partes do Brasil.

Percebe-se que é um procedimento que traz maior celeridade às licitações, haja vista que somente será analisada a habilitação da empresa arrematante. Esse modelo de licitação se mostrou tão eficiente que a inversão das fases vem sendo considerada como uma possível escolha da administração em outras situações como pode ser visto no teor do art. 18-A da Lei Ordinária 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995b), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos: “O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação [...]” e decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), relatada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão nº 447/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009): “Acolho, portanto, a proposta de determinação à Antaq, para que oriente as autoridades portuárias, quanto à adoção da inversão de fases nas licitações de arrendamento de instalações portuárias”.

O Pregão foi originalmente criado apenas para ser utilizado na esfera Federal por não ser norma geral através da Medida Provisória nº 2.182-18 de 23 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001). Em 17 de julho de 2002 foi publicada a Lei do Pregão (BRASIL, 2002) convertendo a medida provisória e determinando sua aplicabilidade para os outros entes federados. Como visto os tipos de licitação podem ser menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance ou oferta. Não é possível a utilização de outro critério que não estes previstos em lei. O pregão utiliza-se somente do menor Preço (OLIVEIRA, 2011).

Também foi em princípio o pregão criado apenas para atender as licitações de bens ou serviços comuns. De acordo com o art. 3º, § 2º, do decreto nº 3.555 de 8 de agosto de 2000 (BRASIL, 2002): “bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado”.

Segundo Furtado (2007) no âmbito Federal é o decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (BRASIL, 2005a) que obriga a escolha pelo pregão sempre que o bem ou o serviço for considerado comum.

Na esfera do Município de Vitória/ES é a Lei Municipal 6.928 de 18 de maio de 2007 (VITÓRIA, 2007) regulamentada pelo Decreto Municipal 16.199 de 23 de dezembro de 2014 (VITÓRIA, 2014b).

Com a evolução do mercado e a padronização de muitos bens e serviços como de informática e engenharia, antes muitos objetos que não eram passíveis de serem adquiridos por meio de pregão vem sendo licitados através dessa modalidade, conforme pode ser visto em decisão do TCU relatada pelo Ministro Benjamin Zymler, Acórdão 2471/2008-TCU-Plenário (BRASIL, 2008a, grifo nosso):

14. Uma das questões levantadas pela unidade técnica demanda uma análise mais detida. Refiro-me à possibilidade e aos limites da utilização do pregão para contratar serviços de Tecnologia da Informação. Essa questão tem despertado debates tanto na jurisprudência quanto na doutrina.[..]

15. No âmbito desta Corte de Contas, cabe destacar o entendimento exarado no Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário, segundo o qual, um objeto complexo pode, em determinadas circunstâncias, ser considerado um serviço comum. [..]

16. Por outro lado, entendo que serviços de natureza predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço".

tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório."

17. Depreende-se que a característica decisiva para inviabilizar a adoção do pregão é a eventual conceituação de um serviço de TI como sendo de natureza predominantemente intelectual. Aduzo que tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

18. Com fulcro nessas considerações, concluo que a adoção do pregão visando à contratação de serviços de TI será legítima quando esses serviços não tiverem natureza predominantemente intelectual.

2.7 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O Sistema de Registro de Preços (SRP) foi previsto pelo art. 15, II, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993, grifo nosso):

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

O sistema de registro de preços não é modalidade. Como qualquer licitação é um procedimento que visa obter a proposta mais vantajosa para a administração, sem, no entanto ser específico e sem mobilizar os recursos orçamentários imediatamente por meio de reservas. Portanto, sabendo a administração que com provável certeza poderá necessitar de determinado bem ou serviço no futuro, sem ao certo saber qual o quantitativo, pode em vez de adquirir diretamente, registrar um preço. Conforme a necessidade for se confirmando então a administração executa a ata de registro de preço com aqueles fornecedores previamente cadastrados (OLIVEIRA, 2011).

Note-se que a lei diz inicialmente para aquisição de bens e serviços comuns, mas posteriormente o entendimento foi estendido com a possibilidade que se adquiram outros serviços e até obras cuja execução foram sendo padronizadas pelo mercado, na mesma toada do pregão e os bens e serviços considerados comuns (FURTADO, 2007).

2.8 FASES DA LICITAÇÃO

As licitações possuem duas fases, ou etapas conforme alguns autores: interna e externa. Utilizaremos a nomenclatura de fases para nos referir a parte interna e externa.

2.8.1 Fase interna

A fase interna se dá até a publicação do edital ou da carta convite. Consiste basicamente na preparação do órgão para realizar a licitação. Seu rito está discriminado no art. 38 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

A área requisitante manifesta a necessidade de adquirir um bem, serviço ou obra de engenharia e então é criado um processo para realizar essa aquisição após a autorização e aprovação do projeto básico pela autoridade competente. É feita ampla pesquisa de mercado, feito a reserva dos recursos financeiros e a comissão de licitação define qual a modalidade necessária. A partir de então é formulado o Edital que ditara as normas do certame que devera ser revisado e aprovado através de parecer jurídico da área competente e parecer técnico conforme o caso (FURTADO, 2007).

Algumas dessas exigências são legais e estão previstas no Art. 38. Da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Outras citadas ou não variam em existência e ordenamento processual de acordo com o procedimento de cada órgão licitador.

2.8.2 Fase externa

Na segunda fase, a externa, começa com a publicação do aviso do edital em jornal de grande circulação ou diário oficial, de acordo com previsão legal de cada caso, servindo para comunicar aos licitantes a existência da licitação, seu objeto, como obter o edital com as condições, local, data e hora da disputa. Sendo então aberta possibilidade de que os licitantes questionem ou impugnem o instrumento convocatório (OLIVEIRA, 2011).

Segundo Furtado (2007) de acordo com o art. 43 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) durante a fase externa é preciso observar os seguintes procedimentos: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação.

Para Oliveira (2011) a habilitação e o julgamento das propostas são as etapas principais da fase externa.

Lembrando que no caso dos pregões a ordem é inversa.

Entende-se que quando alguns autores se referem a edital estão aludindo também a publicidade dos atos e disponibilidade do instrumento convocatório para serem retirados pelos licitantes.

Adjudicação é o ato pelo qual a administração entrega o objeto licitado ao vencedor do certame e a etapa de homologação para alguns doutrinadores nem é procedimento que compõe a licitação em si, e sim um ato que encerra o procedimento ao promover o controle de todo procedimento licitatório através da autoridade superior, concedendo-lhe eficácia (MOTTA, 2005).

Mello (2011, p. 585) assim decompõe as etapas da fase externa:

Quadro 02: Etapas da Fase Externa

Etapas	Definição
Edital	Ato pelo qual são convocados os interessados e estabelecidas as condições que irão reger o certame
Habilitação	Ato pelo qual são admitidos os proponentes aptos
Julgamento com classificação	Ato pelo qual são ordenadas as propostas admitidas
Homologação	Ato pelo qual se examina a regularidade do desenvolvimento do procedimento anterior
Adjudicação	Ato pelo qual é selecionado o proponente que haja apresentado proposta havida como satisfatória.

Fonte: Mello (2011, p. 585)

Dado o objetivo da pesquisa, o presente estudo vai se ater tão somente a etapa de habilitação.

2.9 HABILITAÇÃO

Conforme Justen Filho (2014, p. 535), “consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação do sujeito para contratar com a administração pública”.

Na mesma direção, conceitua Mello (2011) como sendo etapa do processo em que é verificada a competência dos proponentes para formalizar um contrato com a Administração Pública. Em outras palavras, para que a proposta formulada pelo licitante possa ser objeto de análise é preciso que primeiro os licitantes formem personalidade e demonstrem possuir capacidade para tal perante a administração.

Nessa fase são qualificadas as empresas no que concerne a parte jurídica, técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista. Também são exigidos comprovantes de atendimento ao art. 7º, XXXIII, da Carta Magna (BRASIL, 1988) que dispõe sobre a vedação ao trabalho de menores de 16 e para menores de 18 em condições insalubres (MELLO, 2011).

No art. 27 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) são expostos os requisitos limítrofes necessários para a habilitação:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:
I - habilitação jurídica;
II - qualificação técnica;
III - qualificação econômico-financeira;
IV – regularidade fiscal e trabalhista;
V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Nos artigos a seguir, art. 28 a art. 31, cada um deles trata de um item exclusivamente, habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira, nessa ordem. A melhor doutrina indica que os documentos exigidos para habilitação devem ser proporcionais à complexidade e ao vulto da licitação, exigindo-se apenas o estritamente necessário para o fiel cumprimento do futuro contrato ou fornecimento (OLIVEIRA, 2011).

Conforme ensina Meirelles (2011, p. 321, grifo nosso):

"A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar, até mesmo em respeito ao princípio da eficiência. **O agente público deve ter sempre presente que o formalismo inútil e as exigências de uma documentação custosa, além de afrontarem o princípio da eficiência, afastam muitos licitantes, frustrando a obtenção da proposta mais vantajosa.** Daí por que a lei (art. 27) limitou a documentação, exclusivamente, aos comprovantes de capacidade jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, capacidade técnica, idoneidade econômico-financeira e cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII da CF. [...] É um verdadeiro estrabismo público, que as autoridades superiores precisam corrigir, para que os burocratas não persistam nas suas distorções rotineiras de complicar aquilo que a legislação já simplificou [...] **Os administradores públicos devem ter sempre presente que o formalismo inútil e as exigências de uma documentação custosa afastam muitos licitantes e levam a Administração a contratar com uns poucos, em piores condições para o Governo**".

2.10 QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NAS LICITAÇÕES

A qualificação econômico-financeira consiste na comprovação de que os licitantes tem condições de satisfazer as obrigações advindas do futuro contrato (MEIRELLES, 2013).

De acordo com o art. 31 da Lei 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993):

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º 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, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de 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 que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 6º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Podemos decompor o texto da Lei acima no seguinte conforme ensina Meirelles (2013):

- a) Certidão negativa de falência.
- b) Balanço patrimonial e outras demonstrações contábeis para extração de índices.
- c) Capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias previstas no art. 56 da Lei.

d) Relação de compromissos assumidos pela empresa que possam vir a incapacitar a empresa de forma econômico-financeira.

2.10.1 Da proporcionalidade ao vulto financeiro

É facultada a comissão de licitação decidir (sempre justificadamente) as exigências para a qualificação econômico-financeira de acordo com cada tipo de edital e complexidade objeto levando em consideração a necessidade da administração em garantir segurança de que a empresa vencedora terá condições econômico-financeiras de cumprir o contrato (JUSTEN FILHO, 2014).

Não faz sentido lógico que as exigências sejam às mesmas para a contratação de um serviço permanente e essencial como o de uma licitação para entrega imediata de uma pequena quantidade de material de expediente. As exigências devem ser proporcionais ao vulto e complexidade do objeto licitado (FURTADO, 2007).

2.10.2 Limites para as exigências de qualificação econômico-financeiras

A lei estabelece que não é permitido cobrar valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade e lucratividade ou índices não usualmente utilizados pelo mercado (JUSTEN FILHO, 2014).

Alguns autores como Furtado (2007) e Motta (2005) entendem que as condições previstas no art. 31, I, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) é um rol taxativo, mesmo que a princípio o verbo limitar-se-á usado pelo legislador no caput do artigo possa em primeiro momento dar a entender em existiria escolhe por parte da administração.

Continuam os autores supracitados dizendo que o legislador somente autorizou a dispensa de documentos conforme, art. 32, § 1, da lei das Licitações (BRASIL, 1993): A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Em conformidade com o pensamento de Furtado (2007) e Motta (2005) o TCU em processo relatado pelo Ministro Guimarães Souto através do Acórdão 454/1998-

TCU-Plenário (BRASIL, 1998) se manifestou contrário a dispensa de balanço para extração de índices em situações diversas da citada no § 1º do art. 31, mesmo salientando que anteriormente a Corte teve entendimentos contrários:

Com relação a questão da não exigência do balanço patrimonial na fase de habilitação, entendo que, mesmo em se tratando de serviços em que o pagamento da fatura é posterior à sua prestação, o art. 31, inciso I, da Lei nº 8.666/93 não pode deixar de ser cumprido, pois quando essa Lei admitiu a dispensa, no todo ou em parte, de quaisquer dos documentos especificados nos arts. 28 a 31, o fez expressamente no § 1º do art. 32, que assim dispõe: "Art. 32....."

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 e 31 desta Lei somente poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão."

Além de convite, concurso e leilão, para as modalidades tomada de preços, concorrência e pregão, apenas para fornecimento de bens para pronta entrega poderiam ser dispensado o balanço segundo entendimento dos autores supracitados.

A modalidade convite tem como valor máximo possível R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) reais conforme exposto na tabela 01 (p.37).

Por esse motivo muitas comissões fazem por analogia dispensa de apresentação de balanço caso a proposta apresentada fique abaixo do teto dessa modalidade. Como exemplos podemos citar as comissões de licitação da Prefeitura Municipal de Cariacica/ES e a Secretaria de Administração da própria Prefeitura Municipal de Vitória/ES (SEMAD) que publicam editais prevendo que caso a proposta apresentada ficar igual ou abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) a apresentação do balanço para extração de índices esta dispensada, sendo exigida somente a certidão negativa de falência, como pode ser visto nos editais de Pregão Eletrônico 358/2014 da SEMAD (VITÓRIA, 2014a) e Pregão Eletrônico 055/2015 da Prefeitura Municipal de Cariacica/ES (CARIACIA, 2015).

Entretanto o tema é bastante polemico. Di Pietro citado pelo próprio Furtado (2007, p. 241): diz que: "Como a Administração não é obriga a exigir todos os documentos mencionados no artigo 31, que contém uma limitação às exigências, e não uma exigência mínima a ser necessariamente observada".

Já Justen Filho (2014, pg. 627) lembra que: "" o STJ reputou válido edital que deixou de exigir comprovação atinente a todos os incisos do art. 31 ("não existe obrigação

legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31, da lei 8.666/199 [...]”.

Entretanto, a que pese entendimentos distintos, não é incomum encontramos editais que não preveem a apresentação de balanço patrimonial em situações diversas das previstas no art. 32 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

2.10.3 Possibilidades de exigências concomitantes ou substitutivas

Também existe previsão no §2, III, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) para a possibilidade do edital exigir patrimônio líquido mínimo, capital social mínimo ou outras garantias. Entretanto deve-se observar que existem acórdãos do TCU manifestando-se contrário a exigências concomitantes. Não se deve solicitar que a empresa além de aprovada nos índices contábeis também tenha capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantias, pois isso cercearia a competitividade. (JUSTEN FILHO, 2014).

O Tribunal de Contas da União também se manifestou nesse sentido, por exemplo, através do Acórdão nº 170/2007-TCU-Plenário relatado pelo Ministro Valmir Campelo (BRASIL, 2007b):

“determinar ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense que nos procedimentos licitatórios futuros, envolvendo a aplicação de recursos federais, se abstenha de: [...] exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, conforme determina o art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/1993”.

As possibilidades previstas no art. 31, §2, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) em princípio foram limitadas para compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, entretanto abriram um leque para soluções interessantes.

No caso de não atendimento aos quocientes solicitados em edital, as empresas podem apresentar patrimônio líquido mínimo conforme prevê a Instrução Normativa da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN SLTI/MPOG) nº 02 de 11 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010b)

44. O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 do referido diploma legal, para fins de contratação.

A IN SLTI/MPOG nº 02/2010 (BRASIL, 2010b) substituiu a Instrução Normativa do Ministério do Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (IN MARE) 05/1995 de 21 de julho de 1995 (BRASIL, 1995a) que já previa a possibilidade em seu subitem 7.2. O TCU reputou válido edital com essa cláusula conforme consta no processo relatado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, Acórdão nº 247/2003-TCU-Plenário, (BRASIL, 2003b):

21. Ao conferir as regras editalícias para a habilitação econômico-financeira, notei que, na verdade, o capital ou o patrimônio líquido mínimo só é requerido de uma forma suplementar, no caso de a empresa licitante não dispor de índices contábeis satisfatórios. Diz o subitem 6.2.4.c do edital (fl. 22): “a proponente que em qualquer dos índices referidos no seu balanço patrimonial obtenha resultado igual ou inferior a 1 (um), conforme apurado no item 6.3, deverá comprovar que possui capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação”.

2.10.4 Índices contábeis normalmente exigidos

A IN SLTI/MPOG nº 02 de 11 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010b) estabelece os seguintes índices para os optantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG):

Art. 43. Os atos convocatórios devem conter cláusulas que assegurem o cumprimento das disposições contidas nesta norma, bem como as descritas nos incisos seguintes, de modo a explicitar que:

I – quando se tratar de Pregão Eletrônico ou Cotação Eletrônica, o credenciamento deve estar regular;

II – a regularidade fiscal e trabalhista, a qualificação econômico-financeira e a habilitação jurídica poderão ser comprovadas, por meio de cadastro no SICAF, na fase de habilitação;

III – ao fornecedor inscrito no SICAF, cuja documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista e à qualificação econômico-financeira encontrar-se vencida, no referido Sistema, será facultada a apresentação da documentação atualizada à Comissão de Licitação ou ao Pregoeiro, conforme o caso, no momento da habilitação;

IV – o cumprimento da exigência de que trata a legislação sobre trabalho infantil dar-se-á por meio de declaração firmada pelo licitante, na forma estabelecida no Decreto nº 4.358, de 5 de setembro de 2002; e

V – a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo

LG =

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

Ativo Total

SG =;

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

Ativo Circulante

LC = e

Passivo Circulante

Parágrafo único. O fornecedor registrado no SICAF terá os índices, referidos no inciso V deste artigo calculados, automaticamente, pelo Sistema.

Mesmo não sendo obrigado a segui-las, por ser Instrução Normativa Federal, alcançando somente a administração pública da União, ou optantes pelo regime do SISG, as determinações do governo federal são muitas vezes utilizadas por outros órgãos da administração pública como norteador e, de fato, os indicadores supracitados são os normalmente utilizados nos editais de toda a Administração.

Entretanto os índices contábeis exigidos não foram criados pelo órgão licitadores. São tirados do universo dos índices normalmente utilizados pela contabilidade.

2.10.4.1 Quocientes normalmente exigidos.

A Instrução Normativa da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN SLTI/MPOG) nº 02 de 11 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010) diz em seu art. 44 que: “O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma [...]”.

Portanto o quociente balizador escolhido é o número 1 (um). Foi escolhido esse valor, pois, por exemplo, no caso da liquidez corrente, indica que para cada 1 (um) de dívida a empresa possui 1 (um) de saldo para quitá-la. Por isso se o quociente for maior do que 1 (um) a condição de liquidez é considerada boa, abaixo é vista como ruim, e exatamente 1 (um) a empresa pode ser considerada equilibrada. Pelo menos em princípio.

Portanto normalmente são extraídos das demonstrações contábeis dos proponentes três indicadores econômico-financeiros. Sendo eles o de Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Índice de Solvência Geral, sendo que o quociente deles deve ser maior do que 1 (um).

2.10.4.2 Utilização de outros índices

Existe recente jurisprudência do TCU assentindo a possibilidade de exigência de outros índices não relacionados nas Instruções Normativas supracitadas, como o Índice de Endividamento Geral desde que usualmente utilizados pela contabilidade e bem justificados no processo, conforme podemos verificar abaixo no informe nº 189 do Tribunal de Contas da União (TCU): Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos - Sessões: 18 e 19 de março de 2014 (BRASIL, 2014) acenando positivamente para a utilização de quociente máximo de 0,6 para o índice contábil endividamento total.

É razoável e legal, como requisito de habilitação econômico-financeira para contratação de serviços de mão de obra terceirizada, a exigência de índice de endividamento total menor ou igual a 0,6, desde que devidamente justificada no processo [...] Acórdão 628/2014-Plenário, TC 001.400/2014-2, relator Ministro José Múcio Monteiro, 19.3.2014.

2.11 ANÁLISE DE BALANÇOS SEGUNDO AS CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Por meio dos demonstrativos contábeis expedidos pelas empresas podem ser levantadas informações sobre sua situação econômico-financeira. É através desses relatórios formais que devem atender a todos os usuários da contabilidade que são feitas a análise de balanços com o objetivo entender a situação atual da entidade, o que a levou a chegar até o lugar em que esta e prever o futuro dessa instituição (ASSAF NETO, 2012).

Os relatórios mais importantes são o Balanço Patrimonial, a demonstração de resultado do exercício, a demonstração de fluxo de caixa, a demonstração de origens e a de recursos e a demonstração de mutação do patrimônio líquido (ASSAF NETO, 2012).

Já Padoveze e Benedicto (2011) dizem que são o Balanço Patrimonial (BP) e a Demonstração de Resultado de exercício (DRE) os dois mais importantes relatórios

contábeis, sendo os demais praticamente complementares a esses. Vale ressaltar que para maior confiabilidade desses relatórios é de bom alvitre que as empresas tenham passado por auditoria. As empresas que são de Capital Aberto e, portanto, são alvos dessas auditorias, assim como outras obrigadas a tal por força de lei, possuem os relatórios mais confiáveis.

Ainda ensinam Padoveze e Benedicto (2011) que a análise deve ser feita através de pelo menos 2 (dois) ou mais anos seguidos para melhor auxiliar os usuários da contabilidade. As análises podem ser utilizadas em situação distintas como solicitação de empréstimos junto a instituições financeiras, fusão, cisão e incorporação de empresas, pagamento de tributos junto ao fisco, etc. Padoveze e Benedicto (2011) também dizem que análise de balanços permite uma visão da estratégia e dos planos da empresa, estimar seu futuro, suas limitações, suas potencialidades.

A observação pode ser simples ou abrangente. De forma simples podemos fazer uma análise rápida nos atentando somente a liquidez, estrutura de patrimônio e sobre a rentabilidade da empresa ou então é possível fazer uma análise de grande espectro, debruçando-se sobre o capital de giro, retorno sobre investimentos entre outros, a depender da necessidade do usuário. Das duas formas podemos ao termino da análise nos questionar sobre a situação da empresa ser financeiramente e economicamente anormal ou normal, quais são seus pontos fortes e fracos e sobre o risco de insolvência (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011).

Bruni (2011) diz que existem três visões para as demonstrações contábeis: análise do patrimônio através do BP que é a mais importante demonstração contábil permitindo ao usuário da contabilidade entender a situação total da empresa em um momento do tempo: bens, direitos e obrigações. A análise do lucro feita principalmente através da Demonstração do Resultado do Exercício por ser este um demonstrativo que mostra a riqueza gerada pela empresa ao serem confrontadas as despesas com os custos. E por fim a visão acerca do caixa, analisando-se a liquidez e solvência da empresa pela Demonstração de Fluxo de Caixa.

Continua Bruni (2011) discorrendo que ao serem averiguados os balanços de uma determinada entidade, é preciso que as 3 (três) visões sejam analisadas conjuntamente, pois caso os gestores priorizem um ponto em prejuízo de outro, podem prejudicar o futuro da empresa.

2.12 MÉTODOS DE ANÁLISE DE BALANÇO

São três as metodologias tradicionais de análise de balanço: análise horizontal, análise vertical ou análise por índices. Sendo que a última ainda pode ser apresentada em três tipos principais, envolvendo a análise de séries temporais, a análise de seção cruzada ou análise combinada (BRUNI, 2011)

Os índices são utilizados para facilitar a interpretação dos balanços por parte dos analistas ao expressarem de forma numérica a relação entre contas ou grupos de contas. Continua Bruni (2011, p. 77) dizendo que esse tipo de análise pode ser feita por:

- a) Série temporal: quando são analisados os indicadores de uma mesma entidade ao longo do tempo.
- b) Seção cruzada: índices analisados em comparação com os de outras empresas.
- c) Combinada: conjugação dos dois métodos citados anteriormente.

Além dos métodos horizontal, vertical e por índices, Padoveze e Benedicto (2011) citam uma quarta metodologia a que chamam de relatório de avaliação. As três primeiras metodologias consistem em cálculos que relacionam os elementos do BP e da DRE para criando novas informações. Já o relatório de avaliação consiste em uma exposição recapitulando as conclusões obtidas a partir das outras metodologias de análise das demonstrações contábeis. Continua Padoveze e Benedicto (2011) dizendo que o relatório precisa ser o mais objetivo possível e que além de informar sobre a situação momentânea da empresa, também traça possíveis rumos futuros.

2.12.1 Análise horizontal (AH)

Conceitua Padoveze e Benedicto (2011) análise horizontal (AH) como sendo uma apuração da mutação de uma conta ou de um grupo de contas estudando seu crescimento ou decréscimo ao longo de um período de tempo, comparando os valores de um determinado momento com relação a outros.

Procura-se verificar essa mutação definindo um ponto de partida, ou melhor dizendo, um ano base. Assumem-se os valores do ano base como sendo 100%. Feito isso todos os demais são transformados em valores percentuais relativos ao ponto inicial.

Podemos expressar a seguinte fórmula: Valor da AH= (valor do ano analisando/valor do ano base) x 100 (BRUNI, 2011).

2.12.2 Análise vertical (AV)

Ensina Bruni (2011) que na análise vertical procura-se averiguar qual o percentual de contribuição de cada conta relativa a seu grupo correlato. No balanço patrimonial assume-se como sendo 100% o total do ativo, 100% o total do passivo e no caso da DRE atribui-se 100% a receita operacional líquida. A partir daí todos os demais valores são convertidos em porcentagem proporcional aos 100%. Dessa forma o avaliador pode analisar como é composto o total estudando as contas que concorrem com os maiores e menores valores. Esse tipo de análise é substanciada se for feita de forma conjunta com a evolução horizontal das respectivas contas.

Mesma elucidação tem Padoveze e Benedicto (2011) ao definir análise vertical como sendo um exame de estrutura ou da participação percentual de cada conta com seu grupo correlato, objetivando verificar quais as variações ocorridas em um dado momento do tempo para analisar outros períodos. Podemos expressar a Análise Vertical pela seguinte fórmula: Valor da AV= (conta a ser analisada/ativo ou passivo ou receita operacional líquida) x 100

2.13 ANÁLISE POR INDICADORES CONTÁBEIS.

Análise por meio de indicadores contábeis é o instrumento clássico para análise de balanços. Constitui em expressões numéricas que representam relações entre elementos das demonstrações contábeis. Não existem de indicadores possíveis para serem analisados simultaneamente, mas é recomendado de 10 a 20 índices para uma análise substanciada (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011).

Continuam Padoveze e Benedicto (2011) explicando que entre os indicadores existem os de Liquidez ou solvência, estrutura e endividamento, de atividades, de margem, rentabilidade de preço e retorno de ação.

Segundo Matarazzo (2010, p. 81) “índice é a relação entre contas ou grupos de contas das demonstrações financeiras que visa evidenciar determinado aspecto da situação econômica financeira de uma empresa”.

Já Ludícibus (2013, p. 92) diz:

A técnica de análise financeira por quocientes é um dos mais importantes desenvolvimentos da Contabilidade, pois é muito mais indicado comparar, digamos, o ativo corrente com o passivo corrente do que simplesmente analisar cada um dos elementos individualmente.

A contrario do que disseram Padoveze e Benedicto (2011), a legislação ao normatizar a exigência nas licitações para apenas alguns índices parece estar em consonância com o pensamento de Matarazzo (2010, p. 82) que diz:

O importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da empresa, segundo o grau de profundidade desejada da análise.
[...] a análise de índices é do tipo que começa muito bem e vai perdendo fôlego à medida que se acrescentam novos índices, ou seja, há um rendimento decrescente.

2.13.1 Índices de liquidez

Índices de liquidez ou solvência consistem no cálculo de expressões numéricas que expressão a capacidade de uma empresa de realizar seus pagamentos (BRUNI, 2011).

2.13.1.1 Índice de solvência geral (ISG)

Segundo Sá (1981) solvência é a capacidade de uma empresa de honrar seus compromissos. Cuida de verificar se a empresa tem condições de pagar todas as suas dívidas com terceiros através de todos os valores financeiros que possui somado a tudo que possa vir a se transformar em dinheiro. Portanto o índice de solvência geral é o resultado obtido pela divisão do Ativo Total pelo Passivo Exigível, isto é, Passivo Circulante (PC) e Passivo Não Circulante (PNC). Quanto maior o resultado, melhor, visto que ele indica a capacidade financeira que a empresa tem de saldar todas as suas dívidas independente do tempo. Não é um

indicador utilizado em profusão pelos estudiosos de análise de balanços. Sua fórmula pode ser expressa da seguinte forma: $ISG = AT / (PC + PELP)$.

Para Sá (1981) índices de liquidez são indicadores de solvência mais rigorosos como veremos a seguir.

2.13.1.2 Liquidez Corrente (LC)

Liquidez Corrente (LC) é o principal indicador para avaliar a capacidade de pagamento da empresa. Relaciona todos os ativos realizáveis em curto prazo divididos pelos passivos de curto prazo. São considerados como bons os índices acima de 1 (um). Abaixo disso significa que naquele momento a empresa não terá condições de pagar suas dívidas de curto prazo. O problema de analisar esse índice de forma isolada é que ele é estático. O valor encontrado varia muito. Em uma data pode ser muito diferente do valor na próxima semana, ou no outro mês. (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011).

O LC é usado como forma de descobrir a capacidade de pagamento de curto prazo da empresa. Seu quociente é extraído dividindo-se o Ativo Circulante (AC) pelo Passivo Circulante (PC). Quanto maior o número resultante da divisão, melhor: $LC = AC / PC$ (MARION, 2012).

Marion (2012) cita outros problemas relacionados a análise desse indicador: o quociente de liquidez corrente não revela a qualidade dos ativos circulantes. Por exemplo, a conta Estoque. Seus itens podem estar avaliados acima do mercado ou mesmo obsoletos. Também não revela a sincronização entre recebimentos e pagamentos. Por fim se o Estoque estiver avaliado a custo histórico (normalmente o é) então sob esse prisma o Estoque estará subvalorizado e, portanto, o índice de Liquidez corrente será mais pessimista que a realidade.

2.13.1.3 Liquidez seca (LS)

Segundo Padoveze e Benedicto (2011) Liquidez Seca (LS) é um prolongamento do índice de liquidez corrente. Como Estoques (E) são mais difíceis de realizar, são retirados da equação assim como as despesas do exercício seguinte. Para correta

utilização desse índice é preciso diferenciar o tipo de empresa analisada. Indústrias tem normalmente um ciclo operacional maior, possuindo três tipos de estoque: materiais e embalagens, produção em processo ou em elaboração e os de produtos acabados. Dessa maneira a análise deve ser diferente dependendo de uma empresa ter mais ou menos estoques acabados. $LS=(AC-E)/PC$

2.13.1.4 Liquidez imediata (LI)

Para Padoveze e Benedicto (2011) Liquidez Imediata (LI) considera o que é o de liquidez de fato, pois apenas as disponibilidades como caixa e banco (Disponível) entram no cálculo. Quanto maior, melhor. Entretanto a teoria clássica de finanças em que o excesso de liquidez prejudica a rentabilidade não é normal muita liquidez, porém, visto que como no Brasil existem muitas dificuldades conjunturais, têm sido considerados bons que as empresas possuam altos índices. $LI= \text{Disponível}/PC$

2.13.1.5 Liquidez geral (LG)

Já o índice de Liquidez Geral mostra a capacidade que a empresa tem de honrar seus compromissos em longo prazo. Por isso sua fórmula é a soma das contas do Ativo Circulante (AC) e Realizável a Longo Prazo (RLP), dividida pela soma das contas do Passivo Circulante (PC) ao Passivo Não Circulante (PNC). Em princípio, quanto maior, melhor (MARION, 2012). Podemos expressar esse índice pela seguinte fórmula: $LG=(AC+RLP)/(PC+PNC)$

Este indicador apresenta muitos problemas para análise e não existe nenhum parâmetro referencial, podendo ser considerados bons patamares, até quocientes menores do que 1 (um). A grande dificuldade em analisá-lo reside no fato de que ele soma no denominador e no numerador itens de mesma natureza, porém completamente diferentes no aspecto de realização. Sendo extremamente comum exigíveis a longo prazo de 5 à 20 anos, por isso não apresentam o perfil da dívida. Considerando-se que dependendo do prazo de vencimento as dívidas não prejudicam o pagamento, o julgamento deve ser de acordo (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011).

2.13.2 Índices de endividamento

Indicadores de endividamento ou estrutura de capital estudam a estruturação das composições de fontes de financiamentos assumidas pela entidade e a relação existente entre capitais recebidos pelos sócios e de terceiros (BRUNI, 2011).

Transformam em percentuais a participação dos valores dos principais grupos representativos do balanço patrimonial e mensuram percentualmente sua relação com o capital próprio, representando pelo patrimônio líquido. São exemplos de índices de endividamento: imobilização do capital próprio, endividamento geral, endividamento financeiro (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011).

2.13.2.1 Endividamento Geral (EG)

O índice de Endividamento Geral (EG) mostra se em um caso hipotético de uma determinada empresa descontinuar suas operações no futuro, a viabilidade de que a entidade honre todos os seus compromissos. Normalmente empresas que faliram tiveram o EG alto por longos períodos. Isso não quer dizer que uma empresa que tenha EG alto irá à falência. Apenas que as que quebram costumam mostrar o problema através desse índice. Ao contrário dos outros índices estudados até aqui quanto menor o quociente encontrado pelo EG, melhor. (PADOVEZE; BENEDICTO, 2011). É possível expressar seu cálculo pela fórmula: $EG = (PC + PNC) / AT$.

2.14 INDICES-PADRÃO

Analisar os demonstrativos contábeis por meio do uso de indicadores ensina Matarazzo (2010, p. 122): “só adquire consistência e objetividade quando os índices são comparados com padrões, pois, do contrário, as conclusões se sujeitam à opinião e, não raro, ao humor do analista de balanço”.

As empresas de certos ramos de mercado costumam possuir poucos estoques, outras têm nessa conta os maiores valores do ativo circulante. Algumas trabalham mais com recebimentos em longo prazo, outras a médio ou curto prazo. Existem empresas que só aceitam pagamentos a vista. Portanto, para a correta avaliação

através de indicadores contábeis de forma a permitir que o analista consiga mensurar se os resultados são bons ou ruins é preciso antes de tudo definir um conjunto para comparação. Por isso a análise através de índices só pode ser feita cotejando os quocientes de uma empresa com outras do mesmo ramo de mercado (MATARAZZO, 2010).

Cada ramo de negocio tem suas peculiaridades e já é sabido que existem diferenças significativas entre os indicadores contábeis encontrados em cada tipo deles. Continua Matarazzo (2010, p. 123): “Basicamente, deve-se comparar um índice com índices de outras empresas, assim as coisas se encadeiam logicamente”.

É preciso avaliar o índice de acordo com o ramo de atividade de uma empresa e suas particularidades. Por exemplo, um índice de LC menor do que 1 (um) pode ser considerado ruim para uma empresa do setor industrial, entretanto para uma cujo objeto seja o transporte de passageiro pode ser um normal, pois a empresa de transporte não vende a prazo não tendo no AC duas contas que costuma inflar o ativo circulante. Já o passivo circulante das duas empresas costuma se constituírem da mesma forma, por isso os resultados serão diferentes sem, contudo indicar qualquer problema (MARION, 2012).

Na mesma linha de pensamento explicam Padoveze e Benedicto (2011) que considerar a situação econômico-financeira de uma empresa boa ou ruim através de análise de indicadores financeiros é uma análise objetiva, portanto ganham mais sentido ao serem analisados através de padrões setoriais de acordo com o ramo de atividade da empresa.

2.14.1 Como calcular os índices-padrão

Segundo Matarazzo (2010) para calculo dos índices-padrão o ideal é primeiramente definir o universo das empresas para calculo dos padrões, separando-as por ramo de mercado de modo a dividi-las em grupos em que as entidades tenham semelhanças. Posteriormente é preciso ficar atento ao tamanho das empresas, pois as maiores empresas têm peculiaridades e operação diferentes das pequenas, exemplificando: política de estoque e crédito que podem influenciar nos índices apurados. Por fim calcular os indicadores.

Ainda de acordo Matarazzo (2010, p.123, grifo nosso) a Estatística fornece pelo menos três maneiras distintas de se calcular índices-padrão. Assim define o autor:

Média: é usada, normalmente, para indicar algo que é característico do universo. Por média de gols por partida assinalados num campeonato (indica a eficiência média dos ataques das equipes).

Moda: objetiva mostrar aquilo que é mais comum em determinado universo; por exemplo, no seguinte conjunto de dados referentes às notas de estudantes em determinada prova: 2, 2, 3, 4, 5, 5, 6, 6, 6, 6, 6, 7, 7, 8, 9, 9,10, a moda será "6", visto ser o valor verificado com mais frequência.

Mediana: é o valor tal que, colocados os elementos do universo em ordem crescente, metade fica abaixo de si e metade acima. O papel da mediana é possibilitar a comparação de um elemento do universo com os demais, a fim de se conhecer a sua posição relativa, na ordem de grandeza do universo. Por exemplo, se entre os operários de determinada fábrica a mediana de salários for de \$ 3.800,00, aquele que recebe remuneração acima disso estará entre a metade de operários mais bem remunerados.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA

O presente estudo se caracteriza como sendo uma pesquisa descritiva. Nesse tipo de pesquisa conforme Andrade (2010, p. 112): “os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isso significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador”.

Para analisar o conteúdo dos editais foi necessário verificar e extrair um padrão das exigências econômico-financeiras dos editais de licitação publicados pela SEMUS entre 2012 a junho de 2015.

A pesquisa descritiva tem por objetivo classificar e interpretar os fenômenos após observá-los (RUDIO, 2010). Já Vergara (2013) expõe que por meio da pesquisa descritiva é possível expor traços e padrões de determinado universo, podendo também descobrir similitudes entre variáveis e interpretar sua substancia.

Também é bibliográfica, pois além de coletar os editais também fizemos uma pesquisa na legislação acerca do assunto e em livros, teses e dissertações sobre o tema.

No curso da pesquisa muitos documentos foram extraídos na internet. Além da legislação, os próprios editais foram coletados do portal de licitação do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES, assim como diversos acórdãos de órgãos de controle e também editais de outros órgãos licitadores. Segundo Gil (2010) por causa da propagação de novas fontes de dados, as pesquisas bibliográficas passaram a se valer além das fontes costumeiras, informações de fontes disponibilizadas por meio da internet.

3.2 SUJEITOS PESQUISADOS E DADOS DA AMOSTRA

Segundo Vergara (2013, p. 42):

Delimitação do estudo refere-se à moldura que o autor coloca em seu estudo. É o momento em que se explicita para o leitor o que fica dentro do estudo e o que fica fora. Já que a realidade é extremamente complexa, por um lado, e história por outro, não se pode analisá-la em seu todo; logo, cuida-se apenas de parte dessa realidade.

Foram analisados os Editais de licitações (pregão e concorrência) publicados no portal de licitação da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (SEMUS) no período de 2012 até junho 2015.

O objetivo principal da pesquisa foi avaliar se as exigências relativas à qualificação econômico-financeira das licitações trazem segurança para a Administração sem comprometer o princípio da competitividade tendo como provável a hipótese de encontrar algum tipo padrão de acordo com o vulto financeiro e a complexidade do objeto.

O estudo teve como objetivos secundários revisar a legislação sobre o tema para dirimir dúvidas ainda pendentes acerca da legislação e possibilidades de ações de discricionariedade por parte das comissões de licitação e equipes de pregão no que tange a exigências para qualificação econômico-financeiras e avaliar como as Ciências Contábeis enxergam as condições fixadas em editais.

Para isso a revisão bibliográfica ocorreu em duas frentes: a primeira relativa ao direito administrativo feita em fontes primárias como a Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), Lei das Licitações (BRASIL, 1993), Lei do Pregão (BRASIL, 2002) e outras, além de decretos federais, municipais e em fontes secundárias de doutrinadores do Direito, em especial administrativo como Henry Lopes Meirelles, Celso Antonio Bandeira de Mello, Marçal Justen Filho e outros.

A segunda frente foi um caminho obvio que traçado pelo próprio texto da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) que, principalmente em seu do art. 31, § 1 e § 5, deixam as exigências de qualificação econômico-financeira em aberto para avaliação da administração. Devendo, portanto, os sujeitos envolvidos na promoção das licitações consultarem o mercado e em especial a Contabilidade para definir o que

melhor convém como requisito para cada caso. Foi o que também fizemos ao estudarmos autores consagrados sobre análise de balanço como Alexandre Assaf Neto, Sérgio de Iudícibus, Dante Carmine Matarazzo, José Carlos Marion, entre outros e a legislação específica a respeito da análise de balanços.

Também consultamos acórdãos e sumulas do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), e editais de outros órgãos com especial zelo as minutas padrão da Advocacia Geral da União (AGU),

Por ser de uma Secretaria de Saúde em que muitos dos editais têm como finalidade a aquisição de medicamentos e por se tratar de um objeto tão sensível ao cidadão, como exposto no capítulo 01 deste estudo, consultamos o sitio eletrônico da Revista Exame da Editora Abril, tópico Maiores e Melhores (EXAME, 2015) em busca de extrair os índices econômico-financeiros do setor farmacêutico para proceder uma comparação entre os quocientes exigidos nos editais da SEMUS para aquisição de medicamentos e os índices apresentados pelas maiores indústrias do ramo nos anos de 2011 a 2014. Os indicadores de Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Endividamento Geral já estavam disponíveis para consulta e o índice de solvência geral foi calculado.

3.3 TECNICA DE TRATAMENTO E ANALISE DOS DADOS

Segundo Bardin (2011, p. 51) análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”.

Continua o Bardin (2011, p. 51): “o propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo) com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”.

As exigências para qualificação econômico-financeiras foram segregadas em tabelas e explicadas separadamente. Análise de categorias, segundo Bardin (2011, p. 201): “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos”.

Também foi utilizado o método comparativo, visto que além de cotejar o texto referente a qualificação econômico-financeiro dos editais da SEMUS com a legislação em vigor, a comparação foi feita em relação a outros editais, principalmente as minutas-padrão disponibilizadas pela Advocacia Geral da União (AGU) em seu sitio oficial na internet (BRASIL, 2014).

Segundo Andrade (2010) o método comparativo pode ser utilizado para averiguar semelhanças e com isso sendo possível inclusive explicar discrepâncias entre dois universos diferentes ou do mesmo universo no passado e no presente

Além de qualitativa o presente estudo também tem cunho quantitativo. Estudos quantitativos baseiam-se na busca de algum aspecto ou atributo comum e em sua classificação, são baseados em grandeza, ou seja, quando as características podem ser expressas em valores numéricos (MARCONI; LAKATOS, 2011). Para melhor comparação foram calculadas a moda, média e mediana dos índices contábeis usualmente exigidos nas licitações do setor farmacêutico utilizando para tal o programa Microsoft Excel 2007.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 ANALISE DOS DADOS

A Lei das Licitações (BRASIL, 1993) é norma geral para licitações e limita o que a administração pública pode solicitar como requisito para qualificação econômico-financeira.

Com relação à legislação municipal os preâmbulos dos Editais da SEMUS fazem referencia a Lei 7.797 de 14/10/2009 (VITÓRIA, 2009) que institui tratamento jurídico diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte, regulamentada pelo decreto 14.855 de 24/09/2010 (VITÓRIA, 2009); e a Lei 6.928 de 18/05/2007 (VITÓRIA, 2007) que dispõe sobre a adoção, do pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Vitória, regulamentada pelo Decreto 16.199 de 23/12/2014 (VITÓRIA, 2014b). Entretanto nada foi encontrado nada relativo à qualificação econômico-financeira, portanto a legislação municipal em nada influenciou a análise dos editais.

Além da certidão negativa de falência a Lei das Licitações (BRASIL, 1993) permite exigências como apresentação de demonstrações contábeis do ultimo exercício exigível para que delas sejam extraídos certos quocientes, os quais devem ser usualmente utilizados pela contabilidade, não sendo permitido fixar parâmetros quanto a índices de faturamento anterior, rentabilidade ou lucratividade. Também é possível a exigência de capital mínimo, patrimônio líquido mínimo em até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação ou prestação de garantia como caução, fiança bancaria e seguro-garantia de acordo com o art. 56 da mesma Lei. A administração também pode exigir a relação de compromissos assumidos pela empresa que possam diminuir sua capacidade operativa ou disponibilidade financeira. (MELLO, 2011).

Muitas dúvidas que das partes envolvidas nos processos licitatórios são relativas ao Art. 31, I, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) no tocante ao que seja “ultimo exercício exigível” e balanço e demais demonstrações “apresentados na forma da lei”. Também existem divergências de opinião quanto a possibilidade de exigência concomitantes como de índices contábeis e capital social mínimo ou patrimônio

liquido mínimo; ou mesmos de capital ou patrimônio mínimo com caução, fiança bancaria ou seguro-garantia.

Similarmente existe indecisão quanto a possibilidades em sentido diretamente oposto: a viabilidade de que algumas das exigências sejam substitutivas. Somente em caso de a empresa não atender aos índices contábeis mínimos ou máximos (no caso do endividamento geral), poderiam então comprovar sua boa saúde financeira através do capital social mínimo, patrimônio liquido mínimo ou algum tipo de garantia prevista no art. 56 da referida Lei (caução, fiança bancaria e seguro-garantia).

4.2 ANALISE DOS EDITAIS DA SEMUS

Antes da continuação das análises dos editais publicados pela SEMUS de 2012 até julho de 2015 no portal de licitação do sitio oficial da Prefeitura de Vitória/ES (VITÓRIA, 2015).

Não foram avaliados ou encontrados licitações cujas modalidades fossem Tomada de Preço, Leilão e Carta Convite. Também não avaliamos o conteúdo de Editais de credenciamentos, ou ainda as exigências feitas para dispensas de licitação e inexigibilidade.

Foram coletados um total de 786 editais das modalidades Pregão (Eletrônico e Presencial) e Concorrência conforme tabela a seguir:

Tabela 02: Editais de Licitação coletados da SEMUS por ano e modalidade.

Ano/Modalidade	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Concorrência	Total
2012	265	6	1	272
2013	140	0	1	141
2014	290	5	0	295
2015 (ATÉ Julho)	74	0	4	78
TOTAL	769	11	6	786

Fonte: Portal de Compras – Editais e Licitações do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (2015).

4.2.1 Exigências amplas e restritas

No período de janeiro de 2012 até outubro de 2013 todos os Editais independentemente de valor estimado ou do objeto licitado exigiam além da certidão negativa de falência o balanço patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício do último exercício exigível para extração dos índices, sendo que também não foi encontrada nenhuma variação dos quocientes exigidos. Sempre foi reputado como válido quocientes iguais ou maiores que 1 (um).

Chamaremos essa exigência de ampla.

A partir novembro de 2015 a administração da SEMUS, exercendo seu poder de discricionariedade, decidiu exigir índices contábeis apenas para editais cujo objeto fosse a contratação de serviços, sendo para os demais (contratação de bens) exigido para fins de qualificação econômico-financeira somente a certidão negativa de falência, recuperação Judicial ou Extrajudicial. Podemos dizer que quando solicitado somente a certidão negativa de falência e recuperação judicial de exigências simples.

Então, é possível colocar da seguinte forma. De janeiro de 2012 até outubro de 2013 a SEMUS só encontramos editais publicados com exigências amplas. De novembro de 2013 até julho de 2015 encontramos editais com dois tipos de exigências: simples (para aquisição de bens) e restritas (para contratação de serviços).

Dos editais coletados dividimos os que eram referentes a contratação de serviço dos que eram referentes a aquisição de bens e achamos os seguintes quantitativos.

Tabela 03: Quantitativo de editais de licitação para contratação de serviço.

ANO	PE	PP	Concorrência	Total	Total Geral	Porcentagem
2012	20	0	0	20	272	7,35%
2013	19	1	0	20	141	14,18%
2014	30	2	0	32	295	10,85%
2015	13	4	0	17	78	21,79%
TOTAL	82	7	0	89	786	11,32%

Fonte: Portal de Compras – Editais e Licitações do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (2015)

Conforme tabela acima podemos verificar que a maior parte das licitações são referentes a aquisição de bens. Portanto podemos aferir que dos editais coletados em 2014 apenas 32 ou 10,85% apresentavam exigências amplas. Os demais ou 89,15% referentes aquisição de bens apresentavam exigência para qualificação econômico-financeiras restritas.

4.2.2 Análise das exigências

Quando as exigências foram amplas não encontramos nenhuma diferença significativa de um edital para o outro, portanto decidimos selecionar o texto dos últimos editais de serviço que continham as exigências amplas e decompor o solicitado em tópicos para análise. Afinal ao analisar as exigências amplas também conseguiremos entender a restrita.

Encontramos como padrão de exigências amplas o seguinte texto constante nos Editais que ora transcrevemos:

- a) **cópia dos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário** relativo ao **último exercício social, já exigível** e apresentado na forma da lei, devidamente **registrado no órgão competente**, a saber: Registro de Empresas Mercantis (Junta Comercial) ou Registro Civil de Pessoas Jurídicas (Cartório), conforme o caso, bem como **cópia das folhas do referido livro onde se encontram transcritos o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultado do Exercício**, com base nos quais serão feitos os cálculos e extraídos os índices, comprovando a boa situação financeira nos moldes do **Anexo II** deste Edital;
- a.1) no caso das empresas obrigadas a publicarem suas peças contábeis, deverá ser apresentada **cópia dos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário** relativo ao **último exercício social já exigível** e apresentado na forma da lei, devidamente **registrado no órgão competente**, a saber: Registro de Empresas Mercantis (Junta Comercial) ou Registro Civil de Pessoas Jurídicas (Cartório), bem como **cópia da referida publicação onde conste o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultado do Exercício**, com base nos quais serão feitos os cálculos e extraídos os índices, comprovando a boa situação financeira nos moldes do **Anexo II** deste Edital;
- a.2) os documentos relacionados nesta alínea, no que se refere às **empresas obrigadas** a realizarem **Escrituração Contábil Digital**, conforme Instrução Normativa 787/2007 da Receita Federal do Brasil, poderão ser **substituídos** pela documentação emitida pelo **Sistema Público de Escrituração Digital - SPED**, devidamente acompanhada do **Termo de Autenticação** do livro digital do referido sistema emitido pela **Junta Comercial** do Estado da **sede** do participante;
- a.3) **somente** no caso das empresas optantes pelo regime tributário de **Lucro Real**, poderá ser apresentada, **até o dia 30 (trinta) de junho**, **cópia dos Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário, do Balanço Patrimonial e da Demonstração de Resultado do Exercício** relativo ao

último exercício social imediatamente anterior ao já exigível, considerando Acórdão 2669/2013 do Tribunal de Contas da União;

b) **Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial**, expedida pelos Cartórios Distribuidores competentes, do domicílio do licitante, datada de, no máximo, 60 (sessenta) dias consecutivos anteriores à data de encerramento da sessão de disputa, salvo se a mesma trouxer consignado o seu prazo de validade, ou ainda, na hipótese do subitem 11.1.1, contados da data do recebimento da convocação oficial emitida pela Administração.

b.1) a empresa que se encontrar em recuperação judicial deverá apresentar certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar do procedimento licitatório.

Basicamente as exigências feitas são duas:

- a) certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial.
- b) Índices contábeis de Liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Solvência Geral (ISG) a serem extraídos do balanço patrimonial do livro diário do último exercício exigível.

O anexo II dos Editais a que se refere a alínea “a.2)” diz que serão aceitos como parâmetros para aferição de boa situação financeira índices de Liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Índice Solvência Geral (ISG) maior ou igual a 1 (um). As demais alíneas dos Editais vêm somente por tratar a forma como deverão ser apresentadas as demonstrações contábeis e de qual período elas serão exigidas.

Sendo as exigências relativamente constantes resolvemos estrutura-las no quadro a seguir para melhor avaliação:

Quadro 03 – Exigências de qualificação econômico-financeiras dos editais da SEMUS. (continua)

Item	Exigências		Observações
A	Certidão Negativa de Falência	SIM	Expedida pelos Cartórios Distribuidores competentes, do domicílio do licitante, datada de, no máximo, 60 (sessenta)
B	Balanço Patrimonial	SIM	Das folhas do referido livro onde se encontram transcritos
C	Demonstração do Resultado do Exercício	SIM	Das folhas do referido livro onde se encontram transcritos

Quadro 03 – Exigências de qualificação econômico-financeiras dos editais da SEMUS. (conclusão)

Item	Exigências		Observações
D	Termo de Abertura do Livro Diário	SIM	Relativo ao último exercício social apresentado na forma da lei, devidamente registrado no órgão competente,
E	Termo de Encerramento do Livro Diário	SIM	Relativo ao último exercício social apresentado na forma da lei, devidamente registrado no órgão competente,
F	Outras exigências quanto a forma	SIM	Registrado na Junta Comercial ou no cartório de registro civil – Termo de abertura e encerramento + Cópia da publicação para as empresas obrigadas – Aceitação do SPED
G	Outras exigências quanto a temporalidade	SIM	A partir de janeiro de 2015: Menção ao acórdão 2669/2013 do TCU considerando a data de 30 junho como limite apresentação do balanço do ano anterior
H	Índice de Liquidez Corrente	SIM	igual ou maior que 1,0
I	Índice de Liquidez Geral	SIM	igual ou maior que 1,0
J	Índice de Solvência Geral	SIM	igual ou maior que 1,0
K	Índice de Endividamento Geral	NÃO	-
L	Substituição da aprovação dos índices por capital social ou patrimônio líquido Mínimo	NÃO	
M	Relação de compromissos assumidos	NÃO	-
N	Diferenciação por objeto	SIM	A partir de novembro de 2013 apenas os Editais para contratação de serviços fizeram menção a extração de índices. Para os demais somente certidão negativa de Falência.
O	Dispensa de algum documento por valor estimado ou valor da proposta	NÃO	-
P	Dispensa de algum documento para micro e pequenas empresas	NÃO	-
Q	Exigências complementares por serviço Continuado com ou sem mão de obra exclusiva.	NÃO	-

Fonte: Portal de Compras – Editais e Licitações do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (2015)

4.3 ANALISE DAS MINUTAS PADRÃO DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)

Para efeito comparativo analisamos seguintes minutas-padrão: compras (Pregão e SRP); serviço não continuado (Pregão e SRP), serviço continuado com e sem disposição de mão de obra exclusiva (Pregão e SRP), serviços de engenharia comuns (Pregão e SRP) e modalidades convencionais de Engenharia (concorrência). Todas disponíveis no sitio oficial da Advocacia Geral da União – AGU (BRASIL, 2014^a) e atualizadas em 10 de outubro de 2014. O conteúdo encontrado foi tabulado conforme Quadro 04, a seguir:

Quadro 04: Exigências econômico-financeiras das minutas-padrão da AGU.

(continua)

Item	Exigências		Observações
A	Certidão Negativa de Falência	SIM	Expedida pelos Cartórios Distribuidores competentes, do domicílio do licitante, datada de, no máximo, 60 (sessenta)
B	Balanço Patrimonial	SIM	Na forma da Lei
C	Demonstração do Resultado do Exercício	SIM	Na forma da Lei
D	Termo de Abertura do Livro Diário	NÃO	As minutas não fazem referências diretas quanto a forma de apresentação ou temporalidade, pois normalmente as pessoas físicas e jurídicas que licitam com a administração pública federal são pré cadastradas no SICAF cuja habilitação é regulada pela IN MP/SLTI 02/2010 conforme exposto no capítulo 4.4.3
E	Termo de Encerramento do Livro Diário	NÃO	
F	Outras exigências quanto a forma	NÃO	
G	Outras exigências quanto a temporalidade	NÃO	
H	Índice de Liquidez Corrente	SIM	maior que 1,0

Quadro 04: Exigências econômico-financeiras das minutas-padrão da AGU.

(conclusão)

Item	Exigências		Observações
I	Índice de Liquidez Geral	SIM	maior que 1,0
J	Índice de Solvência Geral	SIM	maior que 1,0
K	Índice de Endividamento Geral	NÃO	-
L	Substituição da aprovação dos índices por capital social ou patrimônio líquido Mínimo	SIM	Possibilidade consta como possível em todos as minutas exceto o de serviço continuado com mão de obra exclusiva
M	Relação de compromissos da empresa que possam diminuir sua capacidade operativa ou disponibilidade financeira	SIM	Sugere a possibilidade para serviço Continuado sem mão de obra exclusiva e indica como dever para serviço continuado com mão de obra exclusiva
N	Diferenciação por objeto	SIM	Para locação ou fornecimento de bens para pronta entrega dispensa para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
O	Dispensa de algum documento por valor estimado ou valor da proposta	SIM	Não é taxativo, mas deixa em aberto que fica a avaliação fica a cargo da administração. Obs.: Existem minutas no site da AGU relativas a contratações simplificadas que não foram objeto de análise desse estudo.
P	Dispensa de algum documento para micro e pequenas empresas	SIM	Para locação ou fornecimento de bens para pronta entrega dispensa para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
Q	Exigências complementares para serviço Continuado com ou sem mão de obra exclusiva.	SIM	Sugere a possibilidade para serviço Continuado sem mão de obra exclusiva e indica o dever para serviço continuado com mão de obra exclusiva de acordo com valor, essencialidade e duração do contrato: CCL de 16,66% do valor estimado, relação de compromissos assumidos e PL de até 10%.

Fonte: Modelos de Licitações e Contratos no sitio eletrônico oficial da Advocacia Geral da União – AGU (BRASIL, 2014a).

4.4 ANALISE COMPARATIVA SEMUS E AGU

4.4.1 certidão negativa de falência – item A

Com relação a certidão negativa de falência não há muito que se discutir. Tanto as minutas padrão da AGU, quanto os editais da SEMUS fazem a exigência para todas as situações conforme permissão do art. 31, II, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). Vale destacar que a certidão deve ser expedida pela sede do domicílio do licitante e é interessante que os editais da SEMUS tragam em seu texto como será contada a validade dos documentos no caso de não existir nelas consignado prazo de validade, pois evita futuros questionamentos.

4.4.2 Demonstrativos exigidos – itens B e C

Em ambos os casos as demonstrações exigidas são o balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício extraídas do Livro Diário para cálculo dos índices contábeis. Nos editais da SEMUS entre janeiro de 2012 até outubro de 2013 para toda e qualquer licitação. A partir de novembro de 2013 até julho de 2015 apenas para as contratações de serviço.

No caso da AGU existe dispensa de apresentação desses demonstrativos para micro e pequenas empresas no caso de fornecimento de bens para pronta entrega ou locação de materiais conforme art. 3º do Decreto Federal 6.204, de 5 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007c) revogado pelo Decreto 8.538, de 6 de outubro de 2015 que manteve o mesmo disposto. O conteúdo desses decretos não alcança a SEMUS, pois se trata de regulamentação para o âmbito da administração pública da União.

4.4.3 Forma e temporalidade – itens D à G

Tanto a SEMUS quanto a AGU dizem que as demonstrações devem ser apresentadas na forma da lei e referentes ao último exercício social já exigível. Entretanto os editais da SEMUS são mais explícitos quanto a essas exigências enquanto as minutas da AGU não entram em detalhes.

Devemos levar em conta que apesar das minutas da AGU não fazerem muitas referencia diretas a forma e tempestividade das demonstrações contábeis a serem apresentadas, as minutas fazem referencia ao Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF).

O SICAF é um subsistema do Sistema de Serviços Gerais (SIASG) que responde pelo cadastro e habilitação parcial de pessoas físicas ou jurídicas que desejam licitar com órgãos ou entidades integrantes do SISG. Para habilitação no SISG os interessados devem cumprir os dispostos nas Instruções normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre elas a IN MP/SLTI nº 2 de 11 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010) que dispõe em seu art. 19 questões relativas a apresentação de balanços:

Art. 19. O balanço patrimonial apresentado pelo empresário ou sociedade empresária, para fins de habilitação no SICAF, deve ser registrado na Junta Comercial. (Nova redação dada pela IN MOG/SLTI Nº 1, de 10/02/2012)

§ 1º A Administração poderá exigir, para confrontação com o balanço patrimonial as informações prestadas pelo interessado à Receita Federal do Brasil. (Nova redação dada pela IN MOG/SLTI Nº 1, de 10/02/2012)

§ 2º As pessoas jurídicas, não previstas no caput deste artigo, deverão apresentar o balanço patrimonial com assinatura de seu representante legal e do contador responsável, em cópia autenticada ou via original. (Nova redação dada pela IN MOG/SLTI Nº 1, de 10/02/2012)

4.4.3.1 Forma – itens D, E e F

Para evitar imbróglis legais os editais devem sempre que possível indicar de forma precisa como devem ser apresentados os documentos. As demonstrações contábeis exigidas devem advir de documentos confiáveis. Principalmente o Balanço Patrimonial, pois é dele que serão extraídos todos os quocientes. Não são permitidos balancetes e balanços provisórios, tendo em vista que não possuem a confiabilidade do balanço final do exercício, ou seja, o balanço patrimonial do exercício encerrado propriamente dito. Entretanto não é razoável exigir que as empresas apresentem o próprio livro diário, sendo aceitável que juntem a documentação de habilitação copia autenticada das folhas em que constam o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício ou apresentem copia simples e o livro diário ou o livro de balanço para autenticação do servidor publico (JUSTEN FILHO, 2014).

E nessa toada que a administração pública da SEMUS exige a apresentação de termo de abertura e encerramento do livro diário. Para comprovação de que o balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício apresentados foram extraídos do livro diário, pois apesar de ser facultada a comissão de licitação fazer diligência em caso de desconfiança para com a veracidade e procedência dos balanços, é penoso para a administração, devido ao custo tempo, dirimir esse tipo de dúvida.

Principalmente em caso dos pregões eletrônicos em que as empresas situam-se muitas vezes longe da sede do órgão licitante, tendo assim que a apresentação do termo de abertura e de encerramento juntamente com as cópias das folhas dão mais segurança a comissão de licitação da procedência das demonstrações contábeis. Também não nos parece exigência desarrazoada, embora seja contrária ao pensamento do doutrinador Justen Filho (2014, p. 268): “não há motivo razoável para negar-se a validade da exibição de um extrato dos documentos contábeis, contendo o balanço e demais informações, devidamente assinado pelo representante legal da empresa e de seu contador”.

A apresentação dos termos de abertura e encerramento também serve para comprovação de que o livro foi autenticado na Junta Comercial ou no Cartório de Registro Civil.

A possibilidade de apresentação do livro emitido pelo Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), item F dos quadros 03 e 04, também é uma referência ao art. 31, I, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) no que tange aos “apresentados na forma da lei”. A SEMUS deixa explícito a possibilidade das empresas enviarem as demonstrações contábeis emitidas pelo SPED para as empresas obrigadas a proceder a Escrituração Contábil Digital (ECD) de acordo com instrução normativa da Receita Federal nº 787/2007 (BRASIL, 2007a) revogada pela Instrução Normativa da Receita Federal nº 1420 de 19 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013a) que atualmente vigora.

A SEMUS não faz menção a exigências de assinatura do contador e do titular ou representante legal da Entidade no BP e DRE, entretanto é uma exigência comumente encontrada em editais.

As minutas da AGU também não fazem menção direta, porém a IN MP/SLTII 02/2010 (BRASIL, 2010b) sim e essa exigência fundamenta-se em pelo menos três normativos:

a) art. 1.184, §2º da Lei 10.406/02 (BRASIL, 2002), conhecida como Código Civil: “Serão lançados no Diário o balanço patrimonial e o de resultado econômico, devendo ambos ser assinados por técnico em Ciências Contábeis legalmente habilitado e pelo empresário ou sociedade empresária”.

b) art. 177, § 4º, da lei 6.404/76 (BRASIL, 1976), conhecida como Lei da Sociedade por Ações: “As demonstrações financeiras serão assinadas pelos administradores e por contabilistas legalmente habilitados”.

c) Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 563/83 (CFC, 1983) que aprova e alterações posteriores:

“O Balanço e demais Demonstrações Contábeis, de encerramento de exercício serão transcritos no “Diário”, completando-se com as assinaturas do Contabilista e do titular ou de representante legal da Entidade. Igual procedimento será adotado quanto às Demonstrações Contábeis, elaboradas por força de disposições legais, contratuais ou estatutárias”.

Prova de registro na Junta Comercial ou Cartório tem seu fundamento no art. 1.181 da Lei 10.406/02 (BRASIL, 2002): “Salvo disposição especial de lei, os livros obrigatórios e, se for o caso, as fichas, antes de postos em uso, devem ser autenticados no Registro Público de Empresas Mercantis” e na Resolução CFC Nº 563/83 (CFC, 1983): O livro Diário será registrado no Registro Público competente, de acordo com a legislação vigente” .

Os editais da prefeitura municipal de Porto Alegre/RS inclusive fazem menção direta a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 563/83 (CFC, 1983) no que tange ao registro do livro diário, como pode ser visto no edital de PP da Secretaria Municipal de Administração nº 01/04 - CATA/SMA (PORTO ALEGRE, 2014).

4.4.3.2 Temporalidade – Item G

O art. 31, I da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) faz menção a: “balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis [...]”.

Porém o que seriam demonstrações já exigíveis?

As demonstrações apresentadas devem ser extraídas do Livro Diário e registradas na Junta Comercial ou Cartório.

Com relação a tempestividade, a partir de janeiro de 2015 foi incluída no texto de qualificação econômico-financeira (alínea 'a.3') acatando o disposto no processo relatado pelo Ministro Valmir Campelo, Acórdão TCU nº 2669/2013-TCU-Plenário (BRASIL, 2013c) que veio a considerar como 30 (trinta) de junho como sendo data limite para apresentação do balanço do exercício do ano anterior para empresas do regime tributário de lucro real.

Todavia, posterior a esse, uma decisão do TCU relatada pelo Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão nº 1999/2014 (BRASIL, 2014d), veio a considerar como data limite para apresentação dos balanços a data 30 de abril, visto que segundo o relator é o disposto no art. 1.078 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002):

Art. 1.078. A assembléia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes à ao término do exercício social, com o objetivo de:

- I - tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico;
- II - designar administradores, quando for o caso;
- III - tratar de qualquer outro assunto constante da ordem do dia.

Não é estritamente necessário que os itens F e G dos quadros 03 e 04 constem manifestos nos editais, porém é de bom tom que a SEMUS deixe explícito para evitar questionamentos. Já a exigência do termo de abertura e encerramento do livro diário deve constar de forma cristalina se assim a SEMUS entende que sua apresentação é necessária.

4.4.4 índices exigidos – itens H-K.

Quando exigido pela SEMUS os índices sempre foram os mesmos: liquidez corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Solvência Geral (ISG), não podendo ser inferiores a 1 (um).

A diferença é que enquanto as minutas da AGU solicitam quocientes acima de 1 (um) a SEMUS aceita acima ou igual a 1 (um).

A administração pública no âmbito da União deve seguir a instrução normativa IN SLTI/MPOG nº 02/2010 (BRASIL, 2010b) que indica os quocientes necessários para habilitação como maior do que 1 (um). Porém mesmo que a SEMUS tenha utilizado a Instrução Federal como um norte, optou por aceitar índices iguais a 1 (um) não havendo nada de ilegal ou discrepante no universo contábil com relação aos quocientes exigidos.

A partir da análise desses três índices (LC, LG e ISG) é possível avaliar se o proponente possui pelo menos uma situação equilibrada com ativos suficiente para empatar suas obrigações de curto prazo, de curto e longo prazo e se os ativos totais são suficientes para pagamento das dívidas com terceiros.

Nas minutas do site da AGU faz-se menção a possibilidade de exigência de outros índices ou mesmo a mudança do valor 1 (um) desde que bem justificado no processo licitatório.

Nos processos da SEMUS não foram encontrados a exigência de outros índices e somente em um edital de 2015 cujo objeto era contratação de serviço, foi exigido quocientes LC, LG e ISG iguais ou acima de 0,8 (zero vírgula oito).

Existe vasta jurisprudência acerca da adoção de índices não usuais. No Acórdão do TCU relatado pelo Ministro Humberto Guimarães Souto nº1050/2003-TCU-Plenário, (BRASIL, 2003a) foi descrita a irregularidade contra o uso de índices de liquidez geral (3,0), índice de liquidez circulante (3,0), grau máximo de endividamento de 25%:

“somente 3% das empresas listadas pela Revista Exame, com dados de 1996, na edição "Melhores e Maiores", de julho de 1997, dentre as 500 maiores empresas privadas estabelecidas no país, por faturamento, lograriam satisfazer os valores suficientes para os índices de liquidez geral e grau de endividamento”.

O Acórdão do TCU relatado pelo Ministro Valmir Campelo nº 170/2007-TCU-Plenário (BRASIL, 2007b) também foi contra a exigência de índices para um edital de concorrência com parâmetros de exigência maiores do que os usuais que apesar de não estarem em desacordo a média para liquidez corrente, geral e de endividamento para o setor de construção civil apurado na Publicação 'Maiores e Melhores da Revista Exame' em 2005, não estavam justificados no processo:

8. Ocorre que a Analista identificou outras irregularidades, também relativas a cláusulas editalícias, quais sejam:[...] ausência de justificativa para os valores fixados para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira, o que também está em desacordo com a Lei de Licitações, que estabelece, em seu art. 31, § 5º, que tais índices devem estar devidamente justificados no processo administrativo que tenha dado início ao procedimento licitatório, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;.

No processo relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, Acórdão TCU nº 3336/2011 (BRASIL, 2011) em julgamento de um caso referente a um edital da Prefeitura Municipal de Vale do Anari/RO, também foram confrontado os índices de qualificação econômico-financeira exigidos para qualificação econômico-financeira com os disponibilizados pela na Revista Exame em 2005, considerando os mesmo restritivos. Os exigidos em edital eram: liquidez geral, igual ou superior a 4,5 (quatro vírgula cinco); liquidez corrente, igual ou superior a 4,5 (quatro vírgula cinco); Grau de Endividamento Geral, igual ou inferior a 0,1 (zero vírgula um) e Grau de Endividamento Corrente, igual ou inferior a 0,1 (zero vírgula um). Os apurados pela Revista Exame no ano de 2005 (Melhores e Maiores) para construção civil segundo o acórdão foram 2,5 (dois vírgula cinco) para liquidez corrente, 4,5 (quatro vírgula cinco) pra liquidez corrente e 0,366 (zero vírgula trezentos e sessenta e seis) para endividamento geral.

No Informativo de Licitações e Contratos do TCU nº 148 (BRASIL, 2013b) é dito que embora a municipalidade não seja obrigada a seguir os índices da IN SLTI/MPOG nº 02/2010 (BRASIL, 2010b), os exigidos eram muito acima da média do mercado, pois ao serem confrontados com os índices da Revista Exame (Maiores e Melhores) tanto os índices da indústria de construção, como de qualquer setor conseguiriam suprir o demandado em edital, configurando, portanto, infração, pois para utilização de índices não usuais é preciso que estudos anexados ao processos licitatórios que comprovem a necessidade de mudança:

A relatora, ao endossar o entendimento da unidade técnica e valer-se de seus apontamentos, observou que, conforme publicação "Maiores e Melhores da Revista Exame", "no ano de 2011, a média dos índices de Liquidez Geral (LG) e de Endividamento Geral (GEG) das empresas do setor da indústria da construção foi de 1,5 e 0,478, respectivamente ...". Os índices exigidos, portanto, "extrapolaram consideravelmente o padrão médio das empresas do setor consideradas". E mais: "a média dos indicadores das empresas de nenhum dos setores da economia listados pela revista alcança os patamares de Liquidez Geral e Grau de Endividamento Geral solicitados

pela municipalidade”. Além disso, a despeito de reconhecer que a citada Instrução Normativa 5/1995 não se aplica a município, observou que os índices exigidos destoam, também, dos previstos nesse normativo, “que estabelece como requisito para comprovação da boa situação financeira da empresa índices de liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente superiores a 1,0, sequer prevendo exigência de grau de endividamento”. Observou ainda que “O fato de a lei não fixar o limite do índice a ser adotado não afasta a responsabilidade do gestor por sua definição, que não pode ser aleatória, nem depender de simples ‘palpite’ do administrador público”. E arrematou: “Este Tribunal já enfrentou essa questão e deliberou no sentido da obrigatoriedade de fundamentação em estudos/levantamentos específicos que demonstre a necessidade e adequação da adoção desses índices, principalmente, quando os adotados não sejam os usuais, como no caso ora examinado (acórdãos do Plenário 2.495/2010, 170/2007 e 291/2007)”. O Tribunal, então, ao acolher proposta da relatora e levar em conta o fato de ter havido efetiva restrição ao caráter competitivo do certame, decidiu: a) considerar procedente a representação; b) aplicar multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis

O acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo nº513/2015, (ESPIRITO SANTO, 2015) ao decidir sobre uma representação contra um edital em que o índice de liquidez corrente exigido era 1,1 os ministros entenderam que apesar de não haver justificativa no processo para tal, configurando desrespeito a lei, porém como a discrepância não era significativa a mesma já estava sanada de acordo com o entendimento dos Ministros:

Quanto a comprovação da boa situação financeira da empresa, que deve ser de forma objetiva, conforme preceitua o art. 31, § 5º da Lei 8666/93, procedem os argumentos apresentados pelo representante, eis que ficou demonstrado no Edital apenas a forma de cálculo a ser adotada para atestar a saúde financeira da licitante, carecendo, no entanto, das justificativas para tal exigência. Assim, considerando que o índice estabelecido encontra-se dentro da realidade do mercado, entendemos suprimida a irregularidade apontada.

4.4.5 Maiores diferenças entre SEMUS e AGU – itens L a Q

Talvez mais interessante do que o que os Editais da SEMUS exigem seja o que não exigem. Nesse sentido que encontramos as maiores diferenças entre os instrumentos convocatórios da SEMUS e as minutas-padrão da AGU.

4.4.5.1 Capital Social mínimo ou patrimônio líquido mínimo – item L

Em nenhum momento foi possibilitado aos licitantes cujos índices contábeis não atenderam ao disposto nos Editais que comprovassem a capacidade econômico-

financeira por meio de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou ainda alguma garantia prevista no art. 56 da Lei das licitações.

Esse é um estratagema bastante utilizado para ampliar o número de licitantes conforme pode ser observado por pelas minutas padrão analisados no site da AGU ou por meio de diversos editais disponíveis de outros órgãos como das prefeituras de Serra/ES, Vila Velha/ES e Cariacica/ES, por exemplo. Todos eles fazendo menção a essa possibilidade.

A administração federal utiliza dessa estratégia há bastante tempo como indica a IN SLTI/MPOG nº 02/2010 (BRASIL, 2010b):

As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, como exigência imprescindível para sua Classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1, do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação.

Existem diversas decisões do TCU corroborando esta possibilidade como o Decisão 681/1998 – Plenário:

Verifica-se, portanto, que, ao facultar à Administração as exigências em questão (nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços), **o legislador cuidou de fornecer alternativas e não o somatório das hipóteses que indicou.** Não resta dúvida que, se assim o fez, foi para evitar que fossem efetuadas imposições demasiadas, que porventura ensejassem a inibição do caráter competitivo do certame **(grifo nosso)**

O acórdão do TCU nº 5900/2010-TCU-Plenário (BRASIL, 2010c): Acena para a possibilidade de substituição, porém diz que não se pode exigir do município que prevejam em Editais essa possibilidade, sendo ato discricionário da administração:

12. No entanto, conforme preveem o artigo 31, § 2º, da Lei n. 8.666/93 e a própria instrução normativa supramencionada, não é obrigatório que a Administração estabeleça no ato convocatório a possibilidade de as licitantes que não apresentarem índices contábeis maior ou igual a 1 demonstrarem, para fins de habilitação, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou prestação de garantia. Tal previsão é ato discricionário da Administração.

O processo de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, acórdão TCU nº 1.871/2005-TCU-PLENÁRIO (BRASIL, 2005b) também vê como possível a habilitação por patrimônio líquido mínimo em caso de índices abaixo do estipulado.

Nas minutas da AGU não indica essa possibilidade apenas para licitações de serviço continuado com mão de obra exclusiva e para os serviços continuados sem mão de obra exclusiva a indicação é que a possibilidade seja avaliada com parcimônia.

4.4.5.2 Relação dos compromissos assumidos - Item M

A relação de compromissos que possam influenciar na capacidade operacional ou financeira da empresa é prevista no § 4º, art. 31 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993). É sugestão da AGU que sejam essa exigência pode ser feita para serviços continuados sem mão de obra exclusiva e que deve ser feita para serviços continuados com mão de obra exclusiva.

Não foram encontradas nos Editais da SEMUS nenhuma exigência nesse sentido mesmo em editais de serviços de grande porte. As minutas da AGU sugerem para serviços continuados além da relação de compromissos assumidos, outras, como veremos a seguir.

4.4.5.3 Diferenciação por objeto - Item N

Com relação a diferenciação por objeto, como dito, a partir de novembro de 2013 a SEMUS decidiu por solicitar balanço somente para contratação de serviço: exigências amplas. Para os demais apenas certidão negativa de Falência: exigência restrita.

Enquanto as minutas padrão da AGU indicam que o fornecimento de bens para pronta entrega fica dispensado à exigência de índices para microempresas e empresas de pequeno porte, respaldada pelo Decreto Federal nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015).

4.4.5.4 Dispensa de documentos pelo valor da proposta – item O

Tanto as minutas da AGU quanto os editais da SEMUS não preveem essa possibilidade explicitamente.

Entretanto devemos explicar que só foram analisadas as minutas da AGU referentes a habilitação completa e de ampla participação, existindo minutos com habilitação simplificada para participação exclusiva ou não de microempresas e empresas de pequeno porte.

Também foi visto que alguns órgãos como a própria SEMAD e a Prefeitura de Cariacia/ES preveem em edital a dispensa de apresentação de balanço patrimonial para cálculo dos índices caso a proposta comercial enviada seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00. Pois por analogia entendem que podem dispensar essa documentação com fulcro no art. 32, § 1, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) ao serem equiparadas a modalidade convite.

4.4.5.5 Dispensa de documento para microempresa – Item P

Nos editais da SEMUS do período analisado não foram encontrados nenhum prevendo tratamento diferenciado para microempresas ou empresas de pequeno porte.

Nas minutas da AGU analisadas foram encontrados somente a previsão de dispensa de documentação para balanço no caso de fornecimento de bens para pronta entrega conforme art. 32, §1 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

O decreto federal 8.538, de 6 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015) também prevê essa possibilidade no seu art. 3: “Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social”.

Também foi exposto que não foram analisadas as minutas sugeridas para licitações exclusivas para micro e pequenas empresas conforme determinação da lei complementar 123/2006 (BRASIL, 2006):

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

4.4.5.6 Exigências complementares para serviços continuados – Item Q

Apesar de entendimentos quanto a impossibilidade de exigências cumulativas o TCU vem validando Editais que exigem além dos índices contábeis, patrimônio líquido mínimo e outras exigências causada sobretudo a partir de um relatório emitido pelo Grupo de Estudos de Contratação e Gestão de Contratos de Terceirização de Serviços Continuados Na Administração Pública Federal (BRASIL, 2010a), doravante chamado de Grupo de Estudos, que deu origem a Súmula do TCU nº 275/2012 (BRASIL, 2012).

A partir do estudo feito por este Grupo, formado por servidores de vários órgãos do governo federal, constatou-se que nos casos de contratos de terceirização de serviços continuados normalmente os editais apenas exigiam patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) em casos pelo menos um dos quocientes apurados ficasse abaixo do estipulado em edital.

Segundo esse estudo é muito comum que as empresas apresentem índices maiores que 1 (um) e para o caso de serviços continuados a exigência de patrimônio líquido mínimo obrigatória possibilita a administração aferir a capacidade econômica da empresa, sendo que a falta dessa capacidade gerava inúmeros casos de empresas que não honravam os compromissos assumidos com a administração.

O entendimento vigente é de que não existe vedação em lei para exigências cumulativas de índices contábeis e capital social ou patrimônio líquido mínimo. Apenas devem ser solicitadas quando necessário. Segue trecho interessante sobre o trabalho final apresentado pelo Grupo de Estudos (BRASIL, 2010a):

Em contratos de fornecimento de bens permanentes e de consumo a diferença entre os capitais circulantes líquidos – CCL's das duas empresas hipotéticas citadas acima não seria tão relevante, pois o licitante tem espaço para negociar preços e prazos de pagamento com seu fornecedor e não carece, por exemplo, de liquidez ou patrimônio, eis que figura como

espécie de intermediário e sua situação financeira não é determinante para o contratante, mas sim a efetiva entrega do bem. Além disso, não há encargos previdenciários e/ou trabalhistas vinculados diretamente ao objeto.

Ao contrário das empresas de fornecimento de bens, as de terceirização de serviços são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo e de alta liquidez, como moeda corrente, pois se faz necessário que disponham de recursos suficientes no ativo circulante para suportar despesa com a folha de pagamento e outros encargos a cada mês, independentemente do recebimento do pagamento do órgão para o qual presta os serviços.

A vedação conforme Sumula 275/2012 (BRASIL, 2012, grifo nosso) é apenas concomitante a exigência de capital mínimo com patrimônio mínimo e as garantias do art. 56. Não dessas juntamente com os índices contábeis.

A corroborar a possibilidade da exigência cumulativa de capital ou patrimônio líquido mínimo com os índices contábeis previstos nos §§ 1º e 5º do art. 31 da Lei 8.666/93, ressaltou que o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, ao tratar de proposições de melhorias nos processos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incorporasse os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

“9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

9.1.10.1 índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;

9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação;”

Já o processo relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, o Acórdão do TCU nº 647/2014-TCU-Plenário (BRASIL, 2014b) diz que:

[...] o relator concluiu que a “adoção de critério único para comprovação de capacidade econômico-financeira da empresa, por meio de índices de liquidez, pode levar, na fase de execução do contrato, à frustração do objetivo para o qual a licitação foi realizada”. O relator destacou, por fim, que a CBTU, visando agir com prudência, deveria ter exigido, além dos índices contábeis, uma das três opções previstas no Estatuto das Licitações e na Súmula/TCU 275/12, quais sejam capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurassem o adimplemento do contrato. Para o deslinde da questão, no entanto, verificando que não havia “imposição legal ou da jurisprudência desta Corte no sentido de se adotar o procedimento sugerido (...) e, ainda, considerando que se trata de licitação para registro de preços e que não foi interposto recurso que atacasse

especificamente a falta de capacidade econômico-financeira das licitantes”, sugeriu, em proposta acolhida pelo Colegiado, que o Tribunal conhecesse da Representação e a considerasse improcedente, dando-se ciência à CBTU sobre a **“possibilidade de se exigir, para fins de qualificação econômico-financeira, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, ou ainda garantias, nos termos do art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 e da Súmula TCU 275/2012, adicionalmente à exigência de índices contábeis prevista no art. 31, § 1º da Lei 8666/1993, quando o valor da contratação e as características do mercado e do objeto assim recomendarem”**[...].

Portanto existem entendimentos sobre a possibilidade de exigência cumulativas ou substitutivas ou mesmo a não exigência nenhuma, sendo facultado as comissões de licitação decidir dentro das previsões legais as exigências mais adequadas ao objeto do certame.

4.5 RAMO FARMACÊUTICO

Numero significativo de licitações da SEMUS tem por objetivo a aquisição de medicamentos conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 04: Quantitativo de Licitações para aquisição de medicamentos da SEMUS.

ANO	PE	PP	Concorrência	Total	Total Geral	Porcentagem
2012	76	7	0	83	272	30,51%
2013	68	0	0	68	141	48,23%
2014	86	3	0	89	295	30,17%
2015	22	0	0	22	78	28,21%
Total	252	10	0	262	786	33,33%

Fonte: Portal de Licitações do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (2015).

Cerca de 33% dos editais coletados no período de janeiro de 2012 até junho de 2015 eram de licitações referentes a aquisição de medicamentos seja por meio de sistema de registro de preços ou compra integral e imediata ou parcelada.

Essa porcentagem era esperada por tratar-se de uma Secretaria de Saúde. Por isso resolvemos coletar no tópico Maiores e Melhores do sitio eletrônico da Revista Exame (EXAME, 2015) os índices contábeis normalmente exigidos em licitações das empresas do ramo farmacêutico.

4.5.1 Índices Contábeis da Revista Exame (2011-2014)

Estavam disponíveis para consulta na revista os índices das empresas até o ano de 2014. Os índices de liquidez corrente, liquidez geral e endividamento geral já estavam calculados. O índice de solvência geral foi extraído com base na divisão do Ativo Total (AT) pelo Ativo Total (AT) menos o Patrimônio Líquido Ajustado informado pelo site.

Tabela 05: Liquidez Corrente das empresas farmacêuticas entre 2011-2014.

Empresa/Ano	2011	2012	2013	2014
A	3,8	3	2,5	2,4
B	1,8	2	3,2	1,9
C	0,9	1	1	1,1
D	-	-	-	-
E	3,2	2,1	1,6	1,6
F	-	1,5	1,3	-
G	-	1,4	1,2	-
H	-	1,5	1,4	1,4
I	-	2,5	1,8	1,5
J	1,8	-	1,8	-
K	5,3	-	-	-

Fonte: Tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015).

Tabela 06: Liquidez Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014.

Empresa/Ano	2011	2012	2013	2014
A	1	1,1	1,1	1,3
B	1	1	1,5	1,2
C	0,5	0,5	0,6	0,7
D	-	-	-	-
E	0,8	0,6	0,6	0,8
F	-	1,1	1	-
G	-	1,3	1,2	-
H	-	0,9	0,8	0,8
I	-	1,3	1,2	1
J	1,2	-	1,1	-
K	5	-	-	-

Fonte: Tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015).

Tabela 07: Solvência Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014.

Empresa/Ano	2011	2012	2013	2014
A	1,89	1,9	1,95	2,35
B	2,91	3,31	3,57	2,88
C	1,62	1,74	1,77	2,04
D	-	-	-	-
E	2,07	2,33	2,44	2,38
F	-	1,69	1,49	-
G	-	1,43	1,28	-
H	-	1,47	1,44	1,52
I	-	2,92	2,6	2,19
J	1,90	-	1,73	-
K	6,24	-	-	--

Fonte: Calculado pelo Autor com base nas informações constantes no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015).

Tabela 08: Endividamento Geral das empresas farmacêuticas entre 2011-2014.

Empresa/Ano	2011	2012	2013	2014
A	0,53	0,53	0,51	0,43
B	0,34	0,3	0,28	0,35
C	0,62	0,57	0,57	0,49
D	-	-	-	-
E	0,48	0,43	0,41	0,42
F	-	0,59	0,67	-
G	-	0,7	0,78	-
H	-	0,68	0,69	0,66
I	-	0,34	0,38	0,46
J	0,53	-	0,58	-
K	0,16	-	-	-

Fonte: Tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015).

4.5.2 Cálculo dos índices-padrão do ramo farmacêutico

Depois calculamos a moda, média e mediana dos índices de liquidez corrente, liquidez geral, endividamento geral e solvência geral das empresas e encontramos o disposto nas tabelas a seguir utilizando para tal o programa Microsoft Excel 2007:

Tabela 09: Média, Moda e Mediana da Liquidez Corrente entre 2011-2014..

LC	2011	2012	2013	2014
MEDIA	2,80	1,88	1,76	1,65
MODA	1,80	1,50	1,80	#N/D
MEDIANA	2,50	1,75	1,60	1,55

Fonte: Calculado pelo Autor com base nas informações constantes no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015)

Tabela 10: Média, Moda e Mediana da Liquidez Geral entre 2011-2014..

LG	2011	2012	2013	2014
MEDIA	1,58	0,98	1,01	0,97
MODA	1	1,30	0,6	0,80
MEDIANA	1	1,1	0,9	0,90

Fonte: Calculado pelo Autor com base nas informações constantes no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015)

Tabela 11: Média, Moda e Mediana da Solvência Geral entre 2011-2014.

ISV	2011	2012	2013	2014
MEDIA	2,77	2,10	2,03	2,23
MODA	*	*	*	*
MEDIANA	1,99	1,82	1,77	2,27

Fonte: Calculado pelo Autor com base nas informações constantes no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015)

Tabela 12: Média, Moda e Mediana do Endividamento Geral entre 2011-2014.

EG	2011	2012	2013	2014
MEDIA	0,50	0,52	0,54	0,47
MODA	0,53	*	*	*
MEDIANA	0,51	0,55	0,57	0,44

Fonte: Calculado pelo Autor com base nas informações constantes no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (2015)

Os campos marcados com * indicam que não foi possível calcular a Moda dos Índices dos respectivos anos por falta de valores de entrada suficientes.

4.5.3 Análise dos dados do ramo farmacêutico

Foram extraídos índices de grandes indústrias e laboratórios e mesmo não sendo possível corroborar os quocientes encontrados como sendo os índices-padrão de todo o mercado farmacêutico nos anos de 2011 a 2014, tanto pelo universo das empresas apresentadas quanto pela sua natureza. Haja vista que muitas pessoas jurídicas participantes de licitações não são grandes indústrias e sim outras tantas distribuidoras, incluindo médias empresas, inclusive de pequeno porte e micro empresas, é possível considerar que os números são interessantes para uma breve análise.

Com relação aos índices de liquidez corrente e índices de solvência geral não há muito que se falar. Apenas uma empresa no ano de 2011 esteve com o índice abaixo do previsto normalmente nos editais.

As outras empresas em todos os anos apresentaram índices de liquidez superiores a 1 (um) como pode ser visto nas tabelas 05 e 07.

A média, moda e mediana dos índices de liquidez corrente também foram sempre superiores ao padrão normalmente exigido pelos editais.

Os maiores problemas encontrados são em relação aos Índices de Liquidez Geral e Endividamento Geral.

Com relação a LG duas empresas apresentaram em todos os anos quocientes menores que 1 (um) conforme pode ser observado na tabela 06, e uma empresa apresentou entre 2012-2014 índices também abaixo de 1 (um), sendo que esta empresa não teve dados disponíveis em 2011..

A média da liquidez geral esteve abaixo de 1 (um) no ano de 2012 e 2014. A moda abaixo de 1 (um) em 2013 e 2014 e a mediana esteve em 0,90 (zero vírgula nove) em 2013 e 2014.

Já a respeito do Endividamento Geral 6 (seis) empresas apresentaram em pelo menos 1 (um) ano índice maior do que 0,5 (zero vírgula cinco) conforme tabela 08.

Ao que pese a SEMUS não fazer exigência com relação a esse índice, muitos editais o fazem e pelo apurado pela Revista Exame (EXAME, 2015) a maioria das empresas listadas não seriam qualificadas em editais que exigissem índice de

endividamento geral menor do que 0,5 (zero vírgula cinco) e não permitissem outra forma de comprovação de aptidão econômico-financeira.

A média e a mediana dos índices de endividamento geral ficaram superiores ao exigido normalmente nos editais nos anos de 2012 e 2013 e a moda em 2011.

4.5.4 Caso particular

Acerca de alguma condição de habilitação é muito comum nos depararmos em textos de doutrinadores, acórdãos, recursos, entre outros, com a verificação se tal dispositivo trouxe um esvaziamento da licitação.

Muitas vezes verificam-se quantas empresas baixaram o edital e quantas de fato participaram. Ao que pese um entendimento recorrente de que um certame com muitas empresas participantes indica que as condições editalícias não afrontaram o princípio da competitividade, nos deparamos uma situação no mínimo inusitada.

A partir de novembro de 2013 quando a SEMUS aboliu a exigência de índices contábeis nos pregões para aquisição de bens, incluindo aquisição de medicamento, uma das empresas listadas nas tabelas 05 a 08, começou a participar diretamente das licitações.

N ano de 2014 essa empresa arrematou lotes em 10 Pregões Eletrônicos em um valor total de R\$ 928.612,30, sendo a média arrematada por licitação no valor de R\$ 92.861,23 conforme termos de homologação das licitações publicados no portal de licitações do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (Vitória, 2015).

Os certames da PMV são feitos no portal de licitações do Banco do Brasil, Licitações-E e a repentina entrada da referida empresa nos certames da SEMUS foi motivo suficiente para eu fossem analisados os relatórios de disputa dos PE que tiveram lotes arrematados pela referida empresa.

A seguir apresentamos dados relativos quantas empresas cotaram a mesma marca do fabricante além da própria, dos pregões eletrônicos cujos relatório de disputa ainda estavam disponíveis em 06 de outubro de 2015 (BANCO DO BRASIL, 2015)

Tabela 13: Percentual de empresas que cotaram a mesma marca

Lote	Participantes (sem contar a fabricante)	Cotaram a mesma marca da fabricante	Percentual
L2	5	4	80%
L2	12	8	67%
L3	5	4	80%
L1	8	5	63%
L2	7	6	86%
L3	7	3	43%
L1	4	0	0%
L4	6	6	100%
L1	6	5	83%
L4	7	3	43%
2	17	7	41%

Fonte: Portal de Licitações, Licitações-e disponível no sitio eletrônico oficial do Banco do Brasil (BANCO DO BRASIL, 2015).

Em todos os lotes disponíveis várias empresas cotaram o medicamento da empresa fabricante, chegando ao ponto de em um lote todas as empresas terem cotado o mesmo produto.

Nesse caso não se trata de aferir somente se determinada condição de habilitação permite que a maior parte das empresas participe do certame. Ora, caso a SEMUS continuasse exigindo em seus Editais os índices contábeis para todas as licitações, da mesma maneira que vinha fazendo até novembro de 2013, poderia ter contratado em todos esses lotes produtos revendidos por outras empresas, obviamente mais caros, não permitindo que a própria fabricante os fornecesse.

No mercado privado essa condição jamais seria vista como a proposta mais vantajosa.

A SEMUS resolveu a questão eliminando completamente a exigência de índices, mas poderia também ter ampliado o leque de participantes permitindo que caso as empresas fossem reprovadas nos índices apresentassem capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo visto que mesmo a soma total dos lotes adjudicados em 2014 para a fabricante é infinitamente menor do que o limite de 10% do patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo das empresas listadas no tópico Maiores e Melhores da Revista Exame (REVISTA EXAME, 2015).

Essa situação ilógica ainda persiste em outros lugares, pois não é incomum que órgãos licitadores exijam para comprovação de boa situação financeira apenas os

índices contábeis ou os índices contábeis concomitantemente a patrimônio líquido mínimo.

De acordo com os dados apresentados a situação seria ainda mais incomoda caso fosse solicitado também o índice de endividamento geral.

A referida empresa foi inabilitada em um certame conduzido pela Prefeitura Municipal de Alvorada/RS em 2015 por apresentar índice de liquidez geral e índice de endividamento geral referentes ao ano de 2014 divergentes do mínimo e máximo estipulado em edital, 1 (um) e 0,5 (zero vírgula cinco) respectivamente.

Foi verificado no relatório de disputa disponível na Ata do PE supracitado que em diversos itens a empresa tinha ofertado os menores lances e após a sua inabilitação as empresas vencedoras também tinham cotado a mesma marca da fabricante.

4.6 ANALISE FINAL DOS EDITAIS DA SEMUS

Não encontramos nas exigências feitas pela SEMUS nada de desarrazoado ou incompatível com as normas de procedimento licitatórias e técnicas contábeis, apesar de ser possível considerar que o órgão utilizou pouco o ato discricionário.

Ora, se as exigências são as mesmas para todos os editais, o que ocorreu de 2012 até outubro de 2013, então elas não foram formuladas de acordo com as peculiaridades de cada licitação.

A partir de novembro de 2013 até junho de 2015 a SEMUS adotou dois modelos para qualificação econômico-financeira: o primeiro para aquisição de bens nos quais solicitou apenas certidão negativa de falência. O segundo para contratação de serviços nos quais além a certidão negativa continuou sendo exigido o balanço patrimonial para cálculo dos índices de liquidez corrente, liquidez geral e solvência geral, sendo sempre solicitado que as empresas atendem-se os quociente como iguais ou maiores que 1 (um). Nota-se que mesmo a partir dessa divisão o raciocínio permanece o mesmo, pois se as exigências são as mesmas para todos os editais de serviço, então pode-se concluir que a administração considerou que todos os editais de serviço a partir de novembro de 2013 tinham a mesma complexidade.

Pode-se compreender que não foi esse o intuito da SEMUS visto que as exigências nunca foram colocadas em patamares muito altos. Índices de liquidez corrente, liquidez geral e solvência geral, iguais ou acima de 1 (um) são usuais no mercado e padrão em editais de licitação. Também nunca foi solicitado patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo conjuntamente aos índices. Apenas se replicou de um edital para o outro, exigências padrão que não são consideradas impeditivas ou que tolham a competitividade.

O problema encontrado foi que quando os índices foram exigidos os editais não previram para as empresas que não atendessem aos quocientes, outra forma de habilitação. O que está em sentido oposto ao que parece ser uma linha da administração pública: facilitar a qualificação econômico-financeira, salvo exceções.

Foi visto que muitos órgãos licitantes preveem a possibilidade de apresentação de patrimônio líquido mínimo quando as empresas não atendem aos quocientes. Na esfera federal essa possibilidade vem sendo utilizada desde a IN MARE 05/1995 (BRASIL, 1995a) vigorando hoje a IN 02/2010 da SLTI/MPOG (BRASIL, 2010b). Muitos Estados e Municípios fazem o mesmo. As prefeituras de Vila Velha/ES, Serra/ES e Cariacica/ES publicam editais contemplando essa possibilidade.

A prefeitura de Cariacica/ES e a própria Secretaria de Administração da PMV/ES publicam editais em que sendo a proposta dos licitantes vencedores inferiores a R\$ 80.000,00 reais ficam os proponentes dispensados de apresentar balanço

A prefeitura de Porto Alegre/RS publica editais considerando que estarão habilitadas empresas que possuem quocientes em pelo menos 2 (dois) dos 3 (três) índices exigidos, melhores do que solicitado em edital.

Existem diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) acatando a possibilidade de apresentação do patrimônio líquido mínimo quando as empresas não atingirem os quocientes solicitados em edital.

A lei das Licitações (BRASIL, 1933) prevê possibilidade de dispensa de balanço nos “casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão”.

O Decreto Federal 8.538, de 6 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015) prevê a dispensa de balanço patrimonial para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações de fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais no âmbito da união.

A tendência, portanto é simplificar as exigências, ou ampliar as possibilidades de qualificação sob o risco de acontecimentos como o encontrado no caso do ramo farmacêutico em que não há de se falar em esvaziamento das licitações no sentido usual da palavra, pois uma gama considerável de empresas conseguem atender ao exigido nos editais, porém existe a possibilidade de ocorrerem situações que podem ser contornadas.

Até outubro de 2013 não encontramos um edital da SEMUS que não fizesse exigências amplas independente do objeto licitado e consideramos que esses requisitos podem ter cerceado a competitividade dos certames por afastar dos processos empresas que poderiam contratar com a Administração Pública com segurança.

Mesma situação pode ter ocorrido nos processos de serviço até junho de 2015, pois nem todos possuem a mesma complexidade demandando dos fornecedores a mesma capacidade econômico-financeira.

Entendemos tratar-se da exceção o incremento de exigências indicados pelo Grupo de Estudo de serviços terceirizados no âmbito da União (BRASIL, 2010a), considerando que esses acréscimos vêm ocorrendo após estudo e constatação de problemas ocorridos nos contratos de serviços continuados.

Exposto a situação, a administração tratou de recorrer a lei e a Ciência Contábil em busca do que poderia ser feito para solucionar o problema e conseguir contratar com a proposta mais vantajosa.

Cada órgão licitador dispõe do mesmo poder de agir e cada um sabe os problemas que enfrenta com o cumprimento dos contratos pelos fornecedores, ou pelo menos deveria.

Talvez seja melhor abrir o leque de possibilidades e ir intensificando as exigências caso encontre problemas nos casos de aquisição de bens materiais em que o pagamento só é feito após a entrega dos produtos. Diferente do que ocorre com serviços continuados que muitas vezes são de grande vulto e podem ser prorrogados sucessivamente até o máximo de sessenta meses conforme prevê o art. 57, II, da Lei das Licitações (BRASIL, 1993).

Serviços continuados são aqueles fundamentais a tal ponto que sua interrupção compromete a continuidade das atividades da Administração. Portanto essenciais ao

funcionamento da maquina publica. Diferentemente do fornecimento de bens, problemas na execução do serviço mesmo que temporariamente podem ser catastróficos e substituir a empresa ficando sem a prestação do serviço mesmo que por poucos dias é inviável e danoso ao interesse público.

O Ministro Aroldo Cedraz do TCU assim definiu serviço continuado ao relatar o Acórdão nº 132/2008-TCU–Segunda Câmara (BRASIL, 2008b):

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Por isso a Administração Publica Federal vem intensificando as exigências econômico-financeiras desses contratos, sem falarmos na responsabilidade trabalhista subsidiária da Administração como pode ser visto pelas minutas da AGU e relatório do Grupo de Estudo (BRASIL, 2010a),

Talvez no caso de aquisição de bens e mesmo para contratação de alguns tipos de serviço a exigência isolada de índices seja muito mais restritiva do que proveitosa para administração. Senão vejamos:

Segundo os autores consultados a exigência isolada de três ou quatro indicadores não parece ser muito útil ainda mais se tratando de um único momento do tempo.

Segundo Marion (2012, p.32) o ideal é comparar os indicadores com os de outras empresas do ramo. Ludícibus (2013) ensina que a análise deve ser feita em uma serie temporal da própria empresa, analisada por padrões da própria empresa, comparadas com valores de empresas do mesmo ramo ou parâmetros regionais.

Ludícibus citado por Assaf Neto (2012, p. 43) ainda diz que não existe na contabilidade nenhum parâmetro valido sustentável em que seja possível a vários analistas considerarem igual, de forma unânime, a situação de determinada empresa.

Assaf Neto (2012, p. 43) ensina que a análise de balanço é fundamentalmente algo que se processa sob comparação, seja pelo método temporal (mesma empresa ao longo do tempo) ou pelo método de comparação com empresas semelhantes.

Matarazzo (2010) referenda a necessidade da comparação dos indicadores com padrões, dizendo que a análise do índice de forma intrínseca é grosseira, sendo as ideais as comparações dos índices das empresas ao longo de um tempo ou comparações com padrões de empresas preferencialmente do mesmo ramo.

Bruni (2011) ensina que as análises de balanço são mais proveitosas se feitas de forma temporal e comparando com empresas do mesmo ramo.

Todos os autores consultados sobre análise de balanço foram unânimes em afirmar que os índices apurados proveem uma visão estática da empresa na referida data. Ora, muitas vezes são utilizados para habilitar empresas balanços apurados há um ano ou mais.

Comparar os índices contábeis de uma empresa em um único momento do tempo com os padrões estabelecidos nos editais talvez não seja suficiente para afirmar que a situação econômico-financeira é satisfatória. Se não é suficiente para considerar a situação satisfatória também não deveria ser para excluí-la sumariamente do certame caso seja possível aferir uma segurança para a Administração por outros meios.

Por outro lado a lei diz que as exigências são limitadas ao “último balanço exigível”, portanto não é possível exigir demonstrações de anos anteriores, vedando, por exemplo, qualquer tentativa de análise pelo método horizontal, por exemplo.

Mesmo se fosse possível, seria necessário criar um critério de julgamento. Qual seria? A média, moda, ou mediana dos indicadores dos últimos dois ou três anos?

No mesmo caminho a Lei das Licitações (BRASIL, 1993) fala que a exigência dos índices será julgada de acordo com critérios objetivos. Se a melhor análise de balanços possível é uma “arte” como ensina Ludícibus (2013, pg. 5): pois de posse das mesmas informações cada “analista poderia chegar a conclusões ligeiras ou até completamente diferenciadas”, então talvez a melhor análise de balanço seja incompatível com o instituto da licitação por não ser possível sua conformidade com o princípio do julgamento objetivo.

Entendemos que é criado um impasse. Por um lado o que é exigido não mostra precisamente a situação econômico-financeira das empresas no momento da licitação, por outro se fossem feitas análises mais abrangentes essas poderiam ser

inviáveis para aplicação no instituto das licitações que além de dispor de critérios objetivos para julgamento, precisam ser céleres.

Como pode ser visto na Tabela 03 (p.66) a maior parte das licitações são para aquisições de bens. O numero de licitações de serviço que demandam exigências econômico-financeiras mais robustas são em quantitativos menores, portanto nesses casos, como apontado pelo Grupo de Estudo (BRASIL, 2010a), é compreensível que as exigências possam ser mais robustas, pois além de fundamentada a essencialidade das contratações como bem aponta o relatório do Grupo de Estudo (BRASIL, 2010a) a Lei das Licitações (BRASIL, 1993) determina que as empresas devam suportar até 90 (noventa) dias de contrato sem contrapartida da administração pública, além da mesma Lei determinar que o pagamento por parte da administração possa ser feito em até 30 (trinta) dias não havendo, portanto sincronização entre os pagamentos recebidos pela empresa por parte da administração e os pagamentos feitos pela empresa aos funcionários e fornecedores. É nessa toada que vem sendo exigidos em editais para contratação de serviço continuado com mão de obra de dedicação exclusiva Capital Circulante Mínimo de 16,66% do valor do contrato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 CONCLUSÃO

Foram coletados diversos editais publicados pela Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Vitória/ES (SEMUS) entre 2012 a junho de 2015 para análise do conteúdo referente a qualificação econômico-financeira com vistas a sanar a dúvida acerca da compatibilidade das exigências com o princípio da competitividade.

Para análise os editais foram cotejados com as minutas-padrão sugeridas pela Advocacia Geral da União (AGU) e a legislação vigente.

Também foram extraídos da Revista Exame – Maiores e Melhores (EXAME, 2015) os índices-padrão das indústrias do ramo farmacêuticas entre 2011 a 2014 para contrapor com os quocientes normalmente exigidos nas licitações.

Foi relatado que a legislação propicia a administração pública um amplo espectro de possibilidades para habilitação dos proponentes nos processos licitatórios. A lei limita apenas o máximo permitido com o intuito de que os gestores públicos tenham ferramentas para formular as exigências de acordo com a complexidade de cada edital e que solicitem apenas o estritamente necessário para comprovar a saúde financeira dos licitantes para, e tão somente, a execução de cada objeto.

Tanto as normatizações federais quanto as minutas-padrão da AGU vêm indicando aos gestores uma maior utilização da discricionariedade na escolha dos requisitos para habilitação, afrouxando as exigências para qualificação econômico-financeiras nas aquisições de bens e as tornando mais robusta para contratação de serviços notadamente nos serviços continuados com dedicação de mão de obra exclusiva.

De certa forma foi esse o resultado encontrado na avaliação dos editais da SEMUS, pois a partir de novembro de 2013 passou-se a exigir o balanço patrimonial para cálculo dos índices contábeis apenas nos editais para contratação de serviço ficando nos demais (aquisição de bens) a exigência apenas da certidão negativa de falência e recuperação judicial.

A diferença dos editais da SEMUS consiste que na esfera federal e em outros órgãos analisados a dispensa de apresentação de balanço para cálculo dos quocientes é indicada pontualmente em situações como: aquisição de bens para

pronta entrega, de a proposta estar igual ou abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) ou pela possibilidade de habilitação através de patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo. Essas estratégias não foram encontrados nos editais coletados da SEMUS.

Os índices das empresas do ramo farmacêutico do período de 2011 a 2014 mostram que alguns grandes fabricantes não atenderiam aos quocientes normalmente exigidos nos processos licitatórios. Incluindo aí os índices-padrão calculados em alguns períodos. Essa análise reforçou a possibilidade que os índices contábeis exigidos isoladamente e sem permitir aos licitantes outra forma de qualificação podem ser danosos ao princípio da competitividade, pois talvez inabilite ou afaste de certame empresas com condições de atender aos editais para aquisição de bens. Em alguns períodos analisados

Por todo o exposto pode-se concluir que talvez a exigência taxativa de 3 (três) ou (quatro) índices não seja a forma ideal de qualificação para os editais de aquisição de bens e alguns casos de contratação de serviços.

5.2 LIMITES DA PESQUISA

A presente pesquisa foi conduzida de forma eletrônica, por isso não foram pesquisados se consta nos editais as justificativas para as exigências econômico-financeiras e caso existam, seu conteúdo. Também não houve acesso aos valores estimados para contratação, exceção feita para os editais de Registro de Preços, pois nos demais a SEMUS não divulga os valores estimados. Tendo, portanto, apenas acesso aos valores contratos através dos avisos de homologação de cada licitação constantes no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Vitória/ES ou no portal de licitações do Banco do Brasil pelo histórico de cada lote quando foi julgado necessário.

5.3 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Durante o curso de desenvolvimento desse estudo identificamos alguns pontos poderiam ser objeto de outras pesquisas como as exigências contidas no relatório do Grupo de Estudo (BRASIL, 2010a) para as licitações cujo objeto seja a

contratação de prestação de serviço com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva e a investigação de possíveis prejuízos para a Administração por conta de falências ou problemas econômico-financeiros das empresas em aquisições de bens, quer sejam eles para pronta entrega ou não.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BANCO DO BRASIL, Licitacoes-e. **Portal de Licitações**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>> Acesso em: 10 out. 2015

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BOSELLI, Paulo. **Simplificando as licitações**. 2. ed. São Paulo: Edicta, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 01 de ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, **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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL, Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Instrução Normativa MARE-GM nº 5, de 21 de julho de 1995**. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in05_95.htm> Acesso em 25 ago. 2015

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1995b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm> Acesso em: 01 de ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 454/1998-TCU-Plenário**. Relator Ministro Guimarães Souto. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 07 ago. 2015

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº. 3.555, DE 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2182-18.htm> Acesso em 01 de ago. 2015

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. **Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2182-18.htm> Acesso em 01 de ago. 2015

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 1050/2003-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto . Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em: 22 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão do nº. 247/2003-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em: 10 ago. 2015

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2005a. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 01 de ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 1.871/2005-TCU-Plenário**. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 28 ago. 2015

BRASIL, Receita Federal Brasileira. **Instrução Normativa RFB Nº 787, DE 19 de novembro de 2007**. Institui a Escrituração Contábil Digital. Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15739>> Acesso em: 05 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **170/2007-TCU-Plenário**. Relator Valmir Campelo. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em: 22 ago. 2015

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº. 6.204, de 5 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e

simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm> Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2471/2008-TCU-Plenário**. Relator Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 03 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 132/2008-TCU-Segunda Câmara**. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 03 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 447/2009-TCU-Plenário**. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 03 ago. 2015

BRASIL, Grupo de estudos de contratação e gestão de contratos de terceirização de serviços continuados na administração pública federal. **Relatório: Proposta de Melhoria**. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/9584617>> Acesso em: 28 ago. 2015

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa MP/SLTI nº 02, de 11 de outubro de 2010**. Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2010/2.htm>> Acesso em 25 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5900/2010-TCU-Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 28 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **3336/2011-TCU-Plenário**. Relator Ubiratan Aguiar. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 28 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 275/2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=M0Q3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 28 ago. 2015

BRASIL, Receita Federal Brasileira. **Instrução Normativa RFB Nº 1420, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Escrituração Contábil Digital. Brasília, 2013a.

Disponível em: <
<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=48709#1375134>> Acesso em: 05 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Informe TCU nº 148: Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos - Sessões: 16 e 17.** Brasília, 2013b. Disponível em: <
<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB2AD1C90908&inline=1>> Acesso em 13 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2669/2013-TCU-Plenário.** Relator: Valmir Campelo. Brasília, 2013c. Disponível em: <
http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=MOQ3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 20 ago. 2015

BRASIL, Advocacia Geral da União – AGU. **Modelos de licitações e contratos.** Brasília, 2014a. Disponível em: <
http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244391> Acesso em: 28 ago. 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 647/2014-TCU-Plenário.** Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, 2014b. Disponível em: <
http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=MOQ3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em: 30 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1999/2014-TCU-Plenário.** Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 2014c. Disponível em: <
http://www.tcu.gov.br/&gws_rd=cr&ei=MOQ3VuOiMMWbwgTKnpbACg> Acesso em 22 ago. 2015

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Informe TCU nº 189: Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos - Sessões: 18 e 19.** Brasília, 2014. Disponível em: <
<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBADB67210ED4&inline=1>> Acesso em 10 ago. 2015

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas: janeiro a dezembro de 2014.** Elaboração: SLTI/MP. Brasília, 2015a. Disponível em <
http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais-_2014.pdf> Acesso em 03. ago. 2015

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2015b Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm#art16> Acesso em: 02 ago. 2014.

BRUNI, Adriano Leal. **A análise contábil e financeira**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2011. CARIACICA (ES). Portal de licitações. Pregão Eletrônico n.º 055/2015. **Registro de preços para provável aquisição de material gráfico e divulgação**. Cariacica, 2015. Disponível em: <<http://www.cariacica.es.gov.br/publicacoes/licitacoes/>> Acesso em: 25 de ago. 2015

ESPIRITO SANTO, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). **Acórdão TC-513/2015–Plenário**. Assunto: Representação. Jurisdicionado - Companhia Espírito Santense de Saneamento - CESAN Representantes - Caper Serviços Corporativos Ltda. Epp. Representados - Paulo Ruy Valim Carnelli e Antônia Sily Vargas Zardo. Relator: Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. 12 de maio de 2015. Disponível em: <<http://diario.tce.es.gov.br/Pesquisa/DownloadDoJornalSecao#>> Acesso em: 01 set. 2015

EXAME, Maiores e Melhores. **As Melhores Empresas do Brasil**. Editora Abril: 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/2014/>> Acesso em: 05 set. 2015

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Heveline de Oliveira Costa. **Licitações públicas: Vantagens e Desvantagens no Tratamento Diferenciado e Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) - Centro de Ensino Superior do Ceará, Faculdade Cearense, Fortaleza, Ceara, 2013 Disponível em <<http://www.faculdadescearenses.edu.br/biblioteca/TCC/CCO/LICITACOES%20PUBLICAS%20VANTAGENS%20E%20DESVANTAGENS%20NO%20TRATAMENTO%20DIFERENCIADO%20E%20FAVORECIDO%20AS%20MICROEMPRESAS.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2015

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de balanços**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

LICITACAO.NET. **Limites de valores por Modalidades e Pregão**. Porto Alegre, 2012. Disponível em <<http://www.licitacao.net/valores.asp>>. Acesso em: 09 ago. 2015.

MARION, José Carlos. **Análise das demonstrações contábeis: contabilidade empresarial**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATARAZZO, Dante Carmine. **Análise financeira de balanços: abordagem gerencial**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações & Contratos**: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público-privadas. 10. ed. Belo horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

PADOVEZE, Clóvis Luís; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. **Análise das demonstrações financeiras**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

PORTO ALEGRE (RS), Secretaria Municipal de Administração. Página de Licitações do Município de Porto Alegre. **Edital de pregão físico nº 01/04 - CATA/SMA**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/licitacao/Docs/SMA%20-%20001-04%20-%20Pregao%20Fisico%20-%20Edital.pdf>> Acesso em 05 set. 2015

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 31 ed. PETROPOLIS: Vozes, 2003.

SÁ, Antonio Lopes de. **Introdução a análise dos balanços**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1981.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VITÓRIA (ES), Prefeitura Municipal. **Lei 6.928 de 18 de maio de 2007**. Dispõe sobre a adoção, do pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Vitória, e dá outras providências. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/L6928.PDF>> Acesso em 30ago. 2015

VITÓRIA (ES), Prefeitura Municipal. **Lei Municipal 7.797 de 14 de outubro de 2009**. Institui tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, assegurado as Microempresas - ME, Empresas de Pequeno Porte - EPP e ao Microempreendedor Individual - MEI, no âmbito do Município de Vitória. Vitória, 2009 Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2009/L7797.PDF>> Acesso em 30 ago. 2015

VITÓRIA (ES), Prefeitura Municipal. **Decreto 14.885 de 14 de outubro de 2010**. Altera a redação do Decreto nº 14.622, de 08 de abril de 2010. Vitória, 2010. Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2010/D14855.PDF>> Acesso em 30 ago. 2015

VITÓRIA (ES), Secretaria de Administração. Portal de compras - Editais e licitações. **Pregão Eletrônico n.º 358/2014 (Compra). Registro de Preços Para Futuras e Eventuais Aquisições de Sabão em Pó.** Vitória, 2014a. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/editais/verInfoEdital.cfm?id=6790>> Acesso em: 28 de ago. 2015

VITÓRIA (ES), Prefeitura Municipal. **Decreto Municipal 16.199 de 23 de dezembro de 2014.** Regulamenta a Lei n° 6.928, de 18 de maio de 2007, que dispõe sobre o pregão como modalidade de licitação no âmbito da administração municipal e dá outras providências. Vitória, 2014b. Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2014/D16199.PDF>> Acesso em: 30 ago. 2015.

VITÓRIA (ES), **Portal de compras - Editais e licitações.** Vitória, 2015. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/editais/>> Acesso em: 25 de ago. 2015