

INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

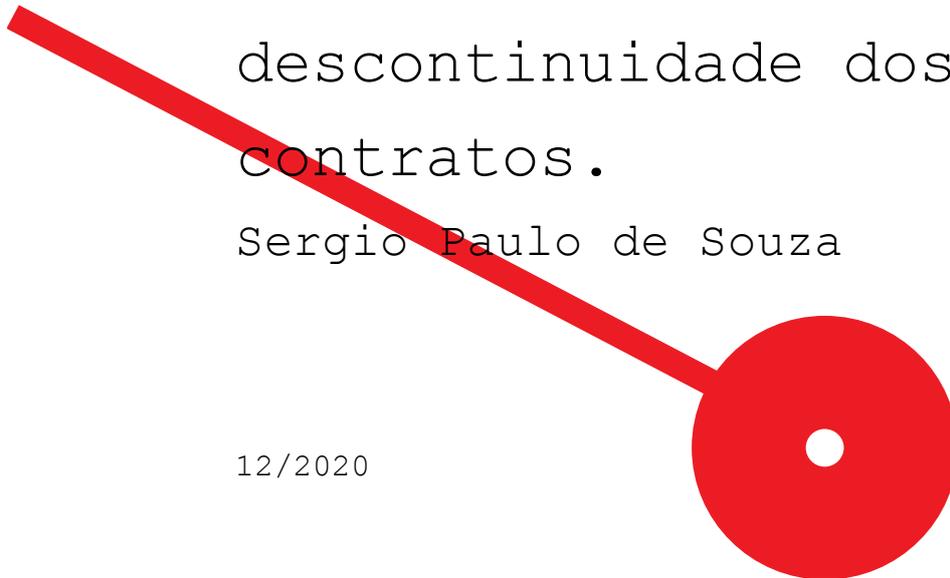
MESTRADO
ASSESSORIA DE ADMINISTRAÇÃO

A percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira da licitação e as possíveis causas de descontinuidade dos contratos.

Sergio Paulo de Souza

12/2020

Sergio Paulo de Souza. A percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira da licitação e as possíveis causas de descontinuidade dos contratos.
12/2020



INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO
POLITÉCNICO
DO PORTO

M

MESTRADO
ASSESSORIA DE ADMINISTRAÇÃO

A percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira da licitação e as possíveis causas de descontinuidade dos contratos.

Sergio Paulo de Souza

Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Assessoria de Administração, sob orientação do Prof. Doutor Rui Bertuzi da Silva.

Sergio Paulo de Souza. A percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira da licitação e as possíveis causas de descontinuidade dos contratos.

12/2020

Resumo

A capacidade econômico-financeira de uma empresa é fator determinante para a sua permanência no mercado além de permitir o desenvolvimento de suas ações, inclusive relações contratuais com a administração pública. Neste caso, o poder público precisa se certificar que a empresa reúne condições mínimas para assumir obrigações e honrar os encargos a serem gerados pelo contrato, o que se materializa mediante procedimento administrativo denominado etapa de qualificação econômico-financeira da licitação. Ocorre que essa fase do procedimento licitatório pode apresentar fragilidades e comprometer a execução dos contratos administrativos, inclusive resultar na interrupção do fornecimento ou prestação dos serviços. Nesse aspecto a investigação buscou verificar se a descontinuidade dos contratos pode estar associada a falhas nessa etapa, a destacar a percepção dos agentes do IFMS envolvidos enquanto membros da equipe de licitação ou do setor de contabilidade. Foi aplicado questionário aos servidores lotados nas onze unidades da instituição, e obtida uma amostra correspondente a oitenta e quatro por cento. Metade dos motivos aponta que as causas de rescisão contratual podem estar relacionadas à falta de capacidade econômica ou financeira da empresa, especialmente pela incapacidade de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias no caso de serviços terceirizados. Os resultados apontam para a necessidade de aprimoramento dessa fase com a revisão dos índices mínimos, ou incremento de novos indicadores das demonstrações contábeis, bem como manifestação técnica de profissional ou equipe especializada quando do estudo de viabilidade de prorrogação do contrato. Contudo essas ações ainda precisam ser testadas ou ter seus estudos aprofundados para certificação de eficácia. A instituição de mecanismos para verificação de autenticidade da documentação apresentada também pode conferir segurança ao processo, no entanto, nota-se a necessidade de atualização dos instrumentos normativos e a expansão de ações formativas para aprimoramento e uma possível redução dos casos de descontinuidade.

Palavras chave: licitação, habilitação, contrato, qualificação econômico-financeira.

Abstract

The economic and financial capacity of a company is a determining factor for its permanence in the market, besides allowing the development of its actions, including contractual relations with the public administration. In this case, the government must ensure that the company meets the minimum conditions to assume obligations and honor the charges generated by the contract, which materializes through an administrative procedure called economic-financial qualification stage of the bidding. It turns out that this phase of the bidding process can present weaknesses and compromise the execution of administrative contracts, including resulting in the interruption of supply or provision of services. In this regard, the investigation sought to verify whether the discontinuity of contracts may be associated with failures in this stage, highlighting the perception of IFMS agents involved as members of the bidding team or the accounting sector. A questionnaire was applied to staff members in the institution's eleven units and was obtained a sample corresponding to eighty-four percent. Half of the reasons indicate that the causes of contractual terms may be related to the company's lack of economic or financial capacity due to the inability to comply with labor and social security obligations in the case of outsourced services. The results point to the need for improvement of this phase with the revision of the minimum indexes, or the increasing of new indicators in financial statements, as well as the technical manifestation of a professional or specialized team when studying the feasibility of extending contracts. However, these actions still need to be tested or have further studies to certify their effectiveness. The establishment of mechanisms to verify the authenticity of the documentation presented can also provide security to the process. However, there is a need to update the normative instruments and expand the training actions for improvement and a possible reduction of discontinuity cases.

Keywords: bidding, qualification, contract, economic-financial qualification.

Dissertation written in Brazilian Portuguese.

Índice geral

Capítulo - Introdução.....	1
Capítulo I – A Administração pública.....	3
1 O Direito administrativo.....	4
1.1 Sistema administrativo.....	5
1.2 Regime jurídico-administrativo.....	6
2 O Estado.....	7
2.1 Sistema de governo.....	9
2.2 Forma de governo.....	10
3 Princípios da administração pública.....	10
3.1 Princípios expressos.....	10
3.2 Princípios reconhecidos.....	12
4 Organização administrativa.....	16
4.1 Os Agentes públicos.....	19
Capítulo II – A Licitação Pública.....	22
5 Conceitos e princípios.....	23
6 Finalidade.....	25
7 Tipos de Licitação.....	25
8 Fases da Licitação.....	26
9 Modalidades de Licitação.....	30
10 Habilitações.....	37
10.1 Habilitação Jurídica.....	38
10.2 Qualificação Técnica.....	38
10.3 Qualificação Econômico-financeira.....	38
10.4 Regularidade Fiscal e Trabalhista.....	43
11 Outros índices das demonstrações contábeis não previstos na fase de habilitação..	44
Capítulo III – Contratos Administrativos.....	48

12	Conceito e Característica	49
13	Alterações Contratuais.....	52
14	Execução Contratual.....	55
15	Aplicação de Penalidades	55
16	Extinção do Contrato	57
Capítulo IV – Procedimento Metodológico		61
17	Tipo de Pesquisa.....	62
18	Fonte e Coleta de Dados	62
19	O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul.....	65
19.1	Organização administrativa.....	67
19.2	Gestão de Pessoas.....	68
19.3	Licitação e contratação no IFMS	69
Capítulo V – Análise dos Dados e Resultados.....		71
20	Análise dos Dados e Resultados	72
20.1	Sugestões de Melhoria	92
Capítulo VI – Conclusão		94
20.2	Limitações e perspectivas futuras de investigação.....	96
Referências bibliográficas.....		98
Apêndices.....		104
	Apêndice I – Modelo de planilha eletrônica para cálculo dos indicadores.....	105

Índice de Figuras e Tabelas

Figura 1 - Estado de Mato Grosso do Sul.....	66
Figura 2 - Identidade institucional.....	67
Figura 3 - Perfil dos servidores do IFMS	69
Figura 4 - Área de atuação.....	74
Tabela 1 - Modalidades de licitação	31
Tabela 2 - Índices de liquidez.....	44
Tabela 3 - Índices de endividamento.....	45
Tabela 4 - Índices de rentabilidade.....	46
Tabela 5 - Índices de imobilização de capital.....	46

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Participantes	72
Gráfico 2 - Faixa etária.....	72
Gráfico 3- Formação acadêmica.....	73
Gráfico 4 - Área de atuação.....	74
Gráfico 5 - Experiência na área de atuação	75
Gráfico 6 - Experiência no serviço público	75
Gráfico 7 - Instrumentos normativos.....	76
Gráfico 8 - Rescisão de contrato.....	77
Gráfico 9 - Eficácia da etapa de qualificação econômico-financeira	79
Gráfico 10 - Índices exigidos na etapa de qualificação econômico-financeira	79
Gráfico 11 - Suficiência da etapa de qualificação econômico-financeira	81
Gráfico 12 - Índices de rentabilidade	82
Gráfico 13 - Participação do contabilista no processo	83
Gráfico 14 - Parecer de auditoria na fase de qualificação	83
Gráfico 15 - Suficiência das peças contábeis exigidas	84
Gráfico 16 - Período de abrangência da etapa de qualificação econômico-financeira.....	85
Gráfico 17 - Autenticidade das demonstrações contábeis	85
Gráfico 18 - Limitação da etapa de qualificação econômico-financeira	86
Gráfico 19 - Exigência de qualificação econômico-financeira	87
Gráfico 20 - Responsabilização do agente do IFMS	88
Gráfico 21 - Exigência de qualificação nas prorrogações contratuais.....	88
Gráfico 22 - Capacitação da comissão de licitação	89
Gráfico 23 - Aptidão dos agentes do IFMS para avaliar os indicadores	89

Lista de abreviaturas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ASCOM – Assessoria de Comunicação Social

ASINT – Assessoria de Relações Internacionais

AUDIT – Auditoria

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – Balanço Patrimonial

CF – Constituição Federal

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COADI - Conselho de Administração e Desenvolvimento Institucional

COADS – Coordenação de Administração da Sede

COALP - Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio

CODIR – Colégio de Dirigentes

COEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

COMAT – Coordenação de Materiais

COPOR – Coordenação de Planejamento e Orçamento

COSUP – Conselho Superior

CPF – Cadastro de Pessoa Física

DIGEP – Diretoria de Gestão de Pessoas

DIRAD – Diretoria de Administração

DIRAP - Diretoria Executiva de Planejamento e Administração

DIREG - Diretoria de Serviços Gerais e Transportes

DIREN - Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão

DIRET – Diretoria Executiva

DIRGE – Direção-geral

DIRLI – Diretoria de Compras, Licitações e Contratos

DIROF – Diretoria de Orçamentos, Finanças e Contabilidade

DIRTI - Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação

DRE – Demonstração do Resultado do Exercício

EBITDA – *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*

EBTT - Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EVA - *Economic Value Added*

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

FUNASA - Fundação Nacional da Saúde

GA – Giro do Ativo

GABIN – Gabinete

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFMS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul

IN – Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LC – Liquidez Corrente

LG – Liquidez Geral

ME – Ministério da Economia

OUVID – Ouvidoria

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PROAD – Pró-reitoria de Administração

PRODI – Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional

PROEN – Pró-reitoria de Ensino

PROEX – Pró-reitoria de Extensão

PROJU – Procuradoria Jurídica

PROPI – Pró-reitoria de Pesquisa, Inovação e Pós-graduação

SG – Solvência Geral

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

STF – Supremo Tribunal Federal

TAE - Técnico-Administrativo em Educação

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

CAPÍTULO - INTRODUÇÃO

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS) é uma instituição pública de ensino especializada em educação profissional técnica e tecnológica, que oferta cursos em diversas modalidades, desde o ensino médio à pós-graduação.

Por se tratar de uma autarquia integrante da administração indireta do poder executivo brasileiro, detém autonomia administrativa, orçamentária e patrimonial, e está sujeito às exigências da constituição federal e das leis no que se refere às suas contratações para garantir a manutenção e o funcionamento de suas unidades.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Brasil, 1988, art. 37, XXI)

O poder constituinte atribuiu à União a competência para legislar sobre a matéria, portanto, em 21 de junho de 1993 foi sancionada a Lei nº 8.666 que instituiu normas gerais para licitações e contratos da administração pública quando da execução de obra, aquisição de bens, contratação de serviços, alienações e locações.

A Lei de licitações dispõe que:

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. (Brasil, 1993, art. 1º, § único)

De acordo com Fuhrer (2012, p. 30) “autarquia é uma entidade de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, destinada à execução de atividades destacadas da administração direta”.

Portanto, para que o IFMS cumpra sua missão institucional é necessário que firme contratos administrativos, uma vez que em determinadas situações a administração não tem condições de executar serviços com seus próprios meios.

Essas contratações são precedidas de licitação pública que se resume basicamente na obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública, contudo previamente à adjudicação do objeto ao licitante, existe a fase de habilitação que se destina a certificar que a empresa reúne condições de contratar com o IFMS.

CAPÍTULO I – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é responsável por executar as políticas públicas e programas de governo, representada por agentes, órgãos e pessoas jurídicas que, em conjunto, prestam os serviços à sociedade.

“Administração pública em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. (Meirelles, 2009, p. 65).

1 O Direito administrativo

Como ramo do direito público, o direito administrativo trata do estudo das atividades do Estado, com base na Constituição Federal, essencialmente a partir da satisfação de necessidades coletivas, a envolver pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

A origem ou procedências das normas e princípios são as fontes do direito administrativo, que indicam onde surgiram tais normas, para que tenham efeito, e podem ser escritas ou não. São fontes a (os):

- Doutrina;
- Lei;
- Jurisprudência;
- Costumes.

As normas administrativas muitas vezes requerem interpretações mediante a formulação de teses e teorias. Esses ensinamentos, que evidenciam o entendimento de determinada pessoa sobre tal assunto, são chamados de Doutrina. Mesmo não tendo força de lei, a doutrina influencia na elaboração de novas normas, inclusive pode ser considerada em julgamentos, quando a fonte for de doutrinadores consagrados.

A Lei é a fonte primária do direito administrativo, e, em sentido amplo a mais importante fonte, haja vista que no Brasil um dos princípios a serem observados é o da legalidade, segundo o qual a administração só deve fazer o que a lei determinar. Nesse ponto, mesmo que não pacificado, entende-se lei como sendo as normas fixadas em diversos atos normativos como Constituição Federal, Lei em sentido estrito, Decretos, Regulamentos, Estatutos, Regimentos etc. Ou até mesmo tratados e acordos internacionais.

A regra, pois, aos particulares, é a liberdade de agir. As limitações, positivas ou negativas, deverão estar expressas em leis. Aos agentes públicos, todavia, tal princípio é inverso. A liberdade de agir encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis. Não havendo leis outorgando campo de movimentação, não há liberdade de agir. Os agentes públicos, na ausência das previsões legais para seus atos, ficam irremediavelmente paralisados, inertes, impossibilitados de atuação. (Osório, 1998, p. 126-127)

Em meio as decisões reiteradas do Judiciário a respeito de determinada matéria surgem as Jurisprudências. Assim como a doutrina, é uma fonte secundária por se tratar de aplicação e interpretação de normas.

No Brasil é comum o Tribunal de Contas da União (TCU) emitir documentos que contenham decisões, principalmente no tocante a matérias relacionadas à licitação, contratação pública e atos de admissão de pessoal. Essas jurisprudências também são consideradas fontes do direito administrativo e subsidiam os administradores nos estudos e nas tomadas de decisão. Contudo, tais decisões não vinculam a administração, tampouco o próprio judiciário, em observância ao princípio da legalidade, salvo os casos aprovados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como súmulas vinculantes que são de observância obrigatória pela administração pública.

Os Costumes são considerados fontes do direito administrativo, não escritas, mas que possuem influência na elaboração e aplicação das normas, especialmente quando a legislação se mostra frágil ou com ausência de clareza. No entanto, adota-se tal fonte quando não contrariam as fontes escritas, como leis e princípios.

1.1 Sistema administrativo

Os atos administrativos no Brasil estão sujeitos ao controle interno, externo e jurisdicional.

O Sistema de controle interno é mantido nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas fixadas nos planos de governo; avaliar resultados; comprovar a legalidade dos atos; controlar as operações de crédito; e auxiliar o controle externo.

O Controle externo, na União, é realizado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), cujas competências estão fixadas na Constituição Federal:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. (Brasil, 1988, art. 71).

No tocante ao Controle jurisdicional, o Brasil adota o sistema inglês pautado no princípio da inafastabilidade de jurisdição que está consagrado na Constituição Federal, na qual prevê que o Poder Judiciário apreciará qualquer lesão ou ameaça a direito, de acordo com o seguinte dispositivo:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (Brasil, 1988, art 5º)

No entanto, há situações em que o controle jurisdicional é realizado pela própria administração quando busca resolver problemas de natureza administrativa ou quando exerce o controle de seus próprios atos quando à legalidade ou legitimidade. Um clássico exemplo é o caso de um motorista que ingressa com recurso no departamento de trânsito a fim de tentar reverter a situação de alguma autuação recebida. Nesse caso, trata-se de procedimento administrativo, a ser decidido pela autoridade máxima do departamento de trânsito, podendo o caso ser revisto pelo poder judiciário.

1.2 Regime jurídico-administrativo

Existem dois princípios que concedem à administração pública determinadas vantagens sobre o setor privado, a assegurar privilégios que garantem a consecução de suas atividades:

- Indisponibilidade do interesse público;

- Supremacia do interesse público sobre o privado.

O princípio da indisponibilidade do interesse público diz que os bens públicos devem ser geridos e conservados por seus agentes, mas não pertencem à administração, ao ponto que esses bens e interesses ficam indisponíveis, e limitados às determinações legais, logo, o agente público não poderá dispor de bens ou interesse de acordo com a vontade própria, sobretudo porque é a lei que determina a vontade do povo.

De acordo com Almeida (2015) o interesse público é tema já bastante tratado pela doutrina na administração. Recentemente, porém, tornou-se palco de acentuadas discussões, sendo inclusive tido como um ponto referencial para sistematizar antagônicas correntes de pensamento dentro da ciência do Direito Administrativo.

Se o agente descumprir tal princípio resta caracterizado desvio de poder e por consequência o ato praticado deverá ser anulado.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado concede à administração privilégios ou vantagens em relação ao particular, que se configura pela relação vertical que se dá entre o público e o privado onde o interesse público prevalece, diferente das relações particulares em que as partes se encontram em níveis iguais. Os casos em que a administração altera contratos de forma unilateral, ou aplica penalidades às empresas contratadas são exemplos de materialização desse princípio.

Schier (2010) demonstra que a carta magna protege, com força de direito fundamental, uma série de interesses individuais, e segundo ele a ponderação constitucional prévia em favor dos interesses públicos é antes uma exceção a um princípio geral implícito de Direito Público.

2 O Estado

De acordo com o Código Civil Brasileiro o Estado é uma pessoa jurídica de direito público interno:

São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei. (Brasil, 2002, art. 41)

A organização política do Estado pode se dar de duas formas:

- Estado unitário;
- Estado federado.

Quando existe um poder político central que conduz a população de todo o território trata-se de Estado unitário, onde os serviços públicos prestados ao povo são geridos por uma única pessoa política.

No Brasil a organização política é na forma de Estado federado. Diferente do unitário, o poder político é descentralizado para alguns níveis, cujos poderes são repartidos dentro de mesmo território abrangendo os níveis local, regional e nacional, que se dividem em quatro esferas políticas: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, entes autônomos, cujas competências foram atribuídas na Constituição Federal.

Existem três elementos indissociáveis e indispensáveis que formam o Estado, a saber:

- O povo: parte humana;
- Território: base física; e
- Governo soberano: que conduz o Estado.

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, território e governo Soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização. (Meirelles, 2002, p.59).

São justamente indissociáveis por predominar uma característica soberana, onde o governo ou vontade do Estado tem origem na vontade do povo mediante poderes outorgados na constituição, conforme Brasil (1988, art. 1º § único) “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Assim, a carta magna definiu os poderes da União no seu art. 2º, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A cada poder foi atribuída uma função típica, a de criar normas ao legislativo; a função administrativa ao executivo, e a função jurisdicional ao judiciário.

No ramo do direito administrativo é pertinente dissertar sobre a função administrativa, que é desempenhada não só pelo poder executivo, mas também pelos demais poderes como função atípica, já que tanto o legislativo quanto o judiciário precisam manter organizadas suas atividades administrativas, como é o caso dos atos relacionados à contratação de pessoal, atividade de cerimonial, licitações, contratações, dentre outras. Não menos importante, destaca-se que tanto as funções típicas quanto atípicas não são exclusivas de determinado poder, no entanto cada poder detém predominância sobre determinada função.

Conforme aponta Di Pietro (2012) os poderes da administração têm a sua natureza pautada no instrumento. E surgem na legislação no Brasil para que o Estado Democrático de Direito seja estabelecido a fim de garantir o interesse comum da sociedade.

A função típica do Legislativo é a normativa, contudo pode exercer também função jurisdicional quando há crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República ou pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, I e II).

A função típica do Judiciário é jurisdicional, contudo exerce também função legislativa quando da elaboração de seus regimentos (CF, art. 96, I, a).

A função típica do Executivo é administrativa, contudo exerce também função legislativa ao assinar decretos, medidas provisórias e regulamentos (CF, art. 84, IV).

2.1 Sistema de governo

O sistema de governo define a função política do Estado que também é fixada pela Constituição Federal, onde são determinados os planos, objetivos e diretrizes capazes de direcionar a atuação do Estado mediante políticas públicas, a serem executadas pela administração pública.

A relação entre o poder executivo e o legislativo pode ocorrer através do sistema:

- Presidencialista; ou
- Parlamentarista.

No presidencialismo, sistema adotado no Brasil, o Presidente da República exerce a função de chefe do poder executivo, chefe de Estado e chefe de governo. Por se tratar de um estado federado há mais de um chefe do poder executivo, logo, nos níveis regionais e local, ou seja, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, os chefes do executivo são respectivamente Governadores e Prefeitos.

No parlamentarismo a função de chefe de Estado é exercida pelo Presidente da República ou Monarca, e a função de chefe de governo é exercida pelo Primeiro Ministro ou Conselho de Ministro, como forma de colaboração entre os poderes executivo e legislativo.

Segundo Stepan e Skach (1993) o mantra que se repete em uníssono a respeito do presidencialismo e do parlamentarismo traduz que o parlamentarismo e presidencialismo são regimes diferentes o primeiro é um sistema de dependência mútua, o segundo, um sistema de independência mútua entre o Executivo e o Legislativo, que no presidencialismo os incentivos para formar coalizões são mais escassos e mais fracos do que no parlamentarismo.

2.2 Forma de governo

A relação entre quem governa e o povo é definida pela forma de governo caracterizada pela maneira que ocorre a transmissão do poder na sociedade. São elas:

- Monarquia;
- República.

Na Monarquia o poder é transmitido de forma hereditária, e tem como característica a vitaliciedade.

Na República, forma adotada no Brasil, o governante é eleito pelo povo, com mandato por tempo determinado, e com a obrigatoriedade de prestar contas.

Segundo Costa (1999) vários foram os motivos que levaram a eclosão do movimento republicano, dentre eles as contradições entre os diversos interesses de grupos econômicos distintos; a distância das províncias em relação ao centro do poder e a dificuldade de acomodação política das novas forças econômicas, que acabaram por arrastar o regime monárquico a um nível de inércia que o inviabilizou definitivamente como projeto de governo.

3 Princípios da administração pública

3.1 Princípios expressos

Todos os atos praticados por agente público devem estar em conformidade com princípios estabelecidos na Constituição Federal, Brasil (1988, art. 37) ”a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

Como é possível deduzir pelo próprio nome, o princípio da legalidade estabelece que o agente deve praticar atos de acordo com a lei, e somente fazer o que a lei determina, sob pena do ato ser declarado nulo. Na atividade particular a pessoa é livre para fazer tudo que a lei não proíba, ao passo que na atividade pública só se faz o que a lei permite.

Entende-se por lei para efeitos de aplicação desse princípio todos os atos normativos, que inclui decretos, regimentos, regulamentos, portarias, instruções normativas, entre outros.

Quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel

quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer (Bastos, 1996, p. 25).

O princípio da impessoalidade tem relação direta com o princípio da isonomia que trata da igualdade no tratamento. Deve ser considerado nesse ponto o interesse público, de forma que as ações realizadas não tragam prejuízo ou benefício a alguém.

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se em critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais dos licitantes ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório (Di Pietro, 2002, p. 305)

Quando a administração precisa contratar com outrem para entrega de material ou prestação de serviço é necessário que realize licitação pública a fim de obter a proposta mais vantajosa. Nesse caso é evidente a materialização do princípio da impessoalidade tendo em vista que não há caráter pessoal nas exigências, assim como no caso de realização de concurso público para admissão de servidores.

O princípio da moralidade traduz uma ideia de honestidade e boa-fé. Em determinadas situações pode ser que a prática seja até considerada legal, mas não estaria em consonância com a ética e a boa conduta. Nesse caso o ato pode também ser declarado nulo pela própria administração.

Segundo Di Pietro (2002, p. 305) “o princípio da moralidade, exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade”.

Uma ofensa a esse princípio seria, por exemplo, a nomeação de parente para exercer cargo público, conhecido no Brasil como nepotismo. Ato considerado imoral pelo STF que editou a Súmula Vinculante nº 13 a vedar tal prática, mesmo que não exista lei com vedação expressa, tal caso fere princípios consagrados e não é admitido na administração pública.

Os agentes administrativos têm o dever de executar suas atividades em conformidade com a lei, a ética, a honestidade. Exige da administração um comportamento lícito que seja “consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade” (Di Pietro, 2012, p. 379).

Os atos praticados pela administração devem ser transparentes, principalmente por serem custeados com recursos públicos, oriundos da atividade estatal de exigir da sociedade que recolham tributos. Por esse aspecto o poder público tem o dever de levar ao conhecimento de todos as ações por ele realizadas em cumprimento ao princípio da publicidade.

A publicidade dos atos da licitação é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura, até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame de sua documentação e das propostas pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres, ou decisões com ele relacionados (Meirelles, 1989, p. 242).

A publicação de matérias no diário oficial é uma das formas de publicidade dos atos, mas essa divulgação por si só não é o bastante para fazer cumprir tal princípio. A administração deve buscar outros meios de divulgação como site oficial, mural, jornal de grande circulação, e boletim de serviço, de forma a dar amplo conhecimento das ações.

Ainda sobre os meios de publicação a doutrina entende que o ato passa a ter efeitos jurídicos e eficácia quando publicado em diário oficial. Outras formas de publicação são necessárias para cumprir a publicidade, no entanto não produzem tal efeito. Dessa maneira, a fim de materializar tal princípio com efetividade foi promulgada a Lei nº 12.527/2011 que regula o acesso às informações com base na Constituição Federal, Brasil (1988, art. 5º, XXXIII) “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. ”

Na década de 90 percebia-se que o serviço público prestado partia de um modelo extremamente burocrático e pouco efetivo, e verificou-se a necessidade de uma reforma para modernização do funcionamento do Estado. Foi publicada uma Emenda à Constituição de nº 19/1998 que instituiu o princípio da eficiência, segundo o qual a atividade administrativa deve ser exercida com foco na qualidade do serviço público, com presteza e capaz de gerar benefícios à sociedade.

A materialização do princípio da eficiência pode ser observada quando a administração realiza avaliação de desempenho do servidor público antes de declarar sua estabilidade, ou quando exige que realize cursos de capacitação para obtenção de promoção na carreira.

3.2 Princípios reconhecidos

Além do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público já tratados no tópico de regime jurídico-administrativo, há outros princípios reconhecidos pela doutrina ou jurisprudência ao longo do tempo considerados relevantes para a prática administrativa.

A partir do entendimento da supremacia do interesse público fica evidente que as ações realizadas no setor público necessitam ser reconhecidas como legais e verdadeiras independente da análise dos fatos, assim ficou consagrado o princípio da presunção de legitimidade ou de veracidade.

De acordo com Meirelles (2005) a administração pública deve atuar com legitimidade em todas as suas manifestações, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.

Decorrente de tal princípio os atos da administração são reconhecidos de forma imediata, mesmo que haja vícios e, se assim houver, quando comprovado, tais atos poderão ser invalidados administrativamente ou pelo poder judiciário. Até que se prove o contrário os documentos públicos são legítimos.

Por outro lado, a administração tem o dever de justificar seus atos, descrevendo os motivos e os fundamentos que levaram o gestor a realizar tal procedimento. Assim o princípio da motivação auxilia no controle da legalidade e moralidade, e reúne condições para que órgãos fiscalizadores emitam parecer da conformidade de cada ato.

A Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo dispõe quando os atos devem ser motivados:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
 - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
 - V - decidam recursos administrativos;
 - VI - decorram de reexame de ofício;
 - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
 - VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
- (Brasil, 1999, art. 50)

A mesma lei dispõe também sobre o princípio da razoabilidade e proporcionalidade que orienta a administração a praticar atos compatíveis com os meios empregados, a evitar abuso de poder, arbitrariedade ou restrições inadequadas. Por exemplo, quando pretende-se selecionar servidores por meio de concurso público a administração deve observar tal princípio a fim de que não haja exagero nos requisitos de investidura no cargo.

De acordo com Meirelles (2014) o princípio da razoabilidade e proporcionalidade objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins para evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais.

Outro exemplo de proporcionalidade é o caso de aplicação de sanções às empresas contratadas em razão de descumprimento ou falha na execução do contrato. Nessa situação o gestor ou servidor competente deve analisar o grau da infração cometida e aplicar a penalidade de forma proporcional à falha, evitando excesso de poder. Poderá também ser declarado nulo o ato que for ofensivo a este princípio tendo em vista a relação direta com a legalidade.

Muitas vezes ocorre conflitos de interesse na relação administrativa, seja interna (entre agentes públicos) ou entre o público e o privado (nas relações contratuais principalmente). Nesse aspecto o ordenamento jurídico prevê o princípio do contraditório e ampla defesa, segundo o qual a parte tem o direito de se manifestar, argumentar e fundamentar em sua defesa quando acusado de alguma irregularidade.

De acordo Wambier (2006) esse princípio é uma garantia constitucional, onde o réu tem a possibilidade de saber da existência de pedido, em juízo, contra si, dar ciência dos atos processuais subsequentes, às partes, aos terceiros e aos assistentes, e garantir a possível reação contra decisões, sempre que desfavoráveis.

No caso de um contrato de locação de mão de obra, por exemplo, em que a contratada deixa de pagar ou paga os salários e benefícios dos colaboradores com atraso, descumprindo assim o que foi pactuado nos termos do contrato. Nessa situação a administração (contratante) deverá notificar a contratada e instaurar processo que se destina a penalizar a empresa pela falta cometida. Contudo, o gestor não deve aplicar tal sanção sem antes conceder ampla defesa à contratada. Nessa fase fixará prazo para que ela apresente suas razões, e a partir daí decidirá sobre a aplicação da sanção.

O poder da administração de anular ou revogar seus próprios atos é outorgado por meio do princípio da autotutela, que permite ao agente controlar seus próprios atos sob dois pontos de vista: legalidade e mérito.

No primeiro ponto é permitido à administração anular seus atos quando notadamente ilegais. Percebeu-se após praticada que tal ação fere o princípio da legalidade, ou que estaria em desconformidade com as disposições legais. Dessa forma, de ofício, ou provocada por outrem, deve-se anular o ato.

O segundo ponto tem relação com a conveniência e oportunidade. O ato pode ser legal e legítimo, mas por vontade da administração considerando suas próprias ações, ou por algum tipo falha na execução de determinada atividade, é possível que decida por revogá-lo.

Segundo Araújo (2004) trata-se do poder da Administração de anular os atos quando praticados em desacordo com a lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Diferente do que ocorre no poder judiciário a administração pode anular atos ilegais de ofício, logo não precisa ser provocada. Porém, se essa anulação decorrer de efeitos favoráveis à outra pessoa depois de cinco anos a administração perde o poder da autotutela.

Difícilmente o legislador consegue prever todas as hipóteses de incidência da lei, sendo necessário em algumas situações realizar interpretações das normas, comum entre os doutrinadores e órgãos da justiça. Contudo, podem ocorrer mudanças nessas interpretações, o que vem a afetar os casos outrora já vivenciados e reconhecidos por entendimento anterior. Decorrente da necessidade de se estabilizar essa relação o princípio da segurança jurídica orienta que sejam respeitados os casos já consolidados, e veda a aplicação retroativa de nova interpretação.

Os serviços públicos devem ser ininterruptos, principalmente por se tratar serviços essenciais e necessários à coletividade. Para garantir tal prestação é reconhecido o princípio da continuidade do serviço público que alcança todas as atividades administrativas e que se destina a evitar a descontinuidade dos serviços prestados à sociedade. Todavia, assim como muitas garantias, esse princípio não é absoluto e é afetado quando os servidores exercem o seu direito de greve, momento em que os serviços públicos são prejudicados. Em contrapartida a constituição dispõe o direito de greve não é absoluto, e deve haver limites nas ações de paralisação de forma a não interromper todas as atividades.

Segundo Filho (2014, p. 949) “o princípio da continuidade do serviço público significa que, determinados serviços públicos não devem ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, pois, são atividades necessárias à coletividade; por serem essenciais devem ser oferecidos de forma contínua, sem interrupções. ”

Nesse ponto a administração deve adotar procedimentos de forma a manter tal continuidade. São exemplos de materialização desse princípio:

- Contratação de servidores temporários de forma a preencher cargos vagos até seu provimento definitivo;
- Nos contratos bilaterais aplica-se o instituto da exceção de contrato não cumprido, que se resume na faculdade de descumprimento de obrigação no caso da outra parte não haver cumprido alguma cláusula. Nos contratos administrativos o particular não deve aplicar tal instituto sem antes observar o disposto no art.78, XV, da Lei nº 8.666/93, um dos motivos para rescisão contratual:

O atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação. (Brasil, 1993, art.; 78)

Entende-se a partir de tal norma que a empresa contratada tem o dever de manter os serviços mesmo no caso de inadimplência da contratante por até 90 dias. Apesar de não ser um princípio expresso legalmente, tem relação direta com o princípio da eficiência, já que para manter a qualidade dos serviços prestados primeiramente é necessário que não haja interrupção.

Difícilmente a administração direta conseguiria executar todos os programas de governo a partir dos departamentos de Estado, razão pela qual surgem as pessoas jurídicas da administração indireta que materializam o princípio da especialidade, que se destina a descentralizar os serviços com especialização das funções para atender atividades específicas. No Brasil tais entidades são criadas ou autorizadas por lei específica, e dão origem às empresas públicas, sociedades de economia mista, e às autarquias (IFMS).

4 Organização administrativa

As ações do Estado ocorrem de forma direta por meio da atuação do chefe de poder, departamentos, ministérios e secretarias, ou de forma indireta através de agências especiais, autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mistas, entre outras entidades especializadas.

Quando as atividades são executadas de forma direta por seus próprios departamentos e agentes públicos trata-se do princípio da centralização ou administração direta.

Não se confunde com a divisão dos entes federativos cujas competências políticas são repartidas entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, onde cada ente detém poderes específicos outorgados pela Constituição Federal com estrutura funcional própria.

Na esfera federal a administração direta é representada pelo Presidente de República e por seus Ministros de Estado, onde o presidente é o chefe do poder executivo e os ministros são encarregados de executar as funções administrativas em áreas específicas.

Na esfera estadual o chefe do poder executivo é o governador que também possui secretários de estado responsáveis por áreas especializadas. E, por fim, na esfera municipal o prefeito é a autoridade máxima do poder executivo, que também se organiza em secretarias para atendimento de áreas específicas como educação, saúde, transporte, segurança etc.

A descentralização administrativa ocorre dentro de uma mesma esfera de poder, situação em que são transferidas à outra pessoa jurídica as atribuições ou competências para o desempenho de determinada atividade.

Segundo Motta (1994) a descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais que eram dependentes do poder central. Além do mais, a

descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político.

Essas formas de organização também podem ser adotadas internamente por cada órgão, departamento ou entidade, a centralizar ou descentralizar poderes e competências de acordo com a oportunidade ou conveniência dos líderes ou dirigentes máximos.

Uma das características que diferencia uma pessoa jurídica da administração indireta dos órgãos da administração direta é a autonomia política. Na administração indireta as entidades não possuem autonomia política, logo suas competências estão restritas à execução de atividades administrativas.

A organização da administração pública brasileira foi normatizada pelo Decreto Lei nº 200/1967:

A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações públicas. (Brasil, 1967, art. 4º)

Essas entidades são criadas ou autorizadas por lei, e gozam de autonomia administrativa e financeira e são instituídas a fim de servir a sociedade com finalidade específica.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, momento em que já adquire personalidade jurídica, a assumir direitos e obrigações. São autarquias as Universidades Federais, os Institutos Federais, o Banco Central, os Conselhos Profissionais, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entre outros.

Para Filho (2001) a autarquia pode ser definida com a descentralização do Estado para a prestação de serviço público, com personalidade jurídica de direito público, instituídos por força de lei, com autonomia e financeira, sujeita ao controle ou tutela do Estado.

Segundo Oliveira (2014) não há dúvidas que as autarquias se submetem ao regime jurídico administrativo da mesma maneira que os entes da administração pública direta,

inclusive quanto ao dever de licitar. O mesmo se aplica as fundações públicas e as entidades de direito público.

Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a Administração Pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor e também às empresas estatais uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado. (Bresser-Pereira, 2001, p.14).

As atividades desenvolvidas pelas autarquias são típicas de Estado, e os serviços por elas prestados são de natureza técnica e especializada. Possuem imunidade tributária abrangida pelo art. 150 da Constituição Federal, e seus bens não podem ser penhorados ou alienados. Suas contratações são, via de regra, precedidas de licitação pública, e formalizadas mediante contratos administrativos.

As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, para execução de atividade econômica ou prestação de serviços públicos. São empresas públicas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Casa da Moeda, os Correios ou Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Caixa Econômica Federal, dentre outros.

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, na forma de sociedade anônima. De acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967 é uma “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.” São empresas públicas o Banco do Brasil, e a Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A. - empresa de capital aberto, cujo acionista majoritário é o governo brasileiro.

As empresas públicas são constituídas de capital público, enquanto que as sociedades de economia mista são constituídas de capital público e privado.

A fundação pública, de acordo o Decreto-Lei nº 200/1967,

É uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Brasil, 1967, art. 5º)

São exemplos de fundações públicas o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), A Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), dentre outras, caracterizadas pelas atividades de interesse social, patrimônio próprio, sem fins lucrativos, como assistência social, assistência médica, ensino, pesquisa, ou atividades culturais.

4.1 Os Agentes públicos

As pessoas envolvidas nas atividades de Estado, que atuam nas entidades governamentais, capazes de praticar atos administrativos são chamados de agentes públicos.

Esses agentes são responsáveis por fazer com que o Estado cumpra sua função de cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, e promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Segundo Meirelles (2009) órgão, função e cargo são criações abstratas da lei, enquanto o agente é a pessoa humana, real, que infunde vida, vontade e ação a essas abstrações legais.

Basicamente há quatro espécies de agentes públicos: os servidores públicos; agentes políticos; militares; e os particulares em colaboração com o poder público.

Os servidores públicos são pessoas que exercem cargos públicos efetivos ou em comissão a serviço do Estado, que trabalham na administração direta ou indireta, auxiliando o poder público a cumprir sua missão. Atuam como servidores públicos as pessoas admitidas pelos departamentos de Estado, Autarquias, Agências, Prefeituras etc.

Os agentes políticos são as pessoas que ocupam cargos da alta administração, responsáveis por ações governamentais de grande relevância, inclusive elaboração de normas legais a serem observadas pelo povo. O presidente da república e os líderes estaduais e municipais são agentes políticos, assim como os ministros de estado, e os parlamentares do congresso nacional.

De acordo com Meirelles (2009) são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

Segundo Mello (2014) agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País. Ocupam posições que integram o arcabouço constitucional do

Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Os militares são membros de entidades ou departamentos de Estado que fazem uso da força para a defesa da sociedade face às ameaças percebidas. Geralmente o ingressante como militar de carreira passa por um rigoroso processo seletivo, e se aprovado, submete-se a um rigoroso regime de conduta.

Os particulares em colaboração com o poder público são agentes que recebem a missão de realizar determinada atividade, ou prestar algum tipo de serviço público em observância às normas fixadas pelo Estado. Executam em nome próprio, porém com acompanhamento e fiscalização da administração pública.

Os agentes públicos podem ocupar cargos, empregos ou funções. Nos dois primeiros casos são de caráter efetivo, cujo ingresso se dá mediante aprovação em concurso público, de acordo com o art. 37, II, da Constituição Federal:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Brasil, 1988, art.37)

O cargo público está conceituado na Lei nº 8.112, segundo Brasil (1990, art. 3º): “é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.” São ocupados por servidores públicos que exercem suas atividades da administração direta, autarquias ou fundações públicas. Nesse tipo de relação não existe um contrato de trabalho, e o regime jurídico entre as partes é estabelecido por lei específica.

O emprego público muitas vezes se confunde com o cargo público, pois também se trata de atribuições de um agente na administração. Porém, neste caso o agente tem vínculo por meio de contrato, e submete-se às leis trabalhistas. São ocupados por pessoas que exercem suas atividades em empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas, cuja relação é tratada pelo direito privado.

As funções públicas também dizem respeito a atribuições concedidas às pessoas que exercem atividade na administração pública, contudo, geralmente em caráter temporário. Senão, vejamos o que diz a Constituição Federal:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; (Brasil, 1988, art. 37).

CAPÍTULO II – A LICITAÇÃO PÚBLICA

Como já consagrado pelos princípios que regem a administração pública, essencialmente pelo princípio da legalidade e indisponibilidade do interesse público, a administração deve necessariamente observar regras para contratar com particulares e alcançar objetivos.

A ideia de regras para essa situação guarda relação com o tipo de recurso a ser aplicado, vez que é oriundo da atividade de arrecadação do Estado, portanto não se pode haver julgamento subjetivo para a destinação de recurso público. A escolha do fornecedor ou pessoa a ser contratada pela administração é feita a partir de procedimento licitatório, a fim de obter a proposta mais vantajosa para a administração, conforme dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal:

“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.”

De acordo Carvalho (2014) além dessa lei existem outras que a complementam, criando novas modalidades da licitação como é o caso do pregão. No entanto a lei 8.666/1993 continua sendo o principal diploma legal que rege as licitações e os contratos administrativos do ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo Mello (2014) o propósito da licitação é a celebração de contrato com a administração pública, que tem por objeto a aquisição de bens, a prestação de serviço ou a realização de obras. Também se exige procedimentos de licitação para a alienação de bens públicos, geralmente vendidos pelo procedimento de leilão, ganhando o direito de adquirir o bem o participante que oferecer o maior valor.

5 Conceitos e princípios

Trata-se de procedimento administrativo com vistas a celebração de contrato com particulares a fim de executar ações não possíveis com seus próprios meios.

“Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Meirelles (2009, p. 274).

“Instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”
Motta (2002, p. 4).

A Licitação é um procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados e a escolher com o objetivo de celebrar contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (Filho, 2001, p. 213).

O dever de licitar abrange todos os poderes e entes políticos integrantes da administração direta e indireta, como é o caso do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul – IFMS, que deve observar as normas contidas na Lei nº 8.666, conhecida como Lei de licitações. Segundo Brasil (1993, 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.”

A Lei de licitações traz de forma expressa os princípios a serem observados no 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. (Brasil, 1993, art. 3º)

É princípio de toda licitação que o seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento. (Meirelles, 1989, p. 244).

O princípio da igualdade ou isonomia, garantido pela constituição, impõe que sejam concedidas iguais condições e oportunidades a quaisquer interessados que estariam aptos a contratar com administração, e proibi discriminação ou favorecimento a licitantes nas mesmas condições. Tal princípio não se confunde com o tratamento diferenciado dispensado às micro e pequenas empresas por força da Lei nº 123/2006.

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais (Di Pietro, 2002, p. 302).

No caso de ocorrer empate na licitação a lei prevê uma exceção ao princípio da isonomia, a fixar critérios de desempate para bens e serviços. Segundo Brasil (1993, art. 3º) “produzidos no País; produzidos ou prestados por empresas brasileiras; produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. ”

6 Finalidade

Além de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, a licitação permite o alcance do princípio constitucional da isonomia a fim de assegurar igualdade de condições entre os concorrentes, bem como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a assegurar vantagens à tecnologia nacional, com o estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

De acordo com a Lei de Licitações 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. (Brasil, 1993, art. 3º)

Além da aquisição de bens e contratação de serviços, a licitação se destina à alienação de bens móveis e imóveis públicos.

7 Tipos de Licitação

A forma de escolha do fornecedor ou da empresa contratada a partir de critérios objetivos de julgamento da proposta definem o tipo de licitação. De acordo com o art. 45 da Lei de Licitações:

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 efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação para obras, serviços e compras, exceto nas modalidades de concurso e leilão:

§ 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. (Brasil, 1993, art. 45)

De acordo Pinho (2008) a licitação por menor preço é a mais comum pela sua simplicidade no julgamento. Trata-se de critérios positivos: vencerá aquele que fornecer menor preço. Todavia, nem sempre o menor preço é a melhor proposta e, por esse motivo, a licitação pode levar em conta também critérios de técnica ou de técnica conjugada com o preço.

A maioria dos processos de compra e contratação na administração pública são conduzidos pelo tipo “menor preço” que promete selecionar a proposta mais vantajosa para administração e determinar o vencedor do certame.

Filho (2017) aponta que a licitação por melhor técnica, são expostos critérios de difícil compreensão e elevada complexidade. Nessa modalidade, valoriza-se primeiramente a técnica e, posteriormente, negocia-se o preço, de maneira que o licitante vencedor será o que oferecer o menor preço, independente da técnica.

Quando se trata de serviço de caráter intelectual, como elaboração de cálculos, projetos ou gerenciamentos utiliza-se o tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Conforme aponta Oliveira (2014) por esta razão a Administração Pública vem se valendo de objetos de licitação no edital que já exijam técnica e qualidade desejadas de maneira que o certame seja julgado apenas com base no menor preço, para fornecer o objeto conforme as especificações técnicas mínimas colocadas.

No caso de alienação de bens ou concessão onerosa de uso de imóvel, logicamente, vencerá o certamente aquele que oferecer o maior valor, portanto, trata-se do tipo “maior lance ou oferta”.

8 Fases da Licitação

Antes da administração publicar o interesse em licitar para firmar um contrato com terceiros, é necessário que realize procedimentos internos com vistas à publicação de um

instrumento convocatório que conterà as regras e orientações aos licitantes. Essa fase é denominada fase interna, e inicia-se a partir da abertura de um processo administrativo, que conterà:

- A formalização da demanda, com fundamentos que justifiquem a contratação;
- O levantamento ou pesquisa de mercado (valor estimado);
- Edital;
- Portaria de designação da comissão de licitação.

Segundo Di Pietro (2017) a administração elabora nessa fase a exposição de motivos a justificar a necessidade da contratação para o desenvolvimento de suas atividades em busca de atender o interesse público.

De acordo com a Lei de licitações, Brasil (1993) a comissão criada pela Administração tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

No tocante ao instrumento convocatório ou edital o art. 40 indica as disposições obrigatórias:

O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (VETADO)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação. (Brasil, 1993, art. 40)

Na fase externa ocorre a publicação do edital ou o envio do convite, se for o caso, no Diário Oficial do ente político com prazo mínimo de antecedência conforme a modalidade de licitação. Em data definida procede-se à abertura dos envelopes, e às etapas de:

- Habilitação;
- Julgamento;
- Homologação, e
- Adjudicação.

Conforme Meireles (2014) o edital é o documento mais importante da licitação pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório. É costume dizer que o edital é a lei da licitação, contendo todas as regras necessárias ao desenvolvimento do certame. Uma vez publicado, o ente público e os participantes possam a ser vinculados a ele, sendo o edital o documento que organiza a licitação e permite dar publicidade ao certame.

De acordo Di Pietro (2017) a minuta deve ser enviada para análise jurídica do órgão para a verificação e, uma vez aprovada por este e pela autoridade responsável é aplicada na imprensa oficial e onde mais a lei exigir, para dar maior publicidade ao certame e garantir o conhecimento de todos os que estão interessados em participar.

De acordo com Amorim (2017) na fase de julgamento e classificação é realizado o reconhecimento e análise das propostas de contratação. Os licitantes habilitados, os quais tem condições de atender ao objeto da contratação, apresentam as suas propostas para a celebração do contrato. As propostas são verificadas pela Administração Pública e são julgadas conforme os critérios adotados pela licitação.

A fase de julgamento levar-se-á em consideração, além de critérios objetivos definidos no edital ou convite, os valores apresentados sob duas perspectivas: desclassificação de proposta que apresente valor superior ao valor de referência indicado pela administração, bem como a desclassificação de proposta que apresente preços manifestamente inexequíveis ou muito baixos. Neste último caso, quando demonstrado ou comprovado que os custos são incompatíveis com os valores de mercado e insuficientes para a empresa executar o objeto.

De acordo com o art. 48 da Lei de licitações serão desclassificadas:

- I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;
- II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis. (Brasil, 1993, art. 48)

9 Modalidades de Licitação

A partir do tipo de demanda apresentada a administração deverá definir a modalidade licitatória ou contratação direta mediante análise dos critérios definidos na lei.

Para Meirelles (2014) a legislação disponibiliza ao administrador diversas modalidades de licitação que serão utilizadas conforme situações específicas em lei. Os princípios e as características vistos anteriormente neste estudo, são comuns a todas elas. Todavia, cada modalidade terá peculiaridades que devem ser conhecidas, com o objetivo de se compreender qualquer uso do instituto.

Conforme aponta Lenza (2009) os institutos são criados com fins determinados, devendo ser analisado cada caso de acordo com as situações para as quais foram concebidos. No caso de modalidade das licitações o legislador criou as diversas modalidades como ferramentas do Administrador Público, que deverá utilizar de forma mais adequada para o caso correto.

A Lei de licitações dispõe sobre cinco modalidades de licitação, segundo Brasil (1993, art. 22): “são modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão. ”

Segundo Filho (2017) a concorrência é uma modalidade da licitação mais completa se comparada as demais. Elas têm a fases dos procedimentos bem delimitada e com finalidades bem delineadas. Em virtude da sua dimensão e sua complexibilidade a concorrência costuma ser reservada para os contratos de maior vulto na Administração Pública.

De acordo com Mello (2014) o concurso se resume no pagamento de prêmio ao vencedor, o qual cede sua criação de forma integral à administração, quando por exemplo se deseja selecionar um projeto de melhor arquitetura para um prédio público, é possível a realização do concurso, o qual, de acordo com as especificidades do edital. Receberá projetos

de prédios. Escolhido o vencedor, paga-se a ele um valor, e o projeto passa a ser propriedade da Administração Pública, que pode ser utilizado na execução de uma obra.

O fator de peso para a definição da modalidade é o valor estimado, que foi atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018. Porém o nível de complexidade indicará o prazo mínimo de antecedência da publicação do ato, conforme quadro abaixo:

Tabela 1 - Modalidades de licitação

Modalidade	Obras e serviços de engenharia	Outros serviços e compras	Antecedência
Concorrência	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00	30 à 45 dias
Tomada de preços	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 1.430.000,00	15 à 30 dias
Convite	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 176.000,00	5 dias úteis
Dispensa de licitação (art. 24, I e II)	Até R\$ 33.000,00	Até R\$ 17.600,00	-

Fonte: O autor, adaptado da Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 9.412/2018.

Além de ser destinada aos contratos de grande vulto, a **concorrência** é obrigatória para determinadas contratações, independentemente do valor:

- Para o registro de preços (art. 15, § 3º, I);
- Compra ou alienação de bens imóveis (art. 19, III);
- Concessões de direito real de uso (art. 23, §3º);
- Licitações internacionais (art. 23, §3º);
- Concessões de serviços públicos (Lei 8.987/1995, art. 2º, II);
- Contratos de parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004, art. 10);

Quando o valor da licitação for superior a R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) deve-se promover audiência pública:

Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.(Brasil, 1993, art. 39)

A tomada de preços se destinada a aquisição de bens ou contratação de serviços até o limite fixado no quadro acima, cuja seleção ocorrerá entre empresas previamente cadastradas que atendam às condições habilitação.

O convite se destinada às contratações de pequeno vulto, a partir de pelo menos 3 (três) convidados para apresentação de proposta comercial,

O concurso e o leilão são modalidades mais específicas, definidas no art. 22:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para 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 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 prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Brasil, 1993, art. 22)

Contudo, o legislador definiu mais duas modalidades a partir da Lei nº 10.520/02, denominada “Pregão”; e a partir da Lei nº 9.472/97 denominada “Consulta”.

O Pregão foi instituído com foco na celeridade do processo, a fim de desburocratizar procedimentos considerados rigorosos nas outras modalidades, outorgando poderes ao pregoeiro para decidir no momento da sessão pública. Destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor. Contudo o Decreto nº 3.555/2000 vedou a aplicação dessa modalidade em alguns casos, segundo Brasil (2000, art. 5º) “a licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.”

De acordo com o Decreto nº 5.450/2005, no poder executivo federal, o pregão deve ser utilizado preferencialmente na forma eletrônica. Além dessa forma de utilização, o pregão se distingue das demais modalidades por ter um prazo menor de publicação até a abertura das propostas (8 dias úteis), e pelas inversões de fase. Neste caso, primeiro procede-se à adjudicação do objeto, depois verifica-se as condições de habilitação da licitante.

A modalidade Consulta é pouco comum pois aplica-se apenas às agências reguladoras de serviços, como Antaq, Anatel, Anac, Aneel etc. e foi disciplinada pela Lei nº 9.447/1997:

“A licitação na modalidade de consulta tem por objeto o fornecimento de bens e serviços não compreendidos nos arts. 56 e 57. A decisão ponderará o custo e o benefício de cada proposta, considerando a qualificação do proponente.” (Brasil, 1997, art. 58)

O dever de licitar é a regra, no entanto a lei de licitações prevê formas de contratação direta, que seriam exceções a essa regra. É o caso da dispensa e da inexigibilidade de licitação.

Segundo Mello (2014) tanto nos casos de dispensa quanto nos de inexigibilidade de licitação deve-se realizar procedimentos com observância das formalidades mínimas.

De acordo com o art.24 é dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei;

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do caput do art. 23;

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

XXVIII – para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão.

XXIX – na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força.

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica.

XXXIII - na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água.

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXXV - para a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais, desde que configurada situação de grave e iminente risco à segurança pública. (Brasil, 1993, art. 24)

Em outros casos não é viável a competição entre licitantes. Os casos de inexigibilidade de licitação constam de forma exemplificativa no art. 25:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (Brasil, 1993, art. 25)

De acordo com Di Pietro (2017) no contrato de prestação de serviço técnico especializado de natureza singular realizado por profissionais de notória especialização pressupõe habilitação técnica específica para o serviço prestado.

Por força do princípio da motivação, mesmo que tenha amparo legal, a administração deve justificar os casos de contratação direta, a razão de escolha do fornecedor e do preço do contrato.

10 Habilitações

Não basta que o licitante apresente a proposta mais vantajosa para administração. É necessário que reúna condições para manter a proposta e executar o contrato, mediante a apresentação de documentos, certidões e indicadores que comprovem sua habilitação.

Na fase de habilitação a administração exige dos interessados os documentos relativos à comprovação de que a empresa tenha condições técnicas, financeiras e idoneidade para cumprir suas obrigações contratuais. No caso das modalidades da Lei nº 8.666/93 essa fase ocorre antes da abertura das propostas, geralmente na concorrência. No pregão a habilitação das empresas é verificada após o julgamento das propostas, o que torna o processo mais célere haja vista que será analisada, a princípio, somente a documentação do licitante que apresentou a melhor proposta.

Conforme art. 27 da lei de licitações essa documentação contemplará a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V – Declaração de que não emprega menores de dezoito anos para trabalho noturno, perigoso ou insalubre, tampouco menores de dezesseis anos para qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. (Brasil, 1993, art. 27).

Segundo Magalhães (2014) a habilitação jurídica se refere a regularidade da pessoa. A sua personalidade jurídica e a regularidade da sua situação e sua documentação. De acordo com Carvalho (2017) exige-se a documentação pessoal no caso de pessoa física e os atos constitutivos, quando se trata de pessoa jurídica.

Poderá ser dispensada a exigência de documentos pertinentes à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, e à regularidade fiscal e trabalhista nas modalidades convite, concurso ou leilão.

A pesquisa, na parte correspondente ao estudo de caso, limitar-se-á à etapa em que se verifica a qualificação econômico-financeira, momento em que se demonstra por meio de certidões e peças contábeis a saúde financeira do licitante, especialmente a partir da análise das demonstrações contábeis e dos cálculos de índices de liquidez e solvência, uma das ferramentas da contabilidade.

10.1 Habilitação Jurídica

Destina-se a certificar a aptidão da pessoa quanto à capacidade de exercer direitos e contrair obrigações, visto que o resultado da licitação provocará a assinatura de um contrato ou documento equivalente, logo a capacidade jurídica deverá ser demonstrada, por meio de documentos tais como, cédula de identidade, estatuto social, contrato social, registro comercial ou empresarial, ou outro ato constitutivo.

Segundo Martinho (2016) é solicitado o requerimento individual no caso das documentações de empresas que se enquadram como empresário individual. Já no caso de empresa cujo o enquadramento é sociedade é solicitado o contrato social.

10.2 Qualificação Técnica

Destina-se a verificar se a pessoa que se pretende contratar demonstra capacidade técnica para executar o objeto proposto. Geralmente a administração exige atestados de capacidade técnica fornecidos por outras empresas em que o licitante já forneceu materiais ou prestou serviços com características ou quantidades semelhantes, ou até mesmo registro em entidade profissional, ou atestado de responsabilidade técnica por execução de obra, se for o caso. É uma espécie de comprovação de experiência e regularidade cadastral da licitante no mercado.

De acordo com Di Pietro (2017) o quesito qualificação técnica é analisada a aptidão profissional e operacional do participante. É verificado se ele possui o conhecimento necessário e a habilitação técnica para desenvolver o objeto do contrato.

Segundo discorre Mello (2014), a administração vem se valendo de objetos de licitação no edital que já exijam a técnica e a qualidade desejadas de maneira que o certame seja julgado apenas com base no menor preço, para fornecer o objeto conforme as especificações técnicas.

10.3 Qualificação Econômico-financeira

Ao firmar um contrato com a administração o particular assume obrigações ou encargos que poderão exigir disponibilidade de caixa ou capacidade econômico-financeira para cumprir

o contrato, tendo em vista as obrigações assumidas principalmente no tocante aos encargos tributários, trabalhistas e previdenciários, pois a administração ficará encarregada de remunerar os serviços, mas os pagamentos correspondentes podem ocorrer entre 5 (cinco) e 30 (trinta) dias após execução do objeto.

Conforme aponta o Carvalho (2017) a qualificação econômica financeira se refere a saúde financeira do licitante, que deve apresentar as suas condições monetárias e boa saúde financeira para atender o objeto da contratação. É necessário demonstrar suficientemente patrimônio e recursos para a licitação, especialmente nos contratos de maior quantia e duração mais alongada.

Nesse aspecto destaca-se o papel da ciência contábil como função de estudar, interpretar e registrar os fenômenos que afetam o patrimônio de uma entidade, a fim de obter informações necessárias para o controle de uma empresa, a incluir neste a análise das demonstrações contábeis por meio de índices ou indicadores.

Brewer (2013) menciona-se que a contabilidade é a ciência que é responsável pelo estudo qualitativo e quantitativo do patrimônio, bem como pelo seu controle, tanto em seu aspecto estático e dinâmico, a fim de alcançar a direção adequada das riquezas que o compõem.

Segundo Silva (2004), as razões frequentes que levam ao desenvolvimento da análise de uma empresa tendem a ser de aspecto econômico-financeiro, possibilitando a administração pública avaliar as condições necessárias, sobretudo financeiras para o fiel atendimento do contrato.

A fim de evitar falhas na execução contratual, como a interrupção do serviço ou prejuízos à administração e a terceiros, é indispensável a comprovação da qualificação econômico-financeira das empresas antes da homologação do certame.

A habilitação nessa fase é realizada de forma objetiva, mediante apresentação de:

- Certidão de falência ou concordata;
- Exigência de garantia;
- Apresentação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo proporcional ao valor do contrato;
- Índices ou indicadores contábeis a serem aferidos por peças contábeis.

Sobre essa etapa a lei dispõe, no art. 31, que a administração poderá exigir a documentação relativa a(o):

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. (Brasil, 1993, art.31)

O modelo atualmente praticado permite ao gestor exigir das empresas participantes que apresente índices mínimos de capacidade financeira relacionados aos compromissos que assumiria pela assinatura do contrato, no entanto não permite a inabilitação por valores mínimos de faturamento, tampouco por conta de baixos índices de lucratividade ou rentabilidade conforme §1º do art. 31.

A administração não poderá criar condições restritivas ao caráter de competição da licitação, nem estabelecer preferências ou distinções em razão da naturalidade ou domicílio dos licitantes, tampouco fixar tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras, ressalvado o disposto no inciso IX do art. 170 da Constituição Federal. (Piscitelli, 2012, p. 219)

Nos casos em que a contratada assume compromissos futuros é possível exigir que a empresa apresente valores mínimos de capital circulante líquido e patrimônio líquido na proporção do valor contratual.

A Instrução Normativa nº 03 de 26 de abril de 2018 que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal, dispõe sobre a etapa de qualificação econômico-financeira com base nas exigências do art.31 da Lei nº 8.666/93.

O empresário ou sociedade empresária deverá inserir no Sicaf o Balanço Patrimonial elaborado e registrado nos termos da legislação em vigor.

(...)

O balanço patrimonial deverá ser apresentado anualmente até o limite definido pela Receita Federal do Brasil para transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sped para fins de atualização no Sicaf.

(...)

O registro cadastral no Sicaf, bem como a sua renovação, será válido em âmbito nacional pelo prazo de um ano.

(...)

O instrumento convocatório para as contratações públicas deverá conter cláusulas prevendo:

(...)

III - que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, da qualificação econômico-financeira e da habilitação jurídica, conforme o caso, dar-se-á primeiramente por meio de consulta ao cadastro no SicaF;

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:

I - Liquidez Geral (LG) = (Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante)

II - Solvência Geral (SG) = (Ativo Total) / (Passivo Circulante + Passivo não Circulante);
e

III - Liquidez Corrente (LC) = (Ativo Circulante) / (Passivo Circulante) (Brasil, 2018, art. 16,18,21,22)

De acordo com Gitman (1997) a liquidez é capacidade de uma empresa para satisfazer suas obrigações na data do vencimento.

A liquidez geral demonstrará qual a capacidade da empresa para liquidar suas obrigações de curto e longo prazo a partir do seu ativo circulante bem como da realização de direitos de longo prazo.

De acordo com Padoveze (2010, p. 219), “também verifica capacidade de pagamento, agora analisando as condições totais de saldos a receber e a realizar contra os valores a pagar, considerando tanto os dados de curto como de longo prazo”.

A solvência geral demonstra a mesma capacidade, no entanto inclui o ativo não circulante, ou seja, indicará se a empresa terá condições de liquidar seus passivos a partir de todo o seu ativo. Neste caso o inclui investimentos, imobilizado e intangível.

De acordo com Peixoto (2010) o índice de Solvência Geral verifica a garantia que a empresa dispõe em ativos, para pagamento de suas dívidas, compreendendo todos os recursos líquidos e permanentes.

A liquidez corrente demonstra a capacidade da empresa para liquidar suas obrigações de curto prazo com seus bens e direitos realizáveis a curto prazo.

Segundo Padoveze (2010), a liquidez corrente demonstra a capacidade de pagamento da empresa das dívidas de curto prazo, isto é, indica o quanto existe de ativo circulante para cada R\$ 1 de dívida circulante. Quanto maior a liquidez corrente, maior é a capacidade de a empresa financiar suas necessidades de capital de giro.

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.

O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22º desta Instrução Normativa, 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 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação. (Brasil, 2018, art. 23,24)

De acordo com o MCASP (2019) o Patrimônio líquido ou Situação patrimonial líquida é a diferença entre os ativos e os passivos após a inclusão de outros recursos e a dedução de outras obrigações, reconhecida no Balanço Patrimonial.

Segundo Brasil (2018, art. 26) “o instrumento convocatório não poderá conter cláusulas que excedam as exigências contidas nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993, salvo quando os assuntos estiverem previstos em legislação específica.

Quanto à tais exigências destaca-se a decisão do TCU por meio de ACÓRDÃO 2882/2008 - PLENÁRIO que determina a não exigência de capital social mínimo, cumulativamente com a prestação da garantia prevista no art. 31, inciso III, da Lei 8.666/1993, uma vez que o § 2º do mencionado artigo permite tão-somente à Administração exigir, alternativamente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou as garantias previstas no § 1º do art. 56 do referido diploma legal.

Em síntese, de acordo com a IN da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia nº 05 de 26 de maio de 2017, a análise quanto à qualificação econômico-financeira se resume na exigência de:

- a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral(LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1(um);
- b) Capital Circulante Líquido 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 da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- c) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;
- d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VII-E de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea "c" acima, observados os seguintes requisitos:

d.1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), relativa ao último exercício social; e

d.2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas.

e) Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

11.2. Nas contratações de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra e dos serviços não continuados ou por escopo poderão ser adotados critérios de habilitação econômico-financeira com requisitos diferenciados, estabelecidos conforme as peculiaridades do objeto a ser licitado, tornando-se necessário que exista justificativa do percentual adotado nos autos do procedimento licitatório, na forma do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993.

12. Justificadamente, a depender da especificidade do objeto a ser licitado, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, constantes deste Anexo VII-A, poderão ser adaptados, suprimidos ou acrescidos de outros considerados importantes para a contratação, observado o disposto nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993. (Brasil, 2017, art.11)

O capital circulante líquido indica a diferença entre o ativo circulante e o passivo circulante de uma entidade. Seriam valores disponíveis para aplicação de forma imediata em giros de estoque, investimento, imobilizado, intangíveis ou pagamento de dívidas não provisionadas.

Poderá ser exigido capital circulante mínimo de 16,66% do valor estimado na contratação apenas nos casos de serviços continuados com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Tal exigência decorre do compromisso de obrigações futuras de desembolso, e certamente comprovará as condições de disponibilidade financeira para honrar os encargos do contrato nos prazos pactuados.

10.4 Regularidade Fiscal e Trabalhista

Essa etapa consiste na comprovação de regularidade da licitante junto ao fisco, com a apresentação de certidões negativas que certifiquem a inexistência de pendências fiscais ou cadastrais, como a regularidade no cadastro de pessoa física (CPF) ou pessoa jurídica (CNPJ), certidões negativas de débitos, bem como pendências relacionadas às obrigações trabalhistas e previdenciárias, como a certidão negativa de débitos trabalhistas, prova de regularidade junto Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), prova de regularidade junto ao regime de previdência social (INSS), entre outros.

Carvalho (2017) diz que é necessário comprovar a sua regularidade fiscal por meio de apresentação de certidões negativas de débitos tributários da esfera estadual, municipal e federal. Assim como também a certidão de regularidade trabalhista.

11 Outros índices das demonstrações contábeis não previstos na fase de habilitação

A ciência contábil faz uso de outros índices para análise das demonstrações como ferramenta para subsidiar o administrador com informações úteis para o processo decisório, porém tais índices não são exigidos para efeito de qualificação econômico-financeira no processo licitatório.

De acordo com Pereira (2018) os índices mais utilizados para a análise da saúde financeira das empresas são agrupados em três categorias: capacidade de pagamento ou liquidez, estrutura de capital e rentabilidade ou lucratividade. A análise de liquidez aborda uma série de indicadores, tais como: Liquidez Corrente, Liquidez Seca e Liquidez Geral. Esta análise tem o objetivo de avaliar a capacidade que as empresas possuem de satisfazer compromissos de pagamento de dívidas com terceiros.

No grupo dos índices de liquidez são eles:

Tabela 2 - Índices de liquidez

Índice	Cálculo	Finalidade
Liquidez seca	$(\text{Ativo Circulante} - \text{Estoque}) / \text{Passivo Circulante}$	Verificar a capacidade da entidade em liquidar suas obrigações de curto prazo com seus bens e direitos realizáveis a curto prazo, desconsiderando os valores de estoque.
Liquidez imediata	$\text{Disponível} / \text{Passivo Circulante}$	Verificar a capacidade da entidade em liquidar suas obrigações de curto prazo utilizando apenas as disponibilidades de caixa ou equivalente.

Fonte: Adaptado Gitman (1997)

O grupo dos índices de endividamento, de acordo com Gitman (1997), permitem compreender o objetivo da utilização de recursos de terceiros, e demonstra a situação de

endividamento de uma empresa, e a quantidade de recursos de terceiros que está sendo utilizada na tentativa de gerar lucros.

De acordo com Iudícibus (2010, p. 97), “os quocientes de endividamento relacionam as fontes de fundos entre si, procurando retratar a posição relativa do capital próprio com relação ao capital de terceiros”.

Segundo Pereira (2018) o objetivo da análise de endividamento é verificar os seus reflexos sobre a gestão financeira da empresa. Os indicadores que serão estudados produzem informações que atendem a decisões de financiamentos e investimentos.

Tabela 3 - Índices de endividamento

Índice	Cálculo	Finalidade
Endividamento geral	$(\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}) / \text{Ativo Total}$	Indicar a representação das dívidas totais em relação ao total de bens e direitos.
Cobertura de Juros	$\text{Lucro Operacional} / \text{Despesas Financeiras}$	Indicar a parcela do lucro que seria destinada ao pagamento das despesas financeiras.
Composição do Endividamento	$\text{Passivo Circulante} / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo não Circulante})$	Indicar o percentual de obrigações que está no curto prazo, se comparado ao total de obrigações.

Fonte: Adaptado Gitman (1997)

A Composição do endividamento não se confunde com o Grau de endividamento, ou Garantia de capital de terceiros obtida através da relação entre:

- $\text{Exigível total} / \text{Patrimônio líquido}$

O resultado indica o quanto as obrigações totais estão cobertas pelo saldo de patrimônio líquido, ou seja, se o capital próprio se mostra suficiente para liquidar os passivos.

Segundo Gitman (2008) existem várias medições de rentabilidade, que permitem ao analista avaliar os lucros da empresa em relação ao nível de vendas, ativos e volume de capital investido pelos proprietários. Uma ferramenta conhecida de avaliação de rentabilidade em relação às vendas é a demonstração de resultado do período.

De acordo com Pereira (2018) uma das formas de comprovar se a empresa conseguirá manter a sua continuidade é através da análise da sua rentabilidade. Os indicadores de

rentabilidade buscam analisar os lucros auferidos pela entidade de forma relativa, geralmente analisados em relação aos investimentos feitos pelo conjunto de fornecedores de capital (sócios e terceiros) ou apenas pelos sócios/acionistas.

Os principais índices de rentabilidade são:

Tabela 4 - Índices de rentabilidade

Índice	Cálculo	Finalidade
Margem bruta	$\frac{\text{(Receitas de vendas Líquidas - Custo dos produtos vendidos)}}{\text{Receita de vendas, ou seja, Lucro Bruto}} / \text{Receita de Vendas Líquidas}$	Indicar o percentual de representação do lucro bruto em relação à receita de vendas líquidas.
Margem operacional	$\frac{\text{Resultado operacional}}{\text{Receitas de vendas líquidas}}$	Indicar o percentual de representação do resultado operacional em relação à receita de vendas líquidas.
Margem líquida	$\frac{\text{Lucro disponível aos acionistas ordinários}}{\text{Receitas de vendas líquidas}}$	Indicar o percentual de representação do lucro líquido em relação à receita de vendas líquidas.

Fonte: Adaptado Gitman (1997)

Há também indicadores relacionados à imobilização de capital:

Tabela 5 - Índices de imobilização de capital

Índice	Cálculo	Finalidade
Imobilização do capital próprio	$\frac{\text{(Ativo não circulante - realizável a longo prazo)}}{\text{Patrimônio líquido}}$	Indicar qual parcela do capital próprio está aplicada em imobilizados.
Imobilização do capital permanente	$\frac{\text{(Ativo não circulante - realizável a longo prazo)}}{\text{(Patrimônio líquido + Passivo não circulante)}}$	Indicar qual parcela do capital total (próprio e de terceiros) está aplicada em imobilizados.

Fonte: o autor.

É possível também aferir o índice de imobilização do investimento total:

- Ativo não circulante - Realizável a longo prazo / Ativo total

O resultado indica o quanto do ativo total está aplicado em investimentos.

Muito conhecido por acionistas, o ROE (Return On Equity), ou Retorno sobre o Patrimônio Líquido, ou Retorno sobre Capital Próprio permite identificar o retorno sobre o investimento. O quanto do lucro líquido corresponde ao que foi aplicado e acumulado a título de capital próprio, a partir da relação dos valores fixados na DRE – Demonstração do Resultado do Exercício, e BP – Balanço Patrimonial:

- Lucro líquido / Patrimônio líquido

É razoável que esse indicador supere o custo de oportunidade, valor de renúncia ou de perda de rendimentos por optar por uma determinada alternativa de investimento em detrimento de outra.

De acordo com Pereira (2018) o ROI (Return On Investment) ou o Retorno sobre o Ativo é considerado um dos índices mais importantes. Analisa o retorno da empresa (lucro líquido) com o nível de investimentos (ativos). Trata-se de uma junção dos índices de Giro do ativo e margem de lucro. O índice é obtido a partir da seguinte relação:

- Lucro líquido / Ativo total

Segundo Padoveze (2010, p. 197), “a análise de balanço constitui-se num processo de meditação sobre os demonstrativos contábeis, objetivando uma avaliação da situação da empresa, em seus aspectos operacionais, econômicos, patrimoniais e financeiros”.

De acordo com Matarazzo (2010, p. 3) “a análise de balanços objetiva extrair informações das demonstrações financeiras para a tomada de decisões”.

Além de índices reconhecidos pela doutrina é possível analisar o comportamento das contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração do Resultado do exercício aplicando-se a razão entre o valor de um período e outro, para obtenção do percentual de variação. Tal apuração é conhecida como análise horizontal.

Quando a razão é aplicada no mesmo período entre contas ou itens diferentes das demonstrações contábeis tem-se a análise vertical, que permite uma melhor visualização da composição das contas e o reflexo de tais valores na demonstração como um todo.

CAPÍTULO III – CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Muitas atividades que são executadas por terceiros em favor da administração precisam ser levadas a efeito mediante um ajuste ou acordo, documento que conterà os direitos e obrigações das partes.

Após a conclusão do processo licitatório ou seleção do fornecedor a administração precisa formalizar o acordo. Essa formalização geralmente ocorre por meio de termo de contrato administrativo ou acordo bilateral de vontades.

12 Conceito e Característica

De acordo Almeida (2017) o contrato é um instituto jurídico estudado pelo direito civil e ligado ao direito das obrigações. Relaciona-se com as formalizações de um vínculo jurídico contratual entre duas ou mais pessoas para constituição de obrigações mútuas entre as partes. Os contratos administrativos deixam de ser meros negócios para a compra de bens e serviços para serem regulamentados pela concessão de serviços públicos e obras públicas, a exemplo do que vem ocorrendo desde 1999 até nos dias atuais.

Apesar de tratar-se de acordo bilateral o contrato administrativo possui cláusulas fixadas de forma unilateral pela administração, característica que o torna um contrato por adesão, cabendo ao particular aceitar as condições impostas pela contratante.

Conforme os apontamentos de Di Pietro (2017) na atualidade, os contratos administrativos tornam-se figuras de destaque, sendo estudados pelo direito administrativo devido a sua constante utilização atual na administração.

Os contratos são regidos tanto pelo direito público quanto pelo direito privado, sendo que a natureza da contratação definirá o regime de predominância. No caso dos contratos da administração há uma certa igualdade de relação entre as partes, e o regime predominante é do direito privado. Já no caso dos contratos administrativos há superioridade da administração sobre o particular, e predomina o direito público.

De acordo Meireles (2014) para a composição do contrato se faz necessário três elementos determinantes: sujeitos, o objeto, e o vínculo, limite jurídico protegido e regulado pelo direito que estabelece a validade e a eficácia do negócio jurídico.

Conforme Mello (2004) os contratos administrativos são celebrados pela Administração Pública, independente do objeto ou da forma que eles assumam. Assim toda e qualquer contrato celebrado pela administração pública terá essa denominação.

A Lei nº 8.666/93 dispõe sobre o regime jurídico dos contratos no art. 58:

O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução; (...) (Brasil, 1993, art. 58)

O contrato administrativo é regido pelo direito público, porém aplica-se supletivamente alguns princípios da teoria geral dos contratos e normativas do direito privado, vez que o contratado é particular, pessoa física ou jurídica.

Conforme aponta Filho (2017) não são os elementos subjetivos ou objetivos do contrato que o caracterizam como administrativo. Ou o fato de uma das partes serem a Administração Pública não torna administrativo um contrato privado, da mesma maneira que a busca pelo interesse público não terá o mesmo efeito. O diferencial do contrato administrativo é o fato de que se trata de um instituto de direito público, regido pelas regras do direito administrativo, diferentemente do direito privado.

Tais prerrogativas conferidas à administração são chamadas de cláusulas exorbitantes que impõem privilégios ao poder público no tocante à alteração, fiscalização e rescisão do contrato, bem como poderes para aplicação de sanções, e exigências de garantia.

Segundo Almeida (2017) as cláusulas exorbitantes são os termos que fazem parte de forma determinante nos contratos do regime jurídico administrativo, são as que tendem a extrapolar a forma comum de contrato. De acordo Meireles (2014) pode ser constatado a superioridade entre as relações da obrigação a administração perante o particular.

A lei veda a celebração de contratos por prazo indeterminado, e fixa alguns prazos, estabelecendo como regra a vigência de acordo com vigência dos créditos orçamentários, ou seja, um ano civil. Contudo os contratos de prestação de serviços contínuos poderão ultrapassar um ano, desde que comprovada a vantajosidade, até o limite de 60 (sessenta) meses.

De acordo com Magalhães (2014) a respeito das formalidades legais e da obediência à lei, o contrato administrativo deverá obedecer ao que está na legislação, tanto para a definição da sua forma quanto para a sua adequação do seu conteúdo. É princípio da Administração a legalidade e os contratos administrativos deverão obedecer estritamente a aquilo que está determinado em lei.

Segundo Di Pietro (2017) as cláusulas devem demonstrar clareza e precisão para o seu cumprimento. Estas definem os direitos e as obrigações das partes contratadas.

A fim de acompanhar a execução e identificar eventuais falhas a administração deverá designar um representante para fiscalizar o contrato, mediante anotação das ocorrências em registro próprio com o objetivo de regularizar as faltas observadas conforme art. 67.

Nos contratos entre particulares adota-se o princípio da oposição da exceção do contrato não cumprido, que se materializa quando uma parte não está obrigada a cumprir suas obrigações caso a outra parte não cumpra. Nos contratos administrativos não se aplica tal princípio por força das cláusulas exorbitantes, a exemplo do que dispõe o art. 78, XV:

Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

O atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação; (Brasil, 1993, art. 78)

Entende-se, portanto, que se o pagamento por parte da administração estiver atrasado em menos de 90 (noventa) dias, a contratada não poderá interromper os serviços ou o fornecimento, tampouco demandar a rescisão contratual, com fundamento no princípio da continuidade dos serviços públicos.

Di Pietro (2017) destaca que a administração tem o uso do *exceptio non adimplenti contractus* limitada no contrato administrativo. Esse instituto assegura ao contratante o direito de descumprir o contrato caso a outra parte descumpra suas obrigações. Ou seja, se uma das partes deixar de pagar as prestações devidas no contrato, a outra parte pode deixar de cumprir a sua contraprestação.

Quando do descumprimento das disposições contratuais por parte do contratado a lei confere à administração prerrogativas para rescisão unilateral, fato que provocará a abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidades, porém que assegure o direito ao contraditório e ampla defesa.

13 Alterações Contratuais

Desde que em observância ao interesse público a administração poderá alterar cláusulas contratuais de forma unilateral, com a exposição de fatos e motivos que deram origem a tal necessidade.

É possível alteração de forma qualitativa, quando a proposição é voltada a ajustes no projeto ou especificações dos itens contratados; ou quantitativa quando, por força de lei, previsão editalícia, ou outro ato normativo vinculado surge a necessidade de ajuste no quantitativo ou reajuste no valor pactuado.

Segundo Filho (2017) o contratado tem o direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em correspondência ao poder de alteração unilateral. Esse equilíbrio se refere a correspondência entre o objeto a ser prestado e o valor a ser pago, garantindo-se que a alteração do objeto corresponda à alteração no valor, sendo mantida correspondência entre a prestação devida e a respectiva remuneração.

A Lei nº 8.666/93 dispõe sobre as cláusulas necessárias dos contratos no art. 55:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (Brasil, 1993, art. 55)

Os contratos administrativos, em regras, são formais e escritos, e devem ter o extrato publicado em imprensa oficial para que produza efeitos de eficácia, contudo em casos excepcionais a legislação permite pequenas compras na forma verbal, conforme a Lei de licitações:

É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento. (Brasil, 1993, art. 60)

De acordo com o art. 62 o termo de contrato pode ser substituído por documento equivalente, como nota de empenho, carta-contrato ou ordem de serviço nos casos de compra ou serviços para entrega imediata, ou seja, quando não incorrer em obrigações futuras, ou quando a modalidade de licitação não for concorrência ou tomada de preços, situação em que será o obrigatório o instrumento de contrato.

A própria contratada deve executar o objeto contratual, vedada a subcontratação, salvo se a administração realizar a previsão no edital, no termo de contrato, e definir limite de valores a serem subcontratados, contudo não há isenção da contratada quanto às suas responsabilidades contratuais.

O art. 65 da lei de licitações dispõe que:

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (Brasil, 1993, art. 65)

Excetua-se da alteração unilateral os casos de equilíbrio econômico-financeiro do contrato conforme art. 58, que veda a alteração de cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos sem prévia concordância do contratado.

Os reajustes necessários a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato são tratados em três diferentes espécies:

- Repactuação: correção de preço aplicada aos contratos de serviços de natureza continuada cujos valores de origem sofreram atualização por força de convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivo, especialmente quanto os salários e benefícios dos colaboradores vinculados, desde que prevista no instrumento convocatório;
- Revisão: reestabelecimento dos custos do contrato por força de alguma alteração ordinária ou extraordinária dos preços de mercado;
- Reajuste: correção dos custos do contrato mediante aplicação de um índice, geralmente índice oficial de inflação, ou índice da categoria ou região, a fim de recompor o preço de acordo com a variação do período.

Segundo Filho (2010, p. 216) “o efeito principal desse verdadeiro postulado contratual é o de propiciar às partes a oportunidade de restabelecer o equilíbrio toda vez que de alguma forma mais profunda for ele rompido ou, quando impossível o restabelecimento, ensejar a própria rescisão do contrato”.

De acordo com a IN nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir. A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos. (Brasil, 2017, art. 54)

No caso da Revisão:

Para a maioria da doutrina, a teoria da imprevisão, denominada antigamente cláusula *rebus sic stantibus*, consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevisos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputados, alteram o equilíbrio econômico-financeiro, refletindo sobre a economia ou na execução do contrato, autorizam sua revisão para ajusta-lo à situação superveniente, equilibrando novamente a relação contratual. Portanto, a ocorrência deve ser superveniente, imprevisível (porque as partes não imaginaram), imprevisível (porque ninguém no lugar delas conseguiria imaginar – algo impensável) e que onera demais o contrato para uma das partes, exigindo-se a recomposição. (Marinela, 2010, p. 458)

No caso de Reajuste:

Está relacionado a variações de custos de produção que, por serem previsíveis, poderão estar devidamente indicados no contrato. Normalmente, são utilizados como critérios para promover o reajuste do valor do contrato índices que medem a inflação, como o índice nacional de preços ao consumidor – INPC, índices setoriais, ou índices de variação salarial. As cláusulas que preveem o reajuste de preços têm o único objetivo de atualizar os valores do contrato em face de situações previsíveis (expectativa de inflação, variação de salários, etc.). A bem da verdade, o reajuste de preços deve ser visto como meio de reposição de perdas geradas pela inflação. (Furtado, 2007, p. 616).

14 Execução Contratual

Especialmente por envolver o interesse público e o custeio por meio de recursos públicos, o contrato precisa ser fielmente executado pelas partes, com o acompanhamento e fiscalização por parte da administração.

De acordo com Filho (2017) a convocação da assinatura do contrato no caso de licitação é fator determinante, pois é a partir deste processo que dá início ao contrato licitatório. Este por sua vez deve ser realizado no prazo estabelecido de acordo o edital.

A vigência do contrato de prestação de serviço advindo da licitação tem duração por regra geral 12 meses. De acordo Mello (2014) poderá ser solicitada a prorrogação do contrato durante a sua vigência no prazo estipulado no edital.

De acordo com a Lei de licitações, Brasil (1993, art. 73) o “recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato. ”

Nesse ponto a contratada é responsável por eventuais danos causados a terceiros ou à administração, assim como a própria administração que tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução, poderá também ser reponsabilizada por eventuais prejuízos.

No art. 71 fica evidente a responsabilidade da contratada também por encargos inerentes à execução contratual, especialmente os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

No caso dos encargos previdenciários a administração é responsável solidária, o que reforça a necessidade da fiscalização no sentido de evitar inadimplência e eventuais prejuízos aos colaboradores e ao erário público.

15 Aplicação de Penalidades

A aplicação de sanções é uma das prerrogativas da administração quando a contratada não cumpre as obrigações assumidas no contrato. Tem natureza administrativa, deve ser precedida de processo administrativo que conceda à contratada o direito ao contraditório e ampla defesa. Conforme art. 87:

Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (Brasil, 1993, art. 87)

Conforme aponta Di Pietro (2017) entre as punições, as sanções mais leves são multa e advertência. A multa deve estar prevista no instrumento convocatório ou no contrato e deve ter a sua aplicação pela previsão no edital ou no contrato e deve ser aplicada pela infração lá prevista e no valor estipulado.

Segundo Freitas (2011) as penalidades mais graves são as penas de suspensão temporária da participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração Pública, esta por prazo superior de dois anos.

Pode-se declarar a idoneidade para licitar com a administração por prazo indeterminado de acordo com Almeida (2017). Para Mello (2014) permanece vigente a sanção até que o contratado promova sua reabilitação, que só pode ser solicitada após o prazo de dois anos e mediante comprovação do ressarcimento de prejuízos causados à Administração.

Segundo Fenili (2016), no decorrer da execução contratual o administrador público está vinculado às condições previstas no edital, não cabendo a ele determinar se a penalidade deve ou não ser imposta. No entanto, a discricionariedade dos atos do gestor público, pode ser observada em duas situações: na decisão sobre aplicação de pena de advertência, visto que as condutas não estão exaustivamente tipificadas nos editais e na determinação da dosimetria das penas de suspensão temporária e de impedimento de licitar.

No caso do Pregão, aplica-se o disposto no art. 7 da Lei nº 10.520/2002:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (Brasil, 2002, art. 7º)

As sanções não podem ser aplicadas de forma acumulada, exceto a multa, que poderá ser descontada das garantias eventualmente prestadas ou até mesmo da parcela contratual devida à empresa, independentemente de autorização do poder judiciário.

16 Extinção do Contrato

O término de relação entre administração e contratada pode ocorrer naturalmente, quando o objeto é executado totalmente pela entrega dos bens ou pela prestação dos serviços e pela realização dos pagamentos devidos, ou quando encerrado o prazo de vigência fixado no termo. Neste caso, quando se trata de serviços continuados esse prazo fica entre um e cinco anos ou sessenta meses, vigência máxima fixada pela legislação.

Conforme aponta Filho (2017) a forma natural de extinção contratual é pelo cumprimento o objeto, em que as partes cumprem com as suas obrigações e recebem o que desejam pelo contrato. Uma vez concluída a obrigação extingue-se o contrato pelo esgotamento do objeto.

De acordo Almeida (2017) outra forma de extinção é pelo término ou encerramento do contrato. Geralmente são contratos de fornecimentos contínuos em que o contratado se compromete a suprir o Estado. Podem ser também contratos que devem possuir um prazo certo e determinado.

A extinção do contrato também pode ocorrer de forma natural pela impossibilidade jurídica, quando a contratada perde suas condições jurídicas por conta de falência ou falecimento, caso em que não é possível a transferência das obrigações para terceiros.

Segundo Magalhães (2014) a impossibilidade material ou jurídica é uma hipótese de rescisão ou extinção do contrato administrativo. A impossibilidade material se refere ao desaparecimento do objeto do contrato. Já a impossibilidade jurídica ocorre do desaparecimento da condição necessária do contrato, como no contrato de apresentação de um artista e este vem a falecer antes da data marcada.

Se porventura o processo de contratação estiver com vícios de forma o contrato poderá ser extinto por anulação, em razão de ilegalidade ou ilegitimidade, a ser de ofício pela própria administração, ou mediante provocação pelo poder judiciário. Os efeitos neste caso são retroativos, ou seja, seria como se o contrato não houvesse existido, e ainda, se a ilegalidade ocorrer no procedimento licitatório, consideram-se nulos os atos praticados desde então.

Segundo Di Pietro (2017) a anulação ou invalidação é a extinção do contrato por vício da legalidade. Por exemplo a falta de prévia licitação é uma irregularidade que enseja na

extinção do contrato. Da mesma forma, a contratação direta, quando se constar que não era o caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, também deve ser invalidada com o contrato extinto.

Cabe à administração, se for o caso, indenizar o contratado por eventuais prejuízos oriundos da anulação, conforme art. 59 da Lei nº 8.666/93:

A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa. (Brasil, 1993, art. 59)

Conforme explana Almeida (2017) as hipóteses de inadimplemento da administração podem rescindir o contrato sem débitos ao contratado. Já na hipótese de interesse público trata-se de situação em que o contrato é rescindido por conveniência da Administração Pública no atendimento ao interesse público.

O contrato também poderá ser extinto pela rescisão, conforme art. 79:

A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;

III - judicial, nos termos da legislação; (Brasil, 1993, art. 79)

Os privilégios das cláusulas exorbitantes conferem à administração a competência para rescindir de forma unilateral, pelos motivos elencados na própria lei, que se resumem na inadimplência do contratado por descumprimento de obrigações, morosidade na execução, atrasos injustificados, inexecução parcial ou total, razões de interesse público, ou outros casos de força maior ou caso fortuito.

Conforme Filho (2017) na rescisão administrativa é facultada a administração pública rescindir de forma unilateral. Esta rescisão pode ocorrer por inadimplemento do contrato, quando o particular deixa de cumprir o que foi determinado.

Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1o do art. 67 desta Lei;

IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

(...)

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impositiva da execução do contrato. (Brasil, 1993, art.78)

A rescisão amigável é provocada por acordo entre as partes, quando for conveniente para a administração, desde que haja autorização motivada da autoridade competente.

Para Mello (2014) a rescisão amigável é quando as partes celebram distrato em comum acordo, ou seja, quando acordam em extinguir o contrato. Isso requer formalidade de rescisão por escrito no processo de contratação e justificativa da autoridade contratante.

O poder judiciário também tem competência para desconstituir um contrato mediante rescisão judicial. Geralmente esses casos são provocados pelos particulares com argumentos de que administração não cumpriu as obrigações contratuais, ou por não ter obtido êxito na rescisão amigável. Tais casos foram elencados no mesmo art. 78:

XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1o do art. 65 desta Lei;

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto; (Brasil, 1993, art. 78)

Em todos os casos de rescisão deve ser assegurado à contratada o direito ao contraditório e a ampla defesa, vez que praticado tal ato poderá gerar prejuízos, inclusive necessidade de ressarcimento à administração por meio da execução da garantia contratual, bem como a possibilidade de retenção de créditos eventualmente pendentes para cobertura dos prejuízos causados.

CAPÍTULO IV – PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

17 Tipo de Pesquisa

Trata-se de pesquisa na forma de estudo de caso a partir da revisão bibliográfica e análise documental de fontes primárias e secundárias oriundas de dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil, das leis, normas infra legais, bibliografias da área de administração, da ciência contábil e do direito administrativo, bem como a análise de dados disponibilizados pelas unidades do IFMS.

Gil (2008, p. 50) afirma que a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos”.

De acordo com Vergara (2016) uma pesquisa classifica-se como bibliográfica, de campo e documental, e a bibliografia é utilizada para a composição do referencial teórico.

Segundo Yin (2001), um estudo de caso é uma investigação empírica destinada a investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real.

Já para Gil (2010) o estudo de caso é entendido como um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Recomendado nas fases iniciais de uma investigação sobre temas complexos ou nas situações em que o objeto do estudo já é suficientemente conhecido, a ponto de ser enquadrado em determinado tipo ideal. Porém possui limitações, como a impossibilidade de fazer generalizações dos resultados obtidos.

O objetivo geral deste estudo de caso é identificar as fragilidades do processo e a percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira do procedimento licitatório.

Espera-se, portanto, compreender os diferentes entendimentos acerca do processo por parte de cada servidor participante, bem como identificar possíveis falhas da administração, e mitigar ou eliminar os riscos que levam à descontinuidade dos contratos administrativos, com a proposição de melhorias ao processo com base nos resultados do questionário aplicado.

18 Fonte e Coleta de Dados

Previamente ao levantamento dos dados de pesquisa, foram consultadas as unidades administrativas do IFMS quanto aos dados dos agentes que atuam no setor de licitações, contratos e departamentos de contabilidade, a fim de obter os endereços eletrônicos e local de lotação para consulta quanto ao interesse em participar da pesquisa.

A população foi composta por 45 servidores da instituição, dos quais 25 que atuaram ou atuam na equipe de licitações e contratos, e 20 servidores da ciência contábil, que desempenham atividades em diferentes unidades no estado de Mato Grosso do Sul, a saber: Reitoria, Aquidauana, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados, Jardim, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e Três Lagoas.

As questões foram elaboradas por meio do *google forms* (formulário do *google*), e encaminhadas aos agentes juntamente com o TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - para aceitação e participação. Importante constar, que previamente à aplicação houve aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa no Brasil, com a evidência de objetivos, riscos, benefícios, participação voluntária, e sigilo da identificação do participante.

Marconi e Lakatos (2010, p. 184) definem o questionário como “um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”.

As questões foram elaboradas com fundamento nos objetivos de pesquisa a fim de identificar a percepção dos agentes do IFMS envolvidos na etapa de qualificação econômico-financeira do procedimento licitatório, bem como demonstrar como a etapa é realizada no âmbito da instituição. Sobretudo verificar se a descontinuidade dos contratos administrativos pode estar associada a falhas nessa etapa.

Ainda de acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 185) “o processo de elaboração do questionário é longo e complexo: exige cuidado na seleção das questões, levando em consideração a sua importância, isto é, se oferece condições para a obtenção de informações válidas”.

As respostas obtidas foram registradas no *google workspace* que permite a análise conjunta e individual por meio de gráficos, relatórios e planilhas eletrônicas. Documentos esses utilizados para coleta, tratamento e discussão dos dados no capítulo correspondente.

A pesquisa contém as seguintes questões:

1. Informe sua unidade de lotação.
2. Informe sua idade.
3. Informe sua formação acadêmica.
4. Informe sua área de atuação.
5. Informe há quantos anos trabalha nessa área de atuação.
6. Informe quantos anos de experiência no serviço público.

7. Os instrumentos normativos estão adequados e são suficientes para orientar as contratações públicas.
8. Algum contrato firmado pela unidade em que você trabalha foi rescindido por falta de capacidade financeira ou econômica da empresa?
9. Cite pelo menos um motivo que provocou a rescisão unilateral de um contrato administrativo na unidade em que você trabalha.
10. A etapa de Qualificação Econômico-Financeira da licitação é eficaz para evitar a descontinuidade dos contratos.
11. Os índices exigidos atualmente para avaliar a capacidade econômico-financeira da empresa são suficientes.
12. Quais índices da análise das demonstrações contábeis devem ser acrescentados para aprimorar a fase de qualificação econômico-financeira da licitação?
13. A etapa de qualificação econômico-financeira da licitação é suficiente para comprovar a capacidade financeira da empresa.
14. Os índices de rentabilidade poderiam ser exigidos nessa etapa.
15. Pelo menos um contabilista deve participar dessa etapa da licitação a fim de analisar as demonstrações contábeis e os indicadores.
16. Para aumentar a confiabilidade das demonstrações contábeis seria necessário exigir parecer de auditoria nessa etapa da licitação.
17. As peças contábeis exigidas nessa etapa são suficientes para comprovar a saúde financeira da empresa.
18. A análise dessa etapa não deveria se restringir à apenas 1 (um) exercício financeiro. Um comparativo entre 3 (três) exercícios à tornaria mais eficaz.
19. A administração tem condições de afirmar se os documentos contábeis apresentados são autênticos.
20. A exigência de qualificação econômico-financeira deveria ser restrita às contratações de grande vulto, obras, e locação de mão-de-obra.
21. A exigência de qualificação econômico-financeira deve ser obrigatória em qualquer licitação.
22. Essa etapa seria mais eficaz se o agente do IFMS fosse responsabilizado por eventual falha.
23. Essa qualificação também deveria ser exigida no caso de prorrogações contratuais.

24. Os membros da comissão de licitação estão capacitados e realizam treinamentos com a frequência necessária.

25. Eu me considero apto para avaliar os indicadores da etapa de qualificação econômico-financeira.

26. O que você sugere como melhoria para a etapa de qualificação econômico-financeira da licitação?

As questões de 1 a 6 são destinadas a identificarem o perfil do participante no tocante ao local de trabalho, área de atuação e experiência nas atividades desenvolvidas.

As questões precedidas de interrogação são do tipo abertas a fim de provocar a reflexão do participante sobre o tema.

As demais questões são do tipo escala, onde o participante indicou se concorda com o quesito numa escala de 1 a 5, sendo 1 para “discordo totalmente”, e 5 para “concordo totalmente”.

19 O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS) é uma instituição de ensino básico, técnico e tecnológico que compõe a rede pública federal de educação no Brasil. São 38 (trinta e oito) Institutos Federais e mais de 643 (seiscentos e quarenta e três) unidades em funcionamento distribuídas pelos estados brasileiros, conhecidas como “campi”.

O IFMS oferta o ensino médio, técnico e superior no estado de Mato Grosso do Sul em dez municípios: Aquidauana, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados, Jardim, Naviraí, Nova Andradina, Ponta Porã e Três Lagoas. Com mais dez anos de funcionamento registra mais de nove mil estudantes matriculados, atendendo todo o estado conforme figura 1:

Figura 1 - Estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: (IFMS, 2018, p. 31)

Os cursos técnicos e superiores de tecnologia abrangem seis eixos tecnológicos: Controles e Processos Industriais, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia e Recursos Naturais.

As áreas de conhecimento dos cursos superiores são Ciências Agrárias, Ciências Sociais e Aplicadas, Engenharias, e Ciências Exatas e da Terra, e os cursos ofertados nessa modalidade são Bacharelado em Agronomia, Engenharia de Pesca, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Engenharia de Controle e Automação, Licenciatura em Computação e Licenciatura em Química. Na modalidade pós-graduação o IFMS oferta o Curso de Especialização *lato sensu* em Gestão das Organizações, Docência para Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e Mestrado Profissional *stricto sensu* em Educação Profissional e Tecnológica.

A Identidade do IFMS se resume no quadro abaixo:

Figura 2 - Identidade institucional

MISSÃO	VISÃO	VALORES
PROMOVER A EDUCAÇÃO DE EXCELÊNCIA POR MEIO DO ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO NAS DIVERSAS ÁREAS DO CONHECIMENTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO, FORMANDO PROFISSIONAL HUMANISTA E INOVADOR, COM VISTAS A INDUZIR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL LOCAL, REGIONAL E NACIONAL.	SER RECONHECIDO COMO UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO DE EXCELÊNCIA, SENDO REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.	<ul style="list-style-type: none">• INOVAÇÃO• ÉTICA• COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL• TRANSPARÊNCIA• COMPROMISSO SOCIAL

Fonte: (IFMS, 2018, p. 30)

19.1 Organização administrativa

O IFMS é uma autarquia federal integrante da administração indireta do poder executivo brasileiro, detém autonomia administrativa, orçamentária, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar e está sujeito às exigências da constituição federal e das leis no que se refere às suas contratações para garantir a manutenção e o funcionamento de suas unidades.

Sua estrutura é composta por 10 (dez) campi, sendo um na capital, e nove no interior. A gestão central é organizada pela reitoria e pelas pró-reitorias de Administração (PROAD); Desenvolvimento Institucional (PRODI); Ensino (PROEN); Extensão (PROEX); e Pesquisa, Inovação e Pós-graduação (PROPI), e pelas diretorias sistêmicas de Gestão de Pessoas (DIGEP); e Gestão de Tecnologia da Informação (DIRTI).

Cabe aqui chegar ao nível de detalhamento da PROAD tendo em vista tratar-se de atribuições e competências inerentes à administração pública, área de estudo da presente pesquisa.

A PROAD se divide em 4 (quatro) diretorias, a saber: Diretoria Executiva de Planejamento e Administração (DIRAP); Diretoria de Orçamentos, Finanças e Contabilidade (DIROF); Diretoria de Compras, Licitações e Contratos (DIRLI); e Diretoria de Serviços Gerais e Transportes (DIREG).

Para as tomadas de decisões há os órgãos colegiados: Conselho Superior (COSUP), e Colégio de Dirigentes (CODIR), bem como os órgãos especializados: Conselho de

Administração e Desenvolvimento Institucional (COADI), e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE). Nos casos de temas que requerem debate pontual e particular geralmente adota-se a criação de comitês ou comissões.

Há ainda os setores de apoio à reitoria, são eles: Gabinete (GABIN), Diretoria Executiva (DIRET), Procuradoria Jurídica (PROJU), Ouvidoria (OUVID); Assessoria de Comunicação Social (ASCOM), Assessoria de Relações Internacionais (ASINT), e o setor de Auditoria (AUDIT), responsável pelo controle interno.

Já a organização dos *campi* é composta pela Direção-geral (DIRGE); Diretoria de administração (DIRAD) e Diretoria de Ensino, Pesquisa e Extensão (DIREN). A maioria dos servidores que atuam na licitação pública ou contabilidade estão lotados na PROAD (na reitoria) ou na DIRAD (nos *campi*).

Na administração dos *campi* há 4 (quatro) coordenações, a saber: Coordenação de Administração da Sede (COADS); Coordenação de Planejamento e Orçamento (COPOR); Coordenação de Materiais (COMAT); e Coordenação de Almojarifado e Patrimônio (COALP).

19.2 Gestão de Pessoas

No serviço público brasileiro, os funcionários que prestam serviço para o estado sob o regime estatutário são chamados de “servidores públicos”.

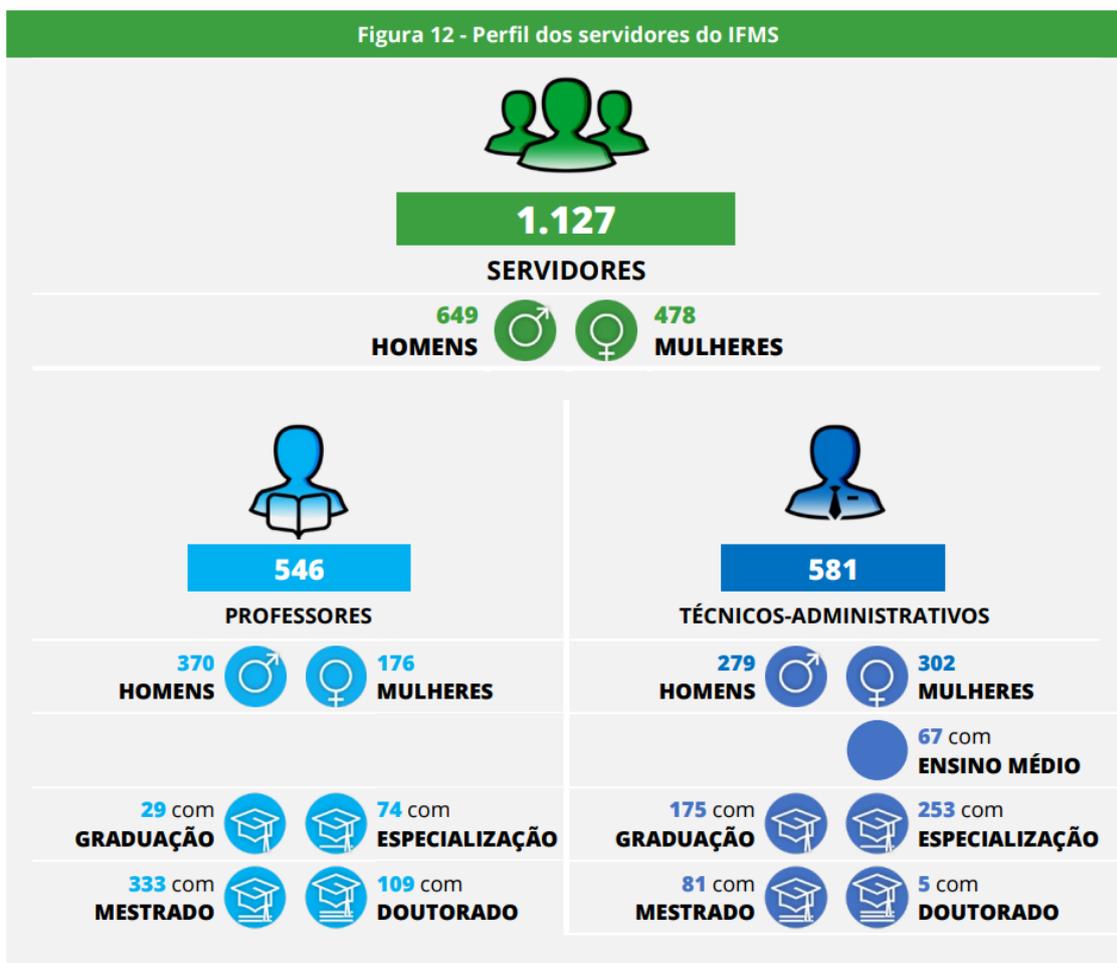
O ingresso de servidores ocorre mediante concurso público em cumprimento ao que dispõe a Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso II:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Brasil, 1988, art. 37)

Ao iniciar no serviço público o servidor ficará sujeito ao estágio probatório por um período de 24 (vinte e quatro) meses, a terá sua aptidão e capacidade avaliada para o desempenho do cargo, conforme previsto na Lei nº 8112/1990. Os fatores avaliados abrangem: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

De acordo com o PDI a equipe de trabalho do Instituto Federal é composta de 1.127 servidores efetivos das carreiras de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) e de Técnico-Administrativo em Educação (TAE), distribuídos nos dez campi e reitoria, conforme quadro abaixo:

Figura 3 - Perfil dos servidores do IFMS



Fonte: (IFMS, 2018, p. 98)

Observa-se no quadro que a equipe de trabalho está praticamente dividida entre professores, e técnicos-administrativos, esses últimos são responsáveis por desenvolver trabalho administrativo e pedagógico, e assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

19.3 Licitação e contratação no IFMS

A natureza de autarquia impõe ao IFMS a necessidade de contratação de particulares para execução de determinadas atividades não possíveis de execução com seus próprios meios, situação que provoca a abertura de procedimento licitatório.

Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (Di Pietro, 2008, p. 254).

Na reitoria (administração central) os atos pertinentes à licitações e contratos públicos são praticados a partir da Diretoria de Compras, Licitações e Contratos (DIRLI). Nos campi esses atos têm origem na Coordenação de Materiais (COMAT).

De acordo com o Regimento Geral do IFMS:

A Diretoria de Compras, Licitações e Contratos é responsável por planejar, organizar, controlar, orientar e supervisionar as atividades relativas à análise administrativa, elaboração e condução dos processos licitatórios, contratos e convênios administrativos, bem como pela gestão dos materiais (almoxarifado e patrimônio) e equipamentos de propriedade do IFMS.

Compete à DIRLI:

- I - gerir todas as fases dos processos licitatórios;
- II - solicitar gestores e fiscais de contratos;
- III - supervisionar os relatórios mensais de almoxarifado e patrimônio (Relatório Mensal de Bens Móveis e Relatório Mensal de Almoxarifado);
- IV - observar a aplicação da normativa de compras do IFMS;
- V - orientar sobre os procedimentos administrativos referentes aos processos licitatórios; e
- VI - gerenciar os sistemas governamentais pertinentes a sua área de atuação. (IFMS, 2017, p. 30,31).

Atua em conjunto com a DIRLI a Coordenação de Compras e Licitações a qual compete:

- I - adquirir bens e contratar serviços por processos de licitação e compra direta;
- II - elaborar editais e termos de referência, no que se refere à parte administrativa; e
- III - coordenar as atividades dos sistemas governamentais pertinentes a sua área de ação, como:

- a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores;
- b) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais; e
- c) Compras Governamentais (IFMS, 2017, p.31).

E a Coordenação de Contratos e Convênios a qual compete:

- I - elaborar, formalizar, acompanhar e supervisionar os contratos, convênios e seus termos aditivos;
- II - publicar os atos relacionados aos contratos e convênios;
- III - prestar suporte aos gestores e fiscais de contratos e convênios; e
- IV - acompanhar e orientar o cumprimento do objeto proposto e aplicação de sanções, conforme legislação pertinente, quando cabíveis. (IFMS, 2017, p.31).

Essas mesmas competências e atribuições se aplicam, por simetria, às coordenações que atuam nos *campi*, como é o caso da COADS, COMAT, COPOR e COALP, que ainda não têm suas competências definidas em regimento interno. O referido documento encontra-se em fase de elaboração por comissão específica.

CAPÍTULO V – ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

20 Análise dos Dados e Resultados

Os dados coletados foram exportados para uma planilha eletrônica onde foram analisados, priorizando a variável frequência e amostra, de forma a identificar os valores predominantes em cada quesito e o retorno desses valores enquanto informação relevante para o processo.

Questão 1: Informe sua unidade de lotação.

Dos 45 (quarenta e cinco) servidores que receberam o questionário, 38 (trinta e oito) responderam, o que representa uma boa amostra de 84,44%.

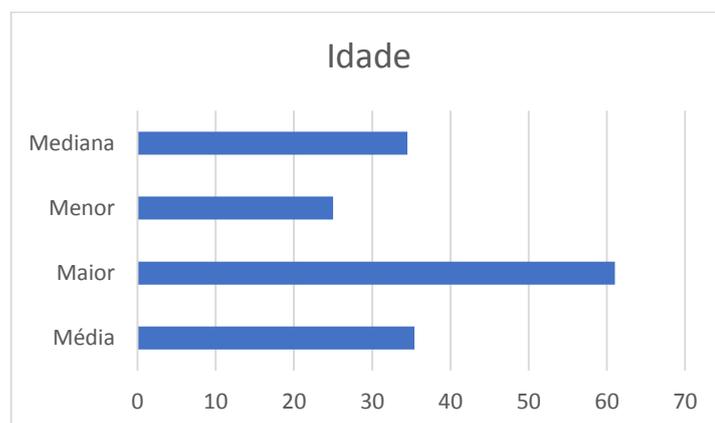
Gráfico 1 - Participantes



Quanto à unidade de lotação ou local de trabalho, as maiores frequências apresentadas foram da Reitoria, Campo Grande, e Ponta Porã com 5 (cinco) participantes cada. A menor frequência foi do campus Jardim com 2 (dois) participantes.

Questão 2. Informe sua idade.

Gráfico 2 - Faixa etária

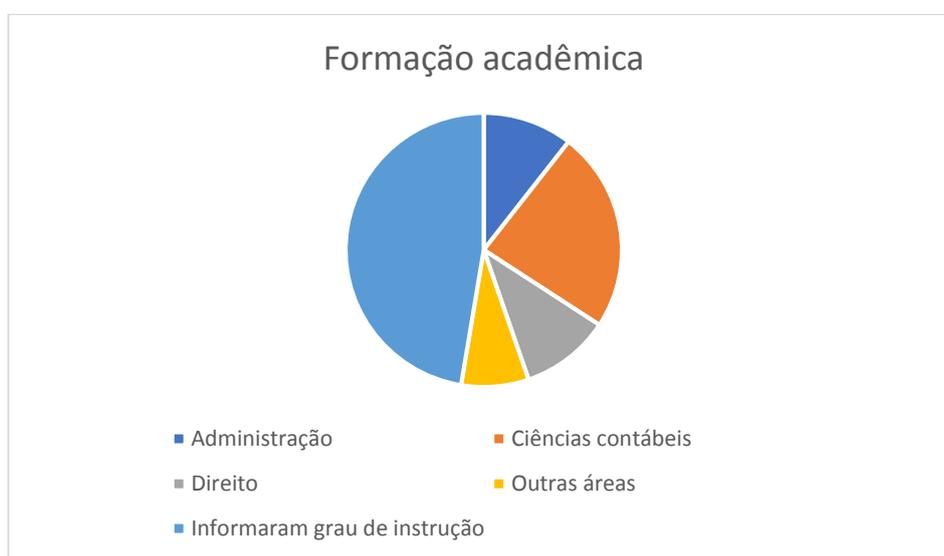


Trata-se da idade dos participantes. Nesse quesito é pertinente destacar alguns dados estatísticos dos respondentes, cuja média apresenta 35,3 anos, maior idade 61, menor idade 27, e mediana 34,5.

Questão 3: Informe sua formação acadêmica.

Trata-se da formação acadêmica dos participantes. Essa questão ficou um tanto comprometida por razões de interpretação. Alguns participantes informaram grau de instrução ao invés do tipo de formação acadêmica.

Gráfico 3- Formação acadêmica



Contudo, é possível afirmar a partir desses dados que apenas 1 (um) participante, do campus Naviraí, não possui nível superior completo. Os demais apresentaram nível de graduação, pós-graduação *latu sensu*, e pós-graduação *strictu sensu*. A formação em sua maioria está concentrada nas áreas de administração, ciências contábeis, e direito.

Questão 4: Informe sua área de atuação.

Importante quesito para identificar a área de atuação do participante, haja vista que questões seguintes disporão sobre aspectos técnicos da área de licitação, contratos e contabilidade, portanto tais dados podem justificar dados subsequentes quanto à expertise especialmente nas questões abertas.

Gráfico 4 - Área de atuação

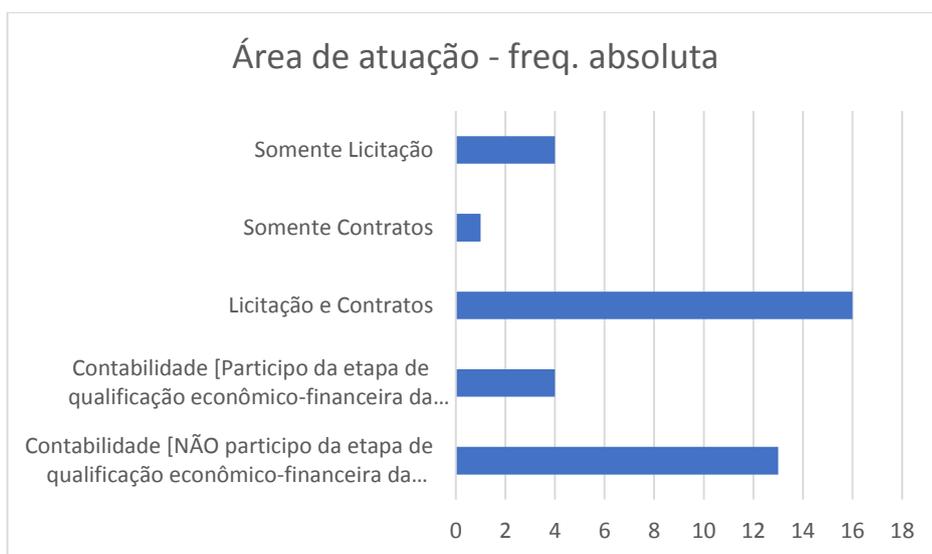


Figura 4 - Área de atuação

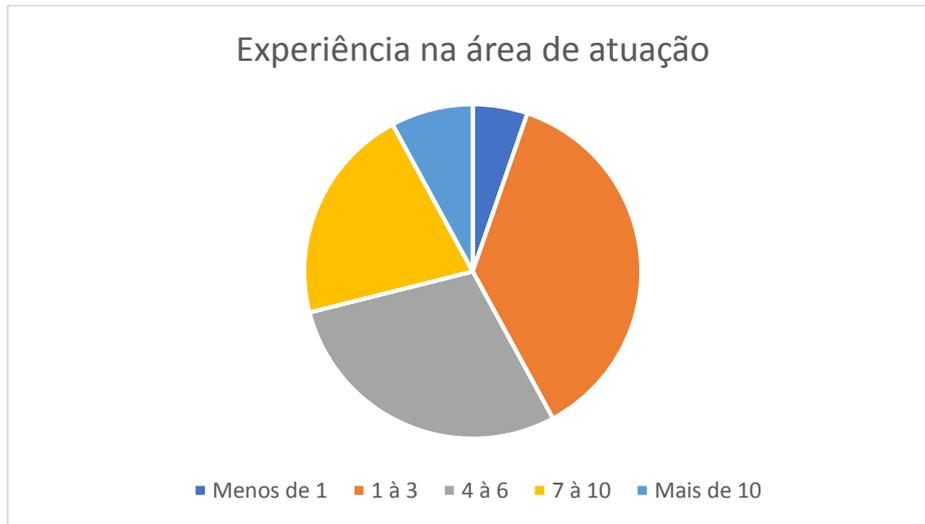
Área de atuação	Freq. relativa
Contabilidade [NÃO participo da etapa de qualificação econômico-financeira da licitação]	34,2%
Contabilidade [Participo da etapa de qualificação econômico-financeira da licitação]	10,5%
Licitação e Contratos	42,1%
Somente Contratos	2,6%
Somente Licitação	10,5%

A maioria dos participantes, com 55,2%, atuam na área de licitações e contratos, enquanto que 44,7% atuam no setor de contabilidade. Essa taxa representa um bom equilíbrio para análise dos dados da pesquisa, visto que são áreas correlatas. Dados relevantes dizem respeito aos servidores da contabilidade que não participam da etapa de qualificação econômico-financeira da licitação, o que representa 76,4% dos contabilistas, e 34,2% do total de respondentes.

Nesse aspecto, cumpre informar que, apesar da alta taxa nessa frequência, e de não atuarem diretamente nessa fase do processo, as questões seguintes versão sobre conteúdos abordados na área de formação, portanto não haverá prejuízo quanto à análise dos dados e identificação das fragilidades. Contudo percebe-se a necessidade de uniformização dos procedimentos no sentido de constituir equipes especializadas para manifestação técnica mais precisa.

Questão 5: Informe há quantos anos trabalha nessa área de atuação.

Gráfico 5 - Experiência na área de atuação



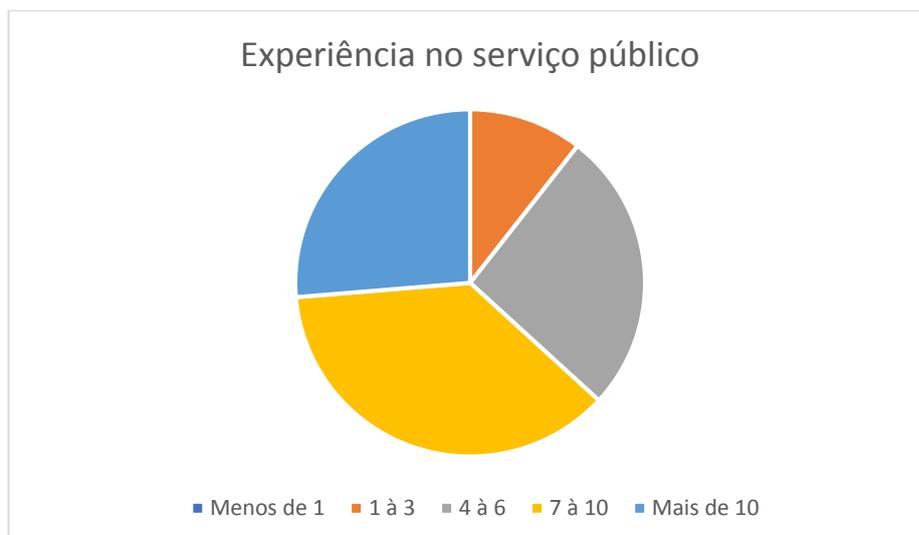
A experiência do servidor permite contribuições mais assertivas, e a amostra obtida traz bons resultados nesse ponto.

Uma parcela correspondente à 65,7% dos respondentes possuem entre 1 e 6 anos de experiência, e apenas 5,2% possuem menos de 1 ano de experiência.

Outra parcela correspondente à 21,1% possuem entre 7 e 10 anos de experiência.

Questão 6: Informe quantos anos de experiência no serviço público.

Gráfico 6 - Experiência no serviço público



A experiência no serviço público pode abranger outras áreas nas quais o servidor não atua hoje, e complementa a questão anterior.

A maioria correspondente à 89,4% possui 4 (quatro) anos ou mais de experiência no serviço público. Nenhum servidor possui menos de 1 ano de experiência.

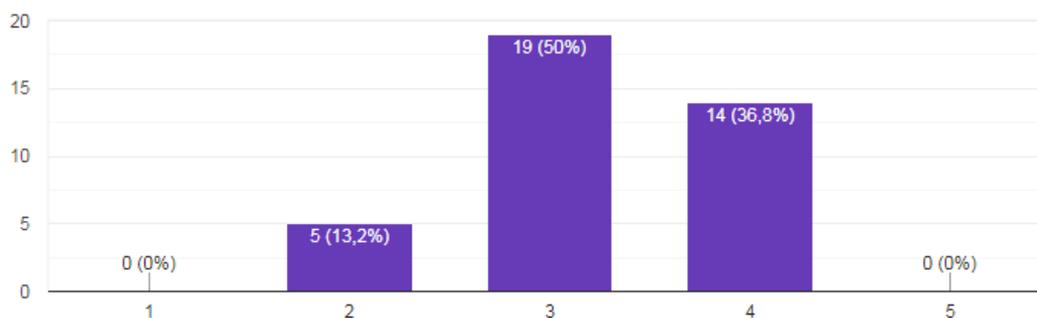
Questão 7: Os instrumentos normativos estão adequados e são suficientes para orientar as contratações públicas.

Busca-se identificar a percepção do agente quanto às normas atuais que regem as contratações públicas, se estariam adequadas e com orientações suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos.

Gráfico 7 - Instrumentos normativos

Os instrumentos normativos estão adequados e são suficientes para orientar as contratações públicas.

38 respostas



Nota-se uma certa incerteza pela frequência apresentada nessa questão, visto que 50% não concordam nem discordam do quesito, contudo, entre os demais, a maioria, com 36,8%, concorda que a legislação e demais normas infra legais atendem bem o serviço público.

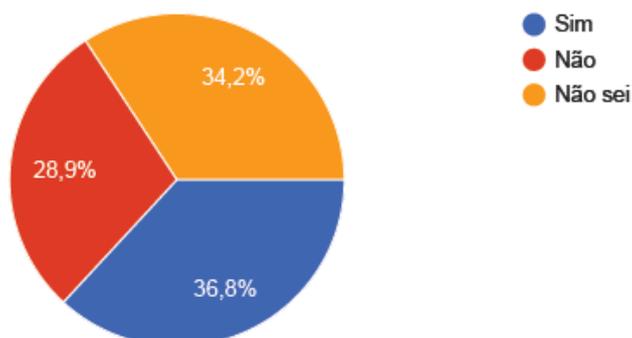
Questão 8: Algum contrato firmado pela unidade em que você trabalha foi rescindido por falta de capacidade financeira ou econômica da empresa?

A questão supracitada permite identificar a ocorrência de descontinuidade dos contratos por insuficiência financeira da contratada, sob a percepção do participante.

Gráfico 8 - Rescisão de contrato

Algum contrato firmado pela unidade em que você trabalha foi rescindido por falta de capacidade financeira ou econômica da empresa?

38 respostas



Os dados mostram que 36,8% afirmam que houve rescisão contratual por esse motivo na unidade em que trabalha, porém, é pertinente nessa informação comparar tais unidades.

Dessa taxa não estão incluídos os seguintes *campi*: Aquidauana, Jardim, Nova Andradina, e Três Lagoas que afirmaram “Não”, ou “Não sei” para esse questionamento.

Questão 9: Cite pelo menos um motivo que provocou a rescisão unilateral de um contrato administrativo na unidade em que você trabalha.

Trata-se de questão aberta para identificar quais motivos provocaram a rescisão unilateral do contrato, especialmente os motivos relacionados à qualificação econômico-financeira da empresa.

Nesse ponto destacam-se as seguintes respostas:

- A empresa não foi capaz de pagar os salários e as obrigações trabalhistas dos seus colaboradores;
- Pagamento dos salários e benefícios dos funcionários em atraso;
- Empresa não conseguiu realizar pagamentos aos terceirizados por falta de caixa e tiveram de ser feitas;
- Falência da empresa;
- A empresa declarou falência;

- A empresa alegou que o contrato se tornou antieconômico em razão da distância, pois a contratada tinha sede em outro estado e isso tornou a administração do contrato onerosa e inviável para eles;

- Empresa não cumpriu com as obrigações financeiras junto aos terceirizados, prejudicando o serviço prestado;

- A falta de financeiro para arcar com a prorrogação do contrato;
- Falência da Empresa;
- Descumprimento do objeto contrato. Empresa alegou colapso financeiro;
- Empregador deixou de cumprir as obrigações junto aos seus colaboradores;
- Falta de pagamentos de colaboradores por parte da empresa contratada.

Os motivos elencados estão diretamente relacionados à capacidade econômico-financeira da contratada, o que evidencia o problema de pesquisa, onde 31,5% do total dos motivos apresentados são de caráter econômico ou financeiro.

Além desses, outros motivos indicados também podem estar relacionados à tal qualificação:

- Falha na prestação dos serviços;
- Empresa não honrou com os compromissos assumidos;
- Serviços não prestados a contento;
- Descumprimento das cláusulas contratuais;
- Falta de compromisso da empresa com os objetivos do contrato;
- Foi descoberta a participação em certame fraudulento por parte da contratada, o que impediu a renovação e ocasionou o a liquidação da empresa;
- Abandono por parte da empresa.

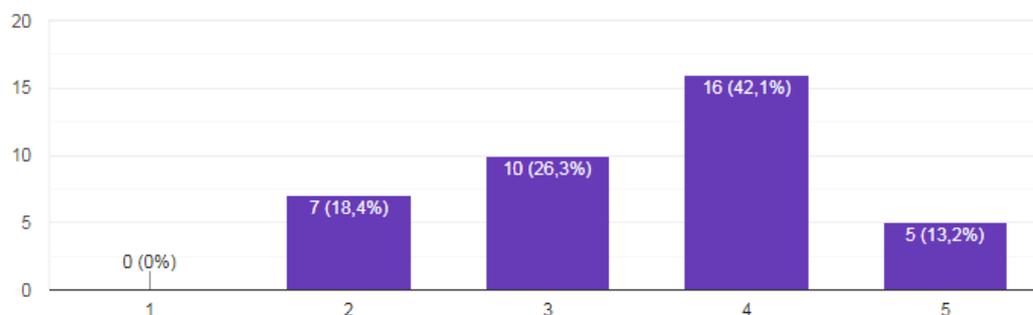
Admitindo-se tal relação, os motivos apresentados indicam que 50% (19/38) dos casos podem estar relacionados à capacidade econômico-financeira da empresa. Fato que corrobora com a necessidade de aprimoramento dessa etapa de habilitação do processo licitatório.

Questão 10: A etapa de Qualificação Econômico-Financeira da licitação é eficaz para evitar a descontinuidade dos contratos.

Gráfico 9 - Eficácia da etapa de qualificação econômico-financeira

A etapa de Qualificação Econômico-Financeira da licitação é eficaz para evitar a descontinuidade dos contratos.

38 respostas



Mais da metade ou 55,2% dos agentes participantes concordam que essa etapa é eficaz para evitar a interrupção do fornecimento ou serviço, o que reforça a necessidade de manter ou aprimorar tal etapa a fim de evitar as descontinuidades apontadas.

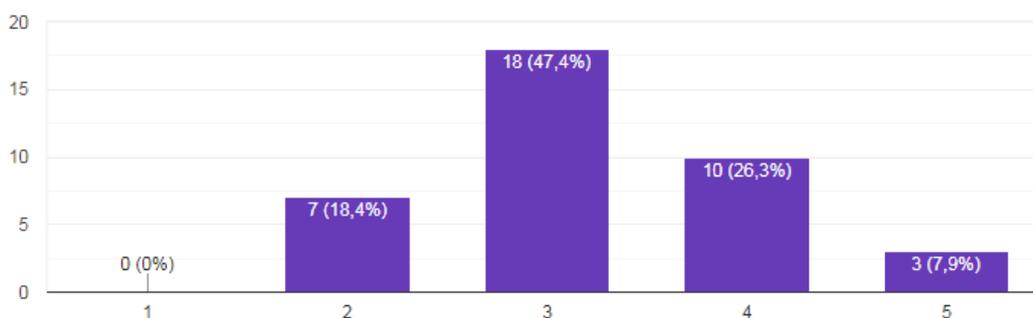
Nenhum agente discorda totalmente desse quesito, fato que merece atenção pelos gestores da instituição e pelo poder político no sentido de manutenção ou aprimoramento de tal atividade.

Questão 11: Os índices exigidos atualmente para avaliar a capacidade econômico-financeira da empresa são suficientes.

Gráfico 10 - Índices exigidos na etapa de qualificação econômico-financeira

Os índices exigidos atualmente para avaliar a capacidade econômico-financeira da empresa são suficientes.

38 respostas



Nesse quesito destaca-se a incerteza dos participantes, visto que 47,4% (maioria) não discorda nem concorda, e a frequência remanescente aparece um tanto dividida. Com 18,4% discorda, 26,3% concorda, e 7,9% concorda totalmente.

Cabe, portanto, avaliar a necessidade de revisão ou inclusão de índices ou indicadores com vistas ao aprimoramento do processo.

Questão 12: Quais índices da análise das demonstrações contábeis devem ser acrescentados para aprimorar a fase de qualificação econômico-financeira da licitação?

Trata-se de questão aberta a provocar o participante para reflexão sobre o tema e propor ações ou alternativas que permitam o aprimoramento dessa fase.

Os índices sugeridos foram:

- Índices de liquidez e endividamento, se já não o fazem;
 - Retorno sobre o Patrimônio Líquido ROE;
 - Índices de grau de endividamento;
 - O histórico do cumprimento dos compromissos financeiros assumidos anteriormente em outras organizações;
 - EBITDA e EVA são importantes;
 - Índices de endividamento;
 - Entendo que não necessariamente o problema resida nos índices utilizados.
- Penso que o maior problema é a questão da utilização do balanço do último exercício encerrado. Entendo que essa informação deveria ser complementada com dados mais atualizados, pois o balanço é um mero retrato estático da situação patrimonial em determinado momento. A situação da empresa pode estar totalmente distinta da apresentada nos balanços fornecidos. Entendo também que o fluxo de caixa deveria ser apresentado;
- A metodologia do Termômetro de Kanitz pode prever a possibilidade de falência das empresas;
 - Índices de Endividamento e Índices de rentabilidade;
 - Deveria ser melhorado o percentual de lucro no planilhamento, pois daria maior credibilidade ao certame licitatório e maior segurança econômica/financeira as empresas contratadas;
 - Lucratividade;
 - Giro do Ativo (GA);

- Patrimônio integralizado de no mínimo 20% do valor da licitação;
- Balanço Patrimonial, DRE e Fluxo de caixa são suficientes, pois o uso de várias demonstrações contábeis diferentes pode não refletir com fidedignidade a situação da empresa, e causa um atraso na habilitação das propostas, pois aumenta a carga de trabalho do pregoeiro;
- Índices de rentabilidade;
- Liquidez Corrente (LC) seja maior que 3 nos contratos de serviço continuado;
- Capital mínimo para habilitação;
- Índice de liquidez seca.

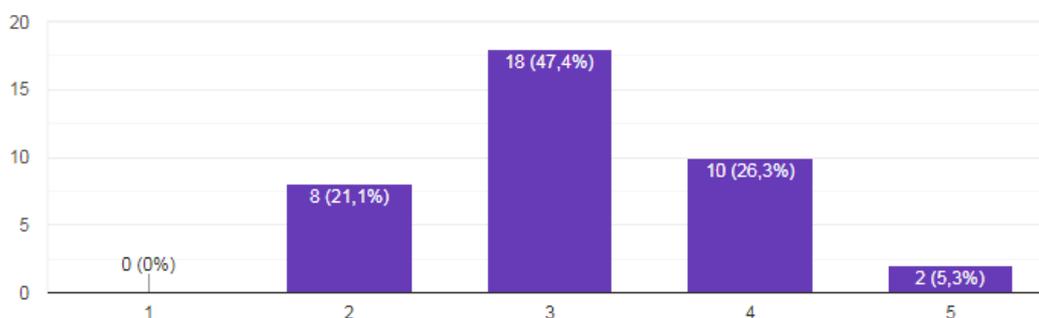
A análise pertinente a uma possível implementação de tais índices deve guardar relação com as normas constitucionais, legais e infra legais. Nesse aspecto encontra-se ilegalidade quanto aos índices de rentabilidade ou lucratividade, que poderão até serem acrescentados na fase processual desde que haja alteração na legislação, de acordo com o que dispõe o art. 31, § 1º da Lei nº 8.666/93: A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vista 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.

Questão 13: A etapa de qualificação econômico-financeira da licitação é suficiente para comprovar a capacidade financeira da empresa.

Gráfico 11 - Suficiência da etapa de qualificação econômico-financeira

A etapa de qualificação econômico-financeira da licitação é suficiente para comprovar a capacidade financeira da empresa.

38 respostas



Nesse quesito é notória a incerteza dos participantes quanto à suficiência dessa etapa para comprovação de capacidade financeira das empresas, visto que 47,4% não concordam nem discordam (a maioria).

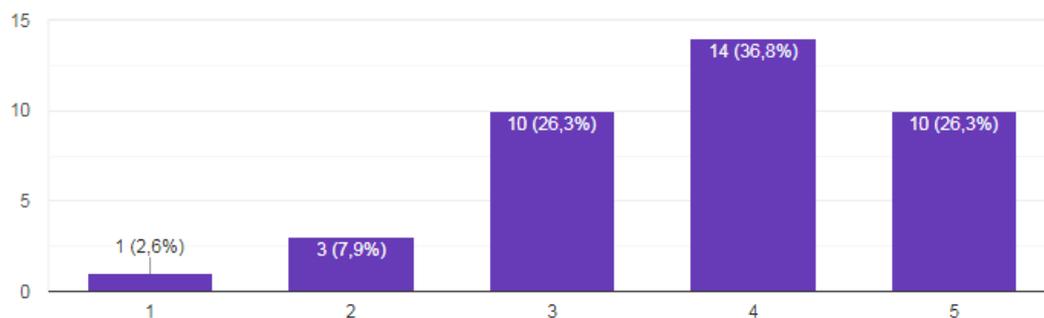
Uma parcela correspondente à 21,1% discorda da questão, e outra parcela de 26,3% concorda, portanto, mediante a percepção dos respondentes, é razoável que tal etapa seja revisada pelo legislador, ou pelo setor competente que publicou o ato normativo, a fim de aprimorar os mecanismos de qualificação.

Questão 14: Os índices de rentabilidade poderiam ser exigidos nessa etapa.

Gráfico 12 - Índices de rentabilidade

Os índices de rentabilidade poderiam ser exigidos nessa etapa.

38 respostas



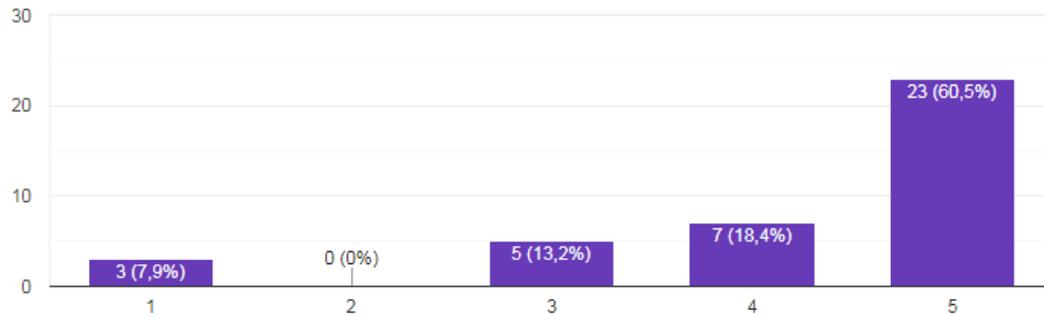
As variáveis “concordo” e “concordo totalmente” nesse quesito somam 63,1%, a traduzir que a maioria dos agentes sugerem incluir os índices de rentabilidade nessa etapa. Contudo tal proposição fica impedida de ser aceita pelo motivo exposto na análise da questão 12, pois a legislação atual não permite a exigência desse tipo de índice, o que seria possível somente com a revogação ou alteração do dispositivo legal.

Questão 15: Pelo menos um contabilista deve participar dessa etapa da licitação a fim de analisar as demonstrações contábeis e os indicadores.

Gráfico 13 - Participação do contabilista no processo

Pelo menos um contabilista deve participar dessa etapa da licitação a fim de analisar as demonstrações contábeis e os indicadores.

38 respostas



Dos 38 participantes, 30 concordam com a necessidade de incluir um contabilista nessa etapa do processo a fim de auxiliar na análise das demonstrações e dos indicadores contábeis.

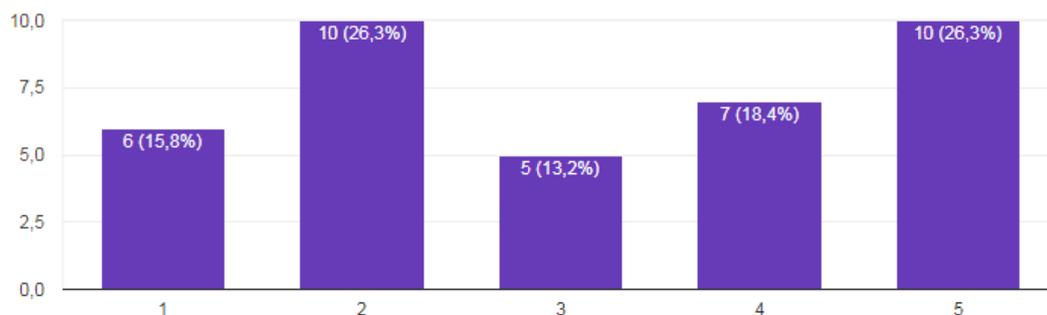
A participação desse profissional poderá contribuir com a identificação de eventuais falhas nas peças contábeis, bem como com a conformidade dos índices apresentados a partir da revisão de cálculos, além de mitigar ou eliminar riscos inerentes ao processo.

Questão 16: Para aumentar a confiabilidade das demonstrações contábeis seria necessário exigir parecer de auditoria nessa etapa da licitação.

Gráfico 14 - Parecer de auditoria na fase de qualificação

Para aumentar a confiabilidade das demonstrações contábeis seria necessário exigir parecer de auditoria nessa etapa da licitação.

38 respostas



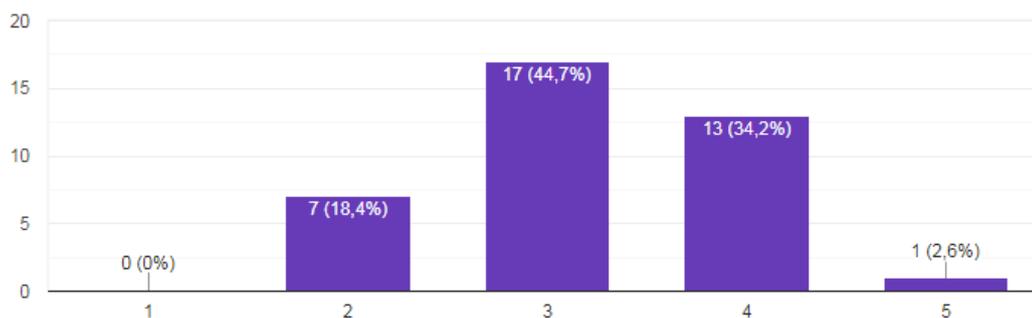
Essa questão apresentou opiniões divididas com 42,1% a discordar, e 44,7% a concordar. Pressupõe-se que tal resultado se deve à duas perspectivas: aos que concordam o parecer de auditoria demonstrará o nível de asseguuração das demonstrações e contribuirá com a fidedignidade dos documentos. Já aos que discordam o parecer de auditoria aumentará o nível de burocracia processual, e poderá gerar morosidade ao processo de contratação.

Questão 17: As peças contábeis exigidas nessa etapa são suficientes para comprovar a saúde financeira da empresa.

Gráfico 15 - Suficiência das peças contábeis exigidas

As peças contábeis exigidas nessa etapa são suficientes para comprovar a saúde financeira da empresa.

38 respostas



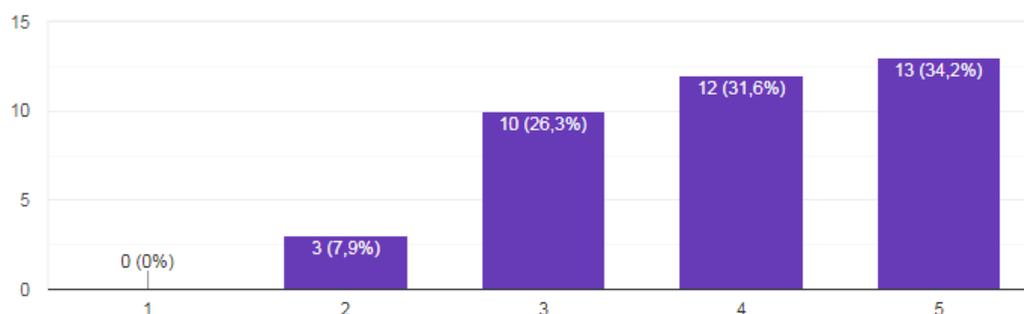
A taxa de frequência dos que discordam é 18,4% contra 36,8% dos que concordam. Portanto, a maioria dos respondentes percebem que as peças contábeis exigidas nessa etapa é o bastante para verificação da saúde financeira da empresa.

Questão 18: A análise dessa etapa não deveria se restringir à apenas 1 (um) exercício financeiro. Um comparativo entre 3 (três) exercícios à tornaria mais eficaz.

Gráfico 16 - Período de abrangência da etapa de qualificação econômico-financeira

A análise dessa etapa não deveria se restringir à apenas 1 (um) exercício financeiro. Um comparativo entre 3 (três) exercícios à tornaria mais eficaz.

38 respostas



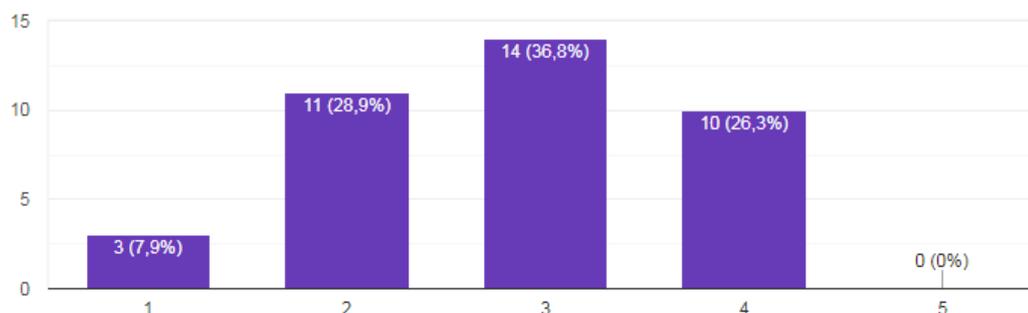
A maioria dos agentes (65,8%) percebem a necessidade de alteração do período de análise que poderia compreender pelo menos 3 (três) exercícios financeiros. Situação em que haveria número superior de indicadores para um exame mais detalhado da situação da empresa utilizando-se da análise horizontal, bem como para certificação quanto a fidedignidade da informação já que haveria um histórico de evolução patrimonial. Contudo, atualmente não é possível tal exigência por questões legais, especificamente pelo art. 31, I, da Lei de Licitações que limita a exigência de Balanço patrimonial e demonstrações ao último exercício social.

Questão 19: A administração tem condições de afirmar se os documentos contábeis apresentados são autênticos.

Gráfico 17 - Autenticidade das demonstrações contábeis

A administração tem condições de afirmar se os documentos contábeis apresentados são autênticos.

38 respostas



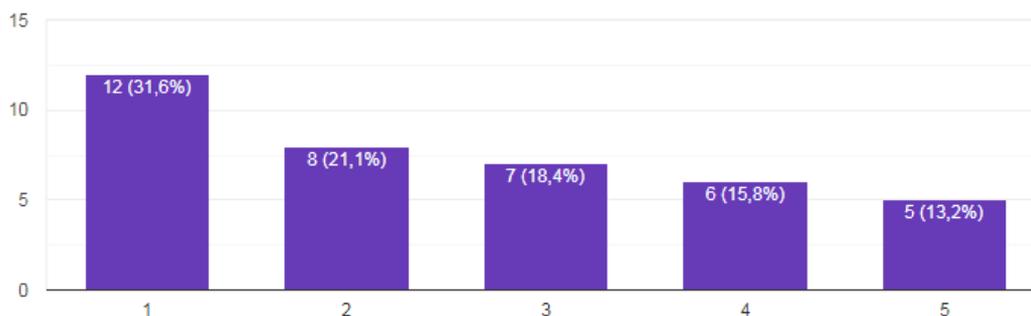
Nenhum servidor concorda totalmente com esse quesito, situação que mostra a necessidade de instituir mecanismos de conferência da autenticidade da documentação apresentada pela licitante, com vistas a conferir segurança ao processo, evitar ações fraudulentas, e mitigar riscos de inexecução contratual.

Questão 20: A exigência de qualificação econômico-financeira deveria ser restrita às contratações de grande vulto, obras, e locação de mão-de-obra.

Gráfico 18 - Limitação da etapa de qualificação econômico-financeira

A exigência de qualificação econômico-financeira deveria ser restrita às contratações de grande vulto, obras, e locação de mão-de-obra.

38 respostas



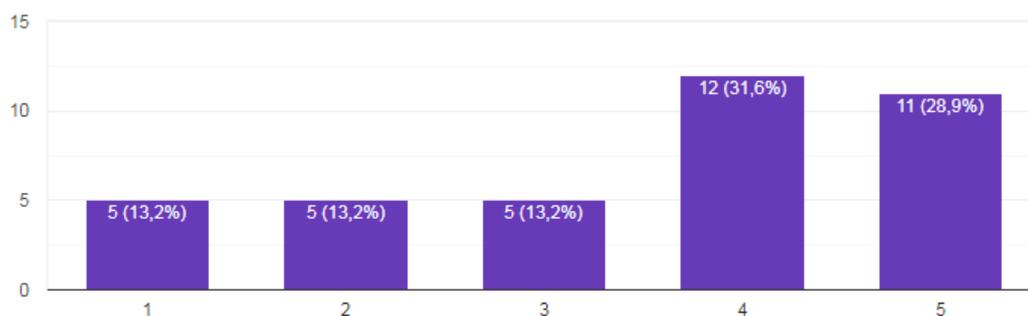
A maioria dos servidores (52,7%) discordam da limitação de exigência dessa etapa às contratações de grande vulto, obras e locação de mão-de-obra. Isso traduz que a percepção de tais servidores se resume em exigir essa qualificação às demais licitações, sem limitações. Pressupõe-se mitigar riscos de inexecução de qualquer contrato independentemente do vulto ou objeto, mesmo que se mantenha a burocracia processual.

Questão 21: A exigência de qualificação econômico-financeira deve ser obrigatória em qualquer licitação.

Gráfico 19 - Exigência de qualificação econômico-financeira

A exigência de qualificação econômico-financeira deve ser obrigatória em qualquer licitação.

38 respostas



A maioria dos servidores (60,5%) concordam com exigência de qualificação independentemente do tipo de licitação ou contratação. Pressupõe-se obter um nível de asseguração razoável quanto às condições das empresas contratadas, mesmo que seja objeto de menor complexidade.

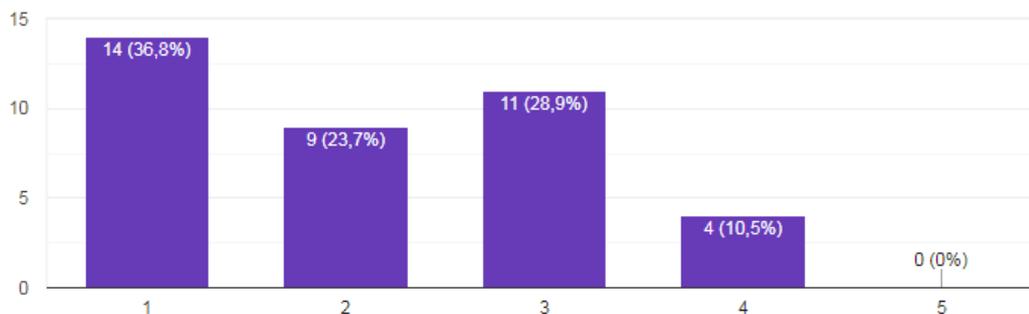
Destaca-se, porém, que a exigência de capital circulante mínimo de 16,66% do valor estimado na contratação, item integrante da fase de qualificação econômico-financeira, deve ocorrer apenas nos casos de serviços continuados com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva. Tal exigência decorre do compromisso de obrigações futuras de desembolso, e certamente comprovará as condições disponibilidade financeira para honrar os encargos do contrato nos prazos pactuados.

Questão 22: Essa etapa seria mais eficaz se o agente do IFMS fosse responsabilizado por eventual falha.

Gráfico 20 - Responsabilização do agente do IFMS

Essa etapa seria mais eficaz se o agente do IFMS fosse responsabilizado por eventual falha.

38 respostas



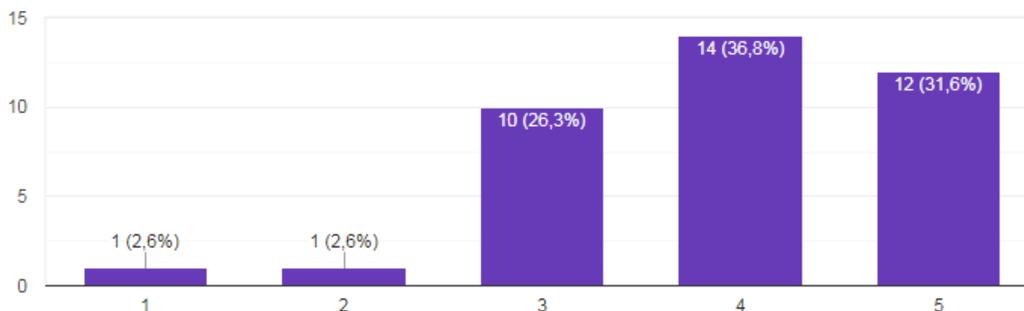
A maioria dos servidores não atribuem a eficácia dessa etapa à responsabilização do agente. Nenhum servidor concorda totalmente que se responsabilizado por eventual falha haveria melhoria ao processo.

Questão 23: Essa qualificação também deveria ser exigida no caso de prorrogações contratuais.

Gráfico 21 - Exigência de qualificação nas prorrogações contratuais

Essa qualificação também deveria ser exigida no caso de prorrogações contratuais.

38 respostas



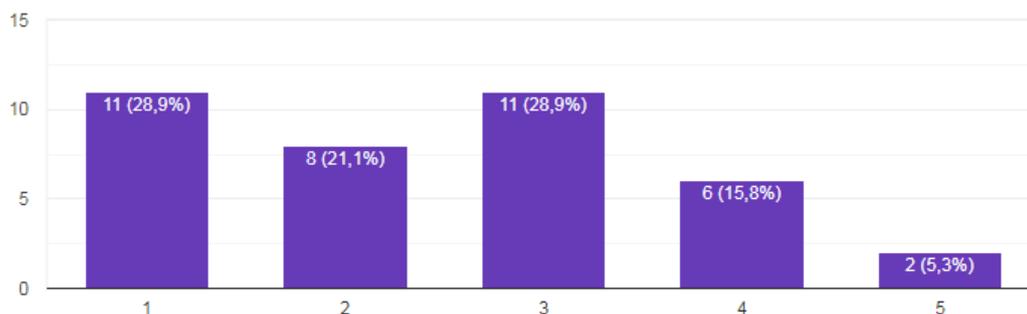
Poucos discordam, e a maioria concorda em exigir a qualificação econômico-financeira no momento da renovação dos contratos. Pressupõe-se que tal proposição se deve ao fato de ocorrer inexecuções após a prorrogação do contrato. Se constatada que a empresa estaria inabilitada por incapacidade financeira ou econômica na fase de instrução processual para renovação, a descontinuidade do fornecimento ou serviço pode ser evitada.

Questão 24: Os membros da comissão de licitação estão capacitados e realizam treinamentos com a frequência necessária.

Gráfico 22 - Capacitação da comissão de licitação

Os membros da comissão de licitação estão capacitados e realizam treinamentos com a frequência necessária.

38 respostas



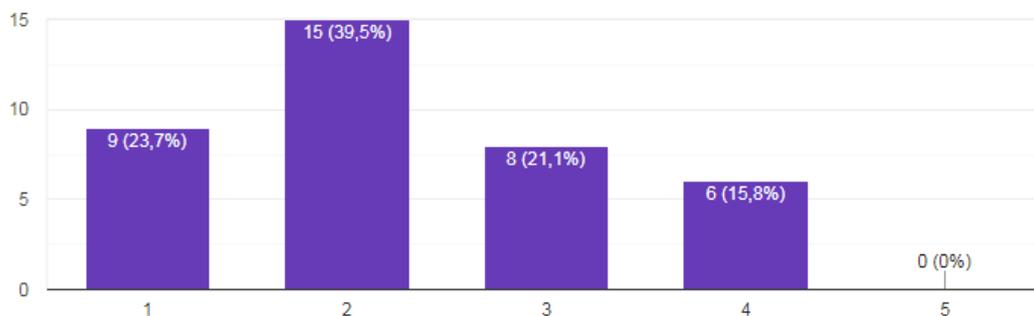
Apenas 5,3% dos servidores concordam totalmente com o quesito. Situação que mostra a necessidade da instituição expandir as ações formativas ou de capacitação relacionadas ao tema com vista a manter preparados os agentes envolvidos no processo, e eliminar ou mitigar falhas.

Questão 25: Eu me considero apto para avaliar os indicadores da etapa de qualificação econômico-financeira.

Gráfico 23 - Aptidão dos agentes do IFMS para avaliar os indicadores

Eu me considero apto para avaliar os indicadores da etapa de qualificação econômico-financeira.

38 respostas



Nenhum servidor respondente se considera totalmente apto à avaliar os indicadores da etapa de qualificação econômico-financeira. Apenas 15,8% se consideram aptos. 63,2% não se consideram aptos. Pressupõe-se a relação de tal tema com a questão anterior que versa sobre a

realização de treinamentos com a frequência necessária, ou até mesmo necessidade de incluir um profissional da ciência contábil na equipe responsável pela análise.

Esses dados traduzem informações relevantes para a instituição que precisará atribuir metas ou objetivos institucionais voltados ao tema para que se obtenha segurança nessa fase processual.

Questão 26: O que você sugere como melhoria para a etapa de qualificação econômico-financeira da licitação?

As sugestões dos respondentes foram:

- Treinamento para as comissões de licitação e participação de pelo menos um contador no processo;
- Aumentar o percentual do capital mínimo;
- Como mencionado no questionário, a ampliação dos períodos de análise dos balanços seria algo que denota uma possível maior segurança. Isso também, talvez, diminuiria a participação de empresas que são constituídas simplesmente para participar de determinados certames, se houvesse a exigência de um tempo mínimo de funcionamento da empresa para que se pudesse participar nesses eventos. Penso que a demonstração do fluxo de caixa e dados oficiais auditados externamente com informações do período de realização do certame, poderia dar um maior grau de segurança à coisa. Outra coisa seria de fato a criação de um setor responsável para analisar o fato, com servidores dedicados precipuamente à tarefa e com capacitação para tal. Essa situação não é comum no serviço público onde, via de regra, atribui-se a tarefa a servidor que já acumula outras tarefas diversas e raramente se concede capacitação para o fato. Isso acaba gerando uma pouca confiabilidade no processo. Entendemos que a simples responsabilização do servidor, sem a oferta de condições de trabalho, capacitação e remuneração adequada, seria desproporcional e incorreta;
- Maior capacitação das equipes de licitação;
- Um maior treinamento por parte dos membros da comissão de licitação, para que possam avaliar essa etapa com maior clareza e certeza;
- Equipe especializada para atuar nessa etapa do processo;
- Treinamentos frequentes para os membros da comissão de licitação;
- Capacitação para os servidores envolvidos na Comissão de Licitação, bem como aos demais servidores da Contabilidade e Auditoria do IFMS;

- Inclusão de pessoal capacitado especificamente para esta análise, como contabilistas, técnicos em contabilidade, ou servidores com cursos aprofundados específicos para a tarefa;
- A análise comparativa de três exercícios, no caso uma análise horizontal, onde será possível saber se houve crescimento e a situação atual do patrimônio da empresa, bem como poderá ser vislumbrada uma tendência futura de sua situação econômico-financeira. Contudo, para adoção de outros índices estes devem ser compatíveis com o objeto da licitação a fim de não comprometer a competitividade do certame e com a devida justificativa para sua adoção com vistas a resguardar o interesse da administração, especialmente em contratações de grande vulto;
- Capacitar mais servidores para realizar essa avaliação;
- Primeiramente os documentos apresentados pela empresa deveriam ser entregues juntamente com um Relatório de Auditoria Externa e Independente informando que os documentos representam a realidade. A análise de mais índices também aumentaria a confiabilidade e evitaria mais riscos;
- Analisar o histórico como fator de relevância no sentido de cumprimento das obrigações assumidas;
- Treinamento da equipe de licitação e Diretores de administração;
- Centralizar a equipe de gestão de contrato na Reitoria, que deve ser formado por servidores correlatos ao objeto a ser contratado, sendo que ao iniciar nesta atividade devem ser capacitados previamente e os demais passarem por reciclagem, inclusive a comissão de licitação;
- Avaliação de novos índices comparativos. Verificação da necessidade de qualificação para contratações de pequeno vulto;
- Que um contabilista ou contador faça parte da equipe de licitação;
- Participação de mais agentes, *double check*, capacitação para melhor interpretação dos índices;
- Melhorias nos processos de contratação e fiscalização, por meio de treinamentos para as equipes que participam nos processos licitatórios para que possam ser evitados prejuízos à administração pública;
- Treinamentos;
- Colocar sempre um contador do campus juntamente com a equipe de apoio para averiguação desta etapa;

- Nunca atuei em processo de licitação para sugerir melhoria, mas acredito que a constante capacitação das pessoas envolvidas no processo seria válida;
- A participação de agentes com conhecimento técnico para análise, pois os membros da equipe de licitação, muitas vezes, não possuem condições de realizar a análise e nem treinamento adequado;
 - Auxílio de contador para análise;
 - Capacitação dos envolvidos;
 - As práticas das empresas contratadas em processos já finalizados.

Algumas sugestões vão de encontro aos resultados do questionário como as propostas relacionadas a expansão dos treinamentos ou capacitações; ampliação do período de análise; auditoria nos dados oficiais; adoção de outros índices; e participação de um contabilista no processo.

Outras sugestões não previstas no questionário foram realizadas, como o aumento do percentual do capital mínimo; exigência de demonstração do fluxo de caixa; criação de setor responsável ou equipe especializada; análise do histórico como fator de relevância no sentido de cumprimento das obrigações assumidas; centralização da equipe de gestão; e *double check*.

20.1 Sugestões de Melhoria

A partir dos diferentes entendimentos acerca do processo por parte de cada servidor participante, e da identificação de possíveis falhas da administração, espera-se mitigar os riscos que levam à descontinuidade dos contratos administrativos com a adoção das seguintes ações:

- Atualização dos instrumentos normativos que orientam as contratações públicas especificamente quanto ao nível de detalhamento das ações a serem desenvolvidas para verificação da qualificação econômico-financeira da licitante;
- Exigência de manifestação técnica emitida por profissional de contabilidade ou equipe especializada, com *double check*, inclusive nos casos de prorrogação contratual;
- Utilização de modelo de planilha eletrônica para cálculo e análise dos indicadores;
- Exigência de índices mínimos de endividamento;
- Revisão ou ampliação dos percentuais de lucro nas planilhas de custos e formação de preços destinadas à obtenção do valor de referência para contratação de serviço continuado ou com dedicação exclusiva de mão-de-obra, a fim de ampliar a competitividade no

certame e conceder margem de segurança econômica à empresa contratada em razão das oscilações de preço de mercado;

- Revisão ou aumento do percentual de exigência de patrimônio líquido de 10% para no mínimo 20% do valor da contratação para os casos de serviço continuado ou com dedicação exclusiva de mão-de-obra;

- Revisão ou aumento do índice mínimo exigido para liquidez corrente de 1 para 1,2 nos casos de serviço continuado ou com dedicação de mão-de-obra exclusiva;

- Participação de um contabilista na análise das demonstrações contábeis e nos indicadores a fim de revisar os cálculos e mitigar possíveis riscos;

- Exigência de parecer de auditoria como documento obrigatório para se obter um nível de asseguarção razoável quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis;

- Exigência das demonstrações contábeis dos três últimos exercícios financeiros para fins de certificação da evolução patrimonial, e a manutenção do cálculo dos indicadores com base no último exercício social;

- Instituição de mecanismos para verificação da autenticidade da documentação apresentada com vista a conferir segurança ao processo;

- Exigência de qualificação econômico-financeira quando da prorrogação dos contratos administrativos;

- Expansão as ações formativas ou de capacitação relacionadas ao tema no âmbito do IFMS, com vistas a manterem preparados os agentes envolvidos no processo.

- Uniformização dos procedimentos em todas as unidades do IFMS, com a participação de um contabilista na etapa a fim de aprimorar os mecanismos de avaliação dos documentos.

A manutenção da boa condição econômico-financeira é essencial para as empresas se manterem em funcionamento no mercado além de permitir o seu desenvolvimento, inclusive sua habilitação para contratar com a administração pública e fornecer bens ou prestar serviços com regularidade no cumprimento das obrigações pactuadas. Pois, diferente de um contrato entre particulares, o contrato administrativo possui cláusulas fixadas pela administração cabendo ao particular aceitar as condições impostas. Nessas condições, especialmente pelo reconhecimento do princípio da continuidade do serviço público e por atender necessidades coletivas, a administração deve realizar procedimentos administrativos com vistas a evitar a interrupção do fornecimento ou a descontinuidade do contrato.

A etapa de qualificação econômico-financeira promete comprovar a boa situação financeira da empresa por meio de análise das demonstrações contábeis, como balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, certidões negativas, garantias, e cálculo de índices ou indicadores que certifiquem níveis mínimos de liquidez, solvência, capital circulante líquido, e patrimônio líquido.

No âmbito do IFMS, a partir dos resultados da pesquisa, verificou-se que não há uniformização das equipes e dos procedimentos vez que há contabilistas que participam do processo e outros não, o que pode ser caracterizado como uma das fragilidades da etapa, uma vez que os dados obtidos permitiram atribuir casos de rescisão contratual à incapacidade econômico-financeira das empresas.

Os resultados da pesquisa permitiram compreender diferentes entendimentos quanto aos procedimentos da referida fase processual, a partir do tratamento dos dados obtidos, especialmente por auxiliar na identificação de possíveis falhas da administração. Fato que corrobora para o aprimoramento dos mecanismos de execução, e podem evitar a interrupção dos serviços, e até mesmo prejuízos à administração e a terceiros.

Os resultados apontam para possíveis melhorias desde que adotadas ações de adequação ou aprimoramento dos procedimentos inerentes à etapa, como a participação de profissional de contabilidade ou equipe especializada nas manifestações técnicas, exigência de parecer de auditoria para aumentar a confiabilidade das informações, e até mesmo revisão dos índices da análise das demonstrações contábeis. Além da necessidade de atualização dos instrumentos normativos que orientam tal atividade com a revisão de exigências ou incremento no nível de detalhamento dos procedimentos.

Possíveis fragilidades poderiam ser sanadas com a instituição de mecanismos para certificação de autenticidade dos documentos e incremento da segurança processual, a elevar o

grau de atenção nesses atos com a expansão de ações de treinamento dos agentes a fim de torná-los mais capacitados.

20.2 Limitações e perspectivas futuras de investigação

As amostras obtidas podem não ter nível razoável de precisão em razão da pluralidade de áreas envolvidas, vez que algumas questões abrangem conhecimentos e experiências em diferentes áreas como licitações, contratações públicas, contabilidade, e funcionamento da instituição. Pode-se atribuir também a taxa de abstenção nesse caso ao conhecimento ou experiência do agente.

Algumas proposições dependem de órgãos ou entidades superiores para que sejam implementadas, especialmente as questões que envolvem procedimentos previstos em lei, como a exigência de índices mínimos de endividamento; a revisão ou aumento do percentual de exigência de patrimônio líquido de 10% para no mínimo 20% do valor da contratação para os casos de serviço continuado ou com dedicação exclusiva de mão-de-obra; e a exigência de parecer de auditoria como documento obrigatório para se obter um nível de asseguarção razoável quanto à confiabilidade das demonstrações contábeis.

Outras ações caberiam ao próprio poder executivo, como é o caso da atualização dos instrumentos normativos que orientam as contratações públicas especificamente quanto ao nível de detalhamento das ações a serem desenvolvidas para verificação da qualificação econômico-financeira da licitante; a revisão ou aumento do índice mínimo exigido para liquidez corrente; e a exigência de manifestação técnica emitida por profissional de contabilidade ou equipe especializada.

Não menos importante, e talvez com menor limitação, seriam as ações da instituição voltadas ao treinamento e capacitação dos agentes para aprimoramento ou constituição de equipe especializada.

Especialmente as soluções propostas quanto à exigência de novos índices, a revisão dos indicadores já utilizados, bem como o aumento de patrimônio líquido mínimo, e a exigência de parecer de auditoria, precisam ter seus estudos aprofundados, ou práticas testadas para comprovação de eficácia, visto que neste estudo não houve exame ou testes dessas proposições.

O incremento de novos índices, especialmente os índices de rentabilidade ou lucratividade permitiriam aumentar o nível de segurança quanto à capacidade da empresa em se manter no mercado, contudo tal exigência pode comprometer a competitividade do certame e vir a ferir o princípio da isonomia na fase de habilitação se aplicado de modo a conceder

vantagens a empresa com maior lucratividade. Situação que requer uma análise detalhada quanto ao equilíbrio entre o nível de exigência e a igualdade de condições dos licitantes.

É possível aprofundar este estudo a fim de associar as causas de descontinuidade a partir da análise individual de cada contrato descontinuado no IFMS, com a avaliação da etapa de qualificação econômico-financeira da licitação que deu origem ao ajuste, e o tratamento das fragilidades identificadas no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, F. D. M. (2015). Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil. São Paulo: Quartier Latin;
- Araújo, L. A. D.; Nunes Júnior, V. S. (2004). Curso de direito constitucional. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva;
- Araújo, I. P. S.; Arruda, D. G.; Barretto, P. H. T; (2009). O Essencial da Contabilidade Pública, São Paulo: Saraiva;
- Azzolin, J. L. (2012). Análise das demonstrações contábeis. Curitiba: IESDE Brasil S.A;
- Bastos, C. R. (1996). Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva;
- Braga, H. R. (2012). Demonstrações contábeis: estrutura, análise e interpretação. São Paulo: Atlas;
- Brasil. (1964). Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm> acesso em 14 de setembro de 2020;
- Brasil. (1967). Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> acesso em 07 de agosto de 2020;
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF. Senado. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> acesso em 02 de agosto de 2020;
- Brasil. (1990). Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> acesso em 10 de setembro de 2020;
- Brasil. (1993). Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. 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 12 de setembro de 2020;
- Brasil. (2000). Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> acesso em 05 de setembro de 2020;
- Brasil. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm> acesso em 16 de setembro de 2020;

- Brasil. (2005). 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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> acesso em 05 de setembro de 2020;
- Brasil. (2017). Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783> acesso em 20 de setembro de 2020;
- Brasil. (2018). Decreto nº 9.412 de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm> acesso em 05 de setembro de 2020;
- Brasil. (2018). Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018. Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12186346/do1-2018-04-27-instrucao-normativa-n-3-de-26-de-abril-de-2018-12186342> acesso em 21 de setembro de 2020;
- Conselho Federal de Contabilidade (2012). CFC. NBC T 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/Default.aspx>> acesso em 15 de setembro de 2020;
- Costa, E. V. (1999). Da monarquia à república: momentos decisivos – 6.ed. – São Paulo: Fundação Editora da UNESP;
- Di Pietro, M. S. Z. (2002). Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas;
- Di Pietro, M. S. Z. (2008). Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas;
- Di Pietro, M. S. Z. (2012). Direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas;
- Di Pietro, M. S. Z. (2014). Direito administrativo. 25. ed São Paulo: Atlas;
- Di Pietro, M. S. Z. (2017). Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas;
- Fenili, R. (2016). Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas. Niterói: Impetus;
- Filho, J. S. C. (2001). Manual de Direito Administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris;
- Filho, J. S. C. (2010). Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris;
- Filho, J. S. C. (2017). Manual de direito administrativo. 26. ed. rev. amplo. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris;
- Filho, M. J. (2010). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética;

- Filho, M. J. (2014). Comentários à lei de licitações e contratos. 16ª. Edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais;
- Fuhrer, M. C. A.; Fuhrer, M. R. E. (2012). Resumo de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores;
- Furtado, L. R. (2007). Curso de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum;
- Gil, A. C. (2008). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. (2008) 6. Edição. São Paulo: Atlas;
- Gil, A. C. (2010). Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas;
- Gitman, L. J. (1997). Princípios de administração financeira. 7ªed. São Paulo: Harbra;
- IFMS. (2018). Plano de Desenvolvimento Institucional. Disponível em <<https://www.ifms.edu.br/centrais-de-conteudo/documentos-institucionais/planos/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi-2019-2023.pdf>> acesso em 15 de outubro de 2020;
- Iudícibus, S. (2010). Análise de Balanços. São Paulo: Atlas;
- Marconi, M. A. L.; Maria. E. (2010). Fundamentos da Metodologia Científica. 7. edição. São Paulo: Atlas;
- Marinela, F. (2010). Direito Administrativo. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus;
- Martins, E. (2008). Contabilidade de Custos, São Paulo: Atlas;
- Meirelles, H. L. (1989). Direito Administrativo Brasileiro. 14. ed. São Paulo: RT;
- Meirelles, H. L. (2004). Direito Administrativo Brasileiro. 29ª edição. São Paulo. Malheiros;
- Meirelles, H. L. (2005). Direito Administrativo Brasileiro. 31ª edição. São Paulo: Malheiros;
- Meirelles, H. L. (2009). Direito Administrativo Brasileiro. 35ª edição. São Paulo: Malheiros;
- Meirelles, H. L. (2012). Direito administrativo brasileiro. 38ª edição. São Paulo: Malheiros;
- Mello, C, A, B. (1990). Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. 1ª edição. São Paulo. RT;
- Mello, C, A, B. (2014). Curso de Direito Administrativo. 10ª edição. São Paulo. Malheiros;
- Moraes, A. (2003). Direito Constitucional, 13ª edição. São Paulo. Atlas;
- Motta, C. P. C. (2002). Eficácia nas licitações e contratos. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey;
- Motta, P. R. (1994). Participation and administrative decentralization: lessons from Brazilian experiences. *Brazilian Journal of Public Administration*, 1994. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8601>> acesso em 16 de outubro de 2020;

- Osório, F. M. (1998). *Improbidade Administrativa*. 2 ed., Porto Alegre: Síntese;
- Padoveze, C. L. (2010). *Contabilidade gerencial: um enfoque em sistema de informação contábil*. São Paulo: Atlas;
- Peixoto, A. M. (2010). Índices de liquidez ou endividamento para fins de análise do balanço. Portal de Licitação, Disponível em: <<http://www.portaldelicitacao.com.br/site/questoes-sobre-licitacoes/indices-de-liquidez-ou-endividamento-para-fins-de-analise-do-balanco/>>. Acesso em 28 outubro 2020;
- Pereira, A. G. (2018). *Análise das demonstrações contábeis*. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância;
- Pereira, L. C. G. B. (2001). *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. S. Paulo: Cia. Das Letras;
- Piscitelli, R. B. (2012). *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas;
- Schier, A. C. R. (2010). O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coords.). *Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum;
- Schier, P. R. (2010). Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. 3. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris;
- Secretaria Do Tesouro Nacional. (2016). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 7ª Edição*. 2016. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcas>> acesso em 10 de de setembro de 2020;
- Senado Federal. (2017). *Licitações, contratos e convênios públicos*. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas;
- Silva, J. P. (2004). *Análise financeira das empresas*. 6. ed. São Paulo:Atlas;
- Stepan, A.; Skach, C. (1993). *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism*. *World Politics*, vol. 46;
- TCU. (2008). Acórdão nº 2.882/2008 - Plenário. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-37036/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse> acesso em 12 de novembro de 2020;
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas;
- Wambier, L. R. (2006). *Curso de processo civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais;

Yin, R. K. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman;

Zanella, L. C. H. (2009). Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento em Ciências da Administração (UFSC), Brasília: CAPES/UAB.

Apêndice I – Modelo de planilha eletrônica para cálculo dos indicadores

Qualificação econômico-financeira			
Licitante:	Nome da empresa		
Ativo Circulante	0,00	Passivo Circulante	0,00
Ativo Não Circulante	0,00	Passivo Não Circulante	0,00
Realizável a Longo Prazo	0,00	Patrimônio Líquido	0,00
Ativo Total	0,00	Passivo Total	0,00
Índices calculados:		Referência:	
Liquidez Corrente		> 1	Superior a 1 – conf. IN 05/2017
Liquidez Geral		> 1	Superior a 1 – conf. IN 05/2017
Solvência Geral		> 1	Superior a 1 – conf. IN 05/2017
Capital Circulante Líquido	0,00	> 0,00	> 16,66% x valor contratação
Patrimônio Líquido	0,00	> 0,00	> 10,00% x valor contratação
Valor de contratos firmados:	0,00	= 0,00	Valor da Receita na DRE (+-10%)
1/12 (um doze avos):	0,00	< 0,00	Menor que Patrimônio Líquido
Receita Bruta – DRE	0,00		
		Valor estimado da contratação:	0,00