



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Leonardo da Cunha Gracioli da Silva

**Viabilidade Econômico Financeira de Projetos Aplicada à Avaliação e Mensuração
de Riscos nas Contratações Públicas**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Leonardo da Cunha Gracioli da Silva

**Viabilidade Econômico Financeira de Projetos Aplicada à Avaliação e Mensuração
de Riscos nas Contratações Públicas**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Fernanda Alves Andrade Guarido

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Leonardo da Cunha Gracioli da Silva

**Viabilidade Econômico Financeira de Projetos Aplicada à Avaliação e Mensuração
de Riscos nas Contratações Públicas**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: DD/MM/2024.

Prof. Fernanda Alves Andrade Guarido
Orientador

Prof. Dr. XXXXX
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao corpo docente da Universidade de Brasília pela oportunidade de fazer uma pós-graduação de alto nível de forma a agregar ao meu currículo mais esta experiência acadêmica como na resolução dos problemas gerenciais e sociais os quais enfrentam o setor público. Principalmente a minha orientadora Fernanda pela boa vontade em transmitir o conhecimento necessário para a conclusão deste trabalho.

O que não se conhece não pode controlar
O que não se controla não se pode mensurar
O que não se mensura não se pode gerenciar
O que não se gerencia não se pode aprimorar
(Marcos Sêmola)

RESUMO

Inicialmente, buscou-se analisar a aplicação das ferramentas de viabilidade econômico-financeira utilizadas pela literatura de finanças corporativas na mensuração de riscos nas contratações públicas. Após as verificações, optou-se por simplificar a análise devido à complexidade, que não teria aplicação prática no contexto das compras públicas, num primeiro momento, sem o aprofundamento necessário, que depende de tempo de aplicação no ambiente gerencial do setor público. Posteriormente, ao aprofundar o assunto, constatou-se que as ferramentas atuais de qualificação econômica nas licitações podem ser utilizadas com maior frequência durante a execução contratual, assim como a necessidade de particularizar a utilização dos atuais índices de liquidez, previstos em lei, por setor de atuação para a melhor visualização, de acordo com a necessidade de manutenção de caixa das empresas que participam das licitações. Verificou-se também até que ponto as leis que regem as licitações e contratos permitem maior discricionariedade e/ou vinculação em relação às análises de habilitação econômico-financeira das empresas licitantes. Este aspecto jurídico precisou ser entendido para que se pudesse avaliar o quanto o poder público pode exigir ou não das empresas, sem interferir na livre concorrência, ou seja, para não privilegiar apenas as empresas com maior capacidade de recursos e vantagens competitivas. Por fim, optou-se, pela aplicação anual dos mesmos índices de liquidez utilizados na fase de habilitação como forma de mensurar os riscos de liquidez e, nos casos de falhas contratuais recorrentes na execução, considerou-se que cabe uma avaliação extra como forma de fundamentar a decisão dos gestores sobre a continuidade ou não do contrato. Nesse sentido, o trabalho sugere que seja organizada uma comissão de fiscais, gestores de contratos e o setor jurídico da empresa para estudar e aplicar esses índices e demais instrumentos jurídicos que se mostrarem cabíveis para coibir falhas na execução contratual.

Palavras-chave: viabilidade econômico-financeira; riscos de liquidez; cumprimento contratual.

ABSTRACT

Initially, we sought to analyze the application of economic-financial viability tools used in corporate finance literature in measuring risks in public contracts. After the verifications, it was decided to simplify the analysis due to its complexity, which would not have practical application in the context of public procurement, initially, without the necessary in-depth analysis, which depends on the time of application in the public sector management environment. Subsequently, when delving deeper into the subject, it was found that current economic qualification tools in bidding can be used more frequently during contractual execution, as well as the need to particularize the use of current liquidity indices, provided for by law, by sector of action for the best visualization, according to the cash maintenance needs of the companies participating in the tenders. It was also verified to what extent the laws governing bids and contracts allow greater discretion and/or binding in relation to the analysis of the economic-financial qualification of bidding companies. This legal aspect needed to be understood so that it could be assessed how much the public authorities can or cannot demand from companies, without interfering with free competition, that is, so as not to privilege only companies with greater resource capacity and competitive advantages. Finally, it was decided to annually apply the same liquidity indices used in the qualification phase as a way of measuring liquidity risks and, in cases of recurring contractual failures in execution, it was considered that an extra assessment is appropriate as a way of support managers' decisions on whether or not to continue the contract. In this sense, the work suggests that a commission of inspectors, contract managers and the company's legal sector be organized to study and apply these indexes and other legal instruments that prove appropriate to prevent failures in contractual execution.

Palavras-chave: economic-financial viability; liquidity risks; contractual compliance.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1.	Índices de Liquidez na Mensuração de Riscos das Contratações Públicas	15
2.2.	Contexto das Análises Econômico-Financeiras nas Contratações Públicas	16
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
3.1.	Diferentes Indicadores Financeiros Utilizados no Mercado	18
3.2.	Obrigações Contratuais Estabelecidas em Lei Sobre Aptidão Econômica dos Licitantes	19
4.	RESULTADOS E ANÁLISES	19
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
	REFERÊNCIAS	22

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca demonstrar a necessidade de implementar o uso das ferramentas de análise de viabilidade econômico-financeira nas contratações públicas de serviços com emprego de mão de obra continuada. A demanda surge da necessidade dos gestores e fiscais públicos de contratos gerenciarem a execução dos serviços licitados com as empresas que no decorrer da execução apresentam dificuldades de liquidez. Além da necessidade do uso das ferramentas de análise contábil para a detecção dos índices de liquidez, esta, entendida como a “facilidade e à rapidez com que os ativos podem ser convertidos em caixa sem perda significativa de valor” Ross (2015) já existentes e amplamente estabelecidas nos processos de contratações, há também outras avaliações provenientes das finanças corporativas que podem ser usadas como forma de mensurar os riscos que comprometem a boa gestão dos contratos na administração pública. Nesse contexto, compreende-se que na fase de habilitação das empresas licitadas os órgãos e as empresas estatais podem fazer uso de mais ferramentas de avaliação. Arelado a isso, considera-se também que não só na habilitação, mas também a cada 12 (doze) meses nos quais geralmente são realizadas as repactuações e os reajustes, deve-se fazer levantamentos financeiros e contábeis para apurar possíveis riscos de baixa liquidez para saber sobre a saúde financeira das empresas que prestam serviços ao poder público.

A experiência na fiscalização de contratos de serviços continuados com alocação de mão de obra na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) tem demonstrado que num primeiro momento após ganharem a licitação as empresas conseguem cumprir as obrigações contratuais, porém com o passar do tempo diversas falhas relacionadas à falta de liquidez comprometem os pagamentos de salários e benefícios dos funcionários, assim como, o pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. Além dos atrasos, algumas empresas parcelam o pagamento do benefício de alimentação o que compromete o planejamento familiar de muitos colaboradores, uma vez que muitos terceirizados são assalariados e com o parcelamento são obrigados a comprar menos e terem que ir duas vezes ao mês fazer compras, o que aumenta os custos com transporte desses trabalhadores.

A Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133 de 1º de Abril de 2021 (Lei 14.133/21) e a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 (IN nº 05/2017) estabelecem uma série de procedimentos e regras para que os contratos tenham maior segurança jurídica e operacional para a administração pública. Porém, existem aspectos que fogem aos parâmetros estabelecidos em lei e normas e que impactam de forma negativa na gestão dos contratos. As empresas inicialmente apresentam os balanços contábeis coerentes com as exigências de liquidez

estabelecidas em edital, mas com o andamento do contrato, outras variáveis, tais como a demora da instituição pública efetuar os pagamentos, expansão da empresa assumindo compromissos contratuais com outros órgãos e a própria má gestão financeira passam a afetar o bom andamento das obrigações contratuais. Nesse contexto, as empresas passam a enfrentar dificuldades de caixa e com isso os atrasos nos pagamentos e posteriores multas provenientes desses atrasos comprometem a prestação dos serviços.

A nova lei de licitações, Lei n. 14.133/2021, não menciona de forma explícita os índices de liquidez, mas confere flexibilidade aos órgãos e entidades públicas para definir os critérios específicos de habilitação econômico-financeira adequados aos contratos em questão. Tal flexibilidade pode ser percebida no trabalho sobre Critérios Relativos à Liquidez Exigidos em Editais de Licitação no Brasil, no qual a pesquisa verificou que 40% dos editais pesquisados num total de 120 não solicitaram o cálculo de nenhum índice, desta forma, os órgãos não tiveram acesso às informações relativas à solvência das empresas e com isso, não foi possível analisar a capacidade das licitantes assumirem compromissos financeiros. Rodrigues (2017) Além de muitos órgãos e empresas públicas não utilizarem os índices mais comuns no mercado das contratações públicas, compreende-se que há outros mecanismos mais avançados utilizados para avaliar a saúde financeira das empresas, mas que ficam de fora da análise e poderiam trazer maior segurança para todos os interessados na boa condução dos contratos firmados entre a administração pública e a iniciativa privada.

Nesse sentido, busca-se identificar quais as principais ferramentas de análise de viabilidade econômica-financeira devem ser utilizadas na mensuração de risco de inexecução contratual, assim como a frequência com que se deve utilizar essas ferramentas. Para tanto, pretende-se descrever os critérios de qualificação econômico-financeira exigidos na participação em licitações de serviços continuados e a importância da aferição dos índices contábeis para execução contratual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Nova Lei de Licitações e Contratos, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, está em vigor desde 1º de abril de 2021, data de sua publicação. Esta nova lei busca facilitar os trâmites das contratações públicas e ao mesmo tempo melhorar os procedimentos de controle. Além dos procedimentos previstos para atender aos princípios constitucionais inerentes na nova lei de licitações, busca-se por meio deste trabalho

avaliar os melhores índices para mensurar a saúde financeira das empresas que se propõem a participarem de licitações e sua posterior execução contratual, assim como rever a periodicidade que essas análises devem ocorrer para que a execução contratual se dê de forma plena. Outra norma bastante utilizada na gestão de contratos é a Instrução Normativa nº 05 de 2017, a qual dispõe de regras e diretrizes nos procedimentos de contratação.

A Lei de Licitações e Contratos e a Instrução Normativa n. 05/2017 estabelecem uma série de procedimentos e regras para que os contratos tenham maior segurança jurídica e operacional na administração pública.

Compreende-se que as contratações públicas ainda não conseguem estabelecer critérios seguros para a mensuração dos riscos de liquidez das empresas licitadas e com isso são criadas diversas dificuldades de caixa que acarretam atrasos de pagamentos e diversas irregularidades contratuais, o que gera multas e dispêndio da fiscalização para corrigir as falhas na prestação dos serviços. Nesse sentido, ao definir parâmetros mais sofisticados de avaliação de riscos de liquidez nas contratações públicas, este trabalho busca demonstrar que há soluções para serem aplicadas na gestão de contratações e fiscalizações de contratos. Inicialmente, a dificuldade de criar mecanismos de mensuração pode ser a falta de critérios definidos em lei e normas e a definição destes critérios de forma discricionária acarretaria em impedimentos não previstos em lei, que geraria descumprimentos não definidos na lei de licitação e até a impugnação de editais.

Conforme mencionado anteriormente, a falta de critérios seguros para mensuração dos riscos de liquidez pode estar na ausência de segmentação do uso dos índices de liquidez que atualmente são os mesmos para todos os tipos de licitações, o que envolve desde engenharia até a prestação de serviços de limpeza e tecnologia. Nesse sentido, considera-se a necessidade de estudos mais avançados sobre como cada setor deve ser avaliado em seus índices de liquidez, pois cada negócio tem uma necessidade de caixa diferente.

No sentido de melhor esclarecer a aferição da condição financeira da empresa, esforça-se em sequência para explicar os índices comumente usados. Conceitua-se que:

A Liquidez Corrente (LC) mostra a capacidade de pagamento da empresa no curto prazo. O índice de $LC > 1$ significa que o capital circulante líquido da empresa (CCL) será positivo, logo esta será capaz de saldar as dívidas a curto prazo:

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

A definição da Liquidez Seca (LS) exclui a os estoques dos ativos circulantes, exigindo uma capacidade mais rigorosa da capacidade de pagamento da empresa:

$$LS = \frac{\text{Ativo Circulante} - \text{Estoques} - \text{Despesas Antecipadas}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Liquidez Imediata (LI) representa quanto a empresa tem de disponibilidade de caixa para cada real de dívida que vence no curto prazo:

$$LI = \frac{\text{Disponibilidade de Caixa}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Por último, o índice de Liquidez Geral (LG), o qual mostra a capacidade de pagamento atual da empresa com relação às dívidas de longo prazo:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$$

A importância dos índices de liquidez nas licitações públicas envolve a avaliação de solvência financeira porque fornecem uma medida clara da capacidade financeira de uma empresa para honrar suas obrigações de curto prazo. Dessa forma, as entidades públicas podem mitigar os riscos de inadimplência e atrasos nos pagamentos de salários, benefícios e obrigações trabalhistas. Além da redução de riscos, a exigência de índices de liquidez aumenta a transparência no processo de licitação, que permite uma comparação objetiva entre as empresas concorrentes. Essa exigência contribui para selecionar fornecedores com saúde financeira que promovam segurança e confiança no cumprimento dos contratos. Com isso, as instituições públicas podem evitar contratações de empresas que comprometem a continuidade dos serviços devido a problemas financeiros. A sustentabilidade dos contratos depende da capacidade financeira ao longo do tempo para que as empresas possam manter suas operações sem comprometer a entrega dos serviços. A inclusão de critérios de liquidez nos editais está prevista na legislação e em normas que visam garantir maior segurança jurídica e operacional nos contratos públicos. Isso assegura que as contratações públicas sejam realizadas de maneira responsável e conforme as melhores práticas de gestão financeira. Em resumo, a exigência de

índices de liquidez nas licitações públicas é crucial para garantir a seleção de fornecedores financeiramente sólidos, reduzindo riscos e promovendo a eficiência e a sustentabilidade dos contratos públicos.

2.1. Índices de Liquidez na Mensuração de Riscos das Contratações Públicas

Os índices de liquidez desempenham um papel importante nas licitações públicas ao avaliar a capacidade financeira das empresas. Os índices permitem a avaliação da capacidade das empresas arcarem com suas obrigações econômicas e contratuais junto ao setor público. A legislação vigente expõe que os índices podem ser utilizados de forma discricionária pela administração pública. Assim, não existe obrigatoriedade em relação ao uso dos índices nas leis que regem as licitações. Porém, a Instrução Normativa Nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN 05) instituiu a obrigatoriedade nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, da seguinte forma (Anexo VII-A, item 11.1): nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

- 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);
- Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis 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;
- 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;

O item 12 do mesmo anexo VII-A ainda permite acréscimo, supressão ou adaptação dos requisitos de qualificação econômico-financeira, mediante justificativa, a depender das peculiaridades do objeto a ser licitado.

Essas exigências específicas dos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão

de obra visam assegurar que não haja riscos tanto na execução, quanto no pagamento dos direitos trabalhistas e previdenciários. Porém, a realidade na execução dos contratos com a administração pública tem demonstrado, que apesar da obrigatoriedade, diversas empresas apresentam baixa liquidez para gerenciar seus caixas e passam a receber multas e punições legais que inviabilizam a participação em novos certames públicos.

2.2. Contexto das Análises Econômico-financeiras nas Contratações Públicas

Em pesquisa apresentada no XVII Congresso Internacional de Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), identificou-se os critérios de liquidez exigidos nos editais numa amostra de 300 certames, apenas 54% exigiram o envio do Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultado do Exercício. Além disso, os demais 46% analisados não apresentaram as demonstrações contábeis do último exercício ou a certidão negativa de falência ou concordata. Outro requisito verificado na pesquisa como negligenciado pelos editais investigados informa que 49% não exigiram que o Patrimônio Líquido das empresas participantes seja de 10% do valor estimado da contratação. “Sendo que 45% deles não fizeram qualquer menção à relação entre Patrimônio Líquido e o valor do contrato” (Rodrigues et al., 2017, p. 9).

Constatou-se que pouco mais da metade dos editais cumprem as exigências da Lei 8.666/93, no que se refere à apresentação de demonstrações contábeis e estabelecimento de índices de liquidez mínimos. Nos editais com exigência de índices de liquidez corrente, liquidez seca e solvência geral, tem-se estabelecido como parâmetro que estes deveriam ser maiores que 1. No entanto, os índices médios dos setores participantes apresentam oscilações diversas, o índice de liquidez corrente, por exemplo, varia de 0,59 a 2,66, de modo que critérios rígidos (maiores que 1, por exemplo) não retrataram a realidade dos referidos setores, o que pode prejudicar a análise das demonstrações e a participação de determinadas empresas. Assim, os resultados sugerem a necessidade de maior alinhamento entre os critérios utilizados pelos licitantes e a realidade do mercado. (Rodrigues et al., 2017, p. 1)

A referida pesquisa foi realizada no ano de 2017, ou seja, sobre a vigência da Lei 8.666/93, porém, em um levantamento preliminar e informal com pregoeiros em atividade na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), constatou-se que, com a mudança para

a Lei 14.133/21, não houve alterações significativas em relação aos aspectos da habilitação econômico-financeira. O artigo 69 da lei 14.133/201 estabelece em dois incisos que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira é restrita a: (1) “balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais”, e (2) “certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante”. A lei passou a exigir o balanço patrimonial não somente do último exercício, mas dos dois últimos, o que demonstra preocupação com estabilidade e solidez da contratada. Admitiu ainda a exigência da relação de compromissos que importem a redução da capacidade econômico-financeira e também a prova de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação quando o objeto da licitação abranger compras para entrega futura, obras e serviços (art. 69, § 4º, Lei 14.133/2021). Por outro lado, a lei 14.133/2021 vedou a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade (art. 69, § 2º, Lei 14.133/2021). Porém, cabe salientar que esta análise apresenta um ótimo parâmetro para verificar a capacidade de pagamento das empresas ao observar os variados meios de mensuração de liquidez. Dessa forma, verifica-se a possibilidade de aplicação de instrumentos legais e gerenciais para a manutenção da condição de liquidez inicialmente apresentada na licitação por meio de mensurações anuais como pré-requisito à renovação dos contratos. Essa proposta visa expor que quanto maior for a liquidez dos ativos da empresa, menor é a possibilidade de ela ter dificuldades no cumprimento de obrigações de curto prazo. Desse modo, a liquidez da empresa pode ser associada à sua probabilidade de evitar problemas financeiros.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inicialmente buscou-se analisar, por meio de pesquisa bibliográfica, a complexidade das ferramentas utilizadas em grandes companhias para melhorar os procedimentos de investigação da condição econômico-financeira das empresas licitantes, porém, no decorrer da análise, avaliou-se que sob o ponto de vista de aplicação prática na administração pública, este estudo seria de maior valia se fizesse a avaliação dos atuais instrumentos legais que descrevem sobre os índices de liquidez necessários para a manutenção do caixa das empresas, assim como a sua periodicidade durante a execução contratual. A abordagem atentou-se para avaliar os requisitos vinculados e discricionários que estão envolvidos na habilitação econômica das empresas licitantes.

3.1. Diferentes Indicadores Financeiros Utilizados no Mercado

Nesta parte do trabalho serão demonstradas as principais ferramentas de gestão financeira utilizadas pelo mercado para avaliação das empresas, que não estão inseridas na habilitação nos processos licitatórios e os quais alguns são até proibidos de serem utilizados por força de lei para que a concorrência nos certames públicos não seja comprometida. Esta menção é exemplificada pela Lei 14.133/2021, que diz: é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade (Brasil, 2021, Art. 69. § 2º). Excluindo-se este fator de proibição, o primeiro parâmetro compreende a análise de insolvência que discorre sobre o Índice de Endividamento que avalia a proporção de capital de terceiros (dívidas) em relação ao capital próprio da empresa. Um índice muito alto pode indicar um risco elevado de insolvência e a Cobertura de Juros a qual mede a capacidade da empresa de pagar seus encargos financeiros com seu lucro operacional que é calculado dividindo o Lucro Antes de Juros, Impostos e Depreciação (LAJID) pelos encargos financeiros.

Em um segundo momento, observa-se o Fluxo de Caixa Operacional que examina a capacidade da empresa de gerar caixa a partir de suas operações principais, o que é crucial para sustentar suas atividades e pagar salários de mão de obra dedicada. Esta métrica financeira permite avaliar a capacidade de geração de caixa excluindo-se as aplicações financeiras e concentrando-se somente nas operações relacionadas à atividade fim da empresa. O Fluxo de Caixa é um bom indicador para entender o resultado das empresas pela sua produção e/ou prestação de serviços e permite a identificação de possíveis maquiagens financeiras provenientes de outras atividades que possam estar gerando uma falsa sustentabilidade financeira. O exemplo do que foi mencionado foi o caso da empresa Sadia, segundo a Capital Aberto (2012), a empresa utilizava recursos provenientes de aplicações financeiras em seus balanços para demonstrar bons resultados ao mercado, porém, segundo especialistas da área de finanças, os investidores que não focaram os seus olhares para o Fluxo de Caixa das empresas não conseguiram identificar essa estrutura financeira e posteriormente a empresa teve que ser adquirida por outro grupo empresarial após os negócios financeiros falharem e a capacidade de geração de receitas por meio da produção também apresentar baixos resultados. O conceito descrito é a Cobertura de Serviço da Dívida que conceitualmente mede a capacidade da empresa de pagar sua dívida com o fluxo de caixa gerado pelas operações.

Outras formas de avaliação constituem-se na análise de indicadores de atividade a qual há a Rotação de Ativos que avalia a eficiência da empresa em utilizar seus ativos para gerar receita e o Período Médio de Recebimento que mensura o tempo médio que a empresa leva para receber pagamentos de seus clientes, influenciando diretamente sua liquidez. Neste ponto, cabe

salientar os prazos mais longos de pagamento que o setor público tem por lei e que em muitos casos comprometem a capacidade de gerar caixa para cumprimento das obrigações das empresas.

3.2. Obrigações Contratuais Estabelecidas em Lei Sobre a Aptidão Econômica dos Licitantes

A Lei 14.133/2021 estabelece que o licitante deverá cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, assim como na Lei das Estatais 13.303/2016 impõe: a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas no curso do procedimento licitatório. (Brasil, 2016, Art. 68, IX). Neste sentido, compreende-se que a justificativa legal para o endurecimento da fiscalização a respeito do aumento da frequência de pedidos em relação às informações financeiras das empresas licitadas, a princípio, tem respaldo jurídico.

Não se quer, no entanto, contrariar o que diz o artigo 69, *caput*, da lei 14.133/2021, que estabelece que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices previstos no edital, justificados no processo licitatório e que eles se limitam ao constante na própria lei 14.133/21. O que se quer explicar é que as exigências têm limites, mas que estes limites são os da segurança da contratação, são os da permanência da contratação, equanto ela durar.

Com isso, cabe avaliar a forma e em qual amplitude se aplicará a cobrança de maior transparência dos dados financeiros para avaliação dos índices de maior interesse público nas contratações.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A pesquisa teórica e de campo permitiu visualizar que são diversas metodologias utilizadas nas finanças corporativas que mensuram diversas faces de uma empresa, porém, a média das empresas que prestam serviços para a administração pública são de porte menor se comparado com os exemplos demonstrados na literatura financeira.

A qualificação econômico-financeira não é, no campo das licitações, um conceito absoluto. É relativo ao vulto dos investimentos e despesas necessários à execução da

prestação. A qualificação econômico-financeira poderá ser apurada em função de cada caso. Não é possível supor que a “qualificação econômico-financeira” para executar uma hidrelétrica seja idêntica àquela exigida para fornecer bens de pequeno valor. Mesmo nos casos em que não se configurarem presentes os requisitos de capital social ou patrimônio líquido mínimos, será possível estabelecer regras acerca da qualificação econômico-financeira. (Justen, 2020, pág 882.)

Dessa forma, compreende-se que para simplificar o estudo em questão e elaborar uma proposta razoavelmente aplicável à administração pública, considera-se que a utilização dos mecanismos já existentes, os índices de liquidez, durante o período de execução contratual, podem melhorar a capacidade de fiscalização dos órgãos e empresas públicas, assim como, incentivar as empresas licitantes a tomarem decisões mais assertivas que levem em conta a sua capacidade de liquidez perante seus clientes.

Num primeiro momento deste estudo, considerou-se que o processo dependia de um aumento na complexidade das análises financeiras para que os objetivos de melhor mensuração pudessem ser encontrados e posteriormente beneficiar as fiscalizações e os gestores de contratos com o aumento da exigência de parâmetros econômicos financeiros. Porém, formou-se o entendimento de que utilizar os critérios de habilitação econômico-financeira durante a execução contratual poderá contribuir para que o licitante tenha consciência dos riscos de ter o contrato rescindido de forma unilateral pelo descumprimento de manutenção dos índices de liquidez necessários ao que foi determinado durante a habilitação. Desta forma, acredita-se que a fiscalização poderia fazer uma verificação anual, porém, caso a empresa esteja apresentando falhas constantes de execução contratual a averiguação deve-se ser semestral e até mesmo com um prazo reduzido, de acordo a necessidade da equipe de fiscalização, como parâmetro de monitoramento da saúde financeira da empresa e com isso mensurar possíveis riscos definidos no início deste trabalho que prejudicam tanto trabalhadores quanto o serviço público.

A respeito da complexidade da análise financeira se faz sobre a utilização dos índices já existentes como forma de simplificar os estudos de viabilidade, mas que esta utilização seja feita por setor para identificar quais os índices ideais. Neste caso, seria verificar se o número 1 (um) utilizado para o valor igual ou maior na mensuração da liquidez na fase de habilitação satisfaz as necessidades de caixa dos diversos setores que prestam serviços à administração pública. Assim, acredita-se que cada setor econômico tem suas particularidades as quais o uso de apenas um valor nos índices de liquidez Corrente, Seca e Imediata não compreendem toda a complexidade envolvida nos processos de cada setor. Nesse sentido, deve-se identificar qual é

o melhor valor a ser utilizado para garantir a capacidade de pagamento das empresas em seus diversos setores.

Em razão da vasta lista de objetos e serviços de necessidade nas contratações públicas, não se pode afirmar que prevaleça um dado índice nos certames em geral. Mas se pode contar com o respaldo legal para exigir os índices e verificar constantemente a manutenção das condições de habilitação, mesmo no curso do contrato. Ou seja, aumentar a fiscalização em contratos celebrados com a administração pública, respeitadas as diretrizes do artigo 69 da lei 14.133/21 é possível e recomendável.

Um exemplo prático são as normas criadas por órgãos e empresas públicas para complementar leis e gerar mais ferramentas jurídicas que melhor atendam a necessidade dos gestores públicos. A própria IN 05/2017 é um exemplo do afirmado. Cabe salientar que o aspecto discricionário deixado pela legislação federal permite complementar obrigações necessárias ao bom andamento da gestão pública, porém, os setores jurídicos das instituições deverão avaliar a melhor forma de utilizar esse espaço deixado pela legislação. Após o debate necessário e a instrumentalização por meio de normas, cabe aos gestores reunir as melhores práticas e levar o pleito ao legislativo por meio de propostas para mudanças naquilo que for viável para a administração pública como um todo por meio de atualizações legislativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se a necessidade de ampliar os estudos voltados para mensuração de riscos nas contratações públicas com foco na capacidade financeira das empresas prestadoras de serviços. Dentro deste contexto de estudos, observa-se que há a necessidade de uma avaliação jurídica do quanto pode-se avançar no aumento de exigências às empresas licitadas durante a execução contratual. Resumidamente, os principais pontos são: o quanto que deve-se aumentar de complexidade na análise de finanças corporativas para mensurar de forma mais eficaz a situação real do caixa das empresas e quanto a parte jurídica poderá avançar nas exigências sem o comprometimento das condições de concorrência e dados sigilosos protegidos por lei. Identificou-se que a complexidade das ferramentas de análise financeira, aquelas mencionadas anteriormente e aplicadas às grandes empresas, não se aplicam num primeiro momento nas contratações públicas devido ao contexto das licitantes. Nesse sentido, ficou evidente que o diferencial para ter efetividade, e já podendo ser implementadas na administração pública, é o uso dos atuais índices de liquidez de forma mais frequente, que pode começar por uma avaliação anual. Essa avaliação, tendo em vista que a empresa ainda não tenha apresentado atrasos e

inexecuções contratuais, pode ser implementada para evitar possíveis riscos. Logo, em relação ao uso dos índices, este trabalho conclui que num primeiro momento seja feita avaliação mais simplificada utilizando os atuais índices de Liquidez Corrente, Solvência Geral e Endividamento Total de forma preventiva anualmente nos casos em que não se apresenta problemas financeiros. Este estudo recomenda que seja feita comissões internas nos órgãos e empresa públicas, junto com o setor jurídico para viabilizarem normas de avaliação econômico-financeira que atendam as necessidades de acordo com o setor específico. Após estudos e experiências, acredita-se que com maior empenho em acompanhar a saúde financeira das empresas licitadas, pretende-se que seja elaborado um estudo mais aprofundado em âmbito jurídico e financeiro do que se pode ou não fazer para estreitar o que precisa ser cobrado das empresas sem burlar nenhuma lei ou norma que respeite a livre concorrência do mercado licitatório. Com isso, formando uma comissão interdisciplinar, pode-se criar as condições para que seja apurado de forma mais precisa as variáveis que realmente impactam na execução contratual e assim aprimorar posteriormente as normas e as leis.

REFERÊNCIAS

Bordeaux-Rêgo, R., Paulo, G. P., Spritzer, I. M., & Zotes, L. P. (2020). *Viabilidade econômico-financeira de projetos*. Rio de Janeiro: FGV.

Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos públicos. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Diário Oficial da União.

Brasil. (2016). Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Diário Oficial da União.

Brasil. (2017). Instrução Normativa 05, 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Diário Oficial da União.

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Manual de gestão de riscos do TCU*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan).

Brasil. TJDF. (2022). *Cartilha de gestão de risco nas contratações: Diretrizes para a gestão de contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*. Brasília, DF: TJDF.

Brasil. CGDF. (2023). *Guia de riscos nas contratações: Controladoria Geral do Distrito Federal*. Brasília, DF: CGDF.

Capital Aberto. (2024). O caso Sadia | Parte I: Sete erros que levaram a companhia a sucumbir no escândalo dos derivativos cambiais. Disponível em: <https://capitalaberto.com.br/nao-listavel/o-caso-sadia-parte-i/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

Gonçalves, A. C. S., & Gomes, A. M. (2023). Contabilidade como ferramenta de gestão de riscos nas aquisições públicas. *Revista GeSec*, 14.

Rodrigues, B. C., Miranda, G. J., & Lourenço, K. S. (2017). Critérios relativos à liquidez exigidos em editais de licitação no Brasil. In *XVII Congresso Internacional de Contabilidade Universidade de São Paulo*. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo.

Ross, S. A., Westerfield, R. W., & Jaffe, J. (2015). *Administração financeira* (E-book). Grupo A. ISBN 9788580554328. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580554328/>. Acesso em: 19 jun. 2024.