

# A BAIXA LEGITIMAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (QEF) PERCEBIDA PELOS STAKEHOLDERS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Rafael Borges Ribeiro<sup>1</sup>  
 Gilberto José Miranda<sup>2</sup>  
 Ricardo Rocha de Azevedo<sup>3</sup>

## Resumo:

**Objetivo:** O trabalho teve como objetivo investigar se na etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF) nas licitações públicas os stakeholders percebem a informação contábil com legitimidade para avaliar a capacidade financeira das empresas.

**Método:** Por meio da literatura de legitimidade normativa (normativity), adotando-se uma abordagem construtivista, a pesquisa apresenta uma análise qualitativa da percepção dos stakeholders sobre a legitimidade da informação contábil no processo de licitações públicas. A coleta de dados foi realizada por meio de grupos focais e entrevistas semiestruturadas com stakeholders de segmentos que atuam em diferentes etapas do processo: administração pública; empresas privadas; órgãos de controle e julgamento; e juristas do direito administrativo.

**Resultados ou Discussão:** Os resultados evidenciaram que uma baixa legitimidade da informação contábil na etapa de QEF está relacionada com fatores da própria legislação, seguida da baixa validação pelos stakeholders, reforçada pela falta de aplicação da estrutura conceitual da contabilidade. Isso faz com que a informação contábil não seja utilizada para avaliar a real capacidade econômico-financeira das empresas, tornando essa apenas uma etapa de compliance no processo.

**Contribuições:** A pesquisa aponta para o fato de que a baixa legitimidade percebida das informações contábeis é fator crucial para sua utilização cerimonial. O estudo contribui de duas formas. Primeiro, traz elementos teóricos que podem contribuir com explicações para o baixo uso das informações contábeis em processos específicos. Segundo, contribui com o processo de licitações públicas, pois a etapa de QEF tem permitido a validação de empresas sem condições econômicas suficientes.

**Palavras-chave:** Legitimidade Normativa. Informação Contábil. Stakeholders. Qualificação Econômico-Financeira. Licitações Públicas.

<sup>1</sup> rafael@ufu.br. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

<sup>2</sup> gilbertojm@ufu.br; gilbertojm@gmail.com. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, Brasil. <http://orcid.org/0000-0002-1543-611X>

<sup>3</sup> ricardo.azevedo@ufu.br. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

▪ DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2020130310>

▪ Artigo submetido em: 20/07/2020. Revisões requeridas em: 23/10/2020. Aceito em: 26/11/2020.

▪ Pesquisa financiada pelo CNPq.

## THE LOW LEGITIMACY OF ECONOMIC AND FINANCIAL QUALIFICATION (QEF) PERCEIVED BY STAKEHOLDERS IN PUBLIC BIDS

### Abstract:

**Purpose:** The objective of this work was to investigate whether, in the Economic-Financial Qualification (QEF) stage in public tenders, stakeholders perceive accounting information with legitimacy to assess companies' financial capacity.

**Method:** Through the literature of normative legitimacy (normativity), adopting a constructivist approach, a research presents a qualitative analysis of the perception of stakeholders about the legitimacy of accounting information in the public bidding process. Data collection was carried out through focus groups and semi-structured changes with stakeholders from segments that operate in different stages of the process: public administration; private companies; control and judgment bodies; and lawyers from administrative law.

**Results or Discussion:** The results showed a low legitimacy of accounting information in the QEF stage is related to factors of the legislation itself, followed by low validation by stakeholders, reinforced by the lack of application of the conceptual structure of accounting. This means that the accounting information is not used to assess the companies' real economic and financial capacity, making this just a stage of compliance in the process.

**Contributions:** Research points to the fact that the low perceived legitimacy of accounting information is a crucial factor for its ceremonial use. The study contributes in two ways. First, it brings theoretical elements that can contribute with explanations for the low use of accounting information in specific criteria. Second, it contributes to the public bidding process, as a QEF step has allowed companies to be validated without adequate conditions.

**Keywords:** Normative Legitimacy. Accounting Information. Stakeholders. Economic and Financial Qualification. Public bids.

## 1. INTRODUÇÃO

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

De modo análogo à teoria dos stakeholders, abordada por Freeman (1984) e Freeman, Phillips e Sisodia (2020), em que se incluem todas as partes que se relacionam direta ou indiretamente com as estratégias, operações e resultados da empresa (ambiente privado), este estudo parte do conceito de stakeholders aplicando-o ao contexto da administração pública, sob a mesma perspectiva tratada por Brugha, Varvasovszky e Bovaird (2005), considerando as seguintes partes interessadas: administração pública (contratante), empresas privadas (contratadas), órgãos de controle e de justiça (tribunais de contas), juristas relacionados ao direito administrativo e a sociedade em geral. Um dos riscos inerentes a esse ambiente, com diferentes atores, consiste no conflito de interesses entre as partes envolvidas (OECD, 2019).

O conflito de interesses presente nessa relação faz com que as partes envolvidas se relacionem com base em informações assimétricas. Diante disso, a administração pública, por não conhecer as empresas que pretendem negociar com ela, determina exigências de qualificação econômico-financeira (QEF) para mitigar esse efeito. Essa etapa se resume, basicamente, à exigência de demonstrações contábeis, índices econômico-financeiros e possibilidade de exigência de garantias por parte das empresas (Brasil, 1993; Brasil, 1994).

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

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

Uma das lacunas das pesquisas inerentes às licitações públicas em nível internacional consiste na falta de uma compreensão dos processos relacionados à qualificação, seleção e avaliação de fornecedores

e prestadores de serviços relacionados às instituições públicas (Patrucco, Luzzini & Ronchi, 2017). Em outras palavras, embora existam evidências da baixa qualificação econômico-financeira de entidades participantes dos processos licitatórios, conforme demonstrado anteriormente, as causas deste fenômeno ainda não estão claras, representando importantes gaps a serem preenchidas. Nesta pesquisa, busca-se projetar luz sobre a legitimidade das informações contábeis apresentadas em tais processos.

Portanto, o objetivo do presente artigo consiste em identificar a legitimidade percebida das informações contábeis utilizadas na etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF) nas contratações públicas, pela ótica dos stakeholders.

A pesquisa adota a teoria da legitimidade normativa (Franck, 1990), que discute que a legitimidade da norma não emerge de forma automática a partir de sua publicação, mas depende também de suas características internas e dos métodos pelos quais elas são formadas (Bebbington, Kirk & Larrinaga, 2012). Por sua vez, a legitimidade percebida de uma norma influencia a propensão à sua adoção pelos stakeholders.

O presente artigo parte do entendimento de que a baixa eficácia da etapa de QEF, conforme estatísticas apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2019), pode se relacionar com o não atendimento às características qualitativas das informações contábeis utilizadas nos processos, conforme preconiza a Estrutura Conceitual (CPC 00, 2019) e a literatura contábil (Martins, Diniz & Miranda, 2020). Nas relações entre empresas e acionistas, a informação contábil pode ser utilizada como instrumento relevante para a redução da assimetria informacional entre eles (Bushman & Smith, 2001; Lopes & Martins, 2005), porém, em contexto análogo, como nas contratações públicas, a informação contábil também deveria servir de subsídio informacional relevante para as partes.

Ao investigar o uso da informação contábil no processo licitatório, a pesquisa contribui com as recomendações da OECD (2019), que têm indicado aos países incentivar a promoção da eficiência ao longo de todo o ciclo de contratação pública, com o objetivo de satisfazer as necessidades da administração pública e dos seus cidadãos, assim como o desenvolvimento de ações e ferramentas para aprimorar os procedimentos de contratação pública (OCDE, 2019).

## 2. LITERATURA

### 2.1 Contexto e finalidades das licitações públicas

Do ponto de vista normativo no cenário brasileiro, a Lei de Licitações (Lei Nº 8.666/93) estabelece as normas gerais para as licitações e contratos administrativos, compreendendo obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nos três esferas administrativas (federal, estadual e municipal) (Brasil, 1993). A finalidade das licitações consiste em selecionar a contratação mais vantajosa, com respeito ao tratamento igualitário e impessoal a todos os interessados em firmar a contratação administrativa, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 1993).

Segundo Torres (2018), a Lei nº 8.666/93 representou uma evolução legislativa para a época em que foi publicada, pois além de trazer inovações sobre o tema, compatibilizou com a Constituição Federal de 1988. A referida lei foi publicada em um contexto de marcos históricos relevantes no país, em que se vivenciava um momento de volta ao regime democrático com a ascensão do primeiro presidente eleito após o regime militar, e que posteriormente ocorreu o impeachment deste presidente em função de denúncias de corrupção, sob uma atmosfera de participação popular histórica (Torres, 2018; Fiuza; Medeiros, 2013).

Nessa perspectiva, a licitação pública deve ser entendida como um processo que se estende além da assinatura do contrato e que inclui elementos jurídicos, administrativos e políticos, relacionando-se, por meios formais e informais, a vários atores do setor público e privado com objetivos de suprir as necessidades da administração pública (Roman, 2014).

Shafritz & Hyde (2017) afirmam que a contratação pública tem feito parte do desenvolvimento da administração pública e que em muitas vezes é responsável para alcançar eficiência reduzindo custos, preservando qualidade dos bens e serviços fornecidos por uma organização privada. No entanto, para que tais propósitos sejam alcançados é preciso que a etapa de QEF seja eficaz.

## 2.2 Legitimidade normativa na contabilidade

A eficácia da etapa de QEF depende, em grande parte, da legitimidade das informações contábeis que compõem os processos licitatórios, notadamente das características qualitativas fundamentais e de melhoria, que são os fundamentos da Estrutura Conceitual Básica – CPC 00 (2019).

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

A legitimidade normativa enseja concordância espontânea por parte das partes interessadas (stakeholders) e baseia-se mais nos atributos da norma, tais como, clareza e eficácia, do que na autoridade coercitiva da mesma, pois os atores acreditam que a regra surgiu e opera de acordo com princípios aceitos por eles (Franck, 1990). Além disso, há evidências, no campo normativo, de que a legitimidade se relaciona mais com a coerência de valor entre usuário e norma do que com o alinhamento da norma entre seus usuários (Azevedo & Aquino, 2019).

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

Em função do grau de aceitação ou concordância das regras por seus usuários, a legitimidade normativa pode variar em função de alguns atributos ou propriedades, tais como: (i) determinação; (ii) validação simbólica; (iii) coerência; (iv) adesão. A presença destas propriedades nas normas conduz à concordância voluntária por seus stakeholders (Franck, 1990).

A dimensão linguística da legitimidade é representada pela propriedade de determinação que se liga à ideia de clareza e especificidade textual. Já a dimensão cultural e antropológica da norma consiste na

validação simbólica, caracterizada pelo ritual e pedigree (Franck, 1990). Por exemplo, os ritos maçônicos, as tradições da sociedade americana no Capitólio, os atos da rainha da Inglaterra têm a propriedade de confirmar vínculos comuns e legitimar o próprio sistema (Franck, 1990). O pedigree, como instrumento de validação simbólica, enfatiza a trajetória histórica e social dos elementos formadores da regra, por meio do uso de símbolos. A busca da validação simbólica pelo uso do ritual e do pedigree faz parte da estratégia de legitimação de todas as comunidades, todos os sistemas de regras, que pode envolver tanto o ritual, o pedigree, ou os dois juntos, como sinais para garantir o cumprimento (Franck, 1990).

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

Assim, os atributos ou propriedades da Teoria da Legitimidade permitem entender porque em certas situações e contextos as normas não são seguidas. Esse é o caso da etapa de qualificação econômico-financeira presente nas licitações, que utiliza informações contábeis das empresas participantes. Essas devem ser pautadas conforme preconizam as normas societárias, notadamente a Estrutura Conceitual Básica – CPC 00 (2019).

Dentre os fundamentos da Estrutura Conceitual Básica – CPC 00 (2019), tanto as características qualitativas fundamentais, quanto as de melhoria definem propriedades capazes de proporcionar utilidade à informação contábil. As características fundamentais consistem na relevância e na representação fidedigna. A relevância consiste na capacidade de influenciar nas decisões tomadas pelos usuários das demonstrações financeiras, ajudando-os a avaliar o impacto de eventos passados, presentes ou futuros (Martins, Diniz & Miranda, 2020; CPC 00, 2019). Já a representação fidedigna preconiza que a demonstração contábil tem que ser completa, neutra e isenta de erro (CPC 00, 2019). Tratando-se de erro material, muito embora, a auditoria não possa garantir o cumprimento pleno das normas contábeis, informações contábeis oriundas de demonstrações financeiras auditadas têm mais confiabilidade e estão menos sujeitas a fraudes (Perera, Freitas & Imoniana, 2014).

Em relação as características qualitativas de melhoria, a comparabilidade permite que os usuários identifiquem e compreendam as similaridades dos itens e diferenças entre eles, comparando-se, no mínimo, dois itens (CPC 00, 2019). A esse respeito, a presença de notas explicativas nas demonstrações contábeis de empresas participantes de processos licitatórios poderia auxiliar os usuários no entendimento das escolhas realizadas, conforme preconiza os itens 3.2 e 3.3 do CPC 00 (2019).

A capacidade de verificação consiste em uma característica que contribui para a representação da realidade econômica da empresa de forma fidedigna, significando que diferentes observadores, conscientes e independentes, podem chegar a um acordo quanto ao retrato de uma realidade econômica em particular, de modo a satisfazer a concepção de uma representação autêntica (CPC 00, 2019). Evidências mostram que a transparência afeta significativamente e positivamente a qualidade das demonstrações contábeis (Siagian, Siregar & Rahadian, 2013). A Lei Nº 8.666/93 preconiza que a publicidade perfaz em um princípio licitatório (BRASIL, 1993), além disso, o CPC 00 (2019) afirma que a capacidade de verificação ajuda a garantir aos usuários que as informações representem de forma fidedigna os fenômenos econômicos que pretendem representar.

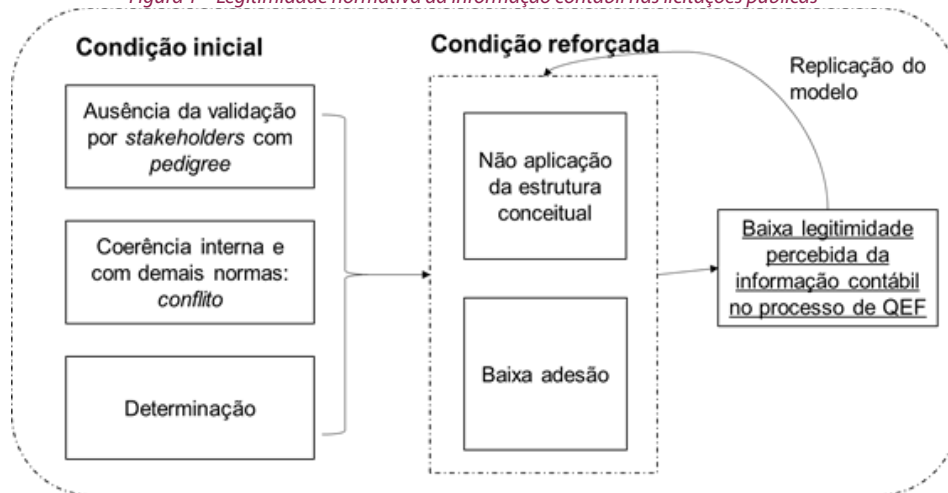
A compreensibilidade aponta que as demonstrações contábeis são elaboradas para usuários que têm compreensão satisfatória de negócios e de atividades econômicas e que revisem e analisem a informação com acurácia (CPC 00, 2019). Dias (2000) afirma que é preciso estudo, capacitação e dedicação para compreender a contabilidade, pois demanda alto nível de conhecimento técnico. Assim, entende-se que a deficiência de domínio técnico por parte do usuário da informação contábil pode se tornar uma barreira à etapa de qualificação econômico-financeira.

Com base no exposto, pode-se inferir que as demonstrações contábeis que atendem às características qualitativas da informação contábil preconizadas pelo CPC 00 (2019) tendem a apresentar maior grau de utilidade a seus usuários (CPC 00, 2019). Lopes e Martins (2005), afirmam que as demonstrações contábeis, no contexto da iniciativa privada, têm como uma de suas funções, reduzir o nível de assimetria entre empresas e acionistas. De modo análogo, supõe-se que no contexto licitatório, demonstrações contábeis úteis podem reduzir a assimetria informacional entre a administração pública e empresas privadas.

A capacidade de reduzir a assimetria, por sua vez, pode resultar em maior legitimidade à informação contábil, pois demonstrações contábeis úteis poderão ser vistas com maior credibilidade pelos stakeholders e conseqüentemente, o grau de legitimidade poderá ser maior, em função do atendimento à propriedade da Adesão pela comunidade de usuários.

A partir dos estudos das propriedades da legitimidade normativa e das características qualitativas da informação contábil presentes no CPC 00 (2019) foi desenvolvido um modelo com o objetivo de auxiliar a compreensão da baixa legitimidade da informação contábil nos processos licitatórios (Figura 1). Adota-se uma abordagem baseada na percepção e comportamento dos atores diante das exigências da etapa de QEF.

Figura 1 – Legitimidade normativa da informação contábil nas licitações públicas



Fonte: elaborada pelos autores.

O modelo proposto apresenta os fatores presentes no processo de licitações públicas que se relacionam à baixa legitimidade da informação contábil (Figura 1). A “condição inicial” do modelo é caracterizada pelos atributos presentes na etapa de QEF (legislação) que não apresentam aderência com a literatura de análise econômico-financeira. Este distanciamento é percebido pelos stakeholders executores das licitações (agentes públicos responsáveis pelas fases de elaboração de edital e tam-



bém na etapa de execução da QEF), pelos stakeholders interessados em negociar com o setor público (empresas privadas) e posteriormente pelos stakeholders responsáveis pela auditoria e fiscalização dos processos, representados pelos órgãos de controle. A abordagem de stakeholders envolvendo o contexto do setor público, também pode ser identificado no estudo de Ashayea e Iranib (2019) que analisaram criticamente, em contexto de países em desenvolvimento, os fatores que influenciam a implementação de processos eletrônicos na administração pública e os respectivos papéis das partes interessadas.

A “condição reforçada” do modelo relaciona-se ao momento da execução das licitações públicas, em que os agentes públicos, sabendo previamente da falta de aderência da norma com a literatura contábil, executam a etapa de QEF com a percepção da existência de suas fragilidades, mas que a realizam com o propósito de ensejar a conformidade processual exigida pela legislação. Esta situação resulta na baixa adesão pelos atores. Além disso, a legislação não determina que os atores que realizam a etapa de QEF sejam profissionais contábeis, fato que pode contribuir para a percepção de baixa legitimidade da informação contábil, considerando-se que a análise das demonstrações contábeis pode não ser condizente com o padrão da literatura contábil conforme preconizam Martins, Diniz e Miranda (2020).

Destaca-se que o nível de conhecimento do agente público em relação à falta de alinhamento da etapa de QEF com a literatura contábil pode variar e este fator pode influenciar no julgamento da escolha da empresa contratada.

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

### 3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O presente estudo adota uma abordagem construtivista por entender que seria a perspectiva adequada para compreender o ambiente de interação entre os diversos stakeholders que lidam com licitações públicas. A pesquisa adotou uma abordagem indutiva, que “procura desenvolver uma compreensão profunda dos fatores causais, processos, natureza, significado e / ou importância de um determinado fenômeno” (Nowell & Albrecht, 2018, p.6). Em relação à abordagem do problema, adotou-se a perspectiva qualitativa com o objetivo de compreender as percepções e comportamentos dos stakeholders, a partir das técnicas empregadas. Em todos os procedimentos adotados a preocupação com a confiabilidade das análises (trustworthiness) esteve presente, como discutido por Nowell e Albrecht (2018).

Os resultados das interpretações em uma pesquisa qualitativa dependem diretamente da seleção dos participantes, que podem contribuir para o fenômeno em análise (Patton, 2015). Assim, antes de iniciar os contatos com os participantes, definiu-se que eles deveriam ter ampla experiência em licitações e serem representantes das três esferas federativas, visto que a discussão poderia ficar mais



robusta em função das diferentes experiências dos agentes. O uso de especialistas tem sido cada vez mais utilizado em pesquisas, tais como Bogner et al., (2009) e Collins e Evans (2007).

A estratégia metodológica adotada consistiu em utilizar grupos focais (focus group) e entrevistas semiestruturadas. A realização de grupos focais se mostra adequada para um diagnóstico da percepção dos atores acerca da etapa de Qualificação Econômico-financeira (QEF). Os participantes foram selecionados por meio da amostragem de propagação geométrica, também conhecida como bola de neve (snowball) (Favero & Belfiore, 2020), em que os participantes indicaram os próximos participantes.

Para desenvolver os grupos focais, utilizou-se a técnica empregada em entrevistas semiestruturadas (Cervo & Bervian, 1983; Beuren, 2014), ou seja, abordando o grupo por meio de tópicos instigantes, e que fossem ao mesmo tempo adaptáveis de acordo com o conhecimento e perfil de cada participante. Desse modo, o objetivo central foi proporcionar insights para enriquecer a discussão e auxiliar na construção do instrumento que foi aplicado na etapa seguinte (entrevistas).

Os grupos de entrevistados foram compostos por representantes dos seguintes segmentos: (i) administração pública (contratante); (ii) empresas privadas (contratada); órgão de controle e julgamento (ministros e auditores dos tribunais de contas, juiz federal, promotores de justiça); e juristas do direito administrativo (doutrinadores e especialistas com notório saber). Assim como na etapa de grupos focais, os entrevistados desta segunda etapa (entrevistas individuais) foram convidados a partir do método de amostragem de propagação geométrica (Favero & Belfiore, 2020).

Entre participantes dos grupos focais e entrevistados, foram trinta e seis ao todo, conforme Quadro 1. Os grupos focais tiveram 8 (oito) participantes e nas entrevistas individuais foram 28 (vinte e oito). O contato com eles ocorreu por meio presencial ou por videoconferência. Quanto a três dos entrevistados, por falta de agenda, o contato se deu por escrito, via e-mail. Para estabelecer o limite de entrevistas, utilizou-se o critério de saturação teórica mencionado por Eisenhardt (1989). O Quadro 1 sintetiza a apresentação dos participantes e entrevistados e suas principais características.

*Quadro 1 – Participantes dos grupos focais e respondentes das entrevistas.*

ID	Categoria	Instituição	Cargo	Perfil/Formação.
1	Controle e Justiça	TCU	Auditor	Doutor em Contabilidade. 15 a.e.
2	Contratante	PMU	Gestor	Administração. 30 a.e. em licitações.
3	Contratante	Estado	Gestor	Direito. Especialista em Políticas Públicas. 10 a.e.
4	Controle e Justiça	TCE-MG	Auditor	Direito. Doutorando em Adm. Pública. 15 a. e.
5	Empresa	Empresa	Consultor	Consultor de Licitações. Administração. 20 a.e.
6	Empresa	Empresa	Consultor	Administração. 20 a.e. em licitações municipais.
7	Empresa	Empresa	Consultor	Administração. 15 a.e. em licitações municipais.
8	Contratante	PMRP	Diretor	Administração. 14 a.e.
9	Controle e Justiça	CGU	Auditor	Contador. Doutorando em Políticas Públicas.
10	Controle e Justiça	TCU	Auditor	Direito. Mestrando em Administração. 20 a.e.
11	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de contabilidade de grande porte.
12	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de contabilidade de médio porte.
13	Controle e Justiça	TRF	Juiz	Juiz Federal. Mestre em Direito Processual Civil.
14	Especialista	Notório saber	Jurista	Doutor em Direito. Palestrante Internacional. Escritor, Consultor, Conferencista. Ex-Conselheiro do Tribunal de Contas do DF, Procurador-geral do MP, Ex-Juiz do TRT. Consultor do Banco Mundial.

15	Especialista	Ministério da Economia	Gestor	Gestor de Sistemas do Ministério da Economia. Sistemas de Informação. 12 anos de experiência.
16	Empresa	Empresa	Consultor	Contador e Advogado. 25 anos de experiência.
17	Contratante	Secretaria da Receita Federal	Gestor	Analista Tributário da Receita Federal. Direito.
18	Contratante	Secretaria da Receita Federal	Analista	Analista Tributário da Receita Federal. Contabilidade
19	Especialista	Notório saber	Jurista	Advogado. Doutor em Direito. Colunista. Pres. da Comissão OAB. Escritor. Parecerista.
20	Controle e Justiça	TCU	Ministro	Ministro Substituto do TCU. Mestre em Direito. Ex-Conselheiro de TCE.
21	Controle e Justiça	MPE-MG	Promotor de Justiça	Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 10 anos de experiência.
22	Controle e Justiça	CODAU	Contador	Contadora de autarquia municipal situada em Minas Gerais. Advogada. Mestre em Ciências Contábeis.
23	Especialista	Notório saber	Jurista	Pós-Doutor em Direito. Palestrante. Escritor de Livros. Parecerista. 25 a.e.
24	Contratante	TRT-SE	Contador	Contador. Secretário de Controle Interno de Tribunal Federal. Palestrante. 26 a.e.
25	Contratante	IFTM	Contador	Contabilidade. 15 anos de experiência.
26	Contratante	PMU	Contador	Contabilidade. 18 anos de experiência.
27	Especialista	Notório saber	Jurista	Advogado. Mestre em Direito. Membro da Câmara Nacional de Uniformização da União. Palestrante. Escritor de Livros. Parecerista. 20 a.e.
28	Contratante	IFTM	Contador	Mestre em Administração. 20 anos de experiência.
29	Controle e Justiça	TCU	Ministro	Ministro Substituto do TCU. Mestre em Direito.
30	Empresa	Escritório de Contabilidade	Diretor	Escritório de grande porte 20 a.e.
31	Empresa	Empresa	Diretor	Diretor Comercial. Administração. 15 a.e.
32	Controle e Justiça	TCU	Assessor	Auditor do TCU. Escritor. Assessor de Ministro.
33	Contratante	IFTM	Gestor	Administração Pública. 10 anos de experiência.
34	Contratante	UFU	Gestor	Mestre. 30 a.e. Administração.
35	Contratante	Colégio Militar-MG	Gestor	Direito. Doutorando em Contabilidade. 12 a.e.
36	Contratante	Universidade de São Paulo	Contador	Doutorando em Ciências Contábeis. 10 a.e.

Legenda: TCU (Tribunal de Contas da União); IFTM (Instituto Federal do Triângulo Mineiro); TCE (Tribunal de Contas do Estado); MPE (Ministério Público do Estado de Minas Gerais); a.e. (anos de experiência); CGU (Controladoria Geral da União); PMU (Prefeitura Municipal de Uberlândia); TCE-MG (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais); PMRP (Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto); TRF (Tribunal Regional Federal); OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

Fonte: Dados da pesquisa.

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

Para a análise das entrevistas, empregou-se o método de categorização (Bardin, 2016), fundamentando-se em operações de desmembramento do texto em grupos, o que proporcionou adensamento das respostas com o encadeamento natural das quotations, buscando a homogeneidade de critérios.

Na pré-análise, observou-se que foram gravadas vinte e cinco horas de relatos, levando-se em conta os focus group e as entrevistas, sendo os áudios, posteriormente, transcritos e analisados.

As percepções (quotations) dos respondentes foram inseridas no texto de acordo com a narrativa das análises. A partir da construção e projeção do modelo teórico, realizaram-se as análises, considerando as propriedades da legitimidade normativa e as características qualitativas da informação contábil.

## 4. PERCEPÇÕES DOS STAKEHOLDERS

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

Na visão dos respondentes, a etapa de QEF apresenta ineficácia técnica que não assegura o objetivo pretendido pela administração pública, ou seja, entidades sem qualificação econômico-financeira acabam sendo aprovadas para participação no certame. São apontados diversos motivos relacionados à qualidade e quantidade das informações contábeis. O primeiro consiste na vedação da legislação no tocante à exigência de índices de lucratividade ou rentabilidade, já que nos instrumentos de previsão de insolvência, tais índices são relevantes e indispensáveis para análise da capacidade financeira das entidades (Du Jardin, 2015; Pereira & Martins, 2015; Li & Wang, 2018). Essa vedação contribui para a fragilização da etapa de QEF, na medida em que exclui parte relevante da dinâmica empresarial, a dimensão econômica, que é essencial para análise de sua liquidez.

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

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

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

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

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

Outra fragilidade do processo se relaciona ao tratamento diferenciado da legislação às Microempresas (ME) e às Empresas de Pequeno Porte (EPP) no processo de habilitação das licitações públicas (Brasil, 2006), sendo que tal benefício tem sido utilizado indevidamente.

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

Observou-se, a partir das entrevistas, que é comum que as ME e EPP que participam das licitações, utilizando-se dos benefícios da legislação, sejam “integrantes” ou oriundas de arranjos societários de empresas de porte maior. Além disso, a realidade das demonstrações contábeis desse perfil de empresas, conforme apontamentos dos stakeholders da categoria de empresas interessadas em negociadas com

o setor público (contadores dos escritórios de contabilidade terceirizados), em sua maioria, não reflete de modo fidedigno a essência das transações.

Apesar da legislação societária, das normas brasileiras de contabilidade emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e o Código Civil brasileiro (Lei Nº 10.406 de 2002) exigirem a elaboração das demonstrações contábeis, a legislação fiscal não exige que haja escrituração contábil completa para a realização dos cálculos e pagamentos dos tributos diretos, tais como o Imposto sobre a Renda (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas que optarem pelo regime tributário de Simples Nacional e Lucro Presumido. Desse modo, tornou-se uma prática comum que tais empresas (optantes pelo Simples Nacional e pelo Lucro Presumido), elaborem seus demonstrativos contábeis apenas para atender situações específicas, tais como para participar das licitações ou com objetivos de obter crédito.

A questão profissional e até ética dos profissionais que atuam no processo foi outro aspecto que emergiu nas análises das entrevistas. As licitações envolvem o profissional da contabilidade, tanto do lado das empresas que apresentam as demonstrações contábeis, quanto do lado dos órgãos contratantes, cujos profissionais necessitam do domínio de conhecimentos contábeis para analisar os demonstrativos. O trecho a seguir, extraído da fala de um contador responsável pela contabilidade de empresas participantes de licitações, apresenta uma passagem relevante:

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

Em diversas falas foi possível perceber a existência de profissionais contábeis que agem em prol de interesses de seus clientes e do seu negócio, ultrapassando os limites éticos da profissão e comprometendo as características qualitativas da informação contábil de representar fidedignamente a realidade econômica e financeira das empresas. Esse comportamento tem sido socialmente aceito, dado que não tem sofrido questionamentos ou punições, mesmo apresentando demonstrações inconsistentes para validação da empresa no processo licitatório, o que é uma clara evidência da baixa legitimidade da informação contábil, que se reproduz inclusive entre os profissionais contábeis. Esse ponto fica claro nos relatos a seguir de entrevistados de órgãos contratantes:

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

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

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

princípios de aplicação geral, visto que regras fora dos padrões geralmente aceitos não passam pelo teste de generalização coerente (Franck, 1990).

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

### **Análises a partir dos atributos da normativity e das características qualitativas de melhoria**

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

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

O trecho apresentado indica haver um questionamento em relação ao próprio conteúdo da norma. Em situações em que as exigências ou atributos internos da norma não estão conectados ou não contribuem para o cumprimento de seu propósito geral, ocorre o problema de falta de coerência interna da norma, o que prejudica a sua legitimidade (Franck, 1990). Quando a norma traz regras que não são 'aceitas', passam a ser seguidas apenas como forma de compliance da legislação, sem, necessariamente, serem utilizadas.

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

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

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

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

[...] teria que ter um sistema que permitisse visualizar os outros contratos que a empresa tem com o governo estadual ou municipal e com a iniciativa privada. Se juntar todos os contratos que a empresa tem, as vezes ela não tem capacidade financeira e técnica para tocar isso (CONTRATANTE 34).

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

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

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

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

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

Pelos relatos, foram observadas queixas excessivas dos entrevistados relacionadas à falta de investimentos em capacitação dos agentes públicos, tanto de gestores de modo geral, quanto de servidores da área de licitações, bem como também daqueles responsáveis por analisar as demonstrações contábeis.

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

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

dos órgãos contratantes e de controle. Apesar de se tratar de variáveis contingenciais, que se afastaria das discussões teóricas utilizadas na presente pesquisa, baseadas em legitimidade da norma, a baixa estruturação de equipes e recursos para o processo de avaliação da etapa de QEF serve como outra evidência para a baixa relevância percebida desse processo.

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

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

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

Verifica-se, portanto que os conhecimentos profissionais são relevantes para a realização da análise das demonstrações contábeis, conforme menciona Resolução nº 560/1983 (CFC, 1983). Além disso, a emissão de atribuição de responsabilidades por meio de parecer poderia contribuir para a eficácia do processo.

Nota-se a incoerência da etapa de QEF com normas que têm competência legal para tratar do assunto, nesse caso, as diretrizes do CFC, que determinam de quem é a atribuição de realizar a análise econômico-financeira das empresas. É importante salientar que os padrões normativos precisam ser revestidos de credibilidade por meio da conexão com outras regras para que alcancem a legitimidade junto aos stakeholders (Franck, 1990). Entretanto, nesse caso, não está ocorrendo o alinhamento com outras normas.

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

## DISCUSSÕES

Segundo o modelo teórico estabelecido, confirmou-se na condição inicial que os motivos que contribuem para que os stakeholders vejam a informação contábil com baixa legitimidade para avaliar as empresas consistem em: (i) vedação de exigências de indicadores de rentabilidade; (ii) exigência de valores padronizados para os índices contábeis sem considerar os parâmetros setoriais; (iii) falta de



mecanismos de transparência para conferir e validar as informações contábeis e contratuais das empresas; (v) possibilidade de entrega de demonstrações contábeis defasadas; (vi) ausência de auditoria nas demonstrações contábeis, fortes evidências de gerenciamento de resultados, dissimulações, erros e fraudes; (vi) baixa estrutura (capacitação e equipes) para executar as funções.

Essas constatações depreciam três propriedades intrínsecas à legitimidade normativa que se relacionam à Determinação (característica relacionada a clareza textual e especificidades da norma), a Coerência (alinhamento e conexão interna e com outras normas) e à Adesão (concordância generalizada da norma pelos stakeholders).

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

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

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

Os resultados sugerem, enfim, que as propriedades da legitimidade normativa, devam ser utilizadas como parâmetro para a construção ou determinação das exigências de qualificação econômico-financeira das empresas que pretendem se relacionar com o setor público.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo identificar a legitimidade percebida das informações contábeis utilizadas na etapa de Qualificação Econômico-Financeira (QEF) nas contratações públicas, pela ótica dos stakeholders.

A estratégia metodológica utilizada consistiu em levantar as informações (percepções) dos stakeholders de diferentes grupos por meio de técnicas de focus group e entrevistas individuais semiestruturadas.

Para a realização da análise de legitimidade da etapa de QEF pelos stakeholders, partiu-se da projeção de um modelo teórico em que se demonstra que a baixa legitimidade da informação contábil é percebida em função do não atendimento a três propriedades da legitimidade: determinação, coerência e adesão por stakeholders com pedigree que atuam com validação. Posteriormente, esta

condição é reforçada na execução da etapa de QEF em função da baixa adesão pelos usuários da norma em relação à utilidade da informação contábil, pela falta de relação com a literatura contábil e com as características qualitativas.

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

Uma das contribuições deste estudo consiste na proposição de um modelo teórico capaz de cooperar com o debate sobre melhorias na etapa de QEF, pois algumas mudanças poderiam contribuir de forma relevante para elevar a percepção de legitimidade da informação contábil, com o intuito de proporcionar melhor seleção das empresas.

A utilidade da informação contábil para o auxílio das contratações públicas no modelo atual está comprometida pelo fato de não proporcionar mitigação da assimetria informacional entre os agentes, em função do oportunismo e da racionalidade dos atores. A contabilidade oferece instrumentos para otimizar o processo, o que poderia trazer melhores resultados para as contratações públicas. Entretanto, a forma atual como a contabilidade tem sido utilizada não permite que ela essa exerça seu papel de forma plena para mitigar o eventual oportunismo das empresas, minimizando a assimetria informacional entre os agentes. Como consequência, uma empresa despreparada, que vence uma licitação e descontinua o contrato, pode causar sérios prejuízos à sociedade, tais como, a falta de merenda nas escolas, paralisação de obras públicas, custos referentes à degradação das obras, desemprego, além de riscos sociais e ambientais diversos (CNI, 2018).

A mudança do cenário atual passa pela revisão de alguns processos e normas, além da mudança de comportamento de stakeholders. Primeiro, entre as mudanças de processos e normas destaca-se: a) atribuição de responsabilidade ao profissional (contador ou não) pela emissão de pareceres sobre a situação econômico-financeira das entidades. Tais pareceres fundamentariam as análises, conferindo maior legitimidade à informação contábil; b) divulgação das demonstrações (maior transparência) para que a sociedade possa atuar como “agente fiscalizador” (controle social). A transparência, apesar de ser mencionada na lei como regra geral do setor público, ainda encontra resistência nos entendimentos dos atores relacionados ao processo; c) mudanças nas exigências legais no sentido de contemplar a possibilidade informações adicionais, como índices de rentabilidade e endividamento, além das demonstrações completas e de, pelo menos, três períodos; d) compartilhamento de informações das empresas entre os entes federativos; e) seleção e capacitação dos servidores com qualificação para a realização da análise das demonstrações.

Segundo, mudança de comportamento de stakeholders no processo. Os stakeholders que possuem mandato legal para exercer o controle sobre as informações (como os Tribunais de Contas e o Ministério Público) devem validar claramente o processo, com ações que indiquem que a avaliação das empresas é um processo socialmente importante, por trazer consequências. A validação passa pela intensificação dos controles sobre o processo de contratação dos órgãos públicos e eventos públicos temáticos. A divulgação de contratos descontinuados que decorrem de problemas na avaliação econômica das empresas que poderiam ter sido identificados também pode ajudar a reforçar a importância desse processo.

O tema é relevante, e está longe de ser resolvido. Assim, pesquisas futuras podem contribuir com as discussões de diferentes formas. Primeiro, pesquisas podem realizar análise documental dos processos licitatórios que foram descontinuados, com o intuito de verificar como ocorreu a execução da etapa

de QEF e suas possíveis relações com as propriedades da legitimidade normativa; Segundo, pesquisas podem buscar variáveis associadas com a baixa legitimidade normativa por meio da aplicação de surveys com os agentes que realizam a etapa de QEF, avaliando a propriedade de Adesão (concordância ampla do conteúdo da norma). Terceiro, pesquisas podem comparar a etapa de QEF do Brasil com o processo de avaliação de outros países, de modo a aperfeiçoar o processo e identificar novas percepções. Por fim, a percepção da equipe que atua no processo de contratação pode ser analisada por meio de abordagens qualitativas, o que pode contribuir para entender porque órgãos que possuem equipes estruturadas para exercer essa atividade podem estar homologando empresas que claramente não possuem estrutura financeira para executar o objeto que estão sendo contratadas.

## REFERÊNCIAS

Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization science*, 1(2), 177-194. <https://doi.org/10.1287/orsc.1.2.177>

Ashaye, O. R., & Irani, Z. (2019). The role of stakeholders in the effective use of e-government resources in public services. *International Journal of Information Management*, 49, 253-270.

Azevedo, R. R.; & Aquino, A. C. B. de (2019). An experimental analysis on normativity in an accountability overload context. In: European Group for Public Administration Annual Conference. Belfast, 2019. Anais... Belfast: EGPA.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. 3ª Reimpressão da 1. São Paulo: Edições, 70.

Bebbington, J., Kirk, E. A., & Larrinaga, C. (2012). The production of normativity: A comparison of reporting regimes in Spain and the UK. *Accounting, Organizations and Society*, 37(2), 78-94. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2012.01.001>

Beuren, I. M. (2014). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.

Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2009). Introduction: Expert interviews—An introduction to a new methodological debate. In *Interviewing experts* (pp. 1-13). Palgrave Macmillan, London.

Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 217-228.

BRASIL, C. C. (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002 L, 10406, 1950-1969](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L_10406_1950-1969).

\_\_\_\_\_. (2006). Lei Complementar n. 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei123\\_2006.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei123_2006.htm) Acesso em: 20 dez.2019.

\_\_\_\_\_. (2007). Lei Federal n. 11.638, de 28 de dezembro de 2007. Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11638.htm). Acesso em: 10 fev.2019.

\_\_\_\_\_. (2011). Lei Nº 12.527, DE 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o da Constituição Federal. Disponível em: [http://auriflama.sp.gov.br/files/decreto\\_7724\\_16.pdf](http://auriflama.sp.gov.br/files/decreto_7724_16.pdf). Acesso em: 20 dez.2019.

\_\_\_\_\_. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Disponível em <<HTTPS://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 mar.2018.

\_\_\_\_\_. (1994). Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências.

Brugha, R., & Varvasovszky, Z. (2000). Stakeholder analysis: a review. *Health policy and planning*, 15(3), 239-246.

Brunnée, J., & Toope, S. J. (2000). International law and constructivism: elements of an interactional theory of international law. *Colum. J. Transnat'l L.*, 39, 19.

Brusca, I., Grossi, G., & Manes-Rossi, F. (2018). Setting consolidated reporting standards for local government. *Public Money & Management*, 38(7), 483-492. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1524199>

Bushman, R. M., & Smith, A. J. (2001). Financial accounting information and corporate governance. *Journal of accounting and Economics*, 32(1-3), 237-333. [https://doi.org/10.1016/S0165-4101\(01\)00027-1](https://doi.org/10.1016/S0165-4101(01)00027-1)

Cervo, A. L.; & Bervian, P. A. (1983). *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários*. São Paulo: McGraw-Hill.

Collins, H., Evans, R., & Gorman, M. (2007). Trading zones and interactional expertise. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 38(4), 657-666.

CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis (2019). *Pronunciamento Técnico CPC 00 – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, 2019*. Disponível em <[http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/147\\_CPC00\\_R1.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/147_CPC00_R1.pdf)>. Acesso em: 20 fev.2020.

Dias, L. N., de Aquino, A. C. B., da Silva, P. B., & dos Santos Albuquerque, F. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e164383-e164383. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>

Du Jardin, P. (2015). Bankruptcy prediction using terminal failure processes. *European Journal of Operational Research*, 242(1), 286-303. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2014.09.059>

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>

Favero, L. P., & Belfiore, P. (2020). *Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel®, SPSS® e Stata®*. Elsevier Brasil.

Fiuza, E. P. S.; & Medeiros, B. A. (2013) A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado. Nota técnica IPEA, nº 8, Brasília.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International organization*, 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>

Franck, T. M., (1990). *The power of legitimacy among nations*. Oxford University Press on Demand.

Freeman, R. E. 1984. *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.

- Freeman, R. E., Phillips, R., & Sisodia, R. (2020). Tensions in stakeholder theory. *Business & Society*, 59, 213–231. doi:10.1177/0007650318773750
- Krueger, R. A. (2014). *Focus groups: A practical guide for applied research*. Sage publications.
- Li, Y., & Wang, Y. (2017). Machine learning methods of bankruptcy prediction using accounting ratios. *Open Journal of Business and Management*, 6(1), 1-20. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170404>
- Lopes, A. B., & Martins, E. (2005). *Teoria da contabilidade: uma nova abordagem*. São Paulo: Atlas.
- Martins, E., Diniz, J. A., & Miranda, G. J. (2020). *Análise avançada das demonstrações contábeis: uma abordagem crítica*. São Paulo: Atlas.
- Martins, E., & Gelbcke, E. R. (2013). *Manual de Contabilidade Societária*. Editora Atlas SA.
- Mattar, F. N. (2006). *Pesquisa de marketing-edição compacta (Vol. 5)*. Elsevier Brasil.
- McKinnon, J. (1988). Reliability and validity in field research: some strategies and tactics. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1(1), 34-54. <https://doi.org/10.1108/EUM0000000004619>.
- Nowell, B., & Albrecht, K. (2018). A Reviewer's Guide to Qualitative Rigor. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 348–363. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy052>
- OECD (2019). Organisation for Economic Cooperation and Development. Public Procurement. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/> Acesso em: 15 dez.2019.
- Parsons, T. (1960). *Structure and process in modern societies*. Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1956). Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations – I. *Administrative Science Quarterly*, v.1, p. 63–85. <https://doi.org/10.2307/2390840>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Pereira, V. S., & Martins, V. F. (2015). Estudos de previsão de falências—uma revisão das publicações internacionais e brasileiras de 1930 a 2015. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(26), 163-196. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n26p163>
- Perera, L. C. J., de Freitas, E. C., & Imoniana, J. O. (2014). Avaliação do sistema de combate às fraudes corporativas no Brasil. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 11(23), 03-30. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2014v11n23p3>
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Roman, A. V. (2014). The politics of bounded procurement: Purists, brokers and the politics-procurement dichotomy. *Journal of Public Procurement*.
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2002). Effective contract implementation and management: A preliminary model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 423-453. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003541>
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.

- Shafritz, J., & Hyde, A. (2017). *Classics of public administration*. Boston, MA: Cengage Learning.
- Siagian, F., Siregar, S. V., & Rahadian, Y. (2013). Corporate governance, reporting quality, and firm value: evidence from Indonesia. *Journal of accounting in emerging economies*. <https://doi.org/10.1108/20440831311287673>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Tackett, J., Wolf, F., & Claypool, G. (2004). Sarbanes-Oxley and audit failure. *Managerial auditing journal*.
- TCE-PB (2019). Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Painéis de Acompanhamento de Gestão. Licitantes 100% perdedores. Disponível em <<https://tce.pb.gov.br/paineis/licitantes-perdedores>>. Acesso em: 21 nov.2019.
- TCE-PE (2020). Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Institucional. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/dados-abertos>. Acesso em: 25 jan.2020.
- TCE-SP (2020). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Transparência: Painel de Obras Atrasadas ou Paralisadas. Disponível em <<https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan.2020.
- TCU (2019). Tribunal de Contas da União. Fiscalização de obras (Fiscoobras, 2019). <Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscoobras-2019> >. Acesso em: 20 dez.2019.
- TCU (2013). Tribunal de Contas da União. Processo 006.156/2011-8. Acórdão TCU Plenário AC-1214-17/13-P. Relator Aroldo Cedraz. Brasília, 22 mai.2013.
- Torres, R. C. L. (2018). *Leis de Licitações Públicas comentadas*. São Paulo: JUSPODIUM.
- Trammell, E., Abutabenjeh, S., & Dimand, A. M. (2020). A Review of Public Administration Research: Where Does Public Procurement Fit In?. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 655-667.
- Transparência Brasil (2020). Portal da Transparência. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Disponível em <<HTTPS://www.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 20 jan.2020.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. Atlas.
- Walker, H. A., & Zelditch Jr, M. (1993). Power, legitimacy, and the stability of authority: A theoretical research program. *Theoretical research programs: Studies in the growth of theory*, 364-381.