

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Filipe Saldanha

**QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM UMA PPP – UMA
ANÁLISE À LUZ DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO DA ERS-
010/RODOVIA DO PROGRESSO**

Porto Alegre

2010

Filipe Saldanha

**QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM UMA PPP – UMA
ANÁLISE À LUZ DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO DA ERS-
010/RODOVIA DO PROGRESSO**

**Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação apresentado
ao Departamento de Ciências Administrativas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em
Administração.**

Orientador: Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2010

Filipe Saldanha

**QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM UMA PPP – UMA
ANÁLISE À LUZ DA MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO DA ERS-
010/RODOVIA DO PROGRESSO**

**Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação apresentado
ao Departamento de Ciências Administrativas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do Grau de Bacharel em
Administração.**

Conceito final:

Aprovado em 10 de dezembro de 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Clézio Saldanha dos Santos - UFRGS

Prof. Jorge Luiz Passini - UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos - UFRGS

AGRADECIMENTOS

À minha amada e zelosa mãe, pelo carinho dispensado ao longo desses anos e por ter me dado força em momentos tão distintos da minha vida.

Ao meu pai, por ter me educado e ter provido, sem ressalvas, as necessidades de toda a nossa querida família.

Ao meu querido e único irmão de sangue, fonte de inspiração no que tange aos estudos e dedicação à vida acadêmica.

Aos meus avós, tanto minha avó paterna, ainda presente neste plano, quanto aos que já, mercidamente, gozam de descanso. Eles serão, para sempre, exemplos de honestidade e devoção aos princípios básicos que devem nortear uma sociedade justa.

Aos meus queridos amigos, pela compreensão ao diminuto tempo que lhes dediquei nesses últimos meses.

Ao meu orientador, Prof. Clézio Saldanha dos Santos, por sua dedicação à arte de bem ensinar e pelas valorosas sugestões ao presente trabalho.

E, sobretudo, a Deus. Apesar de não o enxergar, tenho certeza que Ele me enxergou e me guiou até aqui, proporcionando-me mais esta dádiva!

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem por objetivo, através da análise da minuta do Edital de Licitação da ERS-010/Rodovia do Progresso, primeiro projeto de uma Parceria Público-Privada no estado do Rio Grande do Sul, identificar a pertinência das exigências financeiras constantes no item “Qualificação Econômico-Financeira”. Para tanto, foram confeccionados quadros comparativos, confrontando 9 (nove) itens pré-selecionados desse capítulo com a legislação pertinente ao assunto, a saber: Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993, Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04 e Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, mais edital análogo, que é o Edital de Licitação nº 070/06 de 02/06/06, que trata da Concessão Patrocinada para a exploração da Rodovia MG-050.

Logo, cada item foi estudado separadamente, elencado em quadro comparativo com as legislações supracitadas, mais o edital de outra Parceria Público-Privada cujo objeto é o mesmo do edital em estudo, ou seja, a construção e a exploração de uma rodovia. Não obstante, procedeu-se a entrevistas junto a especialistas em gestão pública e demonstrações financeiras a fim de que, conjuntamente com a análise efetuada, fosse possível apontar observações, críticas e sugestões ao tema apresentado.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas (PPP's), Qualificação Econômico-Financeira, Edital de Licitação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro1 – Índices de Rentabilidade.....	25
Quadro 2 – Comparativo dos documentos de qualificação econômico-financeira a serem apresentados pelo licitante: balanço patrimonial e demonstrativo de resultado do exercício	38
Quadro 3 - Dos documentos de qualificação econômico-financeira a serem apresentados pelo licitante: certidão negativa de falência ou recuperação judicial ou certidão negativa de execução patrimonial.....	41
Quadro 4 – Documentação Exigida No Caso de Licitante Estar Constituído na Forma de Consórcio	44
Quadro 5 – Da comprovação, por parte dos licitantes, de que dispõem de índices contábeis mínimos como condição para a pré-qualificação.....	46
Quadro 6 - Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente às Sociedades que não sejam Instituições Financeiras.....	50
Quadro 7 - Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente para as Sociedades que Sejam Instituições Financeiras Autorizadas a Funcionar pelo Banco Central do Brasil.....	54
Quadro 8 - Dos índices aplicáveis exclusivamente às empresas/ instituições do sistema de previdência fechada privada (fundos de pensão), criadas por organizações públicas ou estatais ou por organizações privadas	57
Quadro 9 – No caso de licitante na forma de consórcio	60
Quadro 10 - Patrimônio líquido mínimo dos licitantes	62

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	DEFINIÇÃO DO TEMA DA PESQUISA	10
1.2	JUSTIFICATIVA	11
1.3	OBJETIVOS	12
2	REVISÃO TEÓRICA.....	14
2.1	DA NECESSIDADE DE PARCERIAS ENTRE O ESTADO E AGENTES PRIVADOS.....	14
2.2	ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PPP	15
2.3	CONCEITO E MODALIDADES DE PPPS	17
2.4	CONCESSÃO PATROCINADA.....	17
2.5	DISTINÇÃO ENTRE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E CONCESSÃO PATROCINADA	18
2.6	REMUNERAÇÃO	18
2.7	SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO	19
2.8	EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PPP	20
2.9	ANÁLISE DE BALANÇOS	21
2.9.1	Objetivos da Análise de Balanços.....	22
2.9.2	Técnicas de Análise	22
2.9.2.1	Análise Através de Índices.....	22
2.9.2.2	Análise Vertical e Horizontal.....	23
2.9.2.3	Análise do Capital de Giro	23
2.9.2.4	Modelos de Análise de Rentabilidade.....	24
2.9.2.5	Análise da Alavancagem Financeira.....	24
2.9.3	Análise dos Índices de Balanço.....	25
2.9.4	Principais Índices.....	26
2.9.4.1	Estrutura de Capitais.....	26
2.9.4.2	Liquidez	27
2.9.4.3	Rentabilidade	28
2.9.5	Dependência de Empréstimos Bancários e Risco	29
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30

3.1	TIPO DA PESQUISA: PESQUISA QUALITATIVA.....	30
3.2	NÍVEL DA PESQUISA: PESQUISA EXPLORATÓRIA.....	30
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS.....	31
3.3.1	Pesquisa Documental.....	31
3.3.2	Entrevista.....	32
3.4	ANÁLISE DOS DADOS	33
4	ANÁLISE ITEM-A-ITEM DO CAPÍTULO “QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA”.....	35
4.1	ITEM 14.2, ALÍNEA A). DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA A SEREM APRESENTADOS PELO LICITANTE: BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRATIVO DE RESULTADO DO EXERCÍCIO .	36
4.2	ITEM 14.2, ALÍNEA B). DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA A SEREM APRESENTADOS PELO LICITANTE: CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA OU RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU CERTIDÃO NEGATIVA DE EXECUÇÃO PATRIMONIAL.....	40
4.3	ITEM 14.2.1. DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO CASO DE LICITANTE ESTAR CONSTITUÍDO NA FORMA DE CONSÓRCIO	42
4.4	ITEM 14.3. COMPROVAÇÃO, POR PARTE DOS LICITANTES, DE QUE DISPÕEM DE ÍNDICES CONTÁBEIS MÍNIMOS COMO CONDIÇÃO PARA A PRÉ-QUALIFICAÇÃO	45
4.5	ITEM 14.3, ALÍNEA A). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE ÀS SOCIEDADES QUE NÃO SEJAM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	47
4.6	ITEM 14.3, ALÍNEA B). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE PARA AS SOCIEDADES QUE SEJAM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AUTORIZADAS A FUNCIONAR PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	52
4.7	ITEM 14.3, ALÍNEA C). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE ÀS EMPRESAS/ INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA FECHADA PRIVADA (FUNDOS DE PENSÃO), CRIADAS POR ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS OU ESTATAIS OU POR ORGANIZAÇÕES PRIVADAS	55
4.8	ITEM 14.3.3. APRESENTAÇÃO DOS ÍNDICES NO CASO DE LICITANTE NA FORMA DE CONSÓRCIO.....	58
4.9	ITEM 14.3.4. PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO DOS LICITANTES	60
4.10	ENTREVISTAS.....	64
5	CONCLUSÃO.....	69

REFERÊNCIAS75

1 INTRODUÇÃO

Dentro do estudo da Administração Pública Contemporânea um assunto tem ganhado força e sendo objeto de constante debate acerca de sua eficácia: as Parcerias Público-Privadas. Adotadas largamente ao redor do mundo, este tipo de concessão, que associa o Poder Público à iniciativa privada, encontrou seu marco regulatório no Brasil através da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde então é vista por muitos como a solução para a falta de recursos pecuniários e técnicos do Estado para suprir carências específicas - principalmente ligadas à infra-estrutura.

Não obstante, observa-se que os regimes tradicionais de concessão, permissão e autorização já demonstram certo esgotamento. O volume de investimentos que tais modelos podem atrair é insuficiente para sanar os gargalos da infra-estrutura brasileira. Somam-se a isto, as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual limita os gastos do Estado no curto prazo, e a própria Lei de Licitações, que exige o pagamento das obras no decurso de sua realização. Logo, tem-se inviabilizado a adoção de Licitação de Serviço Público para a contratação de obras públicas de grande porte.

Contudo, por serem as Parcerias Público-Privadas assunto de incipiente aplicabilidade, traz lacunas quanto à sua real abrangência e até que ponto será benéfica à sociedade sem onerar consideravelmente os cofres públicos. Há, no Brasil, vários projetos de PPP's em andamento. O primeiro projeto brasileiro foi o da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo. Adotado na modalidade de concessão patrocinada, previu-se no contrato que o parceiro privado investiria R\$ 724 milhões no fornecimento de material rodante e gestão do sistema operacional do metrô, enquanto o governo desembolsaria R\$ 1,9 bilhão na construção das obras civis da linha férrea e das estações. Após a disponibilização do serviço, o parceiro privado passa a ter direito de receber a remuneração, de duas formas: (i) tarifas pagas pelos usuários e (ii) contraprestação pecuniária paga pelo Estado, conforme o desempenho e qualidade do serviço prestado.

Na seqüência, o Estado de Minas Gerais e o Estado da Bahia anunciaram, respectivamente, a PPP da rodovia MG-050, e, a PPP do emissário submarino de esgoto. O projeto da MG-050, estruturado como concessão patrocinada, previu investimentos de R\$ 645 milhões durante o prazo de 25 anos. Já o projeto baiano, cujos investimentos totalizam R\$ 260 milhões, é uma concessão administrativa, pelo prazo de 18 anos, em que o Estado

remunerará, mensalmente, o parceiro privado pela construção e operação do sistema de disposição oceânica do esgoto.

Dúvidas à parte é fato que o Brasil necessita de investimentos em infra-estrutura com vistas a assumir seu papel de protagonista no cenário econômico global. Obras que incrementem e revitalizem a malha rodoviária, ampliação e reformas portuárias que reduzam os gargalos existentes neste setor, construção de complexos prisionais que solucionem os casos de superlotação nas casas de detenção são algumas das iminentes práticas que devem ser tomadas por um país que é alvo de crescentes investimentos estrangeiros e sediará uma Copa do Mundo daqui a quatro anos, bem como o maior evento esportivo mundial, os Jogos Olímpicos.

1.1 DEFINIÇÃO DO TEMA DA PESQUISA

No Rio Grande do Sul, o Programa de Parcerias Público-Privadas foi instituído através da Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005, a fim de implementar os empreendimentos de interesse público com a participação do setor privado. Neste caminho, foi lançada, recentemente, minuta do edital de licitação para a construção da ERS-010, a Rodovia do Progresso, via que integrará municípios da Região Metropolitana a Porto Alegre, visando desafogar o tráfego hoje existente nessa região. O tipo de PPP a ser instituído será o de concessão patrocinada, modelo que prevê, além da arrecadação de tarifas por parte do parceiro privado, a contraprestação pecuniária paga pelo agente público.

Por ser projeto pioneiro neste estado, urge uma série de questionamentos acerca do conteúdo de seu edital, com vistas a que este ofereça subsídios legais para uma justa e eficaz escolha da empresa concessionária. Dentre eles, podemos destacar as exigências financeiras previstas no capítulo “Pré-Qualificação dos Licitantes” do referido instrumento. Seriam, pois, as peças contábeis solicitadas pertinentes e/ou suficientes para uma adequada análise da solvência da empresa? Os índices financeiros mínimos exigidos no edital retratam fidedignamente a robustez financeira dela?

Todas estas questões fundem-se numa principal:

O edital de licitação da ERS-010, no que tange suas exigências financeiras, é suficientemente eficaz para aferir a situação econômico-financeira das concorrentes e

diminuir, assim, os riscos de descontinuidade de um serviço prestado em tão longo prazo?

1.2 JUSTIFICATIVA

Uma razoável resposta ao questionamento acima seria de fundamental importância, no sentido que nortearia a confecção de futuros editais e aproximaria este instrumento de um princípio previsto à Administração Pública na Constituição Federal: a eficiência.

Encontramo-nos em um momento de intensa necessidade de aportes em infraestrutura. Entretanto, alguns cuidados são essenciais para a contratação do parceiro privado em um projeto de PPP, não podendo o administrador público exquir-se de tal responsabilidade.

O presente trabalho, ao buscar respostas e consequentes alternativas para as exigências financeiras previstas no edital, servirá como mais um instrumento disponível ao legislador público a fim de que este escolha o concessionário do serviço com razoabilidade e justiça. Mesmo que o critério de decisão final ampare-se na proposta de menor contraprestação pecuniária (conforme Cap.1, item 3 do referido instrumento de licitação), há de observar-se critérios técnicos justos na fase de pré-qualificação das concorrentes.

Há não muito tempo, mais precisamente no dia 03 de abril de 2007, durante debate da Comissão Especial de Licitação e Contratos da Câmara dos Deputados, a diretora de logística do Banco do Brasil, Clara da Cunha Lopes, afirmou em audiência pública que, no caso de licitação de obras de engenharia, ainda é preciso uma análise mais detida sobre a pré-qualificação. Opinião endossada pelo então secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Rogério Santanna: “A experiência tem demonstrado que uma boa compra depende da boa especificação do edital”. No caso de obras, o secretário do SLTI disse que a fase de pré-qualificação deveria ser ampliada. Em sentido convergente, o deputado Jorginho Maluly afirmou que a pré-qualificação é fundamental para garantir a conclusão de obras licitadas. Ele lembrou que, quando fora prefeito de Mirandópolis (SP), algumas empresas ganharam licitações e depois paralisaram obras, prejudicando o município.

Portanto, julgamos que uma criteriosa análise dos licitantes na fase de pré-qualificação traria como consequência a redução de “empresas aventureiras”, ou organizações de solvência

questionável, habilitadas nos processos licitatórios desta nova modalidade de parceria na administração pública. Muitos estados da Federação ainda não implementaram projetos de Parcerias Público-Privadas, mas há muitos estudos em andamento. É necessário uma união de esforços, de diferentes setores e especialidades, a fim de tirá-los do papel e transformá-los em realidade.

Este estudo tem por finalidade, através da análise da minuta do edital de licitação da ERS-010 em confronto com a legislação vigente, literatura sobre o tema e opiniões de especialistas, oferecer subsídios ainda indisponíveis ou escassos à Administração Pública para uma adequada escolha da empresa (ou empresas, tratando-se de consórcio) que comporá a Sociedade de Propósito Específico (SPE) no que diz respeito a critérios econômico-financeiros.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo Geral

Realizar um estudo de caso, com base na minuta do Edital de Licitação da Rodovia ERS-010, com vistas a identificar a pertinência das exigências financeiras constantes no item “Qualificação Econômico-Financeira”.

Objetivos Específicos

- a) Descrever o processo de elaboração da minuta do edital de uma Parceria Público-Privada, especialmente o item “Qualificação Econômico-Financeira”;
- b) Identificar na literatura e na legislação vigente aspectos referentes a Parcerias Público-Privadas, especialmente no que tange à escolha do parceiro privado que irá compor a SPE (Sociedade de Propósito Específico) ;
- c) Analisar os documentos financeiros/contábeis requeridos no Edital em questão, comparativamente a outro análogo, a saber: o Edital de Licitação da Rodovia MG-050;

d) Com base em entrevistas com especialistas em gestão pública e no conhecimento acerca de análise de balanços e índices financeiros, apontar possíveis correções no Edital em questão.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 DA NECESSIDADE DE PARCERIAS ENTRE O ESTADO E AGENTES PRIVADOS

Antes de adentrarmos na revisão da literatura acerca de demonstrações e índices financeiros, cabe uma análise do nosso campo de estudo: as concessões públicas, em especial as Parcerias Público Privadas. Não se dispõe de amplo material concernente ao tema, visto sua relativa incipiência. Também não consideramos adequada uma longa explanação referente a Concessões, um assunto com vários desdobramentos. Logo, focaremos na contextualização do tema PPP's, desde seu histórico, internacional e nacional, modelos, a necessidade de seu regramento, até experiências contemporâneas.

É sabido que o instigador da procura por novos modelos e arranjos de prestação de serviços públicos é a necessidade de crescimento e desenvolvimento econômico. É possível destacar as condições que contribuem para que a economia de um país desenvolva-se. Vasconcellos e Troster (1996, p. 352) apresentam cinco fontes de crescimento: “aumento da força de trabalho, aumento da capacidade produtiva, melhoria na qualidade da mão-de-obra, melhoria tecnológica e eficiência organizacional”. Dessa forma, é evidente a importância da existência de uma infra-estrutura eficiente na melhoria da capacidade produtiva e, conseqüentemente, no desenvolvimento de um país.

Porter (1989) também destaca a importância da contribuição da infra-estrutura para o desenvolvimento de um país. Esse autor apresenta seu modelo “diamante”, em que os fatores determinantes da vantagem de um país em relação aos demais formam um sistema que determina a probabilidade de ele obter êxito em certas indústrias. Parte desse sistema é composta pelos fatores de produção, entre os quais se destaca a infra-estrutura, que promove condições fundamentais para que as empresas de um país tenham a possibilidade de criar e manter vantagens competitivas, isto é, a infra-estrutura exerce papel determinante para a criação de um contexto no qual as empresas de um país nascem e competem.

Apesar disso, nota-se no Brasil a existência de uma infra-estrutura precária e aquém das necessidades da sociedade. De acordo com um estudo realizado pela empresa de consultoria Mckinsey e publicada pela revista Veja (2005), existem cinco principais entraves à economia brasileira: informalidade, deficiências macroeconômicas, problemas regulatórios, má qualidade do serviço público e infra-estrutura. Esses dois últimos entraves apontados por

tal estudo estão relacionados com o tema de nosso trabalho. Segundo a pesquisa publicada, a má qualidade do serviço público associado à infra-estrutura representa cerca de 10% das barreiras ao crescimento do país.

Uma possível solução para esse problema da infra-estrutura brasileira em sido o envolvimento de entidades privadas na prestação dos serviços de utilidade pública. Conforme Shinohara e Savoia (2008), nos últimos anos, não apenas no Brasil, mas também em diversas outras economias em desenvolvimento, nota-se a intensificação do envolvimento de entidades privadas em setores costumeiramente geridos e controlados pelo Estado, seja em razão da insuficiência de recursos públicos para tais investimentos, seja pela ineficiência da administração pública dos mesmos, seja pela necessidade de desoneração do Estado de responsabilidades que não constituem sua prioridade.

2.2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PPP

A PPP surgiu na Europa, mais precisamente no Reino Unido, como resultado de uma reforma na gestão pública da prestação dos serviços de utilidade pública. Tendo em vista os crescentes déficits aliados à idéia de potencializar sinergias e economias com a utilização de *expertise* da iniciativa privada, verificou-se que a utilização desse tipo de parceria, em detrimento das formas tradicionais de contratação e prestação de serviços públicos, implicaria ganhos significativos para a sociedade em termos de qualidade dos serviços e eficiência dos recursos.

Essa reforma promovida na Inglaterra iniciou-se com um programa de incentivo ao investimento privado no setor público denominado PFI (*Private Finance Initiative*), entendido na época como uma alternativa à necessidade de investimentos, infra-estrutura e indisponibilidade de capital do Governo, haja vista que, naquele momento, a maioria das grandes companhias inglesas já havia sido privatizada durante à décadas de 1970 e 1980.

Consoante HM Treasury (2003), a PFI inicialmente implantava um modelo para serem realizadas as compras do Governo, bem como criava incentivos de suplementação tarifária nos contratos de concessões de longo prazo, com a finalidade de atrair recursos financeiros privados para o fornecimento de serviços públicos, em um ambiente de séria restrição orçamentária, denominado *Public Sector Borrowing Restrictions* (PSBR). De acordo com Barbosa e Silveira (2005), a contratação tradicional inglesa estava reduzida em razão dos

limites impostos pelo Tratado de Maastricht, o qual tinha por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona do Euro, impondo, entre outras medidas, um teto de 3% do PIB ao déficit público.

A partir de 1997, o programa inglês de parcerias foi aprofundado e renomeado *Public-Private Partnerships* (PPP). Segundo Shinohara e Savoia (2008, p. 16) seu objetivo consistia em: “...alterar a forma de contratação de serviços de utilidade pública, introduzindo uma mentalidade de compra de serviços em vez de compra de obras”.

Pasin e Borges (2003) fizeram um pequeno levantamento a respeito da experiência internacional com PPPs e afirmam que, nos países de herança anglo-saxônica, a PPP, como é compreendida no Brasil, foi percebida como um estágio intermediário entre a concessão de serviços públicos e a privatização.

Em Portugal, outro país onde observa-se muito sua utilização, o programa de PPPs foi implementado a partir de 1997, sendo aplicado em uma série de setores, como hospitalar e de transporte rodoviário e ferroviário. O programa de PPPs em Portugal iniciou-se a partir de uma decisão do Governo em promover uma alteração do papel do Estado na economia, considerando-se o elevado déficit público associado à necessidade de os esforços e recursos públicos se voltarem para outras prioridades, como educação, saúde e segurança pública.

Na América do Sul o pioneiro foi o Chile, onde o Ministério de Obras Públicas, em 1993, incentivou o setor privado a participar dos investimentos que o país necessitava, por meio do sistema de concessões. Os resultados positivos alcançados com os projetos de PPP fizeram com que o governo chileno incluísse complexos hospitalares e unidades prisionais ao programa de parceria.

Na Irlanda, o governo, por meio do National Roads Authority (NRA), órgão governamental do Reino Unido responsável pelo transporte rodoviário, afirmou em seu *National Development Plan* (NDP) que a PPP é um componente necessário para a realização dos investimentos prioritários. Pasin e Borges (2003) citam também o caso da Polônia que, em 1994, anunciou um programa de construção e revitalização de rodovias por meio de PPPs. Houve uma revisão das leis para que fossem realizadas concessões de rodovias pedagiadas, resultando em propostas para a construção de diversos trechos da Rodovia A2 (com 364 km) e para manutenção de um tramo já existente da Rodovia A4 (Krakow-Katowice, com 65 km).

Ainda, conforme Pasin e Borges (2003), a PPP é uma proposta que possui variantes bastante distintas, de acordo com o país onde é aplicada, com a sua legislação e com a sua cultura.

2.3 CONCEITO E MODALIDADES DE PPPS

Embora existam várias modalidades de parceria entre os setores público e privado, a Lei nº 11.079/2004 reservou a expressão parceria público-privada para duas modalidades específicas de parceria. Nos termos do art 2º: “...parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

De acordo com Di Pietro (2006), o dispositivo legal, na realidade, não contém qualquer conceito, porque utiliza expressões que também têm que ser definidas, o que consta dos §1º e §2º do mesmo artigo.

Pelo §1º: concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13-2-1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

E pelo §2º: “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Ainda segundo Di Pietro (2006), para englobar as duas modalidades em um conceito único, pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

2.4 CONCESSÃO PATROCINADA

A minuta do edital de licitação da ERS-010 preconiza como modelo de PPP a ser utilizada a Concessão Patrocinada. A principal diferença entre a concessão patrocinada e a concessão de serviço público comum, de acordo com Di Pietro (2006), é a que diz respeito à forma de remuneração; assim mesmo, essa diferença pode desaparecer se, na concessão tradicional, houver previsão de subsídio pelo poder público, conforme previsto no artigo 17 da Lei nº 8987/95. Também existe diferença no que diz respeito (a) aos riscos, que nas

parcerias público-privadas, são repartidos com o parceiro público, (b) às garantias que o poder público presta ao parceiro privado e ao financiador do projeto, e (c) ao compartilhamento entre os parceiros de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos pelo parceiro privado (redução dos juros).

2.5 DISTINÇÃO ENTRE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E CONCESSÃO PATROCINADA

Embora a concessão patrocinada seja equiparada, pela própria lei, à concessão de serviços públicos, Di Pietro (2006, p.164) enumera algumas distinções no que diz respeito ao regime jurídico:

- a) A forma de remuneração, que deve estar prevista no contrato entre as cláusulas essenciais (art. 5º, IV) e que abrange, além da tarifa e outras fontes de receita previstas no artigo 11 da lei nº 8.987/95, a contraprestação do parceiro público ao parceiro privado;
- b) A obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósitos específicos para implantar e gerir o objeto da parceria (art.9º);
- c) A possibilidade de serem prestadas, pela Administração Pública, garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias;
- d) O compartilhamento de riscos (art.4º, VI, e art. 5º, III) e de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX);
- e) Normas específicas sobre licitação, derogando parcialmente as normas da Leis nº 8.987/95 e 8.666/93;
- f) Possibilidade de aplicação de penalidades à Administração Pública em caso de inadimplência contratual, tornando esse modelo mais atrativo à iniciativa privada;
- g) Normas limitadoras do prazo mínimo e máximo do contrato (art. 5º, I);
- h) Imposição de limite de despesa com contratos de parcerias público-privadas.

2.6 REMUNERAÇÃO

O contrato de uma concessão patrocinada poderá prever que a remuneração do parceiro privado contratado seja vinculada ao seu desempenho. Dessa forma, consoante Shinohara e Savoia (2008), aos parceiros privados há a incumbência de prestar o serviço objeto do contrato da melhor forma possível, tendo em vista a vinculação existente entre sua remuneração e o desempenho. A remuneração aumentará ou diminuirá conforme o desempenho do parceiro privado. Esse desempenho será mensurado tomando como base padrões e metas de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.

Outra regra específica das parcerias público-privadas é de que a Administração Pública só efetuará a remuneração do parceiro privado a partir do momento em que este disponibilizar ou entregar o serviço objeto do contrato de parceria público-privada: “A contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada” (art 7º, Lei nº 11.079).

Logo, sendo a remuneração assim condicionada, incentiva-se a rapidez no cumprimento das obrigações contratuais (Shinohara; Savoia; 2008). Entretanto, a Lei abre a possibilidade de a entrega ou a disponibilidade do serviço ser realizada de forma parcial, com a ressalva de que tal parcela seja usufruída pelo usuário ou pela Administração Pública contratante. Assim, evita-se que os projetos constituídos por mais de uma fase só obtenham a devida contraprestação com o seu término (art. 7º, parágrafo único da Lei nº 11.079).

2.7 SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

A Lei nº 11.079 prevê em seu artigo 9º que deverá obrigatoriamente ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) antes da celebração do contrato. Essa sociedade terá como finalidade social a implantação e gestão do projeto objeto da parceria. A SPE será constituída pelo consórcio vencedor da licitação ou pelo licitante individual vencedor. A SPE poderá ser uma companhia aberta com valores mobiliários admitidos à negociação no mercado (ações em bolsa, debêntures, etc.).

A SPE deverá atender aos padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas. Essas obrigações serão detalhadas em regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

Referente à transferência de controle da SPE, a Lei prevê a necessidade de autorização expressa da Administração Pública, de acordo com o que dispuser o edital e o contrato. Além disso, o adquirente do controle deverá comprovar que atende às exigências de capacidade técnica e idoneidade financeira e regularidades jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor. Se a transferência for efetuada sem a anuência da Administração Pública ocorrerá a caducidade da concessão.

A lei proíbe que a Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios seja a titular da maioria do capital votante. Exceção feita à hipótese de inadimplemento de contrato de financiamento firmado com instituição financeira controlada pelo poder público (Banco do Brasil, CEF, BNDES, Banrisul). Nesse caso, a instituição estaria autorizada a adquirir a maioria do capital votante da SPE.

A fim de regulamentar a transferência de controle da SPE aos financiadores, públicos ou privados, a Lei permite que os contratos contenham previsão específica sobre os requisitos e as condições para que a Administração Pública autorize essa transferência, tendo por objetivo a promoção da reestruturação financeira da SPE e a continuidade da prestação dos serviços. Nessa hipótese, a Lei dispensa que os financiadores atendam às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias. Os financiadores deverão apenas se obrigar a cumprir todas as cláusulas em vigor.

2.8 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PPP

Considerando todas as esferas de governo, dois projetos se destacam como pioneiros desse tipo de parceria: Rodovia MG-050, em Minas Gerais; e o Emissário Submarino de Salvador, na Bahia. A seguir uma sucinta abordagem acerca do objeto de cada uma. Retomaremos estas experiências adiante, na etapa da análise de editais e consequente analogia.

a) Rodovia MG-050

Lançado em 2008, o Edital do Projeto de Recuperação da Infra-Estrutura da Rodovia MG-050 foi fruto de um esforço conjunto entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DAER/MG, a Unidade PPP/MG, a Advocacia Geral do Estado, a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais-CODEMIG – e vários outros técnicos de diversos órgãos e entidades de Minas Gerais.

O Projeto PPP da MG-050, pioneiro na área de infra-estrutura rodoviária no Brasil, previa a recuperação, ampliação e manutenção da rodovia MG-050 durante os próximos 25 anos, que conta com uma extensão de 372 km, interligando a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o Estado de São Paulo. Os investimentos previstos no projeto eram da ordem de R\$ 650 milhões, sendo R\$ 320 milhões já para os primeiros 5 anos.

A área de influência da rodovia abrange a região metropolitana de Belo Horizonte, regiões sul e centro-oeste de Minas Gerais, totalizando 50 municípios, que somam 1.331.075 habitantes (7,4% da população), representando 7,7% do PIB mineiro. Os principais municípios influenciados por esse corredor são: Juatuba, Divinópolis, Formiga, Passos, Itaúna, Piumhi e São Sebastião do Paraíso.

Estava prevista a criação de 6 praças de pedágio, sendo o valor da tarifa de R\$ 3,00 por praça. Por se tratar de uma concessão patrocinada, além da receita do pedágio pago pelos usuários da via, o concessionário faz jus ao recebimento de uma contraprestação do estado, limitada a R\$ 35 milhões por ano.

b) Emissário Submarino

Mais conhecido como Emissário Submarino da Boca do Rio, o projeto é uma iniciativa do Governo Federal e do Governo da Bahia, por meio da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa). É formado por um trecho, em túnel, de 1,3 km (em terra), estação de bombeio, linha de recalque, estação de pré-condicionamento, além do próprio emissário submarino, com 3,6 km de extensão. Essa foi a primeira PPP (parceria público-privada) licitada no setor de saneamento no Brasil. A Foz do Brasil é a concessionária responsável pela operação e exploração do sistema por 15 anos.

Conforme já mencionado, o Capítulo II do edital em estudo (Pré-Qualificação dos Licitantes), no que se refere à qualificação econômico-financeira, foca suas exigências nos Balanços Patrimoniais das empresas licitantes. Portanto, segue uma breve revisão teórica acerca da Análise de Balanços, sua importância e métodos, bem como dos índices advindos deste instrumento contábil.

2.9.1 Objetivos da Análise de Balanços

Consoante Matarazzo (2008), as demonstrações financeiras fornecem uma série de dados sobre a empresa, de acordo com regras contábeis. A Análise de Balanços transforma esses dados em informações e será tanto mais eficiente quanto melhores informações produzir.

2.9.2 Técnicas de Análise

2.9.2.1 Análise Através de Índices

Merecem especial atenção os estudos sobre o uso de Análise de Balanços na previsão de insolvência. Matarazzo (2008) destaca *o know-how* que hoje existe na elaboração de índices-padrão. Os índices-padrão permitem adequada avaliação de qualquer índice de determinada empresa e proporcionam ao usuário da análise informação objetiva do seu desempenho.

A conjugação do uso de índices-padrão e de pesos possibilita chegar-se a uma avaliação global da empresa analisada, o que é de extrema utilidade nas decisões de crédito, principalmente se levarmos em conta que os responsáveis por essas decisões em geral não são técnicos em análise de balanços.

A principal preocupação dos índices de balanço é fornecer avaliações genéricas sobre diferentes aspectos da empresa em análise, sem descer a um nível maior de profundidade. Essa profundidade é atingível associando-se a outras técnicas.

2.9.2.2 Análise Vertical e Horizontal

Por intermédio desse tipo de análise podem-se conhecer pormenores das demonstrações financeiras que escapam à análise genérica através de índices. Os índices podem informar, por exemplo, que uma empresa está com alto endividamento. A análise Vertical/Horizontal aponta qual o principal credor e como se alterou a participação de cada credor nos últimos dois exercícios. Ou, então, os índices indicam que a empresa teve reduzida sua margem de lucro; a Análise Vertical/Horizontal apontará, por exemplo, que isso se deveu ao crescimento desproporcional das despesas administrativas.

2.9.2.3 Análise do Capital de Giro

Segundo Matarazzo (2008), a Necessidade de Capital de Giro (NCG) não é somente um conceito fundamental para análise da empresa do ponto de vista financeiro, ou seja, análise de caixa, mas também de estratégias de financiamento, crescimento e lucratividade.

$$\text{NCG} = \text{ACO} - \text{PCO}$$

Onde: NCG - Necessidade de Capital de Giro

ACO - Ativo Circulante Operacional

PCO - Passivo Circulante Operacional

O Ativo Circulante Operacional – ACO é o investimento que decorre automaticamente das atividades de compra/produção/estocagem/venda, enquanto o Passivo Circulante Operacional – PCO é o financiamento que decorre dessas atividades.

ACO maior que PCO: É a situação normal na maioria das empresas. Há uma NCG para a qual a empresa deve encontrar fontes adequadas de financiamento.

ACO igual PCO: Neste caso a NCG é igual a zero e, portanto, a empresa não tem necessidade de financiamento para o giro.

ACO menor que PCO: A empresa tem mais financiamentos operacionais do que investimentos operacionais. Sobram recursos das atividades operacionais, os quais poderão ser usados para aplicação no mercado financeiro ou para a expansão da planta fixa

2.9.2.4 Modelos de Análise de Rentabilidade

Análise do ROI (Retorno Operacional dos Investimentos)

Permite ampla decomposição dos elementos que influem na determinação da taxa de rentabilidade de uma empresa e explica quais os principais fatores que levaram ao aumento ou à queda de rentabilidade. Possibilita ainda identificar as alternativas para modificações da rentabilidade quando esta estiver em estudo. Todavia, Matarazzo (2008, p.25) destaca o pouco uso desse em análises externas à empresa, sem um motivo aparentemente mais forte. Estabelecido pelo quociente entre o Lucro Líquido e o Ativo Total.

2.9.2.5 Análise da Alavancagem Financeira

A determinação da rentabilidade baseia-se em três índices, a saber:

NOME	SÍMBOLO	FÓRMULA	SIGNIFICADO
Retorno s/ o Ativo	RsA	$\frac{\text{LADF} = \text{Despesas Financeiras}}{\text{A Ativo Operacional}} \%$	Quanto a empresa gera de lucro p/ cada \$ investido
Custo da Dívida	CD	$\frac{\text{DF} = \text{Despesas Financeiras}}{\text{PE Passivo gerador de encargos}} \%$	Quanto a empresa paga de juros p/cada \$ tomado junto a Instituições Financeiras
Retorno s/ Patrimônio Líquido	RsPL	$\frac{\text{LL} = \text{Lucro Líquido}}{\text{PL PL}} \%$	Quanto os acionistas ganham p/ cada \$ investidos

Quadro1 – Índices de Rentabilidade

Fonte: Matarazzo (2008, p. 152)

O primeiro índice – RsA – mostra qual a rentabilidade do negócio. Quanto maior o índice maior a eficiência.

A empresa utiliza capitais de terceiros que têm uma remuneração. O que a empresa paga é o segundo índice, chamado custo da dívida – CD.

Se o custo da dívida é maior que o retorno sobre o Ativo, ou seja, se a empresa paga, para cada dólar (ou outra unidade monetária) tomado, mais do que rende seu investimento no negócio, então os acionistas “bancam” a diferença com sua parte de lucro (ou até com o próprio capital). Se o custo da dívida é menor que o retorno sobre o Ativo, os acionistas ganham a diferença. A taxa de retorno sobre o Patrimônio Líquido então será maior que a taxa de retorno sobre o Ativo.

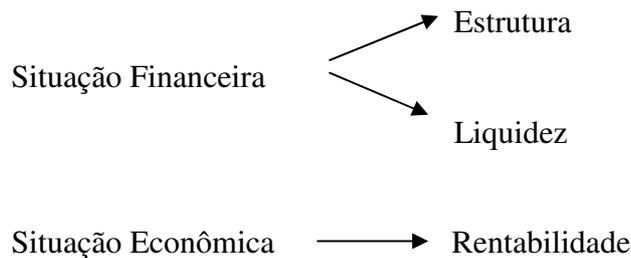
No fim das contas, o que interessa mesmo para a empresa é o terceiro índice RsPL – Retorno sobre o Patrimônio Líquido. Os dois outros índices são informação gerencial de como a empresa atingiu o retorno sobre o Patrimônio Líquido. São, entretanto, fundamentais para a definição de estratégias empresariais.

2.9.3 Análise dos Índices de Balanço

Matarazzo (2008) descreve índice como a relação entre contas das Demonstrações Financeiras, que visa evidenciar determinado aspecto da situação econômica ou financeira de uma empresa.

O importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da empresa, segundo o grau de profundidade desejada da análise. Como já descrito, a profundidade da análise é variável de usuário para usuário. O fornecedor pode querer apenas rápidas informações sobre a empresa, a respeito de sua rentabilidade, de seu índice de liquidez. Se esse mesmo fornecedor estiver interessado não em vender mercadoria, mas em adquirir a própria empresa-cliente ou fundi-la com a sua, evidentemente desejará uma análise muito mais profunda.

Principais Aspectos Revelados pelos Índices Financeiros



2.9.4 Principais Índices

2.9.4.1 Estrutura de Capitais

- Participação do capital de terceiros

$$\text{Fórmula : } \frac{\text{Capitais de Terceiros}}{\text{Patrimônio Líquido}} \times 100$$

Indica: quanto a empresa tomou de capitais de terceiros para cada \$ 100 de capital próprio investido.

Interpretação: quanto menor, melhor.

- Composição do Endividamento

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Capitais de Terceiros}} \times 100$$

Indica: qual o percentual de obrigações de curto prazo em relação às obrigações totais.

Interpretação: quanto menor, melhor.

- Imobilização do Patrimônio Público

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Patrimônio Líquido}} \times 100$$

Indica: quanto a empresa aplicou no Ativo Permanente para cada \$ 100 de Patrimônio Líquido

Interpretação: quanto menor, melhor.

- Imobilização dos Recursos não Correntes

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Patrimônio Líquido} + \text{Exigível a LP}} \times 100$$

Indica: que percentual de Recursos não Correntes a empresa aplicou no Ativo Permanente.

Quanto menor, melhor.

2.9.4.2 Liquidez

- Liquidez Geral

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

Indica: quanto a empresa possui no Ativo Circulante e Realizável a Longo Prazo para cada \$ 1 de dívida total.

Interpretação: quanto maior, melhor.

- Liquidez Corrente

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Indica: quanto a empresa possui no Ativo Circulante para cada \$ 1 de Passivo Circulante.

Interpretação: quanto maior, melhor.

- Liquidez Seca

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Disponível + Aplicações Financeiras + Clientes de Rápida Conversibilidade em Dinheiro}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Indica: quanto a empresa possui de Ativo Líquido para cada \$ 1 de Passivo Circulante (dívidas a curto prazo)

Interpretação: quanto maior, melhor

2.9.4.3 Rentabilidade

- Giro do Ativo

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Vendas Líquidas}}{\text{Ativo}}$$

Indica: quanto a empresa vendeu para cada \$ 1 de investimento total.

Interpretação: quanto maior, melhor.

- Margem Líquida

$$\text{Fórmula: } \frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Vendas Líquidas}} \times 100$$

Indica: quanto a empresa obtém de lucro para cada \$ 100 vendidos.

Interpretação: quanto maior, melhor.

- Rentabilidade do Ativo

Fórmula: $\frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Ativo}} \times 100$

Indica: quanto a empresa obtém de lucro para cada \$ 100 de investimento total

Interpretação: quanto maior, melhor.

- Rentabilidade do Patrimônio Líquido

Fórmula: $\frac{\text{Lucro Líquido}}{\text{Patrimônio Líquido Médio}} \times 100$

Indica: quanto a empresa obteve de lucro para cada \$ 100 de Capital Próprio Investido.

Interpretação: quanto maior, melhor.

2.9.5 Dependência de Empréstimos Bancários e Risco

Uma empresa pode perfeitamente operar com Liquidez Corrente abaixo de 1,00. Para isto é necessário que o Passivo Circulante se renove constantemente. Essa renovação é praticamente automática no que se refere aos créditos de funcionamento - fornecedores, salários, encargos sociais, tributos - , pois essas obrigações decorrem das próprias operações. Ao comprar, produzir, vender, administrar, a empresa gera automaticamente obrigações a pagar. O prazo obtido para pagamento destas constitui um financiamento com que a empresa conta permanentemente.

No que se refere, porém, aos empréstimos bancários, incluso o desconto de duplicatas, a conversa é diferente. Nada garante a renovação. Para consegui-la a empresa é obrigada a manter reciprocidade, comprar ações, seguros, gastar horas de conversações, manter o cadastro impecável para muitas vezes ver frustrada a expectativa da simples renovação de um empréstimo. Observa-se que da simples inflação a pura renovação é insuficiente para manter, em termos reais, o nível de financiamentos e, portanto, a capacidade de pagamento. Assim, quanto maior a dependência aos bancos, maior o risco de uma empresa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse capítulo apresentamos o conceito do método de pesquisa e a forma utilizada para a coleta e análise dos dados.

3.1 TIPO DA PESQUISA: PESQUISA QUALITATIVA

A pesquisa científica é de acordo com Gil (2009, pag.17): “o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõem de informações suficientes para responder ao problema”.

Para a realização deste trabalho foi utilizado uma pesquisa de natureza qualitativa e de caráter exploratório.

Conforme Malhotra (2006) a pesquisa qualitativa é uma pesquisa não estruturada, ou seja, o entrevistado é quem decide como será dada a resposta. Ela é baseada em pequenas amostras que proporciona ao entrevistador percepções e compreensão do texto do problema.

Sua natureza qualitativa advém da não utilização de instrumentos estatísticos para a coleta e análise dos dados. De uma forma mais genérica, Denzin e Lincoln (2006, p.17) definem a pesquisa qualitativa como sendo: “...um conjunto de práticas de materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo”.

3.2 NÍVEL DA PESQUISA: PESQUISA EXPLORATÓRIA

Para Roesch (2005, pag.154), “a pesquisa qualitativa e seus métodos de coleta e análise de dados são apropriados para uma fase exploratória da pesquisa”.

Em virtude de tratar-se de um tema atual, considerando ao ano de publicações das legislações e editais em análise, e do próprio objetivo da pesquisa, escolheu-se a pesquisa exploratória como forma de responder à questão estabelecida na definição do problema. Para Gil (2007, p.43), “este tipo de pesquisa é realizada especialmente quando o tema escolhido é

pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”. De acordo com este mesmo autor, a pesquisa exploratória, geralmente assume as formas de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS

3.3.1 Pesquisa Documental

Para Roesch (2005), a pesquisa documental é uma das fontes para coleta de dados mais utilizada em trabalhos de pesquisa. Ela é formada por documentos como relatórios anuais, materiais utilizados em relações públicas, documentos legais, etc. Geralmente elas são utilizadas como uma complementação a outros métodos de coletas de dados utilizadas. Para Gil (2009) os documentos são uma importante fonte de dados, pois ela é rica em informações, além de possuir um custo de pesquisa reduzido.

Os dados coletados podem ser classificados de duas maneiras como dados primários ou dados secundários. Os dados primários são de difícil acesso e são coletados pra atender as necessidades específicas da pesquisa que esta sendo realizada. Já os dados secundários são de fácil acesso, pois já foram coletadas para satisfazer as necessidades de uma outra pesquisa já realizada.

Consoante Gil (2009, p. 66):

[...] existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravação, etc. De outro lado, existem documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc.

O presente estudo utilizou, predominantemente, dados de primeira mão, os quais se encontram na forma de Decretos-Lei e Edital de PPP (Edital de Licitação da Rodovia MG-050), apresentados a seguir conforme sua ordem cronológica:

- Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

- Lei Federal nº 9.867 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal ;
- Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Além do Decreto 5.411, também federal, de 06/04/05, que autoriza a integração de cotas no Fundo Garantidor de PPP's, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedade mista disponíveis para a venda e dá outras providências;
- A Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS – e dá outras providências;
- Edital de Licitação nº 070/06 de 02/06/06, que trata da Concessão Patrocinada para a exploração da Rodovia MG-050, trecho entroncamento BR 262 (Juatuba) – Itaúna – Divinópolis – Formiga - Piumhi – Passos – São Sebastião do Paraíso, o trecho Entrº MG-050/Entrº BR 265, da BR 491 do Km 0,0 ao Km 4,65 e o Trecho São Sebastião do Paraíso, divisa MG/SP da Rodovia BR 265.
- Minuta do Edital de Licitação que dispõe sobre a exploração mediante Concessão Patrocinada do Sistema Rodoviário ERS-010 – Rodovia do Progresso e Ligações Viárias, integrante do Anel Rodoviário Metropolitano.

Agrega-se aos documentos oficiais supracitados, a revisão bibliográfica já exposta neste estudo, e que também é classificada como documento primário. Eventualmente, com vistas ao aprimoramento da análise, lançou-se mão de documentos secundários, como o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira encomendado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul junto a Odebrecht Investimentos em Infra-Estrutura LTDA e notícias veiculadas na Internet concernentes a obras de PPP's.

3.3.2 Entrevista

A entrevista é a uma forma de obtenção de informações do entrevistado sobre um determinado assunto. De acordo com Gil (2009), a vantagem da entrevista é a obtenção do conhecimento direto da realidade, em que a pessoa que responde informa acerca de seu comportamento, crenças e opiniões, permitindo que o pesquisador realize interpretações.

A entrevista do trabalho classifica-se como semi-estruturada, pois foi realizada de acordo com roteiro de entrevista, contendo sugestões de perguntas relacionadas ao tema, permitindo uma maior flexibilidade nas respostas do entrevistado. As perguntas foram organizadas em roteiro de entrevista que contém perguntas relacionadas ao tema proposto e respondidas pelo profissional entrevistado através de correio eletrônico. As questões foram aplicadas individualmente, e sob forma de roteiro, do tipo aberta, permitindo ao entrevistado utilizar sua experiência e conhecimentos sobre o assunto.

[...] entrevistas semi-estruturadas utilizam-se de questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa. Dessa forma, o pesquisador não está predeterminando sua perspectiva através de uma seleção prévia de categorias de questão, como no caso de quem utiliza um método quantitativo. (ROESCH, 2005, p. 159).

Neste estudo, foram realizadas entrevistas com o Sr. Cléber Demétrio, sócio da RZO Consultoria, especializada em consórcios públicos, e com o Sr. Antônio Celso Barth, Gerente-Executivo da Unidade de Política de Crédito e Gestão de Risco do Banco do Estado de Rio Grande do Sul S.A. e especialista em análise de risco de crédito.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Todos os dados coletados, oriundos da pesquisa documental e das entrevistas, foram inter-relacionados, realizando-se uma análise do conteúdo. Para tanto, foram confeccionados quadros comparativos, confrontando 9 (nove) itens pré-selecionados do capítulo “Qualificação Econômico-Financeira” do edital em questão, com a legislação pertinente ao assunto, a saber: Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993, Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04 e Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, mais edital análogo, que é o Edital de Licitação nº 070/06 de 02/06/06, que trata da Concessão Patrocinada para a exploração da Rodovia MG-050.

Portanto, com vistas a racionalizar a análise, cada item desse capítulo da minuta do Edital de Licitação da Rodovia ERS-010 será estudado separadamente, elencado em quadro comparativo com as legislações supracitadas, mais o edital de outra Parceria Público-Privada cujo objeto é o mesmo do edital em estudo, ou seja, a construção e a exploração de uma rodovia.

Em seguida, proceder-se-á a análise crítica dos dados dispostos no quadro, relacionando-os também à bibliografia concernente ao tema.

4 ANÁLISE ITEM-A-ITEM DO CAPÍTULO “QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA”

A seguir, são apresentados, na forma como foram separados, os diversos itens que compõem o capítulo “Qualificação Econômico-Financeira” da minuta do Edital da ERS-010 a fim de que se procedesse à sua análise frente à legislação e ao Edital de Licitação da Rodovia MG-050. Com o intuito de apontarmos observações, críticas e sugestões pertinentes ao tema, verificaremos possíveis semelhanças e/ou desvios existentes entre o edital em estudo e os documentos citados, além, é claro, da bibliografia, explorando, pois, diferentes abordagens sobre o mesmo tema:

a) Item 14.2, alínea a). Dos Documentos de Qualificação Econômico-Financeira a Serem Apresentados pelo Licitante: Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultado do Exercício;

b) Item 14.2, alínea b). Dos Documentos de Qualificação Econômico-Financeira a Serem Apresentados pelo Licitante: Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial ou Certidão Negativa de Execução Patrimonial;

c) Item 14.2.1. Documentação Exigida no Caso de Licitante Estar Constituído na Forma de Consórcio;

d) Item 14.3. Comprovação, por Parte dos Licitantes, de que Dispõem de Índices Contábeis Mínimos como Condição para a Pré-Qualificação;

e) Item 14.3, alínea a). Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente às Sociedades que não sejam Instituições Financeiras;

f) Item 14.3, alínea b). Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente para as Sociedades que Sejam Instituições Financeiras Autorizadas a Funcionar pelo Banco Central do Brasil;

g) Item 14.3, alínea c). Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente às Empresas/ Instituições do Sistema de Previdência Fechada Privada (Fundos de Pensão), Criadas por Organizações Públicas ou Estatais ou por Organizações Privadas;

h) Item 14.3.3. Apresentação dos Índices no Caso de Licitante na Forma de Consórcio;

i) Item 14.3.4. Patrimônio Líquido Mínimo dos Licitantes.

Por fim, será feito uma análise do capítulo com base nas entrevistas realizadas. Retomaremos os pontos críticos surgidos da análise comparativa, oferecendo as visões desses profissionais acerca do tema e possíveis soluções propostas por eles.

4.1 ITEM 14.2, ALÍNEA A). DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA A SEREM APRESENTADOS PELO LICITANTE: BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRATIVO DE RESULTADO DO EXERCÍCIO

O caput do item 14.2 (p. 28 da minuta do edital) vem assim redigido: “ Os documentos de qualificação econômico-financeira a serem apresentados pelo licitante serão constituídos de....”

<p>Minuta do Edital da Rodovia ERS-010</p>	<p>Item 14.2 a) balanço patrimonial e demonstração de resultado do último exercício social, na forma da lei, ou documento equivalente, que comprovem a boa situação financeira do licitante, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizado por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da documentação;</p> <p>a.1) No caso de sociedade anônima, observadas as exceções legais, deverá ser apresentada a publicação na imprensa oficial do balanço e demonstração de resultado, e da ata de sua aprovação devidamente arquivada na Junta Comercial da sede do licitante;</p> <p>a.2) Quando não houver a obrigatoriedade de publicação do balanço patrimonial e demonstração de resultado, deverão ser apresentadas pelo licitante, cópias legíveis e autenticadas das páginas do livro comercial nas quais, os documentos foram transcritos, devidamente assinados pelo contador responsável, bem como dos termos de abertura e encerramento do referido livro comercial, registrados na Junta Comercial ou no Cartório</p>
---	---

	de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da sede do licitante;
Edital nº 070/2006 - Rodovia MG-050	<p>Item 7.3. I Os documentos de qualificação econômico-financeira serão constituídos de:</p> <p>I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira do licitante, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios; no caso de sociedade anônima, observadas as exceções legais, deverá ser apresentada a publicação na Imprensa Oficial do balanço e demonstrações contábeis, e da ata de aprovação devidamente arquivada na Junta Comercial;</p> <p>7.3.1. Com relação ao inciso “I” acima, quando não houver a obrigatoriedade de publicação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis, deverão ser apresentadas, pelo licitante, cópias legíveis e autenticadas das páginas do Livro Diário no qual os mesmos foram transcritos, devidamente assinados pelo contador responsável e por seus sócios, bem como dos termos de abertura e encerramento do Livro Diário, registrado na Junta Comercial ou no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.</p>
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;	<p>Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:</p> <p>I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;</p> <p>Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.</p>
Lei Federal nº 8.987	Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder

<p>de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos</p>	<p>concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:</p> <p>V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;</p>
<p>Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública</p>	<p>(Não menciona esse tema de forma específica. Tão somente exige que a licitação obedeça a critérios estabelecidos em leis anteriores)</p> <p>Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:</p> <p>I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;</p>
<p>Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS</p>	<p>(Também não discorre de maneira específica. Ao contrário da Lei anterior, consta a obrigatoriedade da fase de pré-qualificação)</p> <p>Art. 6º - A contratação de parceria público-privada deve ser precedida de licitação, na modalidade de concorrência, observado o seguinte:</p> <p>II - a concorrência será promovida com a exigência de pré-qualificação;</p>

Quadro 2 – Comparativo dos documentos de qualificação econômico-financeira a serem apresentados pelo licitante: balanço patrimonial e demonstrativo de resultado do exercício

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando detalhadamente o Quadro I observa-se redação muito semelhante entre os Editais da ERS-010 e da MG-050, os quais encontram-se de em convergência com o prescrito pela Lei 8.666/93, Lei das Licitações. Única ressalva é que o Edital da rodovia mineira, em seu item 7.3.1, exige a assinatura não só do contador responsável, mas também dos sócios da empresa no Livro Comercial (ou Livro Diário) quando da não obrigatoriedade de publicação do balanço patrimonial e demonstração de resultado. Logo, encontramos a primeira omissão neste capítulo da minuta do Edital em estudo, visto que, segundo os artigos 6º e 7º do Decreto 64.567, de 22 de maio de 1969, o livro Diário deverá conter, em seus termos de abertura e encerramento, as assinaturas tanto do contribuinte ou seu representante legal como de contabilista legalmente habilitado. Tal lacuna na confecção do edital poderia implicar futura impugnação, movida por alguma parte que se julgasse prejudicada no processo licitatório.

Ademais, os dois editais não fazem menção à possibilidade de apresentação de cópias dos documentos contábeis, conforme prevista no art. 32 da Lei nº 8.666. Segundo esta, os documentos necessários poderão ser apresentados através de qualquer processo de cópia, desde que devidamente autenticadas por cartório competente ou por servidor da administração (no entanto não especifica quais servidores seriam competentes para isto, deixando margem para que qualquer servidor da administração pública esteja habilitado para tal feito).

Acerca do prescrito pela Lei 8.666/93, em seu art.31, cabe uma observação. Ela exige, como forma de aferir-se a saúde financeira das empresas licitantes, tão somente a apresentação de balanço patrimonial e de demonstração de resultado do último exercício. Ora, já é consagrado no meio financeiro que uma análise consistente da real situação de uma empresa depende de uma acurada análise horizontal de seu balanço patrimonial e de sua DRE. Isto só é possível através da análise, em conjunto, das últimas três peças contábeis, no mínimo.

Mais do que a percepção da situação financeira atual, a análise horizontal permite mostrar os caminhos trilhados pela empresa e as possíveis tendências. Pontos de fundamental importância, já que estaremos escolhendo um parceiro para o longo prazo (20 anos, no caso desta PPP). Idéia que encontra subsídio em Matarazzo (2008, p. 249):

É recomendável que as conclusões baseadas na Análise Vertical sejam complementadas pela Análise Horizontal...(...) Ao chamar a atenção do analista para um item que pode estar fora de controle, a Análise Horizontal estará cumprindo o seu papel. Em resumo, a Análise Vertical e a Análise Horizontal devem ser usadas como uma só técnica de análise [...].

Por exemplo, na DRE pequenas variações percentuais podem ser significativas, visto que o lucro líquido representa uma parcela muito pequena do faturamento. Uma despesa financeira de 6% num exercício pode passar despercebida aos olhos de um analista que se utiliza apenas de uma peça contábil. Entretanto, se ao analisar a demonstração anterior, e verificar que a mesma rubrica era de 4%, isto representa um aumento de 50% com juros bancários no intervalo de um ano.

Mesma lógica vale se quisermos analisar a solvência e a robustez de uma determinada empresa através da evolução de seu Patrimônio Líquido. Caso a empresa venha registrando lucros, seremos capazes de observar se os mesmos estão sendo reinvestidos na atividade (aumento no Capital Social) ou distribuídos aos sócios.

4.2 ITEM 14.2, ALÍNEA B). DOS DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA A SEREM APRESENTADOS PELO LICITANTE: CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA OU RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU CERTIDÃO NEGATIVA DE EXECUÇÃO PATRIMONIAL

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	Item 14.2 b) certidão negativa de falência ou recuperação judicial ou certidão negativa de execução patrimonial, expedida num prazo não superior a 60 (sessenta) dias da data de apresentação da documentação exigida neste edital, pelo distribuidor forense da sede da empresa.
Edital da Rodovia MG-050	Item 7.3 II) Mesma redação do edital anterior.
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;	Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
Lei Federal nº 8.987	Não menciona esse tema de forma específica.

<p>de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos</p>	
<p>Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública</p>	<p>Não dispõe especificamente sobre o tema</p>
<p>Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS</p>	<p>Não menciona esse tema de forma específica.</p>

Quadro 3 - Dos documentos de qualificação econômico-financeira a serem apresentados pelo licitante: certidão negativa de falência ou recuperação judicial ou certidão negativa de execução patrimonial

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a exigência de demonstrações contábeis como forma de averiguar-se a saúde financeira das empresas licitantes, o Poder Concedente reserva à Lei 8.666/93 a competência para disciplinar as certidões que deverão ser apresentadas na fase de pré-qualificação.

Observa-se que o dispositivo em questão não faz menção à validade da data de emissão destes documentos, que no edital de licitação da MG-050 é de 60 (sessenta) dias.

Ora, o edital da rodovia mineira fora confeccionado no ano de 2006, e tem redação categoricamente igual ao edital da ERS-010 nesse quesito. Mais uma evidência que o objeto de nosso estudo foi claramente inspirado no modelo de licitação do estado de Minas Gerais e ambos estão de acordo com a regulamentação imposta pela Lei 8.666/93.

Nota-se que, nesse caso, o ônus da prova cabe unicamente ao licitante. A ele é exigida a comprovação de que não lhe constam processos de falência, recuperação judicial ou recuperação patrimonial, não cabendo à Administração Pública a iniciativa de consultar os órgãos competentes para tal. Ou seja, mesmo que no evento de constituição da Sociedade de Propósito Específico seja criado um novo contrato social (nova razão social, novo CNPJ, talvez um novo objeto de exploração, etc.), o legislador veda a possibilidade de que a empresa patrocinadora seja ré naquelas espécies de processo judicial.

4.3 ITEM 14.2.1. DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO CASO DE LICITANTE ESTAR CONSTITUÍDO NA FORMA DE CONSÓRCIO

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	Item 14.2.1 No caso de licitante na forma de consórcio, os documentos mencionados nas alíneas “a” e “b” deste item 14.2. deverão ser apresentados por todos os seus integrantes.
Edital da Rodovia MG-050	Item 7.9. Cada uma das empresas do consórcio deverá apresentar isoladamente a documentação exigida nos itens 7.2, 7.3 I, II e III, 7.3.3, 7.3.4, 7.4 e 7.6 I deste Edital, nos termos constantes dos mesmos. Para os demais itens da Habilitação, será admitido o somatório por parte das empresas consorciadas.
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração	Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei, por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de

<p>Pública e dá outras providências;</p>	<p>cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;</p>
<p>Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos</p>	<p>Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada;</p>
<p>Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública</p>	<p>Não menciona o assunto de forma específica.</p>
<p>Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande</p>	<p>Também não menciona o assunto de forma específica.</p>

do Sul – PPP/RS	
-----------------	--

Quadro 4 – Documentação Exigida No Caso de Licitante Estar Constituído na Forma de Consórcio

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei Federal nº 11.079 (“Lei das PPP’s”), em seu art. 12, é clara quando sujeita o processo de licitação ao que está prescrito na Lei Federal nº 8.666/93 (art. 12): “O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos [...]”.

Observa-se, pois, a exemplo dos itens anteriores, que é essa lei que norteia a confecção do item em questão. Ela estabelece importante concessão quando permite (permite, não obriga!) o somatório dos valores das empresas integrantes do consórcio, segundo o percentual de participação de cada uma naquele.

De forma oportuna, tanto a minuta do edital em estudo, quanto o da rodovia mineira, não se valem desta prerrogativa quando abordam em seus itens 14.2 e 7.3, respectivamente, as peças contábeis exigidas na fase de qualificação econômico-financeira. Ora, é sabido que o Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado são documentos individuais e só podem ser consolidados quando falamos de empresa com filiais. Logo, evidencia-se uma demonstração de atenção por parte dos redatores, que não transcreveram simplesmente o texto da Lei 8.666/93, mas tiveram o cuidado de analisar sua aplicabilidade junto a esse item.

Entretanto, numa observação mais acurada, notamos uma divergência entre estes mesmos editais. A redação do documento mineiro é mais clara e abrangente quando expressa, categoricamente, que as empresas integrantes de consórcio deverão “isoladamente” apresentar a documentação prevista no edital. Já a minuta objeto de nosso estudo apenas exige que esta documentação seja entregue por “todos” os integrantes do consórcio. Obviamente, fica subentendido, pelas razões já mencionadas, que estas demonstrações deverão apresentar-se particularizadas. Todavia, o item por si só não veda uma possível análise dos valores consolidados do consórcio, como bem faz o edital da MG-050.

É de fundamental importância, quando falamos de PPP’s, que toda a regulamentação que preceda a análise de um consórcio (nesse caso o edital) seja bem detalhada e de fácil compreensão, não podendo apenas basear-se nas legislações anteriores que visavam fixar diretrizes para as concessões públicas num aspecto geral. Como bem frisam Shinohara e Savóia (p. 46): “[...] de fato, a estruturação de uma PPP envolve custos mais elevados do que em uma concessão tradicional, por exemplo, uma vez que há uma análise muito mais detalhada dos riscos envolvidos e, mais importante, da alocação ótima dos riscos [...]”.

4.4 ITEM 14.3. COMPROVAÇÃO, POR PARTE DOS LICITANTES, DE QUE DISPÕEM DE ÍNDICES CONTÁBEIS MÍNIMOS COMO CONDIÇÃO PARA A PRÉ-QUALIFICAÇÃO

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	Item 14.3. Além do cumprimento das exigências previstas nos itens anteriores, é condição para a pré-qualificação que os licitantes apresentem a comprovação de que dispõem dos índices mínimos previstos nas alíneas “a”, “b” ou “c” abaixo, conforme o caso:
Edital da Rodovia MG-050	Parte do item 7.3.3. “Além do cumprimento das exigências previstas nos itens anteriores, é condição para a habilitação que os licitantes individuais ou cada uma das empresas participantes de consórcio comprovem que dispõem dos índices contábeis mínimos, previstos nos incisos I a VI abaixo, ficando estabelecido que...”
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;	Art 31. § 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. § 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.
Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995 , que	Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as

dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos	normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: IX - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;
Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04 , que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	Não discorre sobre o assunto de forma específica.
Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05 , que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS	Do mesmo modo que a lei nacional não menciona o tema “índices financeiros” de forma específica.

Quadro 5 – Da comprovação, por parte dos licitantes, de que dispõem de índices contábeis mínimos como condição para a pré-qualificação

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mais uma vez, percebe-se que as leis que regulam as Parcerias Público-Privadas, tanto a nível nacional como a nível estadual, deixam larga margem de discricionariedade para a elaboração do edital, não adentrando na questão da exigência de índices contábeis mínimos impostos às empresas licitantes. Ocorre que, na falta de lei específica que norteie a confecção

do edital, é a Lei nº 8.666/93, destinada a regular os contratos administrativos e licitações e, portanto, mais genérica, que faz esse papel.

Esta lei é categórica quando afirma que “a comprovação de boa saúde financeira da empresa será feita de forma objetiva”. Deixa, pois, diminuto espaço para interpretações individuais por parte dos servidores do poder concedente. Logo, decorre a importância fundamental de escolherem-se índices que retratem fidedignamente a situação econômico-financeira da empresa e, sobretudo, sua capacidade de pagamento. Segundo Matarazzo (2008, p. 148): “O importante não é o cálculo de grande número de índices, mas de um conjunto de índices que permita conhecer a situação da empresa, segundo o grau de profundidade desejada da análise”.

Assim como no nos itens anteriores, a minuta do edital da ERS-010 é claramente inspirada (propositalmente ou não) no instrumento licitatório mineiro. Porém, ambos omitem um ponto prescrito na legislação. De acordo com a lei 8.666/93: “A comprovação de boa situação financeira da empresa será...através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”.

Ora, e o que vem a ser o “processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”? Segundo Cintra do Amaral (2006):

A licitação, como etapa do processo mais amplo de contratação, é um procedimento administrativo que se inicia com a abertura. A abertura de uma licitação dá-se, no caso de concorrência e tomada de preços, com a publicação na imprensa oficial do respectivo aviso, contendo o resumo do edital.

No entanto, nem no Aviso de Projeto publicado na edição do Diário Oficial do Estado de 09 de fevereiro de 2009, nem no edital em questão, encontramos a justificativa imposta pela lei nº 8.666/93. Ou seja, notória desobediência ao único regramento que dispõe acerca da exigência de índices contábeis mínimos aos licitantes.

4.5 ITEM 14.3, ALÍNEA A). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE ÀS SOCIEDADES QUE NÃO SEJAM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	(a) Índices aplicáveis exclusivamente às sociedades que não sejam instituições financeiras:
--	---

	<p>a.1) Índice de Liquidez Geral igual ou superior a 1,5 (um vírgula cinco) apurado no balanço conforme alínea “a” do item 14.2 e calculado de acordo com seguinte fórmula:</p> $ILG = (AC + RLP)/(PC + ELP)$ <p>Onde:</p> <p>ILG – é o Índice de Liquidez Geral;</p> <p>AC – é o ativo circulante, excluídos os títulos descontados e a provisão para devedores duvidosos;</p> <p>RLP – é o realizável a longo prazo (acima de 365 dias);</p> <p>PC – é o passivo circulante (= exigível a curto prazo);</p> <p>ELP – é o exigível a longo prazo (acima de 365 dias).</p> <p>a.2) Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 1,5 (um vírgula cinco) apurado no balanço apresentado conforme alínea “a” do item 14.2 e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $ILC = AC/PC$ <p>Onde:</p> <p>ILC = é o índice de Liquidez Corrente;</p> <p>AC = é o Ativo Circulante (até 365 dias);</p> <p>PC = é o Passivo Circulante (até 365 dias).</p>
<p>Edital da Rodovia MG-050</p>	<p>7.3.3. Além do cumprimento das exigências previstas nos itens anteriores, é condição para a habilitação que os licitantes individuais ou cada uma das empresas participantes de consórcio comprovem que dispõem dos índices contábeis mínimos, previstos nos incisos I a VI abaixo, ficando estabelecido que: os índices apresentados nos incisos I e II serão aplicados exclusivamente para as empresas/instituições que não sejam do mercado financeiro; os índices apresentados nos incisos III e IV serão aplicados exclusivamente para as empresa/instituições do mercado financeiro; e os índices apresentados nos incisos V e VI serão aplicados exclusivamente para as empresas/instituições do Sistema de Previdência Fechada Privada (Fundos de Pensão), criadas por</p>

	<p>organizações públicas ou estatais ou por organizações privadas:</p> <p>I – Índice de Liquidez Geral, igual ou superior a 1,5 (um vírgula cinco), apurado no balanço e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $ILG = AC + RLP/PC + ELP$ <p>Em que:</p> <p>ILG - é o Índice de Liquidez Geral;</p> <p>AC - é o ativo circulante, excluídos os títulos descontados e a provisão para devedores duvidosos;</p> <p>RLP - é o realizável a longo prazo;</p> <p>PC - é o passivo circulante (= Exigível a curto prazo);</p> <p>ELP - é o exigível a longo prazo;</p> <p>II – "Índice de Liquidez Corrente" maior ou igual a 1,5 (um vírgula cinco) apurado no balanço e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $ILC = AC/PC$ <p>no qual:</p> <p>ILC = Índice de Liquidez Corrente;</p> <p>AC = Ativo Circulante;</p> <p>PC = Passivo Circulante;</p>
<p>Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;</p>	<p>Não discorre acerca dos índices financeiros aplicáveis exclusivamente às sociedades que não sejam instituições financeiras os quais deverão ser exigidos na fase de qualificação.</p>
<p>Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime</p>	<p>Não menciona o assunto em questão.</p>

concessão e permissão de prestação de serviços públicos	
Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	Também não menciona o assunto.
Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS	Idem à lei nacional.

Quadro 6 - Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente às Sociedades que não sejam Instituições Financeiras

Fonte: Elaborado pelo autor..

Nota-se aqui um caso de exigência não prevista na legislação concernente ao tema. Quando a minuta do edital em estudo enumera os índices de liquidez geral e de liquidez corrente como instrumentos de aferição de saúde financeira das instituições cuja atuação econômica não seja no mercado financeiro, não se apóia na regulamentação tradicional, mas sim no edital pioneiro de PPP no Brasil, a saber: o edital da MG-050.

A lei 8.666/93, em seu art. 31, § 1º prescreve que:

A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

Logo, a legislação deixa claro que a exigência de índices contábeis nos editais de licitação não terá como intuito a verificação da rentabilidade dos investimentos que empresa tem realizado ou o grau de eficiência econômica que esta possui, mas sim a capacidade de pagamento que ela sinaliza para o curto e longo prazo. Ao escolher os índices de liquidez como critério, o edital da rodovia MG-050 buscou analisar a base da situação financeira da empresa. Consoante Matarazzo (2008, p. 162):

Os índices de liquidez não são índices extraídos do fluxo de caixa que comparam as entradas com as saídas de dinheiro. São índices que, a partir do confronto dos Ativos Circulantes com as dívidas, procuram medir quão sólida é a base financeira da empresa. Uma empresa com bons índices de liquidez tem condições de ter boa capacidade de pagar suas dívidas, mas não estará, obrigatoriamente, pagando suas dívidas em dia em função de outras variáveis como prazo, renovação de dívidas, etc.

À primeira vista, a exigência de um índice mínimo para os dois casos de 1,5 pode parecer exagerado. Ou seja, para cada R\$ 1 real de dívida com terceiros a empresa deve dispor de, no mínimo, R\$ 1,50 em créditos realizáveis tanto no CP e no LP. Contudo, ao analisarmos o porte do objeto de licitação e a complexidade envolvida em sua execução, prontamente justifica-se este elevado grau de exigibilidade. Como exemplo, citamos o último demonstrativo trimestral, divulgado pela Comissão de Valores Mobiliários (06/2010) da CCR Rodovias, empresa líder no segmento de concessões de rodovias no Brasil:

(Valores em R\$ x 1000)

Ativo Circulante = 2.115.424

Ativo Realizável a Longo Prazo = 260.185

Passivo Circulante = 83.767

Passivo Circulante = 1.165.890

Pelos valores acima, verifica-se que a empresa contabiliza um índice de liquidez corrente de 25,2 e seu índice de liquidez geral perfaz 1,9. Números enquadrados, pois, na solicitação do edital em questão e que caracterizam o índice-padrão utilizado como perfeitamente factível a empresas de grande porte deste setor.

Por fim, observa-se a falta de um índice de liquidez muito difundido, o índice de liquidez seca. Sob nossa ótica, mais um critério de razoabilidade utilizado pela comissão de licitação. Ora, as empresas que atuam nesse mercado comumente dispõem de elevados estoques à sua disposição, visto que muitos bens duráveis (veículos, usinas de asfalto,

maquinário de uso operacional) são lançados nesta conta ao invés do Ativo Permanente, o que de fato, enfraqueceria sobremaneira o índice referido.

4.6 ITEM 14.3, ALÍNEA B). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE PARA AS SOCIEDADES QUE SEJAM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AUTORIZADAS A FUNCIONAR PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL

<p>Minuta do Edital da Rodovia ERS-010</p>	<p>(b) Índices aplicáveis exclusivamente para as sociedades que sejam instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:</p> <p>b.1) Índice de Inadimplência menor que 0,09 (nove centésimos), apurado no balanço e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $II = \text{OCD} / \text{OC}$ <p>Onde:</p> <p>II – é o Índice de Inadimplência;</p> <p>OCD – são as Operações de Crédito de Liquidação Duvidosa;</p> <p>OC – são as Operações de Crédito</p> <p>b.2) Índice de Alavancagem menor ou igual a 14,00 (quatorze inteiros), apurado no balanço e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $IA = \text{CT} / \text{PL}$ <p>Onde:</p> <p>IA – é o Índice de Alavancagem;</p> <p>CT – é a Captação Total, representado pelo passivo real, menos o Patrimônio Líquido e o Diversos;</p> <p>PL – é o Patrimônio Líquido, representado pelo capital social integralizado, mais as Reservas Capitalizáveis e Lucros, menos Prejuízos.</p>
<p>Edital da Rodovia MG-050</p>	<p>III – “Índice de Inadimplência” menor que 0,09 (nove centésimos), apurado no balanço e calculado de acordo com a</p>

	<p>seguinte fórmula:</p> $II = \text{OCD} / \text{OC}$ <p>no qual:</p> <p>II = Índice de Inadimplência;</p> <p>OCD = Operações de Crédito de Liquidação Duvidosa;</p> <p>OC = Operações de Crédito;</p> <p>IV – “Índice de Alavancagem” menor ou igual a 14,00 (quatorze inteiros), apurado no balanço e calculado de acordo com a seguinte fórmula:</p> $IA = \text{CT} / \text{PL}$ <p>no qual:</p> <p>IA - é o Índice de Alavancagem;</p> <p>CT - Captação Total, representado pelo passivo real, menos o Patrimônio Líquido e o Diversos;</p> <p>PL - Patrimônio Líquido representado pelo Capital Social integralizado, mais as Reservas Capitalizáveis e Lucros, menos Prejuízos.</p>
<p>Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;</p>	<p>Não discorre acerca dos índices aplicáveis exclusivamente para as sociedades que sejam instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e de sua exigibilidade na fase de qualificação.</p>
<p>Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos</p>	<p>Não menciona o assunto de forma específica.</p>

<p>Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública</p>	<p>Também não menciona o assunto.</p>
<p>Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS</p>	<p>Assim como a Lei Federal de PPP's, não menciona o item em análise de maneira específica.</p>

Quadro 7 - Dos Índices Aplicáveis Exclusivamente para as Sociedades que Sejam Instituições Financeiras Autorizadas a Funcionar pelo Banco Central do Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em análise ao quadro acima, mais uma vez observa-se que a exigência do item em questão não adveio do regramento inerente a PPP's, tampouco da lei que visa regulamentar os contratos de licitação. Logo, se o primeiro edital de Parceria Público-Privada do Brasil (MG-050) não se balizou por nenhuma das normas jurídicas acima, só pode ele ter sofrido influência de editais de concessões públicas tradicionais, ou seja, anteriores a 2004.

Não obstante, a minuta do Edital da rodovia gaúcha acompanha o texto do instrumento mineiro, como tem sido de praxe nos itens anteriormente estudados. Somente isto explica o fato da minuta, em seu item 14.3 (b), discorrer acerca dos índices aplicáveis exclusivamente a instituições financeiras. Vejamos, já que o objeto do edital em questão trata-se da construção e

exploração de uma rodovia, que sentido faria a participação de um banco ou financeira em tal certame?

Obviamente, sociedades regulamentadas pelo Banco Central e que atuam no mercado financeiro tem papel fundamental como financiadoras do projeto. Entretanto, não há que confundir seu papel de fomentadora da obra com sua participação como licitante ou constituinte de consórcio. Neste sentido Di Pietro (2006, p. 156) discorre: “[...] a contribuição do poder público somente terá início quando o serviço objeto do contrato estiver disponibilizado (art. 7º da Lei nº 11.079/2004). Em decorrência disso, o parceiro privado dependerá, como regra geral, de financiamento obtido junto a terceiros.”

Para finalizar, observemos o que a própria Lei nº 11.079, em seu art. 5º § 2º, prevê sobre as garantias que o poder público poderá prestar ao financiador num contrato de PPP:

“Os contratos poderão prever adicionalmente: I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995”

Ora, quando o dispositivo acima afirma que não se aplica o que trata o art. 27 da Lei nº 8.987 significa que essa transferência de controle independe de demonstração da capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal do financiador, previstas no parágrafo único da mesma lei. Portanto, afasta-se a possibilidade de uma instituição financeira concorrer como licitante. Do contrário, que sentido faria exigir uma determinada demonstração e, posteriormente, declinar da mesma exigência?

4.7 ITEM 14.3, ALÍNEA C). DOS ÍNDICES APLICÁVEIS EXCLUSIVAMENTE ÀS EMPRESAS/ INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA FECHADA PRIVADA (FUNDOS DE PENSÃO), CRIADAS POR ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS OU ESTATAIS OU POR ORGANIZAÇÕES PRIVADAS

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	(c) Índices aplicáveis exclusivamente às empresas/instituições do Sistema de Previdência Fechada Privada (Fundos de Pensão), criadas por organizações públicas ou estatais ou por organizações privadas:
--	--

	<p>c.1) Índice de Liquidez dos Fundos maior ou igual a 1,00 (um inteiro), apurado de acordo com a seguinte fórmula: $ILF = \text{Investimentos Líquidos} / \text{Reserva Matemática}$</p> <p>c.2) Índice Imobiliário menor ou igual a 0,20 (vinte décimos), apurado de acordo com a seguinte fórmula: $IIm = \text{Mercado Imobiliário} / \text{Reserva Matemática}$</p>
Edital da Rodovia MG-050	<p>V – “Índice de Liquidez dos Fundos”, maior ou igual a 1,00 (um inteiro), apurado de acordo com a seguinte fórmula: $ILF = \text{Investimentos Líquidos} / \text{Reserva Matemática}$</p> <p>VI – “Índice Imobiliário”, menor ou igual a 0,20 (vinte décimos), apurado de acordo com a seguinte fórmula: $IIm = \text{Mercado Imobiliário} / \text{Reserva Matemática}$</p>
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;	A referida lei não faz menção aos índices aplicáveis exclusivamente às empresas/instituições do Sistema de Previdência Privada (Fundos de Pensão) e que deverão ser exigidos na fase de qualificação.
Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995 , que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos	Não discorre sobre o assunto.
Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04 , que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da	Também não menciona especificamente o tema.

administração pública	
Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público- privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS	Idem à lei anterior.

Quadro 8 - Dos índices aplicáveis exclusivamente às empresas/ instituições do sistema de previdência fechada privada (fundos de pensão), criadas por organizações públicas ou estatais ou por organizações privadas

Fonte: Elaborado pelo autor.

É fato que os fundos de previdência privada, criados por instituições públicas ou privadas, vêm ocupando cada vez mais espaço na chamada “economia real”. Seja através de participações em empresas de capital aberto, seja como financiadoras de projetos de vulto, nota-se uma exposição maior dessas sociedades ao risco em busca de ganhos em setores vistos como promissores.

Ciente disso, a Lei 11.079/04, mesmo que não discipline propriamente os quesitos financeiros exigidos a estas instituições, prevê, em seu artigo 24, a participação destas como licitantes, conforme disposição a ser instituída pelo Conselho Monetário Nacional:

O Conselho Monetário Nacional estabelecerá, na forma da legislação pertinente, as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar.

Contudo, este dispositivo ainda não foi criado, implicando uma eficácia contida ao artigo acima. Segundo Borges: “[...] uma PPP oferece a aplicação ideal para os Fundos de Pensão, pois garante um pagamento certo, diferido por um longo período. Ideal para pagamento de benefícios”.

Logo, visto sua atratividade, é de fundamental importância que seja devidamente enquadrada a participação de fundos de previdência complementar em projetos de Parceria Público-Privada, assim como o estabelecimento de requisitos mínimos para sua fruição.

Acerca desse último ponto, os editais elencados na tabela acima estabelecem dois índices, ambos baseados naquele conceito que já vimos de aferir-se a capacidade de pagamento das concorrentes: o índice de liquidez dos fundos e o índice imobiliário. O primeiro diz respeito ao grau de alavancagem da empresa. Ao estabelecer o padrão 1,00 como mínimo, o instrumento é definitivo quando requer que o fundo disponibilize de reservas matemáticas num montante pelo menos igual ao valor aplicado no projeto. O segundo, nesse mesmo caminho, ou seja, o fundamental para o parceiro público é a liquidez, exige que o fundo detenha no máximo 20% de seus investimentos no mercado imobiliário, dando preferência a fundos cujos ativos tenham mais liquidez, ou seja, com um maior grau de conversibilidade em dinheiro.

4.8 ITEM 14.3.3. APRESENTAÇÃO DOS ÍNDICES NO CASO DE LICITANTE NA FORMA DE CONSÓRCIO

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	Item 14.3.3. No caso de licitante na forma de consórcio, os índices apresentados acima deverão ser atendidos por todos os seus integrantes, de acordo com a categoria a qual cada um pertencer, não sendo possível a somatória dos índices.
Edital da Rodovia MG-050	7.3.3. Além do cumprimento das exigências previstas nos itens anteriores, é condição para a habilitação que os licitantes individuais ou cada uma das empresas participantes de consórcio comprovem que dispõem dos índices contábeis mínimos, previstos nos incisos I a VI abaixo...
Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração	Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de

<p>Pública e dá outras providências;</p>	<p>cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei.</p>
<p>Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995, que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos</p>	<p>Art. 19. Quando permitida, na licitação, a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: III - apresentação dos documentos exigidos nos incisos V e XIII do artigo anterior, por parte de cada consorciada.</p>
<p>Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública</p>	<p>Não menciona o tema em questão.</p>
<p>Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande</p>	<p>Assim como a legislação nacional não aborda este tema.</p>

do Sul – PPP/RS	
-----------------	--

Quadro 9 – No caso de licitante na forma de consórcio

Fonte: Elaborado pelo autor.

O item em questão é uma complementação do item já estudado na Tabela III, que regulamenta a apresentação da documentação por parte dos consórcios. Aqui o edital detém-se no que tange à apresentação de índices. Como observado, tanto a Lei nº 8.666/93, como a Lei de Concessões de Serviços Públicos, de nº 8.987/95, prevêm a participação de consórcios de empresas em processos licitatórios. No entanto, tal tema carece de uma abordagem específica da Lei nº 11.079/04, bem como de sua análoga a nível estadual.

Ora, como já visto anteriormente, as PPP's possuem várias características específicas que as distinguem de uma concessão tradicional, a começar pela tendência de uma maior participação de fundos de investimentos nacionais, seduzidos pelo menor risco do empreendimento em comparação a modelos tradicionais de concessão. Eis um ponto no qual os editais de PPP e as leis mencionadas destoam.

Por exemplo, o art. 33 da lei 8.666/93, em seu inciso terceiro, admite, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação (podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% dos valores exigidos para licitante individual). Possibilidade totalmente incongruente com os editais de PPP's, visto o tratamento diferenciado que estes dedicam a instituições financeiras e de previdência complementar no que concerne a apresentação de índices específicos.

4.9 ITEM 14.3.4. PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO DOS LICITANTES

Minuta do Edital da Rodovia ERS-010	14.3.4. Os licitantes deverão, ainda, possuir o Patrimônio Líquido Mínimo de licitante isolado ou o Patrimônio Líquido Mínimo de consórcio licitante, conforme o caso, o que será demonstrado por meio do balanço patrimonial a ser apresentado nos termos da alínea “a” do item 14.2.
Edital da Rodovia	7.3. Os documentos de qualificação econômico-financeira

<p>MG-050</p>	<p>serão constituídos de:</p> <p>V – Comprovação de o licitante possuir patrimônio líquido mínimo igual ou superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), nos termos do parágrafo 3º do artigo 31 da Lei Federal 8.666/93, correspondente a 10% (dez por cento) do VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO, devidamente atualizado, ressalvando-se que esta comprovação far-se-á por meio da apresentação do Balanço Patrimonial do último exercício exigível , vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizado por índices oficiais, quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data da apresentação da proposta.</p> <p>VI – No caso de consórcio, comprovação de patrimônio líquido mínimo igual ou superior a R\$ 325.000.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões de reais), nos termos do parágrafo 3º do artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93, correspondente ao acréscimo de 30% (trinta por cento) do valor retro-estabelecido no inciso V, devidamente atualizado, ressalvando-se que essa comprovação se fará mediante a apresentação, do Balanço Patrimonial exigido na forma do subitem V, acima e respeitará a proporção de participação de cada consorciada no consórcio, para fins de somatório.</p>
<p>Lei Federal nº 8.666 de 21/06/1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;</p>	<p>Art.31 § 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.</p> <p>§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a</p>

	comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.
Lei Federal nº 8.987 de 13/02/1995 , que dispõe sobre o regime concessão e permissão de prestação de serviços públicos	Não dispõe sobre o assunto.
Lei Federal nº 11.079 de 30/12/04 , que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	Não dispõe sobre o tema
Lei Estadual nº 12.234, de 13/01/05 , que dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas e institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS	Idem à lei anterior

Quadro 10 - Patrimônio líquido mínimo dos licitantes

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com Iudícibus (2008, p. 29), o patrimônio líquido:

Evidencia recursos dos proprietários aplicados no empreendimento. O investimento inicial dos proprietários (a primeira aplicação) é denominado, contabilmente, Capital. Se houver outras aplicações por parte dos proprietários (acionistas-S.A. ou sócios-Ltda.), acréscimo ao Capital.

O último item da minuta do nosso edital (14.3.4) versa sobre o Patrimônio Líquido mínimo exigido dos licitantes, individuais ou em consórcio. Analisando-se o quadro acima, verifica-se que, nesse item, faz sentido disposição que permite o somatório de valores presentes nas demonstrações contábeis de empresas constituintes de consórcio. Porém, justamente agora, a Lei nº 8.666/93 se omite em relação ao PL consolidado de consorciadas.

O próprio edital da MG-050 faz confusão quando prescreve que, em caso de consórcio, o Patrimônio Líquido mínimo deverá ser de R\$ 325 milhões, devido ao acréscimo de 30% sobre o valor conforme o parágrafo 3º, do art. 31 da referida lei. Ora, o dispositivo em questão não faz menção ao acréscimo preconizado pelo edital mineiro, tão somente disciplina que a exigência de capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação. O artigo ao qual o instrumento licitatório mineiro deveria se referir é o art. 33, mais precisamente em sua alínea III:

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei [...].

Logo um erro de redação, cuja reincidência não se espera no texto do edital da Rodovia ERS-010. Acerca deste, sua minuta não especifica ainda os valores mínimos a serem observados, tão somente está em consonância com a lei nº 8666/93 e reserva-se ao direito de exigir valor de patrimônio líquido do licitante ou consórcio licitante. Pelo que já estudamos aqui, é bem provável que siga o modelo do edital de Minas Gerais e tenha como padrão os 10% do valor do contrato, perfazendo o montante de R\$ 449,6 milhões (o valor estimado do contrato é de R\$ 4.496.000.00,00).

Por fim, questiona-se o motivo pelo qual os dois instrumentos licitatórios exigem apenas o Patrimônio Líquido mínimo e não algumas de suas subcontas (Capital Social, Reserva de Lucros, etc.), as quais retratariam de forma mais fiel a saúde financeira da empresa e sua evolução operacional. Como vimos na transcrição de *Iudícibus*, o PL é uma conta que apenas engloba as obrigações que empresa detém junto aos sócios ou acionistas, não identificando por si só o desempenho de sua atividade operacional.

Para exemplificarmos, é muito comum a prática de se aumentar o Capital Social com Reservas de Lucros e/ou Lucros Acumulados. Segundo Matarazzo, perdem-se com isso duas informações:

1. Qual o Capital que os acionistas entregaram à empresa?
2. Qual o lucro que a empresa vem acumulando? O ideal seria que o capital refletisse exclusivamente os aportes de recursos conferidos pelos acionistas e que os lucros não distribuídos como dividendos ficassem sempre numa única conta de Lucros Acumulados.

Ademais, a própria Lei nº 8.666/93, em seu artigo 31, prevê além do Patrimônio Líquido a exigência de “capital mínimo”, esta uma subconta daquela e que os editais omitiram em seus textos.

4.10 ENTREVISTAS

Após efetuada a análise dos itens expostos nos quadros-comparativos acima, procedeu-se a entrevistas com especialistas, com o intuito de questioná-los acerca das lacunas decorrentes dessa análise e, também, enriquecer o presente estudo através opiniões de profissionais acostumados a lidarem, diariamente, tanto com a legislação pertinente a concessões públicas, como com a análise financeira de empresas. Questões que são, em suma, objeto deste trabalho. Para tanto, realizou-se entrevistas com o Sr. Antônio Celso Barth, Gerente Executivo da Superintendência de Políticas de Crédito e Análise de Risco do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., e com o Dr. Cléber Demétrio Oliveira da Silva, sócio da RZO Consultoria. Tentou-se, também, contato com a Comissão Especial de Licitação do DAER por intermédio de e-mail enviado ao Sr. André Bicca Machado, Assessor do Diretor-Presidente do DAER, do qual, até a data de encerramento deste trabalho, não recebemos resposta.

- Entrevista com o Sr. Antônio Celso Barth – Banrisul

Antônio Celso Barth é funcionário de carreira do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) há 22 anos, já atuou como Analista no Departamento de Informações e Análise de Risco e hoje ocupa o cargo de Gerente Executivo na Superintendência de Políticas de Crédito e Análise de Risco do banco. Especialista em demonstrações financeiras e análise de

risco, ele concordou em nos responder questões concernentes ao seu foco de atuação e que surgiram no decorrer deste estudo.

A entrevista que segue foi realizada através de correio eletrônico enviado para o profissional no dia 16 de novembro de 2010 e transcrita tal como a recebi:

a) Baseado em sua experiência como Analista de Risco, quais os índices contábeis e/ou contas presentes no BP mais pertinentes quando analisam-se empresas do setor de infraestrutura, segmento empreiteiras/concessionárias de rodovias?

As contas do imobilizado técnico tornam-se pertinentes quando revelam a capacidade tecnológica das empresas para atender os contratos. Com destaque também para a rubrica ‘clientes’ (abertura da conta, contendo contratos de obras a realizar, obras já realizadas e não faturadas, obras realizadas e faturadas mas não recebidas – eventuais atrasos - prazo para execução dessas obras) visto a sua influência nos indicadores de liquidez da empresa e na eventual necessidade de recursos de terceiros. A contrapartida a essa rubrica: de que forma estão sendo contabilizados pela empresa, que nos possibilita estimar o nível de receitas para os próximos períodos. As contas de coligadas (SCP’s/SPE’s nas DF’s originais), especial quando houver saldo relevante, tanto no ativo quanto no passivo, verificar quem são as empresas/grupos que atuam em conjunto (consórcios).

b) Qual a importância do Capital Social de uma empresa, ao analisarmos sua projeção para o Longo Prazo?

No LP, a projeção do Capital Social deverá mostrar os investimentos realizados pelos sócios e os resultados reinvestidos na empresa. A projeção revelará o grau de dependência de recursos que a empresa terá, se próprios, de terceiros, ou ambos (em que grau).

A primeira resposta nos revela uma lacuna na minuta do edital da ERS-010 e que também não encontra espaço em nenhuma legislação relativa ao tema que é a abertura de contas específicas no Balanço Patrimonial. O instrumento licitatório, ao invocar tão somente a exigência do balanço e a demonstração de resultados do último período, peca no sentido que não exige a abertura de contas fundamentais para análise da empresa/consórcio conforme relata o entrevistado. Ele cita, por exemplo, o caso das Imobilizações Técnicas que evidenciariam a capacidade tecnológica e operacional da concessionária a fim de cumprir o contrato com rapidez e qualidade. (O valor atual de seu maquinário corresponde ao porte da obra a ser executada? A empresa investe significativamente em softwares e pesquisas de

novos projetos?) Ocorre que, na omissão desta abertura, poderá estar presente no BP tão somente o somatório de seu Ativo Permanente, não demonstrando, pois, a capacidade acima elencada.

Outro ponto crítico é que, solicitando índices mínimos de liquidez sem a devida abertura da conta “Clientes”, o edital não oferece ao futuro analista uma real dimensão da capacidade de pagamento da licitante. Ora, dentro da referida conta, encontram-se rubricas distintas, as quais separam contratos faturados de não faturados, duplicatas faturadas, mas ainda não recebidas, e outras categorias diferentes de direitos a receber. Isto é muito importante, pois evidencia se a empresa necessitará em breve recorrer a terceiros para financiar seus ativos. Ademais, na hipótese de uma abertura dessa conta, seria possível analisar o porte de contratos que a empresa está acostumada a celebrar, comprovando, portanto, se estariam de acordo com o valor do objeto da PPP.

Já a segunda resposta ratifica o que já fora analisado no último quadro comparativo de nosso estudo. Ao exigir apenas o Patrimônio Líquido mínimo das licitantes, o edital estará se abstendo de verificar o valor de seu Capital Social e, através dele, aferir se os recursos estão sendo reinvestidos na empresa ou distribuídos aos sócios/acionistas. Deve-se lembrar que a própria legislação, através da Lei nº 8.666/93, prevê a exigência, também, de “Capital Mínimo” das empresas licitantes.

- Entrevista com o Sr. Cléber Demétrio Oliveira da Silva

Advogado e Consultor Jurídico, o Sr. Cléber Demétrio Oliveira da Silva tem larga experiência em gestão pública, sendo mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Destarte, o profissional foi entrevistado, através de correio eletrônico enviado no dia 17/11/2010, com vistas a contribuir com o seu conhecimento em Direito Administrativo e consórcios públicos. As perguntas abaixo foram elaboradas a fim direcioná-lo a uma posição diante de pontos que se mostraram críticos nessas áreas durante a confecção do presente estudo:

a) A Lei nº 8.666/93 (lei que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública), em seu art. 31, parágrafo 1º, veda a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade em um edital de licitação, prevendo apenas a exigência de índices de liquidez que mensurem sua capacidade de pagamento. Tendo em vista a longa duração de um contrato de PPP, o senhor não crê que seria pertinente a aferição, também, da situação operacional (através de outros indicadores) do parceiro privado neste tipo de concessão?

As restrições impostas pela Lei de Licitações que tu referiste na pergunta visam impedir indevidos direcionamentos no certame. É que um dos princípios norteadores das licitações é o da isonomia (art. 3º, Lei nº 8.666/93), que, além de assegurar o tratamento isonômico entre os competidores, também objetiva permitir que o maior número de licitantes acudam ao competitivo. Diante desta linha principiológica, que norteia as licitações em nosso país, apesar de também entender ser pertinente a aferição operacional da empresa candidata à PPP (em virtude da longa duração do contrato), ela é ilegal porque viola o vigente art. 31, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Este fato serve para comprovar que a Lei de Licitações, editada em 1993, apresenta-se obsoleta para a realidade da Administração Pública de 2010. Nesse passo, informo existir projeto de lei tramitando no Congresso Nacional com o escopo de atualização da referida lei.

b) Sob sua ótica, é adequado que a Lei nº 11.079/04 (PPP's) reserve à Lei nº 8.666/93 a competência para regulamentar a elaboração dos editais de licitação de PPP's, visto estas tratarem-se de modalidade de concessão bastante singular e que possuem características únicas em relação à uma concessão tradicional?

Sim, entendo absolutamente adequado. É necessário perceber que a Lei nº 11.079/04 teve por objetivo disciplinar o instituto da PPP, mas não o das licitações, que já possuem lei própria (Lei nº 8.666/93). Se cada novo instituto criado possuir suas regras gerais próprias de licitação, perder-se-á a sistematização estabelecida pela Lei de Licitações, o que não é desejável porque desarranjaria o sistema licitatório hoje existente, que pode não ser o ideal, mas pelo menos “arrumou a casa”. Contudo, isso não significa que normas licitatórias específicas e pontuais não possam ser disciplinadas em regimes jurídicos especiais, como é o caso, por exemplo, da Lei nº 11.107/05 (Lei de Consórcios Públicos), que alterou a Lei de Licitações em alguns aspectos, criando vantagens licitatórias aos consórcios públicos, como forma de estimular a formação dessas novas organizações públicas pelos entes federativos.

c) Baseado em sua experiência, é comum instituições financeiras regulamentadas pelo Central participarem, como consorciadas, de licitações cujo objeto seja a concessão de uma obra pública? Qual o papel destas na construção e exploração de uma rodovia, por exemplo?

Nunca me deparei com uma licitação de obra pública onde instituições financeiras participassem como consorciadas. O padrão, por força da necessária pertinência do objeto do contrato social com o objeto da licitação, é que apenas empresas de engenharia se consorciem e se apresentem ao certame. Contudo, o edital, no caso das PPPs poderá, se a Administração

Pública achar conveniente, expressamente permitir o consorciamento de entidades financeiras com as empresas licitantes que realizarão a obra prevista no contrato de PPP.

Em análise à primeira resposta, observa-se, provavelmente pela formação e área de atuação do entrevistado, um posicionamento muito mais zeloso pelo cumprimento das normas legais do que propriamente preocupado com a questão técnica e analítica da situação financeira/operacional do contrato. Neste sentido, o entrevistado invoca o princípio de isonomia, que deve estar presente num processo licitatório, como justificativa para o não estabelecimento de instrumentos de aferição operacional, e que, assim, proporcionaria, a todos os concorrentes, uma situação de igualdade no certame. Porém, o consultor reconhece a necessidade de atualização da norma que rege os processos de licitações, tendo em vista a inserção de novas modalidades de concessão. Como é o caso das Parcerias Público Privadas, em que o longo prazo do contrato requer instrumentos adicionais de garantias e análise para as partes envolvidas.

No mesmo caminho, quando indagado acerca da adequação da Lei nº 8.666/93 para regular os processos licitatórios de PPP's, o entrevistado se posiciona favoravelmente. Ele crê que não seria benéfica uma particularização a cada caso de contrato de prestações de serviços ao Poder Público. No entanto, ele aponta uma via que, sob sua ótica, solucionaria a questão de lacunas existentes na referida lei, quando esta é aplicada a processos de PPPs, que seria a edição de regimes jurídicos legais que a complementasse, como foi o caso da Lei de Consórcios Públicos que, em seu texto, trouxe dispositivos adicionais ao processo licitatório no que tange especificamente consórcios públicos. Logo, não seria desmedido que a Lei nº 11.079/04 (Lei das PPPs) se reservasse ao direito de legislar em questões específicas de licitações aplicadas ao caso concreto de Parcerias Público-Privadas.

Por fim, em sua última resposta, também revela estranheza diante da possibilidade de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BACEN poderem participar de processos licitatórios de PPPs como consorciadas. Afirma, do alto de sua experiência em consórcios públicos, jamais ter observado um caso assim, em que empresas que não atuem no mercado de engenharia e construções constituíssem uma Sociedade de Propósito Específico (SPE).

5 CONCLUSÃO

As análises realizadas com base na construção de quadros comparativos, onde foram elencados, um a um, os diversos itens que compõem o Capítulo “Qualificação Econômico-Financeira” da minuta do Edital da Rodovia ERS-010 conjuntamente com o capítulo análogo do Edital da Rodovia MG-050 e a legislação concernente ao tema, revelaram muitos pontos convergentes entre o edital gaúcho, o edital mineiro e a legislação supracitada. Entretanto, denunciaram, também, muitas questões divergentes, além de uma série de lacunas que vieram à tona no decurso do estudo.

Em primeiro lugar verificou-se que a minuta em questão sofreu forte influência do edital da Rodovia MG-050. Possivelmente por tratar-se, esta, do primeiro caso de Parceria Público-Privada no Brasil e possuir objeto de licitação semelhante, ou seja, a construção e exploração de uma rodovia. Em alguns itens, inclusive, a redação é categoricamente a mesma. Em outros, algumas palavras são modificadas.

No que toca ao ordenamento jurídico, nos chamou a atenção a forma como a legislação específica sobre o tema PPP's tergiversa acerca do assunto “qualificações econômico-financeiras”. As Leis nº 11.079/04, em âmbito federal, e nº 12.234/05, em âmbito estadual, praticamente não fazem menção aos itens que integram este capítulo, cabendo quase que exclusivamente à Lei nº 8.666/93, responsável por disciplinar as licitações e contratos da administração pública em geral, ser o parâmetro para confecção deste tão importante componente do edital de uma PPP. Logo, muitas lacunas advêm desta prática, já que a lei em referência foi editada em 1993 e, desde então, surgiram novos modelos de concessão pública. Caso das Parcerias Público-Privadas, com características específicas como, por exemplo, prazos e valores.

Seguindo a disposição como foram elencados os diversos itens da qualificação econômico-financeira, observou-se que o item “14.2, alínea a). Dos Documentos de Qualificação Econômico-Financeira a Serem Apresentados pelo Licitante: Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultado do Exercício” diverge do edital mineiro em apenas um ponto. Quando da não obrigatoriedade de publicação de Balanço Patrimonial e de Demonstração do Resultado, o instrumento gaúcho exige cópia autenticada do Livro Razão (ou Livro Diário) com a assinatura do Contador responsável, ao passo que o edital mineiro requer acertadamente, além dessa assinatura, também a dos sócios da empresa. Exigência que está de acordo com o Decreto 64.657/69. Ao não incluir esta exigência no edital, a licitação

para construção e exploração da rodovia gaúcha corre o risco, mesmo que mínimo, de ser objeto de impugnação por parte de alguma licitante que sentir-se prejudicada.

No mesmo item, um problema de ordem não literal, porém técnico, exigiu reflexão. A legislação prescreve que as licitantes deverão apresentar Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado apenas do último exercício, o que contraria a bibliografia e a prática dos profissionais do setor, que recomendam, com vistas à uma análise eficaz, o estudo de, no mínimo, 3 (três) demonstrações contábeis de períodos seguidos. Do contrário, torna-se impossível apontar a evolução operacional da empresa, bem como a tendência de determinados índices e contas dentro do BP e do DRE.

Eis um problema grave, porque na omissão das leis que devem regular os contratos de PPP's, cabe à Lei nº 8.666/93, conforme já citado, disciplinar os instrumentos licitatórios, e essa lei é clara quando discorre que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira “limitar-se-á” aos documentos acima especificados (apenas relativo ao último período). Portanto, não compete às comissões que redigem os editais julgar o mérito da questão. Eles somente cumpriram o que fora determinado legalmente. A solução para este caso deveria vir através da edição de um novo instrumento legal, o qual complementaria a legislação pertinente às Parcerias Público-Privadas.

Em seguida, procedeu-se à análise do mesmo item, porém alínea b, que trata da exigência de “Certidão Negativa de Falência ou Recuperação Judicial ou Certidão Negativa de Execução Patrimonial”. Observou-se, pois, que a redação entre os editais das PPP's gaúcha e mineira são rigorosamente iguais. Ambos estão de acordo com o regulamentado pela Lei nº 8.666/93, novamente a única legislação, dentre as elencadas que disciplina a matéria em questão. Nota-se que a Lei referida não faz menção ao prazo de validade destas certidões, como o fazem os editais (60 dias). Logo, ao contrário do item anterior, vimos que, aqui, o poder concedente, através da comissão de licitação, tinha a discricionariedade de customizar o edital, aplicando nesta situação um prazo determinado, pois este não fora vedado por lei alguma. Prazo este que é extremamente razoável visto a complexidade do contrato a ser celebrado e da exigência de peça contábil apenas do último exercício, o qual poderia omitir muitas mudanças neste íterim.

Estes mesmos documentos foram tratados no terceiro quadro comparativo, quando da sua apresentação por parte de consórcios. Se, nos itens anteriores, o texto da minuta do edital da ERS-010 era claramente uma transcrição (tenha sido esta intencional ou não) do texto do edital mineiro, o item 14.2.1 fugiu totalmente a esta regra. Sua redação não é tão clara e abrangente quanto à do edital da MG-050, o qual enfatiza a necessidade de cada empresa,

individualmente apresentar os documentos em questão. O instrumento gaúcho apenas prescreve que todos os integrantes do consórcio deverão apresentá-los, não explicitando, se individualmente (para cada coligada, controlada, ou filial, um documento único) ou em conjunto com as demais empresas constituintes do consórcio. Ora, a um observador mais distraído isso poderia parecer uma exigência redundante, um preciosismo. Entretanto, ao invocar o conceito de Legalidade como princípio básico da Administração Pública, a Constituição Federal determina a necessidade de uma clara e correta redação dos dispositivos jurídicos, a fim de que estes adquiram sua eficácia plena. De acordo com Támez e Prado (2005, p. 113):

O princípio da Legalidade determina que a eficácia da atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Enquanto na administração particular é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza.

No item 14.3, adentrou-se na análise da exigência de comprovação de índices contábeis mínimos como condição para a Pré-Qualificação. Verificou-se que a legislação preocupada com a razoabilidade da exigência destes índices não só frisou que estes devem retratar de forma “objetiva” a saúde financeira da empresa como, também, precisam ser devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório. Todavia, não é o que se observou na minuta em estudo. Esta foi totalmente desobediente ao preceito estabelecido pela Lei nº 8.666/93, quando não mencionou a justificativa dos índices escolhidos, tanto em seu texto, como no Aviso do Projeto, que é o instrumento legal que dá abertura ao processo administrativo. Torna-se imperativo que o Poder Público, num novo processo de licitação, não incorra nesta mesma omissão.

Uma das categorias de índices analisadas foi a prevista no item 14.3, alínea a, o qual determina os índices que deverão ser apresentados por empresas que não sejam instituições financeiras regulamentadas pelo Banco Central. Ele impõe um índice-padrão mínimo de 1,5, tanto para o índice de liquidez corrente, como para o índice de liquidez geral. Evidenciou-se que a minuta, neste item, voltou a apresentar convergência com o estabelecido pelo Edital da MG-050 e, ambos, apontaram conformidade com a lei que regula os processos de licitação, já que esta última veda a exigência de índices de rentabilidade ou lucratividade. Entretanto, pelo caráter de longevidade de um contrato de PPP, bem como pelo valor previsto para os contratos desta modalidade de concessão, julgamos que não seria absurdo se a Lei 11.079/04, que institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, complementasse a Lei nº 8.666/93 e previsse, em seus artigos, a

exigência de outros indicadores mínimos, os quais forneceriam maior segurança e confiabilidade à fase de habilitação econômico-financeira.

Ao passo que esse item é bastante específico, o item seguinte, 14.3 b), deixa a desejar no que diz respeito à clareza e sua aplicabilidade. Ao regulamentar a exigência de índices mínimos aplicáveis a instituições financeiras, admitindo, pois, sua respectiva participação em um consórcio licitante, o edital confronta diretamente a Lei nº 11079/04 que prevê, em caso de inadimplência do parceiro privada, a transferência do controle da SPE às instituições financiadoras do projeto, sem a necessidade destas comprovarem capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal como é prevista para todas as licitantes em edital.

A última exigência da minuta, no que toca a índices contábeis mínimos, diz respeito àqueles advindos de empresas/instituições do Sistema de Previdência Fechada Privada (Fundos de Pensão), criadas por organizações públicas ou estatais ou por organizações privadas. Observou-se, na análise, que os índices mínimos exigidos para estas pessoas jurídicas (Índice de Liquidez dos Fundos e Índice Imobiliário) são pertinentes e adequados ao que se propõe o contrato a ser celebrado. A única ressalva ficou por conta da, ainda, não regulamentação da participação destas instituições em PPP's por parte do Conselho Monetário Nacional, conforme manda a Lei nº 11.079/04. Observa-se que já faz seis anos da publicação deste dispositivo e o órgão responsável pela edição do respectivo regramento permanece inerte.

Depois, seguiu-se à análise do penúltimo item do capítulo: 14.3.3, que dispõe sobre a apresentação dos índices no caso de licitante na forma de consórcio, o qual revelou, a exemplo de outros, a necessidade de uma lei específica que direcione melhor as licitações de Parcerias Público-Privadas. No mínimo soa estranho que a Lei nº 8.666/93 possibilite o somatório de valores dos consorciados, para efeito de cálculo dos índices, quando os próprios editais dão tratamento diferenciado a instituições financeiras e fundos de pensão, no que tange a apresentação de índices específicos por parte destes.

Por fim, efetuou-se a análise do item 14.3.4 “Patrimônio Líquido Mínimo dos Licitantes”, cujo quadro comparativo revelou que a Minuta do Edital da Rodovia ERS-010, ainda não havia definido um valor exato, tão somente reservou a exigibilidade de apresentação de PL mínimo, segundo prescreve a Lei nº 8.666/93. Todavia, a minuta em estudo divergiu em dois pontos da legislação. Primeiramente, não faz menção à possibilidade de somar os valores do patrimônio de empresas constituintes de consórcio, facultando-se, para isto, o acréscimo de 30% ao valor mínimo. Além disso, restringe-se desnecessariamente à

exigência de Patrimônio Líquido quando a própria lei possibilita a requisição de Capital Mínimo, que, consoante o que foi analisado, é uma das contas que integram o PL e possibilita uma melhor mensuração da situação econômico-financeira da empresa.

Num sentido geral, verificou-se que algumas lacunas existentes no capítulo “Qualificação Econômico-Financeira” da Minuta do Edital são provenientes da falta de detalhamentos sobre o tema por parte da lei que regulamenta os contratos de PPP’s no Brasil. À medida que esta incumbência passa a uma lei mais genérica, como é o caso da Lei nº 8.666/93, é normal que distorções aconteçam. Outras lacunas, no entanto, ocorreram mesmo quando a legislação dispunha de um texto mais flexível, permitindo aos editais um maior aprofundamento.

É o caso, por exemplo, da exigência do Balanço e da Demonstração de Resultado apurados pela licitante no último exercício. Nota-se que os editais não mencionam as contas e os critérios a serem avaliados nestas peças contábeis. Ora, ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico estabelece que “a comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital” (Lei Federal nº 8.666/93), os editais têm adotado uma postura de clara subjetividade, não oferecendo aos licitantes a expectativa de quais contas do Balanço Patrimonial e da DRE serão considerados importantes pela Comissão Especial de Licitação.

Vale frisar que esse julgamento das demonstrações contábeis é feita já nesta fase de pré-habilitação, visto que o critério que irá decidir o adjudicatário baseia-se apenas na proposta de menor contraprestação adicional oferecida pelo licitante. Logo, um maior detalhamento dos critérios julgados no Balanço, bem como a exigência de abertura de rubricas julgadas fundamentais a uma boa análise (conforme mencionado por um dos entrevistados), só teriam a acrescentar à fase de qualificação econômico-financeira.

As Parcerias Público-Privadas vieram pra ficar, basta olharmos o modo como esse modelo de concessão tem sido disseminado pelo país desde a publicação de seu primeiro edital, em 2006. São hospitais, linhas de metrô, rodovias, complexos prisionais que estão sendo construídos através da parceria entre o ente público e a iniciativa privada, que, quando bem planejados, só tem a contribuir para o desenvolvimento da região na qual a obra ou o serviço está inserido.

Aos que ainda relutam em aceitar as PPP’s, ou crêem ser este um modelo de concessão passageiro, cabe uma indagação: onde o poder público irá buscar recursos para custear a iminente necessidade de ampliação e melhoria da malha rodoviária e ainda investir em setores considerados de tutela do Estado, como a saúde, a segurança pública e a educação?

Logo, a tendência é de que surjam muitas outras obras utilizando-se desta opção. Cabe à administração pública buscar a melhoria contínua no processo de planejamento destes projetos, diminuindo-se cada vez mais os riscos envolvidos e, por conseguinte, alcançando-se resultados que satisfaçam àquela que é o foco das políticas públicas, a população. Neste sentido, é impreterível elevado zelo pela confecção do edital de licitação da respectiva PPP. Conforme ressaltou o Prefeito de Canoas, Jairo Jorge, em recente editorial do Jornal Zero Hora (18/10/2010): “Aqueles que são favoráveis às PPPs devem olhar com rigor técnico os editais e apontar eventuais ajustes. Caso existam falhas, cabe à equipe do governador eleito sugerir e a da atual governadora buscar as correções. Estes são temas de Estado, que transcendem querelas partidárias”.

A construção e exploração da rodovia ERS-010, que ligará os municípios de Sapiranga e Porto Alegre, melhorando, assim o fluxo de veículos nesta região, é o primeiro caso de projeto de PPP no estado do Rio Grande do Sul e, certamente seu edital, servirá de base a outros que ainda virão. O presente trabalho, através do apontamento de lacunas ou divergências em relação à legislação em vigor, destinou-se a dar uma parcela de contribuição à confecção destes futuros documentos. Não se pretende, com ele, esgotar o assunto referente à qualificação econômico-financeira dos licitantes. Reafirma-se que este é um modelo de concessão relativamente novo e seu processo de amadurecimento ocorrerá por intermédio da união de esforços multidisciplinares, bem como através da análise empírica, obrigatória a este processo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, B.M.; SILVEIRA, A.H.P. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005.

BORGES. Disponível em: <[www.alide.org.pe/anales/Anales35_Brasil/.../FIO5-01_Borges\(BNDES\).pps](http://www.alide.org.pe/anales/Anales35_Brasil/.../FIO5-01_Borges(BNDES).pps)>. Acesso em 20 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.867, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

BRASIL. Decreto nº 64.657, de 22 de maio de 1969.

MINAS GERAIS. Edital de Licitação nº 070 de 02 de junho de 2006 (Trata da Concessão Patrocinada para a Exploração da Rodovia MG-050).

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Minuta do Edital de Licitação que Dispõe sobre a Exploração Mediante Concessão Patrocinada do Sistema Rodoviário ERS-010 – Rodovia do Progresso e Ligações Viárias, Integrante do Anel Rodoviário Metropolitano.

AMARAL, A. C. Cintra do. Fase Interna e Fase Externa Da Licitação. Disponível em: <http://www.conlicitacao.com.br/oquee/artigos/licitacoes_e_contratos/cintra_do_amaral_2006_09_26.00.php>. Acesso em 20 set. 2010.

DENZIN, N.K; LINCOLN, Y.S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HM TREASURY. **PFI: meeting the investment challenge.** Londres: HM Treasury, 2003.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de Balanços.** 9ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. In : DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.) **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa.** 2ª. ed. Porto Alegre. Artmed Bookman, 2006. P. 169-192.

MALHOTRA, Naresh K; **Pesquisas de marketing uma orientação aplicada.** 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MATARAZZO, Dante Carmine. **Análise financeira de balanços:** abordagem básica e gerencial. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PASIN, J.A.B.; BORGES, L.F.X. A nova definição de Parceria Público-Privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, dez./2003.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; **Projetos de estágio e de pesquisa em Administração.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SHINOHARA, Daniel Yoshio; SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Parcerias Público-Privadas no Brasil.** São Paulo: Manole, 2008.

TÁMEZ, Carlos André da Silva; PRADO, Leandro Cadenas. **Ética na Administração Pública.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VASCONCELLOS, M.A.S.; TROSTER, R.L. **Economia Básica.** São Paulo: Atlas, 1996.

VEJA. São Paulo: Abril, 2005. Semanal.

ZERO HORA. Porto Alegre: Ed. 18/10/2010; pág. 05.

BARTH, A.C., Gerente Executivo da Superintendência de Políticas de Crédito e Análise de Risco do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. Entrevista Realizada em 16 de novembro de 2010.

SILVA, C.O., Sócio da RZO Consultoria. Entrevista Realizada em 17 de novembro de 2010.