

A QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NAS LICITAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS: LIMITES À EXIGÊNCIA DE FATURAMENTO ANUAL MÉDIO À LUZ DA LEI Nº 13.303/2016

Ronny Charles L. Torres¹
Roberto Paulino Paulo Neto²

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.303/2016 foi publicada no dia 01 de julho de 2016, materializando tardiamente o diploma aguardado desde o momento em que a EC nº 19, de 1998, alterou o artigo 173 da CF, para definir que uma lei específica estabeleceria o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorasse atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Ela instituiu um regime jurídico próprio para as licitações e contratos das empresas estatais, conferindo-lhes maior flexibilidade procedimental em comparação ao regime geral da Administração Pública direta. Tal flexibilidade permite a definição do mecanismo licitatório de acordo com a solução adequada para uma seleção compatível com o objeto pretendido e o futuro contrato a ser celebrado, permitindo uma discricionariedade técnica ou “liberdade”

¹ Advogado, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (16ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 15ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.), Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), e E-marketplace e contratações públicas (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduando em Direito Público Licitatório. Pós-graduando em Licitações e Contratos Públicos.

ansiada pelas estatais que atuam em regime de disputa de mercado³, compatibilizando a atuação dessas entidades com a lógica empresarial, sem afastar, contudo, os princípios constitucionais que regem as contratações públicas.

Como explica Paul Milgrom, essencialmente, “um mecanismo é um conjunto de regras para controlar as interações das partes”, de maneira que o desenvolvimento dessa modelagem deve estar condizente com o objetivo pretendido, pois, na “forma mais pura e elegante da teoria, a meta é identificar o mecanismo que maximiza o desempenho segundo o objetivo especificado”⁴. A teoria do desenho de mecanismo, conhecida como teoria dos jogos reversa, busca examinar os mecanismos para se atingir o melhor resultado, podendo ser utilizada na licitação, um jogo onde se pretende maximizar os interesses da Administração pela escolha da proposta mais vantajosa – para a definição de regras que façam com que os licitantes divulguem informações estratégicas⁵.

Nesse contexto, a definição dos requisitos de habilitação assume papel central, especialmente no que se refere à qualificação econômico-financeira dos licitantes. A ausência de um rol taxativo de documentos na Lei das Estatais ampliou a margem de conformação administrativa, mas também intensificou os debates acerca dos limites dessa discricionariedade e dos riscos de restrições indevidas à competitividade.

O presente artigo tem por objetivo analisar a legalidade da exigência de prova de faturamento anual médio como critério de qualificação econômico-financeira em licitações de empresas estatais, investigando seus pressupostos de validade, seus limites constitucionais e os parâmetros fixados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2 A HABILITAÇÃO NAS LICITAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS

No âmbito dos procedimentos licitatórios, a etapa de habilitação constitui fase na qual a Administração Pública analisa critérios, previstos em lei ou nos seus instrumentos

³. ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE, Rafael Jardim; COELHO, Sylvio Kelsen. Empresas Estatais: Governança, Compliance, Integridade e Contratações os Impactos da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2019. P. 66.

⁴ MILGROM, Paul. **Aplicando a Teoria dos Leilões**. Tradução Ligia Filgueiras. Rio de Janeiro: Alta Books, 2023. p. 20.

⁵ NÓBREGA, Marcos. CAMELO, Bradson. O que o prêmio Nobel de Economia de 2020 tem a ensinar a Hely Lopes Meirelles? O modelo de licitações que temos no Brasil é eficiente? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/premio-nobel-economia-2020-ensinar-hely-lopes-meirelles-15102020>. Acesso em 24/12/2020, às 12:07

convocatórios, a serem preenchidos pelos licitantes de maneira a garantir a melhor execução contratual possível⁶. No âmbito das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 dispõe, em seu art. 58, que a habilitação será apreciada exclusivamente a partir de parâmetros relacionados à capacidade jurídica, técnica, econômica e financeira dos interessados⁷.

Diferentemente do regime da Lei nº 8.666/1993, a Lei das Estatais não estabelece um elenco detalhado de documentos para a comprovação da qualificação econômico-financeira, conferindo às entidades maior liberdade para disciplinar a matéria em seus normativos internos e instrumentos convocatórios⁸.

Parte da doutrina compreende enxerga o modelo instituído pela Lei nº 13.303/2016 de forma positiva, representando um regime voltado à simplificação da etapa de habilitação nas licitações das empresas estatais, ao afastar a rigidez e o caráter excessivamente formalista do rol de exigências previsto na Lei nº 8.666/1993⁹.

Essa opção legislativa, entretanto, não autoriza a formulação irrestrita de exigências habilitatórias. A discricionariedade administrativa, ainda que ampliada no regime das empresas estatais, permanece juridicamente vinculada aos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, os quais funcionam como limites normativos inafastáveis à conformação dos requisitos de habilitação.

3 LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece, como regra geral, que somente devem ser exigidos dos licitantes requisitos de qualificação técnica e econômica

⁶ BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais. 3. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 447.

⁷ Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante;

II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros estabelecidos de forma expressa no instrumento convocatório;

III - capacidade econômica e financeira;

IV - recolhimento de quantia a título de adiantamento, tratando-se de licitações em que se utilize como critério de julgamento a maior oferta de preço.

⁸ BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. A atuação dos fornecedores em licitações das empresas estatais. p. 6. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/16370-2/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

⁹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel et al. Comentários à Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 341-342.

“indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”¹⁰. Trata-se de norma de eficácia plena, aplicável a todos os regimes licitatórios, inclusive ao das empresas estatais.

Dessa diretriz constitucional decorre a noção de que as exigências habilitatórias devem observar, cumulativamente, a pertinência com o objeto da contratação, a proporcionalidade entre o grau de restrição imposto e o risco efetivamente mitigado, bem como a razoabilidade da medida adotada no contexto do certame. A imposição de requisitos que ultrapassem esses limites configura barreira indevida à competição, comprometendo a isonomia entre os licitantes e desvirtuando a finalidade do procedimento licitatório.

Nessa perspectiva, embora a Lei nº 13.303/2016 confira maior margem de conformação às empresas estatais na definição de suas regras licitatórias, tal discricionariedade não assume caráter absoluto, devendo ser exercida de maneira motivada, tecnicamente justificada e em consonância com os princípios constitucionais que regem as contratações públicas¹¹. De igual modo, não se reconhece aos licitantes liberdade quanto à documentação a ser apresentada, estando vinculados aos parâmetros habilitatórios estabelecidos para o certame¹².

Cumprir, portanto, que a definição dos critérios habilitatórios deve ser orientada por juízo técnico rigoroso, que demonstre, de forma clara e objetiva, a indispensabilidade da exigência em relação ao objeto contratado, sob pena de converter o instrumento convocatório em mecanismo de restrição indevida à concorrência, incompatível com a lógica constitucional das contratações públicas.

4 A EXIGÊNCIA DE FATURAMENTO ANUAL MÉDIO COMO CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO

¹⁰ “Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

¹¹ NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Licitações e Contratos das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 227.

¹² BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *Habilitação nos Procedimentos Licitatórios: Uma Análise Sob a Ótica Jurídico-Constitucional*. p. 20. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/habilitacao-nos-procedimentos-licitatorios-uma-analise-sob-a-otica-juridico-constitucional/>. Acesso em: 9 jan. 2026.

À luz dos limites constitucionais que vinculam a atuação discricionária das empresas estatais na definição dos requisitos de habilitação, torna-se necessário examinar como esses parâmetros se manifestam na prática administrativa.

Entre as exigências mais recorrentes — e potencialmente sensíveis sob a ótica da competitividade — figura a prova de faturamento anual médio, cuja utilização como critério de qualificação econômico-financeira suscita relevantes questionamentos quanto à sua pertinência, proporcionalidade e efetiva necessidade em relação ao objeto licitado.

A exigência de prova de faturamento anual médio, usualmente apurada a partir do balanço patrimonial e das demonstrações de resultado de exercícios anteriores, tem sido adotada como mecanismo de verificação da capacidade econômico-financeira dos licitantes, assentada na premissa de que o volume histórico de receitas auferidas pela empresa permitiria inferir, ainda que de forma indireta, sua solidez financeira, sua capacidade de geração de caixa e sua aptidão para suportar, ao longo do tempo, os encargos econômicos e operacionais decorrentes da execução contratual.

Todavia, importa frisar que a adoção desse requisito não se legitima de forma automática, nem pode ser presumida como adequada em qualquer contexto contratual. A exigência de faturamento anual médio em patamares elevados, sobretudo quando apurada com base em séries históricas extensas, pode operar como fator de exclusão relevante, afastando potenciais concorrentes que, embora tecnicamente aptos e financeiramente capazes de executar o objeto contratado, não ostentem volume pretérito de negócios compatível com os parâmetros fixados no instrumento convocatório.

Tal circunstância revela que nem sempre há correlação direta ou proporcional entre o histórico de faturamento da empresa e sua efetiva capacidade econômico-financeira para executar o objeto contratual, especialmente em contratações que não demandam elevada capitalização, estrutura operacional complexa ou exposição a riscos financeiros relevantes. Nesses casos, a exigência tende a funcionar menos como instrumento legítimo de mitigação de riscos e mais como barreira indireta à competição, com potencial de comprometer a isonomia entre os licitantes.

À luz dessa problemática, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem afirmado, de forma reiterada, que as exigências de qualificação econômico-financeira devem ser precedidas de motivação técnica específica e individualizada, apta a demonstrar a

pertinência, a necessidade e a proporcionalidade em relação ao objeto da contratação¹³¹⁴¹⁵¹⁶. Assim, a simples invocação genérica da segurança contratual ou da solidez financeira do contratado não se revela suficiente para legitimar restrições dessa natureza.

Na ausência de fundamentação técnica idônea, capaz de evidenciar que o risco econômico-financeiro envolvido na execução contratual não pode ser adequadamente mitigado por meios menos restritivos, a exigência de faturamento anual médio tende a caracterizar restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

A exigência de faturamento anual médio somente se revela juridicamente legítima, portanto, quando precedida de estudo técnico ou documento equivalente que demonstre, de forma clara, que o risco econômico-financeiro da contratação não pode ser adequadamente mitigado por meios menos restritivos, como garantias contratuais ou exigências patrimoniais proporcionais.

A motivação assume, nesse contexto, papel central. Cabe repisar, nesta altura, que não basta a invocação genérica da necessidade de segurança contratual, exigindo-se a demonstração concreta da relação entre o critério adotado e o objeto licitado. A ausência dessa fundamentação expõe o edital a impugnações administrativas e judiciais, além de comprometer a eficiência do procedimento licitatório.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 739/2020. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. 01.04.2020. “No âmbito das empresas estatais, a exigência, para fins de habilitação, de que a licitante comprove possuir inscrição ou visto no conselho regional profissional da unidade federativa em que será executado o objeto afronta o disposto nos arts. 37, inciso XXI, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 58 da Lei 13.303/2016.”.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1621/2021. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. 07.07.2021. “Nas licitações realizadas por empresas estatais, é irregular a exigência de atestados de qualificação técnico-operacional com previsão de quantitativos desproporcionais ao objeto do certame, que não se atenham ao limite percentual de 50% do quantitativo do serviço licitado (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c art. 58 da Lei 13.303/2016).”.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1312/2023. Plenário. Rel. Min. Jorge Oliveira. 28.06.2023. “É possível, para fins de qualificação técnica em licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, a utilização de indicadores de avaliação de desempenho de licitantes na execução de contratos anteriores com a entidade promotora do certame, desde que prevista no instrumento convocatório e restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes (art. 58 da Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais).”.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1378/2023. Plenário. Rel. Min. Vital do Rêgo. 05.07.2023. “Em licitação promovida por empresa estatal, pode o instrumento convocatório estabelecer limitação temporal de atestados para comprovação de qualificação técnica (art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016), desde que essa exigência esteja devidamente motivada e não restrinja o caráter competitivo do certame.”.

O presente artigo buscou examinar o regime jurídico da qualificação econômico-financeira nas licitações das empresas estatais, com especial atenção à exigência de prova de faturamento anual médio como critério habilitatório.

A partir da análise da Lei nº 13.303/2016, dos princípios constitucionais que regem as contratações públicas e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, demonstrou-se que, embora o legislador tenha conferido maior margem de conformação administrativa às estatais, tal discricionariedade não se exerce de forma irrestrita, encontrando limites objetivos na legalidade, na isonomia, na competitividade e na seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, concluiu-se que a exigência de faturamento anual médio é juridicamente possível em abstrato, mas condicionada à observância de limites rigorosos, legitimando-se apenas quando precedida de motivação técnica idônea capaz de demonstrar sua efetiva indispensabilidade para a garantia da execução contratual. Na ausência dessa fundamentação específica, a exigência tende a configurar restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Assim, a fixação de critérios de qualificação econômico-financeira pelas empresas estatais deve ser pautada por juízo técnico, proporcional e razoável, sob pena de nulidade das cláusulas editalícias e de comprometimento da legitimidade do procedimento licitatório.