

POR QUE EXIGIR? ENTRE A SEGURANÇA E O EXCESSO NA HABILITAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Davidson Lopes Souza de Brito¹

Houve um debate interessante no grupo de discussão e aprofundamento da MasterClass Premium – Licitações e Contratos para Estatais, acerca da necessidade da habilitação dos licitantes e, mais especificamente, sobre até que ponto todas as exigências tradicionalmente inseridas nos instrumentos convocatórios são realmente necessárias.

A discussão partiu de uma inquietação bastante prática, se determinada certidão, declaração, índice ou condição sempre esteve presente nos editais anteriores ou em um *checklist*, isso seria, por si só, razão suficiente para mantê-la no próximo? A pergunta parece simples, mas conduz a uma reflexão maior sobre a forma como estruturamos a habilitação nas contratações públicas. Talvez, antes de perguntar por que determinada exigência deveria ser retirada, seja mais adequado perguntar: *por que ela precisa continuar sendo exigida?*

É bem verdade, que em muitas organizações públicas, um novo edital não começa em uma página em branco. Começa no arquivo da licitação anterior. Abre-se a última minuta, alteram-se o objeto, as quantidades e os prazos e, pouco a pouco, surge o edital seguinte. A prática é compreensível, pois modelos economizam tempo, preservam conhecimento e reduzem o risco de esquecer regras importantes. O problema aparece quando a memória administrativa se transforma em piloto automático.

A certidão permanece porque sempre esteve ali. O índice econômico é repetido porque foi utilizado na contratação anterior. O atestado atravessa objetos diferentes. O checklist, aos poucos, deixa de ser ferramenta e vira tradição. E, quando alguém sugere retirar determinada condição,

¹ Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

surge quase naturalmente a pergunta: *Por que deixar de exigir?* Talvez seja necessário inverter a lógica. *Por que exigir?*

Toda exigência de habilitação possui um custo transacional. Para o *licitante*, que precisará obter documentos, organizar informações ou atender previamente a determinadas condições. Para a *Administração*, que deverá conferir, diligenciar e decidir sobre o requisito. E para a própria competição, porque cada nova condição funciona, em maior ou menor medida, como uma barreira de entrada.

Isso não significa que as barreiras devam desaparecer. Filtrar é justamente uma das funções da habilitação. O problema está na sua calibração. No plano jurídico, talvez a palavra que melhor traduza essa ideia seja proporcionalidade.

A Lei nº 14.133/2021 define habilitação como a fase em que se verifica o conjunto de informações e documentos “*necessários e suficientes*”² para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto. As 02 (duas) expressões são importantes. A lei não fala em todos os documentos possíveis nem em toda cautela imaginável. Fala no necessário e no suficiente.

Em qualquer sistema de controle há risco nos 02 (dois) extremos. Exigências insuficientes podem permitir a contratação de quem não possui condições para executar adequadamente o contrato. Exigências excessivas podem excluir empresas plenamente capazes, reduzir a competição, elevar custos e provocar impugnações ou paralisações do procedimento. O próprio Tribunal de Contas da União identifica esses 02 (dois) grupos de riscos ao tratar da habilitação.³

Segurança, portanto, não aumenta necessariamente na mesma proporção em que documentos são acrescentados. Toda exigência deveria responder a uma pergunta relativamente simples: o que estamos tentando proteger ou comprovar com ela?

Um atestado técnico pode demonstrar experiência necessária a uma execução complexa. Uma licença pode comprovar que determinada atividade pode ser legalmente exercida. Um

² Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos *necessários e suficientes* para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

³ B BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília, DF: TCU, 2025. Item 5.5 – Habilitação. O TCU identifica, entre os riscos relacionados à habilitação: (i) requisitos desproporcionais, excessivos ou desnecessários, capazes de restringir a competitividade e conduzir a preços mais elevados, questionamentos ou paralisação do certame; e (ii) requisitos insuficientes, que podem levar à contratação de licitante incapaz de executar adequadamente o contrato, com consequente má execução ou inexecução contratual. Disponível em: [endereço eletrônico]. Acesso em: 18 ago. 2026.

requisito econômico-financeiro pode reduzir o risco associado à incapacidade de suportar determinadas obrigações contratuais.

Mas o que exatamente demonstra aquela outra certidão que aparece na minuta há anos? Qual risco reduz aquele índice adicional? Que informação relevante acrescenta determinada declaração? E, quando a própria Administração dispõe de margem para definir a extensão da exigência, por que solicitar balanços, demonstrações contábeis ou indicadores econômico-financeiros mais sofisticados se, ao final, esses documentos serão apenas conferidos quanto à sua existência?

De pouco adianta criar um filtro complexo se a informação produzida por ele não será efetivamente analisada ou considerada na tomada de decisão. Nessas situações, o controle corre o risco de se transformar em simples ritual documental. Se não houver uma boa resposta, talvez o problema não esteja em retirar a exigência. Talvez esteja em continuar exigindo.

A professora Carmen Carneiro⁴, em um texto que recomendo a leitura, ao analisar a habilitação sob perspectiva jurídico-constitucional, chama atenção justamente para a necessidade de relacionar as exigências à pretensão contratual e para o risco de a documentação desnecessária converter-se em formalismo e restrição à competição.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU⁵ segue direção semelhante ao recomendar que os requisitos sejam definidos motivadamente e de forma compatível com a natureza e a relevância da contratação.

Há, contudo, uma ressalva indispensável. A Administração não possui liberdade para decidir que toda condição aparentemente pouco útil ao objeto pode ser afastada. Existem requisitos decorrentes diretamente da Constituição ou de comandos legais específicos. O art. 195, § 3º, da Constituição, por exemplo, impede a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social de contratar com o Poder Público.

⁴ BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. Habilitação nos procedimentos licitatórios: uma análise sob a ótica jurídico-constitucional. Ronny Charles, 6 fev. 2025. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/habilitacao-nos-procedimentos-licitatorios-uma-analise-sob-a-otica-juridico-constitucional/>. Acesso em: 17 ago. 2026.

⁵ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília, DF: TCU, 2025. Item 5.5 – Habilitação.

Isso revela que nem toda exigência de habilitação existe apenas para prever se o contratado executará bem o objeto. Algumas decorrem de escolhas normativas que vinculam a contratação pública a outros deveres jurídicos e políticas públicas.

Por outro lado, o art. 37, XXI, da Constituição é explícito ao determinar, quanto às qualificações técnica e econômica, que somente sejam admitidas exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A Lei nº 14.133/2021 exige motivação circunstanciada dessas condições durante a fase preparatória e determina que o planejamento contemple a análise dos riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a execução contratual.

É nesse espaço que proporcionalidade e gestão de riscos passam a ter papel decisivo. Uma contratação simples, de baixa complexidade e entrega imediata não apresenta necessariamente os mesmos riscos de uma obra de longa duração ou de um serviço essencial cuja interrupção possa comprometer atividades relevantes. Aplicar exatamente os mesmos filtros às 02 (duas) situações pode transmitir sensação de segurança, mas não significa necessariamente boa gestão.

Daí uma pergunta que poderia acompanhar a elaboração do edital, qual seja: *Se retirarmos esta exigência, qual risco concreto passaremos a suportar?* Se a resposta for incapacidade técnica, risco relevante de interrupção, exercício irregular da atividade ou exposição financeira incompatível com a contratação, a manutenção do requisito ganha fundamento. Se a resposta for apenas “sempre exigimos”, talvez seja necessário investigar melhor.

Outra razão para não estabelecer determinado requisito aparece quando sua finalidade pode ser alcançada por meio menos restritivo. Documentos são meios de prova, não fins em si mesmos. O art. 68, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 admite que documentos relativos às habilitações fiscal, social e trabalhista sejam substituídos ou supridos, total ou parcialmente, por outros meios hábeis de comprovação, inclusive eletrônicos.

A pergunta deixa, então, de ser apenas “qual documento pedir?” e passa a ser “qual condição precisamos comprovar e qual é a maneira mais eficiente de fazê-lo?”. A mesma lógica vale quando uma exigência obriga os participantes a antecipar custos que somente seriam necessários após a contratação.

A Súmula nº 272 do TCU⁶ veda condições de habilitação que façam os licitantes incorrerem em custos desnecessários antes da celebração do contrato. Se 20 (vinte) empresas disputam o certame, nem sempre faz sentido obrigar todas a realizar previamente um investimento que apenas a futura contratada precisará efetuar.

Também há custo para a Administração. Todo documento solicitado terá de ser analisado. Poderá gerar dúvida, diligência, impugnação ou recurso. Esse trabalho é absolutamente justificável quando controla um risco relevante. Torna-se menos defensável quando se destina apenas a confirmar algo sem importância para aquela contratação.

E há, finalmente, o custo concorrencial. Uma exigência desnecessária pode eliminar uma empresa plenamente capaz de executar o contrato. Nesse momento, a habilitação deixa de distinguir capazes de incapazes e passa a separar aqueles que conseguem superar determinada formalidade daqueles que não conseguem.

Não é a mesma coisa. Por isso, talvez seja importante incorporar à gestão de riscos uma pergunta que raramente recebe tanta atenção quanto deveria, *qual é o risco de exigir?* Repisamos que exigir de menos pode conduzir à contratação de alguém incapaz e/ou exigir demais pode afastar bons fornecedores, reduzir a competição, aumentar custos e criar controvérsias sem produzir ganho correspondente de segurança. Boa gestão de riscos não significa acumular controles. Significa selecionar os controles que efetivamente merecem existir.

A própria Lei nº 13.303/2016 oferece um contraste interessante ao disciplinar a habilitação das empresas estatais mediante parâmetros de capacidade jurídica, técnica e econômico-financeira, em vez de reproduzir extenso catálogo documental. Não se trata de liberdade irrestrita nem de afastamento de requisitos impostos por outras normas, mas de uma arquitetura que favorece uma pergunta anterior à escolha dos documentos: *o que efetivamente precisamos comprovar nesta contratação?*

Esse talvez seja o ponto central. Não se pretende transformar “exigir menos” em sinônimo de modernidade. Uma contratação complexa, essencial ou de elevado risco pode justificar condições rigorosas. Nem todo requisito é burocracia e nem toda simplificação produz eficiência.

⁶ Súmula 272 do TCU: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

O que precisa ser superado é a ideia de que acrescentar uma exigência é sempre a opção mais prudente. Cada requisito possui um custo e deveria entregar alguma utilidade em troca dele.

Por isso, antes de reproduzir uma condição da minuta anterior, talvez seja útil perguntar: ela decorre de obrigação constitucional ou legal? O que pretende comprovar? Qual risco reduz? Possui relação com o objeto? É proporcional à complexidade e à duração da contratação? Existe alternativa menos restritiva capaz de alcançar a mesma finalidade? E, sobretudo: se retirarmos essa exigência, o que de juridicamente ou operacionalmente relevante perderemos?

Há ainda uma dificuldade prática. Durante anos, muitos órgãos construíram seus modelos por acumulação. Retirar hoje uma certidão, índice ou declaração presente em inúmeras licitações anteriores pode gerar desconfiança, *por que aquilo sempre foi exigido e agora deixou de ser?*

Por isso, ao menos em um primeiro momento de *mudança de cultura*, parece recomendável registrar no processo as razões pelas quais determinada exigência tradicionalmente adotada deixou de ser utilizada. Não porque exista uma obrigação geral de justificar formalmente cada documento que não constará do edital. A utilidade desse registro é outra, qual seja, demonstrar que houve uma decisão, e não um esquecimento.

Se a equipe concluiu que determinada condição não reduz risco relevante, não possui pertinência com o objeto ou pode ser substituída por mecanismo menos oneroso, vale deixar esse raciocínio nos autos. Isso cria *memória institucional* e permite que uma análise futura compreenda as circunstâncias existentes no momento da decisão.

A recomendação encontra coerência com a lógica introduzida pela LINDB, que exige consideração das consequências práticas das decisões, determina que as circunstâncias concretas sejam levadas em conta na apreciação posterior da atuação administrativa e protege, em revisões futuras, as orientações gerais existentes à época, inclusive práticas administrativas reiteradas. O Decreto nº 9.830/2019 reforça a importância da contextualização dos fatos e da indicação dos fundamentos que sustentaram a escolha administrativa.

Com o amadurecimento dessa nova prática, as soluções podem ser incorporadas a minutas padronizadas, manuais, regulamentos e orientações internas. A mudança deixa de depender da iniciativa de quem questionou determinada cláusula e passa a integrar a própria cultura institucional.

Talvez seja assim que uma Administração efetivamente aprende, não trocando uma lista grande por outra menor, mas substituindo o hábito de repetir pelo hábito de perguntar. Por que precisamos disso? O que queremos evitar? Quanto esse controle custa? E o que realmente acontecerá se deixarmos de exigí-lo?

Depois dessas perguntas, algumas exigências permanecerão. Outras talvez precisem ser reforçadas. Algumas poderão ser substituídas. E outras poderão simplesmente desaparecer. Não porque a Administração tenha decidido assumir mais riscos.

Mas porque mudar também exige alguma coragem institucional: inovar pressupõe reconhecer que nem toda decisão responsável vem acompanhada da garantia de acerto, e que o eventual insucesso não pode ser automaticamente confundido com irresponsabilidade. E porque, afinal, exigir o que não é necessário também é uma maneira de administrá-los mal.