

Licitações: os índices econômico-financeiros devem ser atendidos nos dois últimos exercícios?

O Boletim de Jurisprudência nº 602 do Tribunal de Contas da União (TCU), divulgado em 28 de setembro de 2026, registrou o seguinte entendimento, firmado no Acórdão nº 2.418/2026 – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

“O art. 69, inciso I, da Lei 14.133/2021, ao fazer referência às demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, não impõe que todos os requisitos de habilitação econômico-financeira previstos no edital sejam necessariamente atendidos em cada um dos exercícios. Esses requisitos devem ser definidos de acordo com sua finalidade e devidamente motivados, sendo a aferição com base no último exercício social a solução ordinária para os índices de liquidez, capital circulante e patrimônio líquido, salvo justificativa concreta para estender a análise ao exercício precedente.”

O enunciado separa duas exigências que, na prática, costumam ser tratadas como uma só. A primeira é documental: o licitante deve apresentar as demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais. A segunda é material: os indicadores extraídos dessas demonstrações devem alcançar os patamares mínimos fixados no edital. A primeira decorre diretamente da lei. A segunda, segundo o TCU, não decorre automaticamente da primeira e, como regra, deve ser aferida apenas no exercício mais recente.

O texto da lei aponta no mesmo sentido

Embora o enunciado não reproduza a fundamentação do voto, a leitura do próprio art. 69 da Lei nº 14.133/2021¹ oferece ao menos três elementos que sustentam a conclusão do Tribunal.

O primeiro está no *caput*. A habilitação econômico-financeira “visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato”, por meio de índices “devidamente justificados no processo licitatório”. A finalidade é prospectiva: interessa saber se a empresa tem condições de executar o contrato que está por vir, e não premiar ou punir o seu desempenho passado. O balanço mais recente é, por natureza, o retrato mais próximo dessa capacidade. Essa leitura se harmoniza com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que somente admite exigências de qualificação econômica “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Toda exigência que vá além do necessário precisa, portanto, ser justificada.

O segundo está no § 6º, segundo o qual os documentos do inciso I “limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos”. O dispositivo decorre, é certo, de uma impossibilidade material, e não resolve a controvérsia sozinho. Mas revela que o legislador não considerou a análise de um único exercício incompatível com a finalidade da habilitação econômico-financeira. Se a dupla aprovação fosse da essência do inciso I, as empresas mais novas acabariam submetidas a um crivo menos rigoroso do que o imposto às empresas consolidadas, o que dificilmente se explica.

O terceiro está no § 4º, que autoriza a Administração a exigir capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação. Trata-se de um indicador que só tem sentido como fotografia atual: um patrimônio líquido que existiu há dois anos e já não existe não oferece garantia alguma ao contrato. Não por acaso, o enunciado do TCU inclui o patrimônio líquido entre os parâmetros aferidos, como regra, no último exercício.

Lido nesse contexto, o inciso I funciona como regra de documentação, e não de dupla aprovação: a lei determina quais demonstrações devem ser apresentadas, mas deixa ao edital, devidamente motivado, a definição de como e em relação a qual período os índices serão aferidos.

A orientação da AGU

Essa interpretação converge com a orientação da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (CNLCA/AGU), manifestada no Parecer nº 00017/2024/CNLCA/CGU/AGUⁱⁱ. A manifestação admite que a apresentação dos balanços de dois exercícios não implica, por si só, que os indicadores devam ser satisfeitos em ambos, e reconhece à Administração a possibilidade de estender a análise ao exercício anterior, desde que de forma justificada. Há, portanto, convergência substancial entre as orientações, sem que isso implique identidade entre todos os seus fundamentos e âmbitos de aplicação.

A corrente divergente e seus argumentos

A interpretação, contudo, não é uniforme. Em Pernambuco, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE/PE), no Parecer nº 348/2024ⁱⁱⁱ, entendeu que o art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado de modo que ambos os balanços apresentados atendam aos requisitos mínimos estabelecidos pelo edital. Orientação semelhante foi adotada pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, no Parecer nº 00201/2025/SGPG/PGEMT^{iv}, que exige resultados superiores a 1 nos dois exercícios.

A leitura cumulativa também aparece na prática administrativa de outros entes. No Município de Joinville/SC, ao julgar a Impugnação Administrativa SEI nº 0024504178/2025, relativa à Concorrência nº 089/2025^v, a Administração manteve a exigência de índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral superiores a 1 em ambos os exercícios sociais. Na Câmara Municipal de Belo Horizonte/MG^{vi}, decisão administrativa também manteve exigências de qualificação econômico-financeira relacionadas aos dois exercícios. Por se tratar de decisões proferidas em procedimentos específicos, não se deve presumir que expressem orientação institucional permanente desses entes, mas elas mostram que a interpretação restritiva não se limita às procuradorias estaduais mencionadas.

Essa corrente encontra apoio em parte da doutrina especializada. Em publicação da Zênite, sustenta-se que *“tudo leva a crer que são exigidos dois balanços justamente porque ambos devem comprovar os requisitos mínimos demandados pelo instrumento convocatório”*^{vii}.

Os argumentos dessa corrente merecem ser levados a sério. O primeiro é o do efeito útil: se apenas o último balanço importasse para os índices, a exigência legal de dois exercícios perderia boa parte de sua razão de ser. O segundo é o da tendência: um único balanço favorável pode mascarar uma deterioração financeira em curso ou refletir um resultado pontual, ao passo que dois exercícios permitem observar a trajetória da empresa. O terceiro é o da segurança: em contratos de longa duração ou de grande vulto, a estabilidade financeira do contratado ao longo do tempo é um dado relevante para a Administração.

Nenhum desses argumentos, porém, conduz necessariamente à dupla aprovação automática. O balanço anterior conserva utilidade mesmo quando não é eliminatório: permite comparar exercícios, verificar a consistência dos saldos, identificar variações atípicas e detectar eventuais ajustes contábeis realizados apenas para alcançar os índices exigidos. A preocupação com a tendência é legítima, mas é justamente a hipótese que o próprio TCU ressalva ao admitir a

extensão da análise mediante justificativa concreta. E a regra automática produz um efeito difícil de defender: inabilita a empresa que teve um exercício desfavorável e se recuperou, que é exatamente aquela cuja situação atual melhor demonstra capacidade de execução, com base em um dado que já não retrata a sua realidade.

Onde está, de fato, a divergência

Convém dimensionar corretamente a controvérsia. O TCU não proíbe a análise dos dois exercícios. Admite-a expressamente, desde que haja justificativa concreta. A divergência real, portanto, não está em saber se a Administração pode exigir o atendimento dos índices nos dois exercícios, mas em definir qual é a regra padrão e a quem cabe o ônus da motivação.

Para o TCU e a AGU, o padrão é a aferição no último exercício, e a extensão ao exercício anterior depende de fundamentação específica. Para as procuradorias de Pernambuco e de Mato Grosso, a dupla aprovação decorreria da própria lei, dispensando motivação adicional. Essa distinção tem consequência prática relevante: um edital que exija o atendimento dos índices nos dois exercícios e registre, no processo, as razões concretas dessa escolha estará alinhado inclusive ao entendimento do TCU. O que o precedente rejeita é a exigência cumulativa tomada como consequência automática do inciso I, sem relação demonstrada com o objeto e os riscos da contratação.

O alcance do precedente fora da esfera federal

Resta saber em que medida o Acórdão nº 2.418/2026 se impõe a Estados, Distrito Federal e Municípios. A Súmula nº 222 do TCU estabelece que as decisões do Tribunal relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais compete privativamente à União legislar (art. 22, XXVII, da Constituição Federal), devem ser acatadas pelos administradores de todos os entes federativos.

A extensão dessa orientação, contudo, exige distinguir a autoridade técnica do Tribunal dos efeitos juridicamente vinculantes de suas decisões. A competência constitucional do TCU (arts. 70 e 71 da Constituição Federal) recai sobre a utilização de recursos públicos federais, e não confere ao Tribunal um poder geral de impor suas interpretações a todos os entes em quaisquer procedimentos licitatórios^{viii}. Fora do âmbito federal, seus precedentes tendem a ser seguidos por deferência técnica e força persuasiva, e não por obrigatoriedade.

Há, entretanto, uma situação em que essa distinção perde boa parte de sua relevância prática: as licitações estaduais e municipais custeadas com recursos federais transferidos, como os provenientes de convênios, contratos de repasse e demais transferências voluntárias. Nesses casos, a aplicação dos recursos está sujeita à fiscalização do TCU (art. 71, VI, da Constituição Federal), e a adoção do critério cumulativo sem justificativa concreta expõe o certame e os gestores responsáveis a questionamentos perante a própria Corte de Contas federal. Para boa parte dos municípios brasileiros, que dependem fortemente dessas transferências, o precedente tem, assim, consequências bem mais concretas do que a simples deferência técnica.

Por outro lado, a ausência de vinculação universal não autoriza os demais entes a desconsiderar, sem fundamentação, a interpretação adotada pela Corte de Contas, sobretudo quando ela é compartilhada pela AGU e encontra apoio no texto e na finalidade da lei.

Conclusão

O entendimento do TCU oferece uma solução equilibrada: preserva a exigência legal de apresentação das demonstrações dos dois últimos exercícios, mantém o exercício anterior como instrumento de análise e permite que a Administração o torne eliminatório quando houver razões concretas para tanto, sem transformar essa possibilidade em regra automática que restringe a competição sem benefício proporcional para a segurança da contratação.

Para os órgãos que conduzem licitações, algumas cautelas decorrem dessa orientação: (i) definir, no estudo técnico preliminar e no termo de referência, o exercício que servirá de base para a aferição dos índices; (ii) caso se opte pela exigência nos dois exercícios, registrar a justificativa concreta, relacionada ao vulto, à duração ou à criticidade do objeto; (iii) redigir o edital de forma inequívoca, distinguindo a apresentação das demonstrações da comprovação dos índices, a fim de evitar impugnações e recursos baseados em cláusulas ambíguas; e (iv) utilizar o exercício anterior como elemento de verificação da consistência das informações contábeis, ainda que não seja eliminatório.

Mostra-se desejável, portanto, que os órgãos administrativos e de controle caminhem para a uniformização de suas orientações em torno dessa metodologia: aferição dos índices, como regra, no último exercício social, com possibilidade de análise do período precedente mediante fundamentação específica. Essa solução concilia a proteção do interesse público com a ampliação da competição e a busca da proposta mais vantajosa, evitando que exigências econômico-financeiras afastem do certame licitantes aptos a executar o contrato.

Por **Aldem Johnston Barbosa Araújo**, advogado de Mello Pimentel Advocacia. Membro da Comissão Especial de Saneamento e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/PE. Membro da Coordenação de Direito Público da Editora da OAB/PE. Pós-Graduado em Direito Público.

E-mail: aldem.johnston@mellopimentel.com.br.

ⁱArt. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

(...)

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

(...)

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

ⁱⁱDisponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/conjur/demandas-judiciais/banco-de-pareceres-referenciais/pareceres-referenciais/2024/parecer-referencial-17-2024.pdf/view>. Acesso em: 13 out. 2026.

ⁱⁱⁱBoletim Informativo de Licitações e Contratos nº 07/2024 da Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco. Disponível em: https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/doc_consultiva_boletim_07_2024.pdf. Acesso em: 13 out. 2026.

^{iv}Disponível em: https://aquisicoes.seplag.mt.gov.br/home/images/files/22122025140945.PARECER_JURIDICO_PGE.pdf. Acesso em: 13 out. 2026.

^vDisponível em: <https://www.joinville.sc.gov.br/public/edital/anexo/c543e972bccf61a4e81798780d13cd1e.pdf>. Acesso em: 13 out. 2026.

^{vi}Disponível em: https://cmbh.mg.gov.br/transparencia/licitacoes/esclarecimentos_impugnacoes/97654. Acesso em: 13 out. 2026.

^{vii}ZÊNITE. Lei nº 14.133/2021 e qualificação econômico-financeira. Blog da Zênite. Disponível em: <https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-2021-e-qualificacao-economico-financeira/>. Acesso em: 13 out. 2026.

^{viii}Nesse sentido: CÂMARA, J. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A.; SUNDFELD, C. A. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. Revista Direito GV, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-889, set./dez. 2017. Os autores observam que o TCU pode fiscalizar órgãos e entes das administrações estaduais e municipais quando recebam transferências de recursos públicos federais, sendo a regra a de que o Tribunal está legitimado a atuar sempre que o caso

envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União: ““O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de auditoria externa ao qual se atribuiu a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais (CF, art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, caput). Insere-se, assim, no conjunto das chamadas instituições superiores de auditoria externa (Supreme Audit Institutions). A Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, fixa a abrangência do controle externo. Devem prestar contas: (a) todo aquele (pessoa física ou jurídica, pública ou privada, integrante ou não do aparelho estatal) que de alguma maneira gerencie (em sentido amplo) dinheiros, bens ou valores pertencentes à União; (b) todo aquele que gerencie (novamente em sentido amplo) recursos, mesmo que privados, pelos quais a União responda; e (c) todos aqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União. O Congresso Nacional e seu auxiliar, o TCU, podem aferir a lisura das receitas e despesas desses sujeitos. É amplo o grau de abrangência do controle sob a responsabilidade do TCU. Ele basicamente poderá fiscalizar e auditar: (a) todos os órgãos e entes da administração pública federal (direta e indireta, incluindo fundações e empresas estatais); (b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais (caso recebam transferências de recursos públicos federais); e (c) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. A regra, portanto, é que o TCU em tese estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União.”