DOI: 10.5281/zenodo.24563939

Artigos Científicos

TEMPO MÍNIMO DE CONSTITUIÇÃO EMPRESARIAL PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: OBSTÁCULO DE ADMISSÃO OU INSTRUMENTO DE INTEGRIDADE?

MINIMUM TIME REQUIREMENT FOR COMPANY FORMATION IN PUBLIC PROCUREMENT: A BARRIER TO ENTRY OR A TOOL FOR INTEGRITY?

Vinícius de Mattos Oliveira[1]

Carlos Alexandre de França do Prado Nery[2]

RESUMO

O presente artigo analisa o Projeto de Lei nº 3.407/2024 que propõe alterar a Lei nº 14.133/2021 para exigir tempo mínimo de constituição empresarial como condição de participação em licitações e contratações públicas no Brasil. O objetivo consiste em verificar se este requisito configura instrumento legítimo de integridade administrativa ou barreira formal de entrada incompatível com a competitividade, proporcionalidade, segurança jurídica e seleção da proposta que seja mais vantajosa. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, robustecida através da natureza exploratória, documental e analítico-dogmática, com exame da legislação pertinente e de dados oficiais sobre registro empresarial, compras públicas e sanções administrativas. Dessa maneira, os resultados evidenciam que a antiguidade formal da pessoa jurídica não comprova, por si só, capacidade técnica, solvência econômico-financeira, continuidade operacional ou aptidão gerencial à execução contratual. Portanto, resta conciso que a exigência temporal abstrata e uniforme tende a se comportar como critério regulatório impreciso, excluindo empresas aptas e admitir empresas antigas sem capacidade real. Por fim, o estudo defende que haja adoção de instrumentos públicos proporcionais ao risco, valor, complexidade e essencialidade do objeto contratado.

Palavras-chave: Tempo Mínimo; Constituição Empresarial; Licitações; Contratações Públicas; Integridade Administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes Bill nº 3.407/2024, which proposes to amend Law nº 14.133/2021 to require a minimum period of corporate existence as a condition for participating in public bidding and procurement in Brazil. The objective is to determine whether this requirement constitutes a legitimate instrument of administrative integrity or a formal barrier to entry incompatible with competitiveness, proportionality, legal certainty, and the selection of the most advantageous bid. The study adopts a qualitative approach, reinforced by its exploratory, documentary, and analytical-dogmatic nature, involving

1 Advogado. Doutorando em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA) na linha "Estado, Cidadanias e Mundialização das Relações Jurídicas" com bolsa PROSUP/CAPES. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM) na linha "Direitos, Instituições e Desenvolvimento". Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RJ).

2 Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) na linha "Fundamentos Socioinstitucionais da Justiça, dos Direitos e da Constituição" com bolsa DS/CAPES. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RJ).

an examination of relevant legislation and official data on business registration, public procurement, and administrative sanctions. Thus, the results show that the formal age of a legal entity does not, in and of itself, prove technical capacity, economic and financial solvency, operational continuity, or managerial aptitude for contract execution. Therefore, it is clear that an abstract and uniform time requirement tends to function as an imprecise regulatory criterion, excluding qualified companies and admitting long-established companies lacking actual capacity. Finally, the study advocates for the adoption of public instruments that are proportionate to the risk, value, complexity, and essential nature of the contracted subject matter.

Keywords: *Minimum Term; Company Formation; Bidding; Public Procurement; Administrative Integrity.*

1. INTRODUÇÃO

As contratações públicas ocupam posição estratégica na organização estatal contemporânea, eis que não se limitam à aquisição de bens, serviços e obras pelo Estado, mas comportam-se como instrumentos de governança, indução econômica, integridade administrativa e concretização das políticas públicas. No ordenamento jurídico brasileiro, trata-se de fundamento presente no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), expondo que as exigências de qualificação técnica e econômica serão indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações assumidas.[3]

Toda condição imposta à participação de particulares em licitações deve ser examinada sob prisma da legalidade, proporcionalidade, competitividade, eficiência e segurança jurídica, nesse contexto, o Projeto de Lei (PL) nº 3.407/2024 visa alterar a Lei nº 14.133/2021 e instituir tempo mínimo de constituição empresarial para participar de licitações e celebrar contratos com a administração pública.[4] A proposta requer que as empresas possuam, no mínimo, dois anos de existência antes da publicação do edital, bem como objeto social compatível com a contratação pretendida, buscando reduzir riscos de inexecução contratual.

A problemática central reside no fato de que a legitimidade da finalidade não dispensa o exame crítico quanto à adequação do meio eleito, assim, a constituição empresarial proposta pelo projeto confunde capacidade técnica, solvência patrimonial, higidez contábil, experiência e aptidão para execução contratual. É possível observar que uma sociedade empresária constituída há vários anos pode, por exemplificação, permanecer inativa ou descapitalizada, enquanto uma empresa recém-criada reúne as obrigações necessárias.

3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

4 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.407, de 2024**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer exigência de tempo mínimo de constituição da empresa para participar de processos licitatórios e celebrar contratos com administração pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2472148&filename=PL+3407%2F2024. Acesso em: 12 jun. 2026.

O estudo justifica-se pela necessidade em verificar se a medida prevista no PL nº 3.407/2024 é compatível ou não com os princípios das contratações públicas, tais como: competitividade, proporcionalidade, seleção da proposta mais vantajosa e prevenção da inexecução contratual. Perante o exposto, o objetivo geral consiste em analisar a compatibilidade jurídica desta proposta legislativa e, de maneira específica, avaliar os possíveis efeitos concorrenciais e econômicos da restrição proposta no que tange aos limites entre integridade e restrição à competitividade.

A investigação científica assume perspectiva interdisciplinar, examinando os princípios, regras de habilitação, limites constitucionais das exigências editalícias e compatibilidade sistêmica do PL nº 3.407/2024 sob o prisma jurídico. Através da ótica contábil discute-se a relação entre o aspecto temporal de existência empresarial e a estrutura econômico-financeira e, sob a luz da gestão pública, abordam-se temáticas como: eficiência, gestão de riscos e *accountability*.

Parte-se da hipótese de que a exigência abstrata e uniforme de dois anos de constituição empresarial tende a apresentar baixa precisão regulatória, eis que exclui empresas aptas apenas por serem recentes, permitindo que empresas antigas e sem capacidade operacional concreta possam operar normalmente, ferindo o desenho da Lei nº 14.133/2021.[5] Vale-se de uma abordagem qualitativa, de natureza hipotético-dedutiva e exploratória, com exame de exposições legais, como a CRFB/88, Lei nº 14.133/2021, LC nº 123/2006, e o PL nº 3.407/2024, além de dados sobre registro empresarial e compras públicas.

Contudo, discute-se de forma inicial acerca do comportamento principiológico e normativo do Direito Administrativo no Brasil, quanto à sua materialidade de controle das escolhas pelo poder estatal. O debate é centralizado nas observâncias da relação entre empresas e o procedimento de habilitação nas contratações públicas, assim, é possível compreender como os filtros justificados, necessários e vinculados atuam na capacidade de execução por parte dos licitantes.

2. HABILITAÇÃO E TEMPO EMPRESARIAL EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O PROJETO DE LEI Nº 3.407/2024

As contratações realizadas pelo poder público simbolizam um espaço jurídico-econômico de articulação entre Estado, mercado e sociedade, permitindo não apenas adquirir bens e serviços, mas o fomento de políticas coletivas compromissadas com o desenvolvimento. Os procedimentos licitatórios fomentam oportunidades econômicas, entretanto, ao mesmo tempo reivindica regras de acesso mais rigorosas, passíveis de atuar como legítimo instrumento de proteção ao interesse da coletividade e restrição à competição.

5 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

Neste cenário, as empresas são integrantes fundamentais para as potenciais contratações realizadas na Administração Pública, afinal, a participação não decorre apenas de existência formal no registro empresarial ou inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), exigindo que a pessoa jurídica (PJ) tenha capacidade de assumir todas as obrigações, mediante regularidade, aptidão técnica, conformidade fiscal, social e trabalhista, e compatível condição na esfera econômico-financeira aos encargos futuros.

A existência empresarial é pressuposto jurídico, mas não esgota aferições de idoneidade contratual, na medida que confundir existência formal com a capacidade concreta, representa simplificação metodológica perigosa, sobretudo em contratações públicas sujeitas a risco operacional, financeiro e reputacional. À vista disso, surge a fase de habilitação que, segundo o art. 62 da Lei nº 14.133/2021, consiste em verificar se as informações sobre a capacidade do licitante em realizar o objeto licitado estão em conformidade.

Este procedimento autoriza que a gestão pública exija comprovações aptas a reduzir o risco de contratação malsucedida, porém, limita os poderes de conformação editalícia, ou seja, os dados deverão ser necessários e suficientes, não meramente convenientes, habituais ou inspirados por desconfiança abstrata. O Tribunal de Contas da União (TCU) ao sistematizar os riscos da habilitação, reconhece tanto o perigo de requisitos excessivos, capazes de restringir competitividade, quanto o risco inverso de estipulações insuficientes, permitindo a contratação de licitante incapaz.[6]

A doutrina especializada converge para essa diretriz de contenção, eis que as exigências de habilitação, por comprimirem a competitividade, reclamam interpretação restritiva, admitindo-se apenas aquelas expressamente autorizadas pela legislação e efetivamente necessárias à garantia do cumprimento das obrigações vigentes.[7] Em igual direção, José dos Santos Carvalho Filho registra que a habilitação constitui atividade vinculada da administração, vedando-se ao edital a criação de condições de participação desprovidas do devido amparo legal ou pertinência com o objeto licitado.[8]

Nesse contexto fático, a orientação teórica encontra correspondência prática na exposição jurisprudencial proveniente do TCU, mais precisamente no enunciado nº 272, expondo que: "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".[9]

6 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

7 NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

9 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 272.** Brasília, DF: TCU, 2012a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.

A habilitação não visa eliminar todos os riscos inerentes à contratação pública, até porque seria incompatível com a função pública atuar por racionalidade econômica e própria dinâmica de mercado. O papel do Estado consiste na redução dos riscos juridicamente relevantes através de critérios objetivos e proporcionais, sendo assim, exigências rígidas podem produzir falsas sensações de segurança, e exigências de natureza branda, sendo possível ampliar o inadimplemento, paralisação de serviços e danos ao erário.

No plano da habilitação jurídica, segundo o art. 66 da Lei nº 14.133/2021, sua dimensão detém o objetivo em demonstrar qual a capacidade do licitante para exercer direitos e assumir obrigações, limitando que a documentação comprove a existência jurídica e, quando cabível, autorize o exercício da atividade contratada. A redação é decisiva sobre o tempo mínimo de constituição empresarial, à medida que na fase em comento discute-se a existência, personalidade, representação e aptidão formal para contratar, não examinando experiência, liquidez, governança ou desempenho prévio.

A eventual imposição de antiguidade empresarial extrapola simples prova de existência jurídica na habilitação, aproximando-se de critério híbrido, cuja validade irá depender de demonstração concreta de pertinência com objetos e riscos contratuais. Por sua vez, a compatibilidade entre os objetos social e licitado exige uma abordagem mais refinada, sendo legítimo que o poder estatal identifique se a atividade econômica declarada pela empresa possui pertinência material com bem ou serviço pretendido.

Permite-se a reflexão de que o critério jurídico adequado deve ser substancial, ou seja, examinar se a atividade empresarial permite executar os objetivos firmados, principalmente no que tange à autorização regulatória e a documentação técnica de aptidão operacional. O procedimento trata-se de mecanismo mais apropriado visando aferir a experiência e a capacidade, sendo admitido a exposição de comprovações de natureza profissional e operacional, observando a pertinência, a proporcionalidade e a vedação de exigências desnecessárias.

Dessa forma, o requisito temporal abstrato revela fragilidade ao não informar com precisão se o licitante já executou contratos similares, detém equipe qualificada, domina a cadeia de suprimentos, administra riscos ou dispõe de estrutura operacional suficiente para a execução contratual. Neste sentido, faz-se possível inferir que uma empresa antiga pode apresentar patrimônio negativo, passivos relevantes ou baixa capacidade de honrar obrigações, contrariamente, uma empresa recente pode possuir capital adequado, estrutura patrimonial sólida e sócios com histórico consistente.

A dinâmica empresarial no Brasil requer cautela, já que segundo o Mapa de Empresas, 25,6 milhões de empresas estão ativas atualmente, sendo abertas em um tempo médio de 27 horas, realçando como a formalização acelerada, digitalizada e

orientada à simplificação evolui exponencialmente.[10] Desconsiderar esse contexto reproduz dissonâncias regulatórias: enquanto políticas de registro estimulam rápida entrada de novos agentes econômicos, eventual regra licitatória pode impedir acesso ao mercado público por lapso temporal fixo.

Os dados oficiais de demografia empresarial reforçam a imprecisão do critério cronológico, pois, segundo a pesquisa "Demografia das Empresas e Estatísticas de Empreendedorismo 2022" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas 37,9% das empresas empregadoras nascidas em 2017 permaneciam ativas após cinco anos, constituindo trajetória decrescente de sobrevivência em 76,2% no primeiro ano e 59,6% no segundo ano.[11] O levantamento evidencia a permanência no mercado é fortemente condicionada em virtude do porte e estrutura produtiva, mas não pela antiguidade registral.

Defronte ao supramencionado cenário, faz-se possível inferir dois corolários: que a mortalidade precoce concentra-se em empresas desprovidas de estrutura, as quais tampouco superariam a qualificação técnica e econômico-financeira já exigida pela Lei nº 14.133/2021, além do fato de que a travessia do marco de dois anos nada informa, por si, sobre a aptidão para executar o objeto contratado.

A Lei Complementar nº 123/2006 atribui tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive em matéria de acesso a mercados públicos, já o Decreto nº 8.538/2015, tem a finalidade de promover o evoluir socioeconômico. Considerando a relevância das contratações públicas, vislumbra-se ser ineficaz estruturar lógicas defensivas de exclusão de fornecedores considerados abstratamente arriscados.[12][13]

Segundo Oliveira e Santos, o poder de compra estatal envolve uma autêntica política pública de desenvolvimento, sendo apta a induzir comportamentos e estruturar mercados, enquanto Couto e Ribeiro, evidenciam que a efetividade de tais ações requer capacidade administrativa de implementação e coerência entre os objetivos declarados e instrumentos normativos adotados.[14][15] A exigência temporal uniforme caminha em sentido contrário a esse desenho institucional, pois neutraliza, na porta de entrada, justamente os agentes econômicos que as políticas de fomento buscam incorporar ao mercado público.

10 BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Mapa de Empresas.** Brasília, DF: Governo Federal, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas. Acesso em: 8 jun. 2026.

11 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo: 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html. Acesso em: 28 jul. 2026.

12 BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

13 BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

14 OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf. Acesso em: 29 jul. 2026.

15 COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 331-343, mar./abr. 2016.

Mediante apreciação do levantamento divulgado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, houve o apontamento de crescimento de 93% na participação das micro e pequenas empresas em compras públicas entre 2018 e 2021, além do fato de que 67,7% dos fornecedores cadastrados no Compras.gov.br comportavam-se enquanto pequenos negócios.[16] A restrição temporal ampla pode afetar justamente um segmento cujas compras procuram inserir, fortalecer e descentralizar as compras governamentais.

Contudo, a disciplina da habilitação revela que o regime da Lei nº 14.133/2021 não se orienta por confiança irrestrita no mercado, ao mesmo tempo que também não autoriza uma presunção generalizada de incapacidade empresarial. O cenário exige demonstrações concretas de aptidão. Assim, o ponto decisivo está na qualidade do critério utilizado, dado que mais distante da capacidade real de execução, maior será o potencial de produzir exclusão artificial, reduzindo competitividade e mascarando os entraves que permanecerão presentes na fase contratual.

Neste contexto, apresentado pelo Deputado Federal Mauricio Marcon no dia 2 de setembro de 2024, o PL nº 3.407/2024 propõe alterações na Lei nº 14.133/2021 para exigir tempo mínimo de constituição empresarial como requisito de participação em licitações e celebração de contratos administrativos. Segundo ficha de tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta se encontra sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões em regime ordinário, sendo distribuída à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O núcleo normativo do PL nº 3.407/2024 consiste em inserir parágrafo no art. 65 da Lei nº 14.133/2021, prevendo que as empresas somente poderão participar de processos licitatórios caso tenham sido constituídas pelo menos dois anos antes da divulgação do edital e, cumprida tal exigência, tenham objeto social compatível com a contratação pública. O projeto também modifica o art. 72, exigindo a comprovação de habilitação e qualificação mínima necessária, "inclusive a exigência constante no § 1º do art. 65 desta Lei".[17]

Atualmente, o art. 65 da Lei nº 14.133/2021 trata das condições de habilitação, com regras acerca do momento de exigência, substituição de documentos por registro cadastral e atualização documental. O projeto de lei em questão pretende transformar a antiguidade da PJ em requisito geral, sendo aplicável antes do exame concreto da qualificação técnica ou econômico-financeira, tornando-se um filtro independente da natureza, complexidade, valor, essencialidade ou risco de cada contratação.

A justificativa do projeto afirma que as exigências de habilitação mitigam riscos relacionados às empresas participantes e garantem condições jurídicas, econômicas

16 BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. **Participação das MPE nas compras públicas cresceu 93% nos últimos três anos.** Agência Sebrae, Brasília, DF, 26 jul. 2022. Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/participacao-das-mpe-nas-compras-publicas-cresceu-93-nos-ultimos-tres-anos/. Acesso em: 18 jun. 2026.

17 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.407, de 2024**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer exigência de tempo mínimo de constituição da empresa para participar de processos licitatórios e celebrar contratos com administração pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2472148&filename=PL+3407%2F2024. Acesso em: 12 jun. 2026.

e técnicas mínimas para execução do objeto. A partir dessa premissa, sustenta-se que empresas constituídas há pelo menos dois anos teriam obrigatoriamente experiência prévia, reduzindo a inexecução contratual e majorando o atendimento satisfatório das necessidades administrativas.

Apesar de coerência intuitiva na preocupação, o projeto legislativo presume que a idade formal da sociedade empresária produz experiência operacional, quando, em verdade, essa relação depende de variáveis não capturadas pelo simples registro cronológico. A inconsistência central está na equiparação entre existência jurídica e experiência empresarial, afinal, o nascimento da PJ não comprova o funcionamento contínuo, atividade econômica efetiva, contratos já executados, capacidade instalada, equipe técnica, saúde financeira da empresa ou reputação no mercado.

Sobre a diferenciação entre habilitação jurídica, qualificação técnica e escopo econômico-financeiro, tensionado no PL, Victor Aguiar Jardim de Amorim registra que "(...) o interessado em contratar com o Poder Público apresenta as qualificações e os requisitos exigidos pelo edital".[18] A verificação não ocorre em bloco indiferenciado, assim, a habilitação jurídica demonstra existência e capacidade para exercer direitos e assumir obrigações, a qualificação técnica examina a aptidão de execução e, na qualificação econômico-financeira, verifica-se o poder econômico para suportar obrigações contratuais.

A inconsistência apontada ganha densidade dogmática quando confrontada com a clássica formulação de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do conteúdo jurídico do princípio da igualdade: a validade de qualquer fator de *discrímen* depende da correlação lógica entre diferencial eleito e a desequiparação pretendida, além da consonância com os valores prestigiados pela Constituição.[19] Submetido a esse teste, o PL nº 3.407/2024 revela sua fragilidade estrutural, pois a idade registral da PJ não guarda vínculo racional com a execução contratual, de modo que a desequiparação carece justamente da correlação lógica para legitimar o tratamento diferenciado.

Sob o prisma jurídico-dogmático, a exigência temporal geral precisa dialogar com o art. 37, XXI, da CRFB/88, segundo qual apenas se admitem as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia das obrigações. O termo "indispensáveis" exerce uma função limitadora, impedindo que o Estado e o legislador infraconstitucional instituam restrições desvinculadas da necessidade demonstrável, dessa maneira, a Lei nº 14.133/2021 fortalece que o critério temporal rígido pode criar uma presunção legal absoluta de incapacidade.

Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a razoabilidade e a proporcionalidade impõem limites tanto à discricionariedade administrativa quanto à normatividade restritiva, exigindo adequação entre meios e fins, vedando restrições

18 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, p. 163, 2021. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teoria_jurisprudencia_4ed.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

19 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

superiores às estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.[20] Por sua vez, Gustavo Binenbojm situa a proporcionalidade enquanto parâmetro central do Direito Administrativo Constitucionalizado, sendo assim, trata-se de elemento apto a controlar quaisquer medidas estatais que limitem a liberdade de iniciativa e o acesso isonômico à oportunidades públicas.[21]

Ademais, verifica-se que a observância das diretrizes fixadas pela Corte de Contas não é mera faculdade do gestor, conforme a Súmula TCU nº 222: "As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".[22]

Não se ignora que contratações públicas convivem com riscos reais de fraude, empresas de fachada, interposição de pessoas, simulação de capacidade técnica e abandono contratual, porém, o diagnóstico não autoriza remédio normativo impreciso, afinal, a Lei nº 14.133/2021 prevê ferramentas voltadas à mitigação desses riscos, conforme já mencionado, ações como a habilitação técnica, qualificação econômico-financeira, planejamento da contratação, matriz de riscos, dentre outras.

Com a tramitação de mais um projeto de lei, o PL nº 6.547/2025, devidamente apensado ao PL nº 3.407/2024, torna o debate relevante, à medida que a proposição exige que o licitante comprove uma empresa constituída e regular funcionamento há, no mínimo, dois anos antes da divulgação do edital, além de possuir um objeto social específico durante todo esse período. Não obstante, o PL apensado sugere a vedação de contratar empresas recém-constituídas para alta complexidade ou vulto de valores, prevendo exceções dedicadas às microempresas e empresas de pequeno porte em licitações cujo valor não ultrapasse o limite de dispensa.[23]

Na proposta de regular funcionamentos, o novo PL é tecnicamente adequado ao superar o viés de constituição empresarial, aproximando o requisito temporal de uma atividade societária efetiva. Ainda assim, o projeto não define quais documentos demonstrariam qual o funcionamento regular, tampouco esclarece se bastariam notas, declarações, vínculos, contratos ou demais documentos que comprovem a relação, promovendo espaço para aplicações desiguais por órgãos licitantes e litigiosidade no poder público.

O incremento potencial de litigiosidade não se trata de especulação abstrata, afinal, o sistema de justiça brasileiro assegura amplo controle jurisdicional dos atos praticados em licitações, inclusive pela via mandamental,

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

21 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 222.** Brasília, DF: TCU, 1994. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.

23 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.547, de 2025**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para estabelecer requisitos temporais de constituição e compatibilidade de objeto social para participação em processos licitatórios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2598547. Acesso em: 19 jun. 2026.

conforme cristalizado na Súmula nº 333 do Superior Tribunal de Justiça (STJ): "Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública".[24] Critérios habilitatórios indeterminados, como a noção de regular funcionamento sem parâmetros documentais, impactam em multiplicar impugnações, mandados de segurança e representações perante os tribunais de contas, impacto direto na duração e na segurança jurídica dos certames.

Complementarmente, a exigência de objetos sociais compatíveis durante todo o período mínimo, em tese, trata-se de exigência defensável, pois impede participação de PJ formalmente alheia ao ramo de atividade licitado, entretanto, a compatibilidade não pode ser convertida em rigidez excessiva. A aferição de compatibilidade deverá se basear no contrato social da empresa, e não nos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), cuja finalidade é meramente fiscal.[25]

Retornando à apreciação crítica do PL nº 3.407/2024, mas no campo prático da administração pública, infere-se que o requisito temporal uniforme tenciona a lógica contemporânea de gestão de riscos, na medida em que a própria Lei nº 14.133/2021 valoriza o planejamento, análise de riscos, governança, fiscalização contratual, dentre outros. Os referidos mecanismos pressupõem uma avaliação concreta do objeto, e não da utilização de filtros abstratos, assim, exigir dois anos de constituição equivale a tratar riscos heterogêneos por métricas homogêneas, solução administrativamente fraca e potencialmente ineficiente.

Sendo incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, a proposta ainda pode produzir efeitos concorrenciais relevantes, visto que empresas recém-constituídas são justamente aquelas que ingressam no mercado, disputam nichos, pressionam preços, introduzem inovações e ampliam alternativas de fornecimento. Caso sejam excluídas através do lapso fixo, há uma tendência de beneficiar incumbentes, isto é, os agentes econômicos já estabelecidos, criando vantagens institucionais não necessariamente com desempenho superior e contratações mais caras, menor disputa e dependência administrativa de fornecedores tradicionais.

Sobre a justificativa de antifraude, a proposta afirma que a exigência temporal poderá ser utilizada como mecanismo de prevenção à inexecução contratual, porém, não apresenta informações que correlacionem a idade empresarial e o fenômeno do inadimplemento em contratos públicos, assim, sem comprovação, o argumento torna-se intuitivo. Nesta temática, para construir uma política antifraude de excelência no poder estatal, satisfaz analisar os cadastros sancionatórios, dados no Compras.gov.br, histórico de rescisões e penalidades, porte empresarial, tempo de inscrição no CNPJ, setor econômico e modalidade de contratação.

24 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 333.** Brasília, DF: STJ, 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/. Acesso em: 29 jul. 2026.

25 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, p. 164, 2021. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teoria_jurisprudencia_4ed.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

Ausente tais lastros, a exigência temporal corre o risco de operar enquanto mera resposta simbólica frente ao problema real, sem demonstrar qualificadamente a sua efetividade, com isso, destaca-se que as críticas ao requisito não implicam na defesa de abertura irrestrita do mercado público a qualquer agente econômico, afinal, a gestão do Estado necessita afastar empresas incapazes, simuladas, fraudulentas ou sem estrutura para executar os objetos contratados. À vista disso, a discordância central recai na qualidade do critério escolhido, tornando-se meio adicional de análise, e não presunção absoluta.

Portanto, o debate inaugurado pelo PL nº 3.407/2024 revela uma disputa entre duas racionalidades, o filtro de tempo rígido, de facilitada aplicação e concreto apelo simbólico contra empresas suspeitas, e a orientação pelo risco, conjunto de medidas proporcionais e aderentes ao objeto contratado. A escolha não é meramente técnica, pois requer critérios de identificação da capacidade real, uma discussão que deixa de ser legislativa e atinge os estudos inerentes ao desenho institucional das contratações públicas no Brasil.

3. A RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURA INSTITUCIONAL E INEXECUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A discussão sobre o tempo mínimo de constituição empresarial não pode ser reduzida ao mero debate formal sobre a documentação da fase de habilitação, eis que a relevância se encontra nos efeitos sistêmicos que tal exigência pode produzir sobre a estrutura do mercado público, envolvendo competitividade, previsibilidade jurídica e gestão de riscos contratuais. As contratações públicas envolvem parcela expressiva da economia e funcionam enquanto arena institucional na simbiose entre a demanda pública e os recursos coletivos.

A magnitude econômica envolvida dimensiona o alcance da discussão, pois, conforme dados divulgados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), as contratações públicas superaram R$ 600 bilhões no ano de 2024 e movimentaram mais de R$ 320 bilhões nos primeiros meses de 2025, distribuídos em cerca de 300 mil processos de compras, montante que representa entre 12% e 16% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.[26] Nessa escala, qualquer critério geral de admissão, inclusive o lapso temporal proposto, reproduzirá efeitos alocativos massivos sobre o mercado, o que exige do legislador o ônus argumentativo e empírico proporcional à magnitude da intervenção pretendida.

A competitividade, regimentada pela Lei nº 14.133/2021, não corresponde a valores secundários ou procedimentais, trata-se de condição voltada à obtenção de propostas vantajosas, comparação efetiva entre alternativas e controle indireto de preços. A estrutura é desenvolvida para que os agentes públicos busquem "privilegiar

26 BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Com R$ 144 bilhões investidos em compras públicas este ano, Sudeste sedia oficina que vai redesenhar contratações no país.** Brasília, DF: MGI, 12 maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/com-r-144-bilhoes-investidos-em-compras-publicas-este-ano-sudeste-sedia-oficina-que-vai-redesenhar-contratacoes-no-pais. Acesso em: 29 jul. 2026.

a mais ampla competitividade nas licitações", não impedindo habilitação rigorosa, mas exigências indispensáveis e proporcionais.[27]

O fundamento econômico da estimada opção normativa faz-se sublinhado por Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães, autores que pregam como a licitação constitui autêntico processo econômico de alocação de recursos, no qual a amplitude da disputa é condição instrumental da própria vantajosidade da contratação. [28] Em estudo acerca dos pregões eletrônicos, cujo tempo de existência da empresa vencedora figurou entre variáveis testadas, constatou-se que as variáveis com poder explicativo foi de 67,4% da variação dos preços sobre os fornecedores participantes, especificidade dos ativos, quantidade e frequência das transações, e não quanto à idade da empresa.[29]

No caso de restrições competitivas, observa-se que sua aplicação não ocorre apenas mediante exigência direcionada do certame ao fornecedor específico, mas também como critério aparentemente neutro que exclui categorias inteiras de agentes econômicos sem demonstrar relação necessária com o objeto contratado. No caso da proposta legislativa examinada neste estudo, identifica-se esse potencial, pelo fato de que as empresas recém-constituídas, como *startups*, sociedades reorganizadas e os demais casos, seriam impedidas de disputar contratações públicas.

Em perspectiva econômica, o tempo mínimo atua como barreira de entrada, ou seja, medidas justificadas quando buscam proteger os bens jurídicos relevantes e conectadas com o risco concreto, contudo, não medem adequadamente a capacidade de execução, reduzindo a pressão concorrencial e os incentivos à inovação. Na esfera da gestão pública, a consequência central é o fomento de contratações com universo menor de agentes, majorando a dependência de fornecedores tradicionais e o custo público difuso.

O ordenamento constitucional brasileiro já rechaçou, em sede vinculante, às barreiras normativas de acesso a mercados desprovidas de correlação com finalidade legítima, trata-se da exposição presente na Súmula Vinculante nº 49 do Supremo Tribunal Federal (STF): "Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área".[30]

Embora editado num contexto de restrição geográfica, o enunciado se expõe como as restrições de entrada não justificam a necessidade demonstrável da livre concorrência tutelada pelo art. 170, IV, da CRFB/88, complementarmente, Carlos

27 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, p. 52, 2021. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teoria_jurisprudencia_4ed.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

28 MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública:** a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

29 FARIA, Evandro Rodrigues de *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/S8SpSJxsfxwgqxnhGfs6rgh/. Acesso em: 29 jul. 2026.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 49.** Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2506. Acesso em: 27 jul. 2026.

Ari Sundfeld adverte a importância em superar a tradição de soluções fundadas em dogmas e presunções abstratas, substituindo-as por escolhas regulatórias justificadas por evidências e análises de consequências.[31]

Já, no viés da segurança jurídica, pressupõe-se diversos elementos alinhados aos integrantes e objetos das contratações, como previsibilidade, estabilidade, clareza normativa, motivação adequada e coerência entre meios e fins. A regra rígida de dois anos demonstra-se previsível em sentido formal, entretanto, sua existência permite a geração de insegurança material caso provoque interpretações divergentes, como por exemplo, em relação ao funcionamento regular, reorganização societária, alteração de objeto social, critérios não solucionados no projeto legislativo.

Sob a ótica constitucional, resta compreensível que a segurança jurídica exige respeito ao princípio da proporcionalidade, isto é, construir e aplicar as exigências de qualificação técnica e econômica somente indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Marçal Justen Filho observa que o requisito de habilitação "destinam-se a demonstrar a capacitação para executar o contrato", logo, o requisito válido deverá medir aptidão relacionada à prestação futura, não mera característica formal da pessoa jurídica.[32]

A inexecução contratual surge na forma de risco real e jurídico relevante, por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 tipifica as infrações administrativas enquanto causa à inexecução parcial ou total do contrato celebrado, retardar a execução ou entrega do objeto sem justificativa, prestar declaração falsa, praticar ato fraudulento e comportar-se de modo inidôneo. As normas brasileiras reconhecem a gravidade da inexecução, mas tratam o risco por responsabilização e não por presunção cronológica absoluta, assim, as condutas podem gerar advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, emitir declaração de inidoneidade e obrigação de reparação integral do dano.

O ponto central está em identificar se o tempo mínimo de constituição detém capacidade suficiente para reduzir os riscos, desta maneira, o PL nº 3.407/2024 não apresenta empiricamente a relação causídica entre idade empresarial e proporção de inadimplemento em contratos administrativos. Frente ao referido cenário, verifica-se que as empresas antigas podem fraudar, atrasar, abandonar contrato ou apresentar incapacidade financeira, já as empresas recentes, podem executar satisfatoriamente, sobretudo em objeto de natureza simples.

O desenho de julgamento pelo menor preço na Lei nº 14.133/2021 favorece o fenômeno de prejuízo do vencedor, em que propostas excessivamente agressivas, e não a juventude registral do proponente, são vetores relevantes de inadimplemento contratual.[33] Reis e Cabral ao examinarem 3.755 lotes de compras eletrônicas de uma

31 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

32 JUSTEN FILHO, Marçal. **Condições para licitar não se confundem com requisitos de habilitação.** JOTA, São Paulo, 29 jun. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/condicoes-para-licitar-nao-se-confundem-com-requisitos-de-habilitacao. Acesso em: 27 jun. 2026.

33 SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. de O. A nova lei de licitações como promotora da maldição do

organização da administração pública federal, verificaram que a economia obtida na fase de disputa não compromete, por si, a celeridade das entregas, mas alertam que comportamentos oportunistas em propostas muito baixas podem repercutir em outras dimensões do desempenho contratual.[34]

Mediante o exame minucioso da Lei nº 14.133/2021, é possível observar um fenômeno de deslocamento das contratações públicas para a lógica de planejamento, governança, gestão de riscos e responsabilização, superando entraves originários da Lei nº 8.666/1993. Com base nas orientações emitidas pelo TCU, a gestão de riscos permeia um conjunto de medidas necessárias, a realizar pela identificação, análise, avaliação, tratamento e reporte, com atenção ao comprometimento da licitação e boa execução contratual.[35]

As incertezas quanto à inexecução não estão intrinsicamente ligadas com a fase de habilitação, sendo possível riscos que ocorram em demais lapsos de tempo, como no caso do termo de referência inadequado, estimativa de preços equivocada, matriz de riscos inexistente, fiscalização insuficiente, cronograma inexequível, atraso de pagamento, falha de planejamento, ausência de gestão contratual, e desequilíbrio econômico-financeiro. Os atos da gestão pública acabam por permitir uma exclusão sem aperfeiçoar o projeto básico, procedimentos de fiscalização, pesquisa de preços e mecanismos de acompanhamento da execução.

Nesta seara, complementarmente, destaca-se que a integridade é alcançada a partir de políticas governamentais dedicadas a rastreabilidade, a transparência e a responsabilização efetiva. No Brasil, o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), consolida sanções que restringem o direito de participar ou celebrar contratos com a administração pública, enquanto o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) alicerça quais são as sanções aplicadas a PJ à luz da Lei Anticorrupção.[36]

Do ponto de vista jurídico, a exigência temporal abstrata se aproxima de uma presunção legislativa absoluta, ou seja, parte do pressuposto de que as empresas com menos de dois anos são inadequadas e que empresas com mais de dois anos, tornam-se menos arriscadas. Tal presunção é problemática porque impede prova em contrário por parte de licitantes novos e dispensa exame mais profundo de licitantes antigos, assim, o direito das contratações públicas transforma pragmatismo de triagem em critério material de capacidade.

A jurisprudência administrativa do TCU, embora seja construída em diversos contextos, fornece diretriz útil: exigências de qualificação devem guardar proporção

vencedor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 176-190, jan./fev. 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85333. Acesso em: 28 jul. 2026.

34 REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 107-125, jan./fev. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/7d5BFVxj5CxMzrzVFKzRvFh/. Acesso em: 30 jul. 2026.

35 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

36 BRASIL. Portal da Transparência. **Sanções.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes. Acesso em: 17 jun. 2026.

com dimensão e complexidade do objeto. Segundo a Súmula TCU nº 263, admitem-se quantitativos mínimos para comprovação de capacidade apenas quando limitados à parcelas de maior relevância e valor significativo, preservando a proporcionalidade com o objeto para execução.[37]

O mesmo padrão de contenção de formalismos habilitatórios é reiterado pela Súmula TCU nº 274, na medida em que: "É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores para efeito de habilitação em licitação".[38] Ora, se a inscrição prévia em cadastro oficial de fornecedores pode ser convertida em condição de acesso ao certame, com maior razão é questionável a transformação da antiguidade registral na forma de requisito absoluto de participação, indiferente ao objeto e ao risco da contratação.

O posicionamento é incompatível com as exigências temporais, sobretudo em casos que não seja graduada e indiferente ao risco, assim, pensando no rigor adotado na fase de habilitação "as exigências serão mais intensas conforme a complexidade, o vulto do contrato e os riscos de inadimplemento".[39] O rigor da habilitação não é problema em si, pois o entrave surge quando o controle descola do risco concreto, gerando o processo jurídico de homogeneidade normativa dos atos da gestão pública.

Logo, desacompanhado de justificativa técnica, o requisito temporal permite a ocorrência de uma cláusula geral de exclusão, destarte, caso o objetivo seja reduzir a inexecução, o critério deve incidir sobre a capacidade de executar, mas se o objetivo for combater fraudes, o critério deve alinhar eixos específicos, tais como: integridade, beneficiários, histórico sancionatório e consistência documental. Portanto, aspectos de tempo, implementados unicamente, revelam a vigência de uma zona intermediária: denota prudência, mas permite operar com formalismo.

3.1. ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS AO REQUISITO TEMPORAL RÍGIDO

Defronte ao PL nº 3.407/2024, o ponto decisivo reside na substituição do filtro temporal abstrato por instrumentos regulatórios graduados, pilares com fulcro no risco, valor, complexidade, essencialidade do objeto e evidências de capacidade. O modelo deve ser preocupado com a integridade, mas evitar exclusão automática de empresas recém-constituídas que possam demonstrar aptidão por meios técnicos, contábeis e gerenciais consistentes, para tanto, a seguir propõe-se dez oportunidades para que haja supressão dos entraves discutidos.

Inicialmente, a primeira possibilidade consiste em promover a vinculação das exigências habilitatórias à matriz de risco da contratação, afinal, a Lei nº

37 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 263.** Brasília, DF: TCU, 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 14 jun. 2026.
38 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 274.** Brasília, DF: TCU, 2012b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.
39 JUSTEN NETO, Marçal. **A habilitação na Lei 14.133/2021.** São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2023. Disponível em: https://justen.com.br/wp-content/uploads/2023/06/MarcalN-Lei14133habilitacao.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

14.133/2021 admite o uso da matriz de alocação de riscos e, torna obrigatória nas contratações de proporções vultosas e regimes de contratação integrada e semi-integrada. O referido meio permite identificar os eventos capazes de comprometer a execução, estimando probabilidades, impactos e definição de respostas, forma da administração pública de mapear os entraves pelo diagnóstico e não através da desconfiança genérica.

A segunda alternativa reside em promover a qualificação técnica proporcional, aplicando-a quando o objeto exige experiência anterior e atestados técnicos dentro dos limites legais, principalmente em relação às parcelas de maior relevância e valor significativo. Sua exigência mede o desempenho prévio por objeto semelhante, não tempo de existência formal, com isso, as empresas recentes poderiam participar, meio de conectar o filtro de entrada à execução da prestação contratual.

A terceira opção permeia o aprimoramento da análise econômico-financeira através de critérios contábeis, como balanço patrimonial, índices de liquidez, capital social ou patrimônio líquido proporcional/mínimo ao valor estimado da contratação, e a relação de compromissos assumidos quanto à capacidade de suportar os encargos futuros. No caso de empresas recém-constituídas, admite-se o balanço de abertura, exibindo o capital integralizado, garantias, capacidade financeira dos sócios, quando juridicamente cabível, além de documentos substitutivos previstos em regulamento.

Visando ao uso calibrado das garantias, surge a quarta alternativa, viabilidade eis que a Lei nº 14.133/2021 permite garantias à proposta, bem como a garantia de execução contratual, formas com percentuais e modalidades individuais, inclusive no que tange ao seguro-garantia, caução e fiança bancária. Tratando-se de contratações mais sensíveis, resta conciso que o reforço das garantias pode proteger o Estado do inadimplemento, mas sem excluir, de plano, novas empresas, observando o trinômio: valor, risco e natureza da contratação.

Já a quinta alternativa, torna-se oportunidade de fortalecer consultas às bases sancionatórias e os registros cadastrais, assim, antecipadamente de excluir empresas recentes, o contratante público pode verificar se o licitante, sócios, administradores e empresas vinculadas possuem histórico de sanções, impedimentos, inidoneidade, e punições por atos lesivos. A referida técnica é de suma relevância para enfrentar as empresas de fachada, pois mira fraude, abuso de personalidade e continuidade ilícita sob novas roupagens societárias.

A sexta proposta envolve o controle de beneficiário final e vínculos societários relevantes, uma vez que as empresas recém-constituídas podem representar novas PJs que contornam eventuais sanções impostas às sociedades ou administradores. A trajetória seria solicitar a declaração de beneficiário final, análise de quadro societário, cruzamento sancionatório e verificação de vínculos econômicos, meio para atingir o problema real, promovendo competitividade e capacidade apuratória pelo Estado.

Neste sentido, a sétima alternativa está vinculada com a diferenciação por tipo de contratação, como serviços continuados de dedicação exclusiva de mão de obra, obras complexas, contratos de tecnologia crítica, serviços essenciais e objetos de alta materialidade, justificando que haja maior rigor aplicado. O regramento legal poderia autorizar que a administração exija funcionamento mínimo ou experiência operacional apenas em hipóteses motivadas, mediante motivação em estudo técnico preliminar e possibilidade de demonstração equivalente.

A oitava alternativa consiste em aprimorar gestão e fiscalização, em especial face ao fato de que a inexecução não decorre essencialmente de inadequada escolha, e sim de falhas no acompanhamento da consagração celebrada. A gestão contratual exige medidas como a designação de fiscais, claro cronograma, sanções contratuais definidas, pagamento condicionado por entregas e indicadores de desempenho, além de plano dedicado à transição em possível inadimplemento.

A nona escolha é vinculada com o programa de integridade, aplicando-as em contratações de grande vulto ou risco elevado. Incorporam-se medidas com foco na exigência e pontuação de estruturas mínimas de *accountability*, por meio de controles internos, canais de denúncias, políticas anticorrupção e segregação de funções, de modo ajustado para não excluir os pequenos negócios incapazes de suportar custos complexos de compliance.

A décima alternativa, por fim, envolve a produção de dados públicos inerentes à inexecução contratual, ou seja, antes que haja imposição de barreiras nacionais por dois anos, é metodologicamente correto investigar, através das bases informativas, a relação entre idade empresarial, porte, setor econômico, modalidade licitatória, valor contratado, sanções, rescisões e atrasos. O referido diagnóstico permite identificar se as empresas recém-constituídas apresentam riscos inerentes à relação contratual.

Portanto, através das alternativas formuladas, observa-se uma oportunidade de construirmos um desenho institucional no Brasil que preserve a integridade sem sacrificar elementos como a competitividade e a segurança jurídica. O fortalecimento do equilíbrio entre Estado-empresa faz-se de grande relevância para critérios mais justos e equitativos. A reforma proposta pelo PL nº 3.407/2024 não deveria indagar o aspecto temporal, mas evidenciar qual o poder de execução, respostas aos riscos e consagração adequada dos compromissos celebrados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, através da investigação desenvolvida, permite-se compreender que o PL nº 3.407/2024 parte da preocupação administrativa e social em reduzir riscos quanto a empresas não possuidoras de capacidade real para a execução. Trata-se de mecanismo voltado a prevenir fraudes e diminuir hipóteses de inexecução contratual nas contratações públicas, com foco especial frente à demanda por eficiência estatal e recorrentes desafios em execuções contratuais, requisitando filtros qualificados na fase de habilitação.

Frente ao cenário examinado, confirma-se integralmente a hipótese firmada, lançando luz de que a exigência temporal das empresas trata-se de ação equivocada e empiricamente sem sustentação pelo Poder Legislativo, atuando apenas no escopo da maturidade cadastral. Complementarmente, a investigação identificou o processo de eficácia preditiva em relação ao adimplemento, forma anacrônica que propicia uma reserva de mercado e favorece grupos societários específicos.

A centralidade do problema identificado não reside na finalidade do projeto, e sim no processo regulatório do critério selecionado, deste modo, o requisito de tempo mínimo de constituição empresarial comporta-se enquanto baixa precisão normativa. A pesquisa revelou que a antiguidade formal não basta para comprovar uma prestação qualificada, gerando dupla deficiência regulatória, sendo de natureza sobreinclusiva, ao excluir empresas potencialmente aptas, e subinclusiva, ao admitir empresas com mais de dois anos sem exigir, necessariamente, demonstrações mais concretas.

A referida característica enfraquece a pretensão de integridade deste projeto, uma vez que a regra pode gerar aparência de segurança sem enfrentar causas reais de inadimplemento contratual. O filtro temporal, isoladamente, não distingue empresa sólida de empresa apenas já constituída, tampouco identifica estruturas preparadas. Com isso, destaca-se que a fase licitatória de habilitação deve medir qual o nível de aptidão contratual, não apenas maturidade cadastral.

A data de constituição da PJ não substitui tais elementos e não permite avaliar, com segurança técnica, a solvência ou aptidão financeira para execução contratual, sendo a trajetória racional, possuir métricas proporcionais ao objeto sob discussão. Neste sentido, o Estado não precisa transformar a deficiência da governança em nova barreira de entrada aos particulares, entretanto, também não significa rejeitar qualquer consideração temporal no âmbito das contratações públicas.

Dessa maneira, a exigência deve ser motivada no caso concreto, proporcional ao objeto, fundada em estudo técnico, além de acompanhada dos meios alternativos comprobatórios. A alternativa regulatória considerada mais adequada, conforme os estudos realizados, consiste em substituir a lógica do lapso temporal rígido por modelo de habilitação baseado em risco, modelo a ser instituído para calibrar as exigências com base na natureza da contratação, preservando a finalidade antifraude e reduzindo os riscos envolvidos nos contratos.

Com a proposição do PL nº 6.547/2025, apensado ao PL nº 3.407/2024, indica a tentativa de aprimoramento legislativa ao ordenamento jurídico futuro, ainda assim, permanece necessário definir parâmetros documentais, critérios de proporcionalidade e formulações objetivas quanto à incidência. Sem que haja tal densificação, qualquer exigência temporal continuará sujeita a aplicação desigual, aumento de litigiosidade e captura por formalismo, requisitando a construção de um sistema de evidências que esteja amparado na capacidade contratual.

Contudo, o PL nº 3.407/2024 identifica a existência de problemas reais, mas propõe solução normativamente rudimentar, na medida que a proteção do interesse público não é alcançada apenas com a exclusão automática de empresas novas, mas através do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão pública. Quando o Direito Administrativo confunde prudência com formalismo, tende a produzir barreiras que preservam aparência de controle, mas não necessariamente entregam contratos mais íntegros, eficientes ou seguros.

Conclui-se, portanto, que a contribuição central deste estudo visa deslocar o debate de uma oposição simplista entre abertura irrestrita e controle rígido, estrutura provocativa para a superação do desafio de promover um regime capaz de selecionar fornecedores aptos sem cristalizar os privilégios de natureza empresarial. É nesse equilíbrio, e não perante a utilização única da idade formal da PJ, que deve repousar a modernização das contratações públicas brasileiras ao cumprimento dos interesses coletivos no século XXI.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teoria_jurisprudencia_4ed.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.407, de 2024**. Altera a Lei n° 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer exigência de tempo mínimo de constituição da empresa para participar de processos licitatórios e celebrar contratos com administração pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2472148&filename=PL+3407%2F2024. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.547, de 2025**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para estabelecer requisitos temporais de constituição e compatibilidade de objeto social para participação em processos licitatórios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2598547. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Banco de Sanções.** Brasília, DF: CGU, 2026. Disponível em: https://bancodesancoes.cgu.gov.br/. Acesso em: 16 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Demografia das empresas e estatísticas de empreendedorismo: 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/

economicas/servicos/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Com R$ 144 bilhões investidos em compras públicas este ano, Sudeste sedia oficina que vai redesenhar contratações no país.** Brasília, DF: MGI, 12 maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/com-r-144-bilhoes-investidos-em-compras-publicas-este-ano-sudeste-sedia-oficina-que-vai-redesenhar-contratacoes-no-pais. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Mapa de Empresas.** Brasília, DF: Governo Federal, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Portal da Transparência. **Sanções.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. **Participação das MPE nas compras públicas cresceu 93% nos últimos três anos.** Agência Sebrae, Brasília, DF, 26 jul. 2022. Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/participacao-das-mpe-nas-compras-publicas-cresceu-93-nos-ultimos-tres-anos/. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. **É recorde: 5,1 milhões de empresas foram abertas em 2025.** Agência Sebrae, Brasília, DF, 26 jan. 2026. Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/e-recorde-51-milhoes-de-empresas-foram-abertas-em-2025/. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 333.** Brasília, DF: STJ, 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/. Acesso em: 29 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 49.** Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2506. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 222.** Brasília, DF: TCU, 1994. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 263.** Brasília, DF: TCU, 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 272.** Brasília, DF: TCU, 2012a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 274.** Brasília, DF: TCU, 2012b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 27 jul. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

COUTO, Hugo Leonnardo Gomides do; RIBEIRO, Francis Lee. Objetivos e desafios da política de compras públicas sustentáveis no Brasil: a opinião dos especialistas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 331-343, mar./abr. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIA, Evandro Rodrigues de *et al*. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/S8SpSJxsfxwgqxnhGfs6rgh/. Acesso em: 29 jul. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Condições para licitar não se confundem com requisitos de habilitação.** JOTA, São Paulo, 29 jun. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/condicoes-para-licitar-nao-se-confundem-com-requisitos-de-habilitacao. Acesso em: 27 jun. 2026.

JUSTEN NETO, Marçal. **A habilitação na Lei 14.133/2021.** São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2023. Disponível em: https://justen.com.br/wp-content/uploads/2023/06/MarcalN-Lei14133habilitacao.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública:** a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Bernardo Carlos S. C. M. de; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, jan./fev. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf. Acesso em: 29 jul. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2025.** Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en.html. Acesso em: 23 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Size of public procurement. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2025.** Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/size-of-public-procurement_6979cd47.html. Acesso em: 24 jun. 2026.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 107-125, jan./fev. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/7d5BFVxj5CxMzrzVFKzRvFh/. Acesso em: 30 jul. 2026.

SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. de O. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 176-190, jan./fev. 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/85333. Acesso em: 28 jul. 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.