

# IJDL

International Journal of  
DIGITAL LAW





# Inovação e competitividade na contratação pública: unificação dos procedimentos licitatórios sob a Lei nº 13.303/2016

*Innovation and competitiveness  
in public procurement: unification  
of bidding procedures under  
Law No. 13,303/2016*

**José Osório do Nascimento Neto\***

Universidade Federal de Goiás (Goiânia, Goiás, Brasil)  
osorio.nascimento@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0002-1798-4603>

**Luiz Felipe de Lima Rodelli\*\***

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Paraná, Brasil)  
luiz\_rodelli@live.com  
<https://orcid.org/0000-0002-6666-8332>

**Recebido/Received:** 13.12.2024/December 12<sup>th</sup>, 2024

**Aprovado/Approved:** 16.01.2025/January 16<sup>th</sup>, 2025

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: NASCIMENTO NETO, José Osório do; RODELLI, Luiz Felipe de Lima. Inovação e competitividade na contratação pública: unificação dos procedimentos licitatórios sob a Lei nº 13.303/2016. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 5, n. 3, p. 177-190, set./dez. 2024. DOI: 10.47975/digital.law.vol.5.n.3.nascimento.neto.

\* Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Goiânia, Goiás, Brasil). Professor Titular da Estácio de Sá. Pós-doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie (São Paulo, São Paulo, Brasil). Doutor e mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Contemporâneo, com ênfase em Direito Público, pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro (UCAM) (Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil). Coordenador da Pós-graduação em Licitações e contratos administrativos da Escola da Magistratura Federal (ESMAFE/PR). *E-mail*: osorio.nascimento@gmail.com.

\*\* Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (UFPR) (Curitiba, Paraná, Brasil). Especialista em Licitações e Contratos Administrativos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (NUPED) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/UFPR). *E-mail*: luiz\_rodelli@live.com.

**Resumo:** O presente artigo visa demonstrar como a Lei nº 13.303/2016 unificou e modernizou o procedimento licitatório para as empresas estatais, estabelecendo diretrizes específicas para a contratação pública dentro de um novo ambiente regulatório voltado à inovação e à competitividade. Essa legislação, aguardada por mais de 35 anos, era necessária para superar as deficiências da antiga Lei Geral de Licitações nº 8.666/1993, agora revogada pela Lei nº 14.133/2021, que não atendia de maneira satisfatória às demandas de um ambiente de negócios dinâmico e inovador, especialmente no contexto da contratação pública. O Estatuto Jurídico das Estatais surge, portanto, como um marco regulatório que não apenas atualiza as práticas de contratação, mas também as adapta às exigências contemporâneas de eficiência e inovação. A Lei nº 13.303/2016 permite maior flexibilidade na escolha de fornecedores, incentiva a adoção de tecnologias emergentes e soluções inovadoras, ao mesmo tempo que preserva os princípios de transparência e controle público. Ao priorizar a competitividade no setor de contratações, a nova legislação promove um ambiente mais equilibrado entre as estatais e o mercado privado, incentivando a concorrência, o desenvolvimento tecnológico e a exploração de novos modelos de negócios. Isso ocorre, sobretudo, em atividades de interesse econômico, onde a capacidade das estatais de atuar de forma competitiva é fundamental para garantir sua sustentabilidade e sucesso no mercado.

**Palavras-chave:** Empresas estatais. Regime jurídico. Licitação. Contratação pública. Inovação. Competitividade.

**Abstract:** This article aims to demonstrate how Law No. 13,303/2016 unified and modernized the bidding process for state-owned companies, establishing specific guidelines for public procurement within a new regulatory environment focused on innovation and competitiveness. This legislation, awaited for more than 35 years, was necessary to overcome the deficiencies of the former General Procurement Law No. 8,666/1993, which has now been repealed by Law No. 14,133/2021. The previous law did not satisfactorily address the demands of a dynamic and innovative business environment, especially in the context of public procurement. The State-Owned Companies Legal Statute thus emerges as a regulatory framework that not only updates procurement practices but also adapts them to contemporary demands for efficiency and innovation. Law No. 13,303/2016 allows greater flexibility in supplier selection, encourages the adoption of emerging technologies and innovative solutions, while maintaining the principles of transparency and public oversight. By prioritizing competitiveness in the procurement sector, the new legislation fosters a more balanced environment between state-owned enterprises and the private market, promoting competition, technological development, and the exploration of new business models. This is particularly evident in economically significant activities, where the ability of state-owned companies to act competitively is essential to ensuring their sustainability and market success.

**Keywords:** State-owned companies. Legal framework; Public procurement. Innovation. Bidding. Competitiveness.

**Sumário:** **1.** Introdução – **2** A comunicabilidade da Lei nº 13.303/2016 com outros regimes de contratação pública – **3** O regime contratual e licitatório adotado pela Lei nº 13.303/2016: a atividade fim empresarial em voga – **4** Alterações na contratação e o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) na adoção preferencial do pregão – **5** Conclusões – Referências

## 1 Introdução

Há tempos esperava-se uma lei cuja regulamentação viria dispor sobre o regime jurídico de licitação e contratação pública nas empresas estatais, nos termos do art. 173, §1º, inciso III, da Constituição Federal. Precisamente, há pouco mais de 35 anos. No entanto, para a comodidade da Administração Pública, bastou tão somente a edição da Lei Geral de Licitações nº 8.666/93, ora revogada pela Lei

Federal nº 14.133/2021, para que as empresas estatais se vinculassem ao regime de contratação pública nela disposto, conforme disposição do art. 1º, parágrafo único, da última.

Contudo, em vista da substancial ausência normativa da outrora Lei nº 8.666/1993, que atendesse satisfatoriamente as demandas exigidas para os parâmetros requeridos pelas empresas estatais na contratação pública por licitação, viu-se a necessidade de regulamentar o acima indicado artigo constitucional. Não obstante tal conteúdo de eficácia limitada, vez que pendia de lei regulamentadora, não se podia aceitar que a Administração Pública submetesse pessoas jurídicas de regimes diferentes às mesmas condições de sujeição para contratação de obras, serviços, compras e alienações, tendo em vista que, muito embora fossem elas integrantes da administração direta e indireta, não tinham – e não poderiam ter – o mesmo tratamento na ordem econômica nacional, ainda que dotadas de regime híbrido. Tal conduta se mostrou desproporcional na medida dos resultados obtidos, ou melhor, por vezes deixados de se obter, face à deficitária aplicação da Lei Geral de Licitações às especificidades das estatais exploradoras de atividades econômicas.<sup>1</sup>

Nesse contexto, a Lei nº 13.303/2016 adveio com a finalidade de disciplinar o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, sejam elas do âmbito federal, estadual ou municipal, devendo todas estrita observância aos preceitos e regramentos à lei sancionada. Releva consignar que, até a edição do novo estatuto, era pacífico no âmbito do TCU o entendimento de que as estatais exploradoras de atividade econômica deveriam observar, nas contratações envolvendo atividade meio, as disposições contidas nas leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, posteriormente substituídas pela já citada Lei nº 14.133/2021.

## 2 A comunicabilidade da Lei nº 13.303/2016 com outros regimes de contratação pública

Em que pese a inovação da lei quanto ao conteúdo do regime jurídico das empresas estatais, não há como aplicá-la isoladamente, sem antes observar os ditames e regramentos específicos de outras que igualmente fornecem meios de processos e procedimentos licitatórios, uma vez que o Direito deve ser, majoritariamente, interpretado e pautado pelo pensamento uno de instrumento de aplicação. Em verdade, várias são as ocasiões em que a Lei nº 13.303/2016 se remete a

<sup>1</sup> ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 15-26, mar./abr. 2017.

normas de outras legislações, a citar, por exemplo, o favorecimento estabelecido no art. 28, §1º, cuja redação faz menção à Lei Complementar nº 123/2006,<sup>2</sup> pela qual dispõe que às estatais incumbe realizar processos licitatórios destinados exclusivamente à participação de micro e pequenas empresas, nos itens de contratação que não superarem o valor de R\$80.000,00. Salieta-se, inclusive, que tal exigência decorre de norma com previsão constitucional, nos termos do art. 146, inciso III, alínea “d”,<sup>3</sup> tal como art. 170, inciso IX,<sup>4</sup> e art. 179,<sup>5</sup> reforçando novamente a presença de outros textos normativos, em especial a Constituição da República.

No entanto, não são apenas conteúdos constitucionais aos quais a nova lei faz alusão. Há, também, a presença de leis infraconstitucionais e infralegais, como é o caso dos arts. 3, 4, 5 e 20, da Lei nº 10.973/2004, a qual prevê o incentivo à pesquisa no sistema produtivo nacional, esposado no art. 29, inciso XIV,<sup>6</sup> da Lei nº 13.303/2016.

Outro conteúdo que igualmente merece destaque, repousa na aplicação dos princípios que regem o ordenamento jurídico, fundamentalmente importantes no auxílio da interpretação da lei. Tais princípios orientam a atividade administrativa e seus respectivos controladores, alertando-os de que a interpretação de uma norma jurídica da lei de licitações não pode ser empreendida contrariamente à impessoalidade ou ao interesse público, por exemplo.<sup>7</sup> Entretanto, é importante realçar que os princípios não são apenas ferramentas hermenêuticas ou, dito de forma mais simples, critérios interpretativos colocados à disposição do exegeta em sua atuação cotidiana. Desde há muito, são considerados, eles mesmos, normas jurídicas dotadas de força coativa.

<sup>2</sup> A Lei Complementar nº 123/2006 institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

<sup>3</sup> “Art. 146. Cabe à lei complementar:  
(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.”

<sup>4</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”

<sup>5</sup> “Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.”

<sup>6</sup> “Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: XIV - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes (...).”

<sup>7</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Curitiba: Zênite, 2020. *Ebook*.

Assim, por fim, não há como tratar da comunicabilidade entre normas, sem antes mencionar os princípios que a elas são comuns, salientando a referência deles no seu art. 31, mas já devidamente positivados desde 1993, através da Lei nº 8.666, outrora esposados no rol do seu art. 3º, sem prejuízo daqueles implícitos que, somados, coadunam para a aplicação normativa de seu conteúdo.

### 3 Do regime contratual e licitatório adotado pela Lei nº 13.303/2016: a atividade fim empresarial em voga

Como dito, por muitos anos as estatais contrataram em conformidade com a Lei 8.666/93, de acordo com o disposto no art. 22, inciso XXVII, da CFRB/88.<sup>8</sup> Em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19,<sup>9</sup> positivou-se a previsão do atual Estatuto Jurídico das estatais, que incluiria, entre outros temas, a normatização da licitação e contratação pública feita por tais entidades, mas que somente foi efetivada em 2016, com o advento da Lei nº 13.303.<sup>10</sup>

De acordo com Ana Lúcia Schweitzer, o regime de licitações do Estatuto das Estatais é uma colcha de retalhos, isto é, a contratação direta segue em grande parte as hipóteses de dispensa e inexigibilidade da Lei Geral, bem como os seus respectivos procedimentos de justificação, o mesmo podendo ser dito dos limites para acréscimos e supressões contratuais (art. 81).<sup>11</sup> Alexandre Aragão, diversamente, aduz que o mais correto em relação ao regime jurídico é afirmar que não é propriamente nem de Direito Privado, nem de Direito Público, nem tampouco de Direito Privado com derrogações de Direito Público. Isso porque, defende o autor, tratar-se de outro regime jurídico, híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de ambos, elementos esses que, depois de colocados no mesmo ambiente, se modificam recíproca e intrinsecamente.<sup>12</sup>

Quanto ao processo licitatório em si, tem como base a combinação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com o pregão, por lances e acolhe alguns avanços que já haviam sido incorporados à legislação de delegação de serviços

<sup>8</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (...).”

<sup>9</sup> Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública.

<sup>10</sup> MATUQUE, Juliana Medina. Primeiras diretrizes sobre o regime licitatório e de contratação da Lei nº 13.303/2016. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, set./fev. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDIO006.aspx?pdiCnd=246928>. Acesso em: 16 dez. 2024.

<sup>11</sup> SCHWEITZER, Ana Lúcia. *O regime jurídico dos contratos nas estatais da Lei 13.303/2016: um estudo do regulamento da Eletrobras*. 2018. 74 f. Graduação em Direito (Trabalho de Conclusão de Curso) – Faculdade de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

<sup>12</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regime jurídico das empresas estatais. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

públicos, como a possibilidade de particulares proporem projetos a serem licitados Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

Para Thiago Lima Breus, a Administração Pública recorre ao mercado para (i) adquirir bens e serviços indispensáveis para o desempenho de seus encargos institucionais, tal como (ii) edificar obras de infraestrutura necessárias para a prestação de serviços públicos, atividades de regulação, fomento etc. e (iii) prestar serviços públicos.<sup>13</sup> Nesse sentido, correto seria definir um procedimento único para que as empresas estatais realizassem tais aquisições. No entanto, no tocante a esse posicionamento, há quem discorde. Isso porque a Lei nº 13.303/2016 fixou normas homogêneas de licitação para toda e qualquer empresa estatal, sem distinção entre o tipo de objeto prestado, seja ela do serviço público da administração e, portanto, fim do Estado, seja ela de atividade econômica, aqui instrumental para o Estado.

A crítica, suscitada por Clóvis Alberto Pinho, cinge-se nos dispositivos que congregam soluções que se devem ao regime concorrencial adotado por algumas delas. Para o autor, não seria razoável que sociedades de economia mista, como a Petrobras, Banco do Brasil e outras, com relevante atuação na economia brasileira, tivessem de realizar licitações para suas atividades mais ordinárias e inerentes aos seus objetos sociais.<sup>14</sup>

Joel de Menezes Niebuhr, defensor do regime único de contratação das estatais, adverte: “Se as normas da Lei n. 13.303/2016 são melhores, oferecem mais flexibilidade e não contrariam o regime jurídico administrativo – o que se admite por argumentação – não há razão para restringi-las às empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica e excluir as prestadoras de serviços públicas”.<sup>15</sup> E, ao final, conclui o jurista pela faculdade de ambas serem beneficiadas pela Lei nº 13.303/2016, visto que sempre foi essa a intenção da norma. Sob referida premissa hipotética, o autor ainda se estende no assunto e dedica-se a analisar que uma vez sendo melhores as normas impostas pela nova lei, visto que mais flexíveis e em conformidade com o regime jurídico-administrativo, correto seria, portanto, estendê-las a toda Administração Pública. Isso porque, em suas palavras: “(...) não é plausível que os demais órgãos e entidades fiquem aprisionadas a um conjunto de normas ultrapassado e cada vez mais confuso”.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. A problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

<sup>14</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Considerações sobre um ano de vigência do Sistema de Contratação na Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, mar./ago. 2017.

<sup>15</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Aspectos destacados do novo regime de licitações e contratações das estatais. *Direito do Estado*, [S. l.], 8 jul. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/joel-de-menezes-niebuhr/aspectos-destacados-do-novo-regime-de-licitacoes-e-contratacoes-das-estatais>. Acesso em: 8 jul. 2016.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Um bom exemplo reside no §4º do art. 31, através do qual autoriza as empresas públicas e as sociedades de economia mista adotem procedimentos de manifestação de interesse privado, situação que, há pouco tempo, costumava ser realizada apenas para projetos de concessão de serviço público ou de parcerias público-privadas. Para a Administração Pública em geral não existe tal dispositivo. Por outro lado, de forma a crescer a tese da individualização das estatais, Rafael Rezende Oliveira sustenta que “é preciso levar a sério a personalidade jurídica de Direito Privado e a atuação concorrencial por parte das estatais”,<sup>17</sup> tendo em vista, ainda sob sua ótica, que o legislador perdeu uma grande oportunidade de inovação na fixação de normas diferenciadas de licitação voltadas às estatais exploradoras de atividades econômicas em regime concorrencial.

De fato, a grande demora na regulamentação do art. 173, §1º, da CF/88, aumentou a expectativa dos operadores do Direito e gestores públicos no tocante à qualidade do estatuto jurídico das estatais econômicas. Não obstante, completa Rezende, com certa decepção, que talvez seja em razão de tal ocasião que o legislador foi pouco criativo ao tratar da licitação na Lei nº 13.303/2016, limitando-se apenas a estabelecer a junção de normas existentes em outros diplomas normativos, notadamente a Lei nº 10.520/2002 (pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (RDC), para regular o regime jurídico das estatais.

No mesmo sentido converge o estudo de Jessé T. P. Júnior e Marinês R. Dotti, pelo qual ressaltam a observação feita pelo ministro Vital do Rêgo, do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre a Lei das Estatais buscar consolidar, num único diploma legal, dispositivos da Lei nº 8.666/1993, revogada pela Lei nº 14.133/2021, da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e do RDC (Lei nº 12.462/2011),<sup>18</sup> extraíndo-se a essência dessas três normas, sem, no entanto, conceber um sistema inovador de simplicidade e segurança jurídica.<sup>19</sup> Assim, o novo estatuto das estatais reúne ordens normativas cuja prática aborda pontos positivos ao mesmo tempo que revelam os negativos, a par de remeter as controversas para futura regulamentação.

Categoricamente, ainda para Joel de Menezes Niebuhr, a lei inverteu as prioridades na contratação pública, a começar pelo objetivo principal, cuja preocupação agora visa a contratação mais vantajosa para a Administração Pública e, acessoriamente, assegurar a observância dos demais princípios que compõem o regime

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Panorama geral das licitações na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 9-24, out./dez. 2017.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Observação do Min. Vital do Rêgo à Lei das Estatais. *Portal TCU*, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255C278EE0155CC342CF70C5B&inline=1>. Acesso em: 16 dez. 2024.

<sup>19</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A Lei das Estatais contribui para simplificar e elevar a segurança jurídica de licitações e contratos? *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 193, p. 18-29, jan. 2018.

de contratar.<sup>20</sup> sem que para isso haja o desvio de finalidade do certame, conforme depreendido da leitura do art. 31, *caput*.

A indagação aqui a ser feita deve versar, invariavelmente, sobre o aumento da competência discricionária delegada ao agente público na tomada de decisões que dependam de avaliações técnicas subjetivas, pois, mesmo que os princípios administrativos sejam observados, a subjetividade da proposta mais vantajosa ainda permanecerá como ditame a declarar o licitante vencedor o que melhor atender ao interesse público, na clássica indeterminação de tal conceito, respeitada as nuances do caso concreto.

Portanto, vê-se um prestígio na figura do agente estatal, para que, na ocasião de confrontação de licitantes tecnicamente empatados, seja adotado o discernimento segundo o qual ponderou o legislador na idealização de alcançar a contratação mais vantajosa. Ato contínuo e de grande valia para o tema, importante frisar o fato de cada empresa estatal adotar o seu próprio regulamento interno de licitação e contrato, conforme orientação do art. 40,<sup>21</sup> que, por sua vez, reflete em inúmeros regulamentos dentro do grande regramento trazido pelo novo regime estabelecido pela Lei nº 13.303/2016.

#### 4 Alterações na contratação e o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) na adoção preferencial do pregão

A nova Lei Geral de Licitações e Contratos consolida as políticas já implementadas, reunindo disposições anteriormente dispersas e restritas a determinados certames. Além disso, introduz inovações significativas, especialmente no que diz respeito à transparência, inclusão social e estímulo a soluções inovadoras. Embora a complexidade dessa estrutura normativa ainda permita ajustes futuros, isso apenas reforça o mérito da legislação, que se mostra um avanço positivo e bem direcionado por parte do legislador.<sup>22</sup> Nesse sentido, objetivamente, pode-se classificar as principais características da licitação na lei das estatais em: (i) âmbito nacional, (ii) destinatários, (iii) objeto dos contratos, (iv) tratamento diferenciado às pequenas empresas e (v) hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

<sup>20</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Virou a chave do novo regime de licitações e contratos das estatais. O que esperar dos órgãos de controle? In: ZÊNITE. *Blog Zênite*, [S. l.], 4 jul. 2018.

<sup>21</sup> “Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei (...).”

<sup>22</sup> ARAUJO, Valter Shuenquener de; FARIAS FILHO, Mauro César Teixeira de. A função regulatória da licitação no Brasil: estado da arte e perspectivas de futuro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 87-116, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1483.

Como assevera José Eduardo Martins Cardozo, o texto original da Constituição Federal omitiu-se sobre qualquer simplificação procedimental nas licitações de sociedades de economia mista e de empresas públicas, tendo a Lei Geral de Licitações eliminado, ao menos em sua literalidade, a possibilidade de as estatais terem procedimentos de licitação mais simples, ajustados a seus respectivos objetos sociais. Passou-se, então, a vigorar um regime jurídico único para os procedimentos licitatórios em todo o país. Assim, as empresas estatais, ainda que pessoas jurídicas de Direito Privado – ao menos em tese –, teriam o mesmo procedimento de licitações para a Administração Direta, subvertendo a própria finalidade para que foram criadas em outra roupagem jurídica.<sup>23</sup>

Faz-se oportuno mencionar que tal discussão foi travada muito antes da consolidação do Estatuto das Estatais, ocasião na qual Celso Antônio Bandeira de Mello afirmou que eventuais alterações no regramento licitatório deveriam ser aplicadas somente àquelas empresas que desempenhavam atividade exclusivamente de caráter econômica.<sup>24</sup> E, ainda, de acordo com o autor, não haveria como afastar o regime da Lei nº 8.666/93, ora revogada pela Lei nº 14.133/2021 das estatais prestadoras de serviço público, pois elas desenvolvem atividade típica de Estado, sob pena de grave violação ao princípio da moralidade administrativa.<sup>25</sup> Além disso, o afastamento do regime da Lei Licitações dos contratos das estatais prestadoras de serviço público faria com que tais contratos se submetessem ao Direito Privado. Isto é, sem a presença das prerrogativas de alteração unilateral da Administração Pública para proteção do interesse público.

Por essa perspectiva, merece destaque o entendimento de José E. M. Cardozo, quando aduz que “é a lei, exclusivamente a lei, que deve dispor sobre as normas de suas licitações e seus contratos (das estatais), respeitados os ‘princípios da Administração Pública’”.<sup>26</sup> Em vista de tal fato, a Lei nº 13.303/2016 estabeleceu em seu art. 32, inciso IV, que as empresas estatais devem adotar, preferencialmente, o regime de pregão eletrônico para a contratação pública. No mesmo sentido é o entendimento do TCU, o qual, em recente decisão, determinou a preferência da modalidade de licitação de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços, conforme preceitua o então mencionado art. 32, IV.

<sup>23</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. Empresas estatais que exploram atividade econômica e seu dever de licitar. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. *Estudos de Direito Público: em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 339-341.

<sup>24</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Licitação nas estatais em face da EC n.º 19. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002.

<sup>25</sup> BEDONE, Igor Volpato. *Releitura da dicotomia serviço público vs. atividade econômica como critério definidor do regime jurídico das empresas estatais à luz da Lei nº 13.303/2016*. 2017. 284 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

<sup>26</sup> CARDOZO, 2006, p. 339-341.

Nas considerações tecidas por Clóvis Alberto Bertolini de Pinho acerca do regime de licitações e contratos, as inovações da Lei ainda não foram intensamente sentidas, porquanto somente os casos concretos poderão certificar a efetividade de suas regulamentações. Com efeito, grandes empresas estatais federais já editaram os seus respectivos regulamentos, como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), bem como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).<sup>27</sup>

De outro giro, em que pese tenham sido editados os regulamentos citados, estes não trazem significativas alterações e inovações capaz a ensejar um regime licitatório complementar ao arrolado pela Lei nº 13.303/2016, tendo em vista a já padronização das diretrizes gerais.

Questão interessante, ainda no apreço de Clóvis A. B de Pinho, cinge-se quanto à necessidade de divulgação dos valores orçados nas contratações realizadas pelas empresas públicas, uma vez que o art. 34 da lei ressalva expressamente o “detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas” do sigilo da proposta. Isto é, muito embora o valor preliminarmente previsto do contrato seja de caráter sigiloso, os itens que compõem as propostas, como as planilhas, são ressaltados do sigilo imposto pelo art. 34, *caput*, da Lei nº 13.303/2016.<sup>28</sup>

Sobre o assunto, o posicionamento do TCU no que toca o sigilo da contratação da empresa estatal, recai no sentido de nas licitações realizadas pelas empresas estatais, ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolve o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas, deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei nº 13.303/2016.<sup>29</sup>

## 5 Conclusões

Desta feita, destaca-se a importância da Lei nº 13.303/2016 como marco regulatório fundamental para o regime jurídico das empresas estatais, especialmente no que tange à unificação e modernização dos procedimentos licitatórios.

<sup>27</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Após um ano de vigência, Lei das Estatais ainda depende de jurisprudência. *Conjur*, São Paulo, 24 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/clovis-bertolini-lei-estatais-ainda-depende-jurisprudencia/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

<sup>28</sup> PINHO, 2017.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 3.059/2016. Representação. Relator: Min. Benjamin Zymler.

Ao confirmar que a Lei nº 13.303/2016 permite maior flexibilidade na escolha de fornecedores e incentiva a adoção de tecnologias emergentes e soluções inovadoras, tem-se a preservação dos princípios de transparência e controle público. O uso de tecnologias na Administração Pública transformou a interação com gestores, cidadãos e empresas, originando o conceito de governo digital. No contexto da governança pública, essa evolução levou à governança pública digital. No entanto, a digitalização, por si só, não modifica realidades; é necessário um novo enfoque nas conexões entre os atores envolvidos. Sem essa nova visão, apenas se digitalizam antigas burocracias, sem explorar plenamente o potencial transformador das tecnologias.<sup>30</sup>

A evolução das tecnologias, cada vez mais ubíquas e integradas ao cotidiano, provoca transformações na sociedade, exigindo que a Administração Pública busque acompanhá-las. Embora a velocidade das inovações tecnológicas seja desafiadora, é fundamental que o setor público se adapte para responder às demandas e expectativas sociais.<sup>31</sup> Ademais, referida legislação surge como resposta à necessidade de adequar as práticas de contratação das estatais às exigências contemporâneas de eficiência, competitividade e transparência, sem descuidar dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública. Nesse ambiente, Jaime Rodríguez-Arana ratifica:

La reflexión moderna sobre la administración debe hacerse desde un enfoque 'abierto, plural y dinámico porque la administración pública es una realidad multidisciplinar a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista. En efecto, junto al enfoque jurídico, se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico, el tecnológico o el histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja como es la administración pública.<sup>32</sup>

A análise aprofundada da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) evidencia que, ao estabelecer diretrizes específicas para a contratação pública, a norma visa harmonizar a flexibilidade operacional das empresas estatais com os elevados padrões de controle e transparência exigidos da Administração Pública Direta. Esse

<sup>30</sup> TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022.

<sup>31</sup> PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Transformação digital e urgência da cultura de dados na Administração Pública brasileira. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 232, 2023. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/12401>. Acesso em: 24 set. 2024.

<sup>32</sup> MUNÓZ, Jaime Rodríguez Arana. Nuevastecnologías, Derecho Administrativo y dignidad de las personas. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 4, n. 3, p. 93-109, set./dez. 2023. DOI: 10.47975/digital.law.vol.4.n.3.munoz.

equilíbrio é imprescindível para permitir que as estatais, atuando em um ambiente competitivo, possam concorrer de maneira eficiente com o setor privado, especialmente em setores que demandam alta capacidade de adaptação, inovação constante e rapidez na tomada de decisões estratégicas.

A paridade de condições proporcionada pela lei é, portanto, crucial para garantir que as estatais possam desempenhar seu papel de forma competitiva e inovadora, sem que isso comprometa os princípios de lisura e probidade administrativa. A agilidade conferida por esse regime especial de contratação permite que as estatais se adequem às dinâmicas do mercado, ao mesmo tempo que mantêm a observância dos princípios da legalidade e da moralidade.

Contudo, a aplicação prática da Lei nº 13.303/2016 ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que tange à sua interpretação e à harmonização com outros regimes jurídicos de contratação pública. A integração das normas em um cenário de múltiplas legislações exige clareza e uniformidade, para evitar conflitos e garantir a eficiência das contratações sem prejudicar o controle público. Assim, continua sendo um ponto central de debate como conciliar a flexibilidade necessária à atuação das estatais com a rigidez dos mecanismos de controle, garantindo uma Administração Pública moderna e eficaz.

## Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regime jurídico das empresas estatais. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

ARAUJO, Valter Shuenquener de; FARIAS FILHO, Mauro César Teixeira de. A função regulatória da licitação no Brasil: estado da arte e perspectivas de futuro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 87-116, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1483.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Licitação nas estatais em face da EC nº 19. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002.

BEDONE, Igor Volpato. *Releitura da dicotomia serviço público vs. atividade econômica como critério definidor do regime jurídico das empresas estatais à luz da Lei nº 13.303/2016*. 2017. 284 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Observação do Min. Vital do Rêgo à Lei das Estatais. *Portal TCU*, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255C278EE0155CC342CF70C5B&inline=1>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 3.059/2016. Representação. Relator: Min. Benjamin Zymler.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional*. A problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

CARDOZO, José Eduardo Martins. Empresas estatais que exploram atividade econômica e seu dever de licitar. In: FIGUEIREDO, Marcelo; PONTES FILHO, Valmir. *Estudos de Direito Público*: em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MATUQUE, Juliana Medina. Primeiras diretrizes sobre o regime licitatório e de contratação da Lei nº 13.303/2016. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, set./fev. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDIO006.aspx?pidCntd=246928>.

MUNÕZ, Jaime Rodriguez Arana. Nuevastecnologías, Derecho Administrativo y dignidad de las personas. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 4, n. 3, p. 93-109, set./dez. 2023. DOI: 10.47975/digital.law.vol.4.n.3.munoz.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Aspectos destacados do novo regime de licitações e contratações das estatais. *Direito do Estado*, [S. l.], 8 jul. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/joel-de-menezes-niebuhr/aspectos-destacados-do-novo-regime-de-licitacoes-e-contratacoes-das-estatais>. Acesso em: 8 jul. 2016.

NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Curitiba: Zênite, 2020. *E-book*.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Virou a chave do novo regime de licitações e contratos das estatais. O que esperar dos órgãos de controle? In: ZÊNITE. *Blog Zênite*, [S. l.], 4 jul. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Panorama geral das licitações na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 9-24, out./dez. 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A Lei das Estatais contribui para simplificar e elevar a segurança jurídica de licitações e contratos? *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 193, p. 18-29, jan. 2018.

PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Transformação digital e urgência da cultura de dados na Administração Pública brasileira. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, [S. l.], v. 10, n. 1, 2023. DOI: 10.14409/redoeda.v10i1.12401.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Após um ano de vigência, Lei das Estatais ainda depende de jurisprudência. *Conjur*, São Paulo, 24 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/clovis-bertolini-lei-estatais-ainda-depende-jurisprudencia/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Considerações sobre um ano de vigência do Sistema de Contratação na Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, mar./ago. 2017.

SCHVEITZER, Ana Lúcia. *O regime jurídico dos contratos nas estatais da Lei 13.303/2016*: um estudo do regulamento da Eletrobras. 2018. 74 f. Graduação em Direito (Trabalho de Conclusão de Curso) – Faculdade de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Licitação nas estatais: levando a natureza empresarial a sério. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], n. 245, maio 2007.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v13i3.30240.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 15-26, mar./abr. 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO NETO, José Osório do; RODELLI, Luiz Felipe de Lima. Inovação e competitividade na contratação pública: unificação dos procedimentos licitatórios sob a Lei nº 13.303/2016. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 5, n. 3, p. 177-190, set./dez. 2024. DOI: 10.47975/digital.law.vol.5.n.3.nascimentoneto.

---

### Informações adicionais

#### *Additional information*

Editores responsáveis	
<b>Editor-Chefe</b>	Emerson Gabardo
<b>Editor-Adjunto</b>	Gustavo Martinelli