

COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA

NOTA TÉCNICA N.º 01/2025

**Objeto: Sobre a (in)aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021
às empresas estatais: regime jurídico próprio, inovação
regulatória e limites legais**

I – INTRODUÇÃO

A Comissão de Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, no âmbito de sua competência institucional voltada à difusão e ao aprimoramento técnico do regime jurídico aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista, vem apresentar manifestação oficial sobre a (não) relação entre a Lei nº 14.133/2021 e as contratações realizadas no âmbito das empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016, com

especial atenção à vedação de aplicação analógica ou transcrição acrítica de dispositivos da Lei nº 14.133/2021. Tal assertiva não traduz impossibilidade de uso de ferramental constante da Lei nº 14.133/2021 no âmbito das estatais, observadas as condições exploradas nesta nota. Também não se ignora a redação da Lei nº 14.133/2021 que, de forma excepcional, sinaliza dispositivos que impactam as empresas estatais.

A presente nota é motivada pela constatação de que parte das empresas estatais importa dispositivos e institutos da Lei nº 14.133/2021 de forma acrítica e sem os devidos cuidados, deixando de aproveitar a competência regulamentar própria assegurada pelo art. 40 da Lei nº 13.303/2016.

II – DO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DAS ESTATAIS

A Lei nº 13.303/2016 constitui o marco legal exclusivo aplicável às contratações das empresas estatais, nos termos dos arts. 22, inciso XXVII e 173, §1º, inciso III, da Constituição Federal. Seu advento representou a superação definitiva da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993, com a instituição de um regime jurídico híbrido, dotado de maior flexibilidade procedimental, foco em eficiência e respeito às práticas de governança e integridade.

Essa legislação não apenas conferiu às estatais maior liberdade de modelagem contratual e procedimental, como impôs o dever de regulamentação interna por meio do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC), nos termos do art. 40, atribuindo à estatal o poder-dever de normatizar soluções adequadas à sua realidade e ajustadas às suas finalidades estratégicas, complexidade operacional e contexto concorrencial (quando existente).

Portanto, a Lei nº 13.303/2016, como norma especial, consagra um modelo próprio de contratação pública, que combina elementos do direito público com a flexibilidade típica da atividade empresarial, exigindo das empresas estatais a elaboração de regulamentos internos específicos adequados às próprias circunstâncias e atividades de cada uma delas.

III - DO EMPODERAMENTO REGULATÓRIO DAS ESTATAIS: CONSTRUÇÃO DE ABORDAGENS DIFERENCIADAS

A Lei nº 13.303/2016 não apenas criou um regime jurídico para as empresas estatais, mas conferiu-lhes verdadeiro poder-dever normativo de construir seus próprios instrumentos regulatórios de licitação e contratação, por meio do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC), em consonância com sua natureza institucional e com os princípios da governança pública e empresarial. Assim, a partir da moldura e balizas

legais constantes da Lei nº 13.303/2016, devem as empresas estatais customizar o regulamento para que as suas contratações possam atingir os objetivos desejados

Esse modelo representa um empoderamento regulatório inédito no ordenamento jurídico brasileiro, cuja lógica se afasta da tradicional dependência normativa centralizada. Ao reconhecer a diversidade de estruturas, objetos sociais, segmentos de mercado e níveis de maturidade institucional, a Lei das Estatais permite – e exige – abordagens regulatórias diferentes, personalizadas e eficazes, comprometidas com a missão institucional da estatal.

A inovação normativa, nesse contexto, não decorre da aplicação supletiva de outras leis, mas sim da autonomia técnica, jurídica e organizacional da estatal para desenhar suas soluções, com base em critérios de eficiência, proporcionalidade, gestão de riscos, integridade e outros. Trata-se de um modelo que valoriza a inteligência

institucional e prestigia a capacidade interna das estatais de inovar com segurança jurídica e responsabilidade.

Esse empoderamento se manifesta em diversas dimensões:

- na estruturação de procedimentos licitatórios mais simples ou mais complexos, conforme o objeto e os riscos envolvidos;
- na adequação de fases, critérios, exigências e modos de disputa relacionados ao mercado-alvo e ao contexto negocial da estatal;
- na adoção de ferramentas próprias de integridade, planejamento e gestão contratual, com base em suas políticas internas de compliance, *due diligence*, ESG, equidade e transparência.

Portanto, o verdadeiro avanço institucional não está em replicar modelos prontos de normas alheias ao seu regime, mas em exercer com maturidade o protagonismo regulatório conferido pela Lei nº 13.303/2016. Estatais

empoderadas regulatoriamente são aquelas que constroem sua própria identidade normativa, com coragem técnica, responsabilidade jurídica e visão estratégica.

IV – DA NECESSIDADE DE EVITAR A CÓPIA MECÂNICA E ACRÍTICA DA LEI Nº 14.133/2021

A Comissão de Estatais alerta, ainda, para os riscos decorrentes da transposição literal e descontextualizada de dispositivos da Lei nº 14.133/2021 para os regulamentos internos das estatais. A incorporação automática de conceitos, institutos e procedimentos da referida Lei de Licitações pode gerar dissonâncias operacionais, insegurança jurídica e sobreposição indevida de regimes legais distintos. Excetua-se, por óbvio, às aplicações diretas da Lei nº 14.133/2021 referidas na própria Lei nº 13.303/2016.

A adoção de regras da Lei nº 14.133/2021 pode ocorrer, se for o caso, de forma inspiradora, com adequada

fundamentação técnica, compatibilização normativa e resguardo ao regime legal próprio das estatais, que é mais flexível e adaptável à lógica empresarial.

V – A LEI Nº 14.133/2021 COMO FONTE DE REFERÊNCIA E INOVAÇÃO REGULATÓRIA

Ressalvadas as observações acima, a Comissão reconhece que a Lei nº 14.133/2021 pode servir como fonte de referência técnica e inspiração para aprimoramentos regulatórios, desde que respeitados os limites legais da Lei nº 13.303/2016 e assegurada a coerência sistêmica do regulamento interno da estatal.

Boas práticas como, por exemplo, o planejamento detalhado, critérios objetivos de julgamento, uso de matriz de riscos e mecanismos de integridade contratual podem ser adaptadas à realidade das estatais, mediante regulamentação própria e respeitando os princípios da governança corporativa e da legalidade administrativa.

VI – DA INAPLICABILIDADE DIRETA DA LEI Nº 14.133/2021 ÀS ESTATAIS E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO INTERNA – POSIÇÃO DO TCU NO ACÓRDÃO Nº 1008/2025-PLENÁRIO

O recente entendimento do Tribunal de Contas da União, consolidado no Acórdão nº 1008/2025 – Plenário, reforça de forma inequívoca que a aplicação direta da Lei nº 14.133/2021 por empresas estatais viola o seu art. 1º, § 1º, que exclui expressamente tais entidades de seu campo de incidência. O Relator, Ministro Benjamin Zymler, destacou que a adoção de dispositivos da referida Lei de Licitações pelas estatais somente é admissível se houver previsão expressa no regulamento interno da entidade (RILC), com base na competência regulamentar conferida pelo art. 40 da Lei nº 13.303/2016.

O caso analisado envolvia a utilização do procedimento de credenciamento por uma estatal, com

amparo direto em dispositivos da Lei nº 14.133/2021. O TCU reconheceu que, embora o credenciamento não seja disciplinado de forma expressa pela Lei das Estatais, eventual adoção desse instrumento deve se dar exclusivamente por meio de regulamentação própria da estatal, de forma a garantir compatibilidade com o seu regime jurídico específico.

O Tribunal deixou claro que a existência de espaços normativos abertos na Lei nº 13.303/2016 não autoriza a simples importação da Lei nº 14.133/2021, tampouco o uso de seus institutos de forma direta ou analógica como regra geral. Destacou-se que a inovação regulatória é desejável e legítima, mas deve ocorrer por meio do exercício da autonomia regulamentar conferida às estatais, respeitando a governança interna, o princípio da legalidade e a separação de regimes jurídicos.

Além disso, o voto do relator ressalta que mesmo em situações excepcionais, a eventual incorporação pontual

de regras da Lei nº 14.133/2021 deve observar três requisitos cumulativos:

- compatibilidade com a Lei nº 13.303/2016;
- ausência de conflito com o RILC vigente;
- fundamentação técnica específica que justifique a adoção do instituto externo.

Portanto, a jurisprudência do TCU reafirma a tese desta Comissão de que não há base legal para a aplicação direta ou supletiva da Lei nº 14.133/2021 às empresas estatais, sendo essencial que quaisquer inovações sejam precedidas de regulamentação interna que legitime sua utilização.

Esse entendimento fortalece o princípio da segurança jurídica, valoriza a autonomia regulatória das estatais e impede o uso indiscriminado de institutos alheios ao regime jurídico próprio, evitando distorções interpretativas e práticas incompatíveis com a lógica empresarial e institucional dessas entidades.

A tentativa de aplicar, por analogia, dispositivos da Lei nº 14.133/2021 às estatais viola, inclusive, o princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, da CF/88) e compromete a coerência do sistema normativo brasileiro. Ressalte-se que a analogia somente se presta à integração de lacunas normativas, e não à substituição ou sobreposição de regimes jurídicos próprios e autônomos.

VII – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Comissão de Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA conclui que:

1. A Lei nº 13.303/2016 constitui o único marco legal aplicável às contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista, cabendo-lhes a regulamentação interna e própria de procedimentos

licitatórios e contratuais, nos termos do art. 40 da referida norma.

2. A aplicação direta, subsidiária ou analógica da Lei nº 14.133/2021 às estatais é vedada, por ausência de base legal e por expressa exclusão contida no art. 1º, §1º, da própria Lei nº 14.133/2021, conforme reconhecido, inclusive, pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1008/2025-Plenário).
3. A adoção de inovações inspiradas na Lei nº 14.133/2021 é admissível se observadas cumulativamente algumas condições: (a) compatibilidade com a Lei nº 13.303/2016, (b) inexistência de conflito com o RILC vigente e (c) fundamentação técnica consistente que justifique a adequação normativa.
4. A incorporação literal, mecânica ou descontextualizada de dispositivos da Lei nº 14.133/2021 nos regulamentos

internos das estatais é tecnicamente desaconselhada e juridicamente arriscada, podendo comprometer a segurança jurídica, a coerência institucional e a lógica do regime jurídico próprio das empresas estatais.

5. Cabe às estatais exercerem plenamente sua autonomia regulatória, adotando abordagens diferenciadas, eficazes e alinhadas à sua estrutura organizacional, natureza empresarial, políticas de integridade e estratégias de gestão de riscos, com base no empoderamento normativo conferido pela Lei nº 13.303/2016.

6. O verdadeiro avanço institucional das estatais está na construção de soluções regulatórias próprias, legítimas e compatíveis com sua realidade, e não na transposição de normas alheias ao seu regime jurídico. A Lei nº 14.133/2021 pode, sim, ser fonte de inspiração, mas nunca substitutiva do modelo conferido pelo legislador às empresas estatais.

A Comissão reafirma, por fim, seu compromisso com o fortalecimento da governança pública nas contratações das empresas estatais, e coloca-se à disposição para colaborar tecnicamente com os entes federativos, empresas públicas e sociedades de economia mista na modernização, revisão e construção segura de seus regulamentos internos de licitações e contratos, com base na experiência prática e na integridade dos fundamentos jurídicos que regem o setor.

COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA

Presidente da Comissão: Cristiana Fortini

Membros:

Alécia Paolucci Bicalho

Alexandre Santos Aragão

Carolina Jatobá

Christianne Stroppa

Cristina M. Wagner Mastrobuono

Edson Bernardo Andrade Reis Neto

Eurico Montenegro

Henrique Motta Pinto

Jose Anacleto Abduch Santos

Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes

Paulo Alves

Rafael Wallbach Schwind

Renila Bragagnoli

Ronny Charles Torres

Virgínia Kirchmeyer Vieira

Viviane Mafissoni