

10 anos da Lei das Estatais: maturidade institucional ou transição permanente?

Renila Bragagnoli¹

Em junho de 2016, o Brasil aprovava a Lei nº 13.303, estabelecendo um regime jurídico específico para empresas públicas e sociedades de economia mista, atendendo ao comando do art. 173, §1º da Constituição Federal.

Passados dez anos da promulgação da Lei nº 13.303, impõe-se uma reflexão que vai além da mera análise normativa. A Lei das Estatais não foi apenas um novo diploma jurídico destinado a disciplinar a gestão e as licitações e contratos de empresas públicas e sociedades de economia mista, representando um marco de reestruturação institucional do papel empresarial do Estado brasileiro. Uma década depois, a questão central já não é saber se a Lei e/ou o regulamento interno de licitações e contratos foi implementada, mas compreender se o modelo de governança, que perpassa a gestão e alcança a função social e as contratações, por ela concebido foi, de fato, assimilado pelas entidades e pelo ambiente de controle (social e externo).

A Lei nº 13.303 surgiu em um contexto de crise de legitimidade e confiança envolvendo grandes estatais nacionais, exigindo resposta normativa que combinasse eficiência empresarial, integridade, transparência e entrega de valor público. A grande inovação da lei esteve na construção de um regime híbrido. Reconheceu-se que a estatal atua em ambiente concorrencial, necessita

¹ Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), onde exerce atualmente o cargo de Secretária de Integridade. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Possui experiência na alta administração pública, tendo atuado como Chefe da Assessoria Jurídica da Codevasf, Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). É membra efetiva do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP) e membra da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Atua como professora e palestrante em cursos de pós-graduação, treinamentos e capacitações sobre licitações e contratos, governança, integridade e assessoria jurídica, com especialização na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). É autora e coautora de obras e artigos especializados nessas temáticas.

de flexibilidade e opera sob lógica empresarial; porém, permanece vinculada ao interesse público e aos deveres de moralidade, eficiência e publicidade. Esse equilíbrio delicado entre autonomia e controle tem sido, ao longo da década, o principal ponto de tensão interpretativa.

Ao estabelecer regras próprias e critérios técnicos para nomeação de administradores, exigência de programas de integridade e mecanismos reforçados de transparência, o legislador não apenas alterou procedimentos, foi além e propôs uma nova arquitetura decisória para o setor empresarial público. A ideia não foi outra senão a profissionalização da alta administração das empresas estatais, também regida pelas regras de governança da Lei nº 6.404/1976.

O desenho jurídico para as contratações públicas da Lei das Estatais procurou superar a rigidez procedimental da então vigente Lei nº 8.666/1993, ao mesmo tempo em que preservou os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a realização de procedimento licitatório como regra. Reconhecendo, outrossim, que as empresas estatais são o braço econômico do Estado, trouxe ainda casos específicos para contratação sem licitação, previstos no art. 28, §3º.

Paralelamente às inovações trazidas pela Lei das Estatais, persistem referências culturais e decisórias ainda fortemente influenciadas pelo paradigma e legado deixado da Lei nº 8.666/1993 para o tema licitações e contratos. Não há que se olvidar que as resistências à seara específica da governança ainda existem, visando à manutenção patrimonialista e não gerencial nos altos cargos das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ambos os movimentos revelam que mudanças institucionais profundas não se consolidam apenas pela promulgação de uma nova Lei, dependem de internalização organizacional, capacitação do corpo técnico, produção acadêmica específica e densa, além da necessidade de uma consolidação jurisprudencial que reconheça, internalize e difunda as inovações regulatórias trazidas pela Lei nº 13.303/2016.

Talvez o elemento mais significativo desses dez anos seja o reposicionamento do eixo do debate. Se no início a preocupação recaía predominantemente sobre procedimentos licitatórios e questões acerca da execução contratual, hoje o centro da discussão está na governança, de forma

mais ampla possível, absorvendo inovação, práticas ESG, diversidade, etc., temas com lastro legal na Lei das Estatais.

A contratação pública das estatais deixou de ser compreendida como ato isolado e passou a integrar um sistema decisório mais amplo, que envolve planejamento estratégico, gestão de riscos, programas de integridade, segregação de funções e responsabilidade técnica dos agentes públicos. A maturidade institucional das estatais passou a ser medida não apenas pelo cumprimento formal das etapas do processo licitatório, mas pela capacidade de estruturar decisões fundamentadas, sustentáveis e alinhadas à estratégia organizacional. Muito desse novo fôlego se deve à evolução das compras públicas nacionais como um todo, a exemplo da publicação da Lei nº 14.133/2021 que, ao revogar a Lei nº 8.666/1993, trouxe esperança à administração direta para licitações e contratos mais eficientes e menos burocráticos.

Dez anos depois, todos os desafios ainda não foram superados. Persistem assimetrias relevantes entre empresas estatais quanto ao grau de implementação de boas práticas de governança. Nesse contexto, a ADI 7331 julgou constitucionais as restrições do §2 do art. 17 da Lei das Estatais; o Decreto nº 12.303/2024 que instituiu o Programa de Governança e Modernização das Empresas Estatais – Inova; e a Lei nº 15.177/2025, que estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima de participação de mulheres em conselhos de administração das empresas estatais, lançam luz aos caminhos contemporâneos da governança corporativa e pública que as estatais têm o poder-dever de observar.

Ainda há demandas (e pressões) por uniformização normativa interna do procedimento licitatório da Lei nº 13.303/2016 com o regime de contratações públicas da administração direta, regido pela Lei nº 14.133/2021. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) deixou claro, nos termos do Acórdão 1008/2025, em cujo voto o Ministro Relator esforçou-se em conciliar inovação com legalidade, reconhecendo que a Lei nº 14.133/2021 representa avanços, mas que sua aplicação direta por empresas estatais viola a legalidade: i) pela exclusão das estatais do campo de aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos termos do art. 1º, §1º; ii) pela omissão das empresas estatais ao adotarem, de forma direta, institutos inovadores da Lei nº 14.133/2021, sem observar a forma

legalmente adequada estabelecida pela Lei nº 13.303/2016, que é a regulamentação interna específica, capaz de adaptar tais soluções à natureza do negócio e às particularidades operacionais da empresa pública ou sociedade de economia mista.

Para o TCU, ainda que existam zonas não reguladas pela Lei nº 13.303/2016, a solução não está simplesmente em “importar” a Lei nº 14.133/2021 em bloco, mas sim em utilizar os instrumentos da própria Lei nº 13.303/2016, especialmente o regulamento interno de licitações e contratos, documento previsto no art. 40 e destinado a regulamentar internamente os procedimentos não disciplinados pela Lei.

Diante do exposto, afirmar que a Lei nº 13.303/2016 permanece em fase de transição talvez já não reflita adequadamente o cenário atual das empresas estatais. Dez anos depois, o regime jurídico por ela instituído consolidou-se como modelo próprio, dotado de coerência interna e progressiva sedimentação interpretativa. A transformação, ainda que gradual, não é apenas normativa, mas cultural e organizacional, firmando a Lei das Estatais como marco regulatório apto a atender e regulamentar a atividade econômica desenvolvida por essas entidades.

A próxima década impõe novo desafio que é deixar de discutir a legitimidade do regime da Lei e avançar para o aperfeiçoamento de sua aplicação. Governança não pode continuar a ser compreendida como camada adicional de burocracia, mas como estrutura racional de tomada de decisão e as contratações públicas devem ser encaradas como procedimentos metódicos, porém eficientes que racionalizam os recursos públicos ao mesmo tempo em que geram valor público à sociedade.

A Lei nº 13.303 foi em 2016 uma resposta a uma crise de confiança envolvendo empresas estatais. Dez anos depois, tornou-se parâmetro de maturidade institucional. Se a primeira década foi de adaptação, a próxima será de responsabilidade. O regime das estatais consolidou-se como modelo próprio e sofisticado; o desafio agora não é discutir sua legitimidade, mas operacionalizar sua complexidade com técnica, governança ativa e contratações eficientes.