

Nota Técnica nº 1/2026

Comissão de Estudos Sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA



ibda

INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO

**COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS DO INSTITUTO
BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA
NOTA TÉCNICA N.º 01/2026**

Objeto: A (não) aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 às empresas estatais: a necessidade de enfatizar a existência de lei própria a conduzir as licitações e contratos das citadas entidades, independente da atividade a elas atribuída

Resumo

A presente Nota Técnica foi provocada por discussão em curso, logo pendente de julgamento, referente ao Edital nº 8/2026/MTPAR, da MT Participações e Projetos S/A- MTPAR, empresa estatal vinculada ao Estado de Mato Grosso.

A pretensão da presente manifestação é retomar a Nota Técnica 01/2025 confeccionada no âmbito desta Comissão para sustentar que a Lei nº 13.303/2016 constitui o estatuto jurídico próprio e obrigatório das empresas estatais, independentemente da natureza da atividade desempenhada e da sua submissão ou não a mercado concorrencial, pelo que indevido eventual entendimento que defenda a aplicação da Lei nº 14.133/2021 em determinadas circunstâncias.

1 Introdução

A definição do regime jurídico aplicável às empresas estatais constitui um dos temas mais sofisticados — e, ao mesmo tempo, mais frequentemente mal compreendidos — do Direito Administrativo contemporâneo. A promulgação da Lei nº 13.303/2016, em cumprimento ao comando do art. 173, § 1º, da Constituição Federal, não eliminou as tensões interpretativas existentes, sobretudo diante da superveniência da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, a discussão ainda em curso no TCE/MT, no Acompanhamento Simultâneo relativo ao Edital nº 8/2026/MTPA, da MT Participações e Projetos S/A- MTPAR, sociedade de economia mista, cujo socio majoritário é o Estado de Mato Grosso, funcionou como ponto de partida para este documento.

A análise do citado em edital está em curso e entendemos conveniente reforçar alguns aspectos que nos parecem relevantes no que toca ao regime legal aplicável às empresas estatais.

2. A ausência de justificativa hábil a conduzir a defesa de uma pluralidade de regimes jurídicos aplicáveis as empresas estatais a depender da atividade a elas atribuída e da existência ou não de concorrentes.

O entendimento segundo o qual a incidência da Lei nº 13.303/2016 dependeria da exploração de atividade econômica em regime concorrencial, pelo que empresas estatais que não atuassem de forma competitiva no mercado estariam submetidas ao regime geral da Lei nº 14.133/2021, revela-se juridicamente inadequado. O primeiro problema reside na confusão entre o critério constitucional de legitimação da atuação estatal na economia — previsto no art. 173 da Constituição — e o regime jurídico aplicável às empresas estatais já constituídas.

O fato de a Constituição distinguir entre atuação econômica e prestação de serviço público não autoriza a fragmentação do regime jurídico das estatais em função da natureza de suas atividades, porque isso não reflete a opção do legislador. Importante considerar que o fato de a Constituição da República reclamar expressamente a necessidade de lei a conter o estatuto jurídico das empresas estatais voltadas à exploração de atividade econômica não induz proibição a que essa mesma lei alcance as estatais cuja missão seja diversa.

Há que se considerar que a criação de uma empresa estatal, ainda que voltada à prestação de serviço público em sentido restrito, revela a intenção de se adotar um regime jurídico distinto do que orienta as autarquias e fundações.

Logo, se se envia projeto de lei que vem a ser aprovado para autorizar o surgimento de uma estatal voltada a regular o trânsito e o transporte coletivo em determinado Município, o que se quis foi a aproximação, tanto quanto possível, do regime privado com uma maior flexibilidade que a natureza empresarial provocaria. Não se trata, evidentemente, de deixar de licitar já que tal obrigação é inerente a qualquer entidade da Administração Pública, mas de licitar de forma peculiar, considerando a condição empresarial.

A Lei nº 13.303/2016 não é uma lei setorial destinada exclusivamente às estatais concorrenciais. Trata-se, antes, do estatuto jurídico geral das empresas públicas e sociedades de economia mista, concebido para disciplinar sua organização, governança e contratações, como se extrai do contido no art. 1º.

Tal compreensão encontra-se em plena consonância com posicionamento institucional previamente firmado por esta Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, que, na Nota Técnica 01/2025^[1], já havia afirmado a natureza da Lei nº 13.303/2016 como marco legal exclusivo aplicável às contratações das empresas estatais, vedando a aplicação direta, subsidiária ou analógica da Lei nº 14.133/2021, ressalvadas apenas hipóteses expressamente previstas pelo legislador.

A reafirmação desse entendimento evidencia a consistência teórica e institucional da interpretação ora adotada.

3. A Lei nº 13.303/2016 como estatuto jurídico das estatais

O art. 1º da Lei 13.303/2016 prevê sua aplicação a todas as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, textualmente afirmando que se trata de diploma a abranger “toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.”

Nesse sentido, a lei abrange:

- empresas estatais exploradoras de atividade econômica;
- empresas estatais prestadoras de serviços públicos;
- entidades que atuam em regimes híbridos ou com funções institucionais específicas.

A tentativa de restringir sua incidência às estatais concorrenciais implica reduzir indevidamente o alcance que o legislador pretendeu conferir, sobretudo considerando que a lei expressamente contempla a prestação de serviços públicos por estatais, o que afasta qualquer interpretação excludente baseada na ausência de competição de mercado.

A natureza da atividade desempenhada pela estatal — concorrenciais ou não concorrenciais- embora seja relevante para diversas análises (como a definição de prerrogativas ou responsabilidades), não é critério adequado para definir o regime jurídico global da entidade.

A natureza jurídica da empresa estatal decorre:

- de sua criação por lei;
- de sua vinculação ao ente federativo;
- de sua submissão ao estatuto constitucional próprio.

Esses elementos não se alteram em função da atividade exercida.

A adoção de um critério exclusivamente funcional conduz a uma fragmentação indevida do regime jurídico das estatais, criando um cenário de insegurança e instabilidade normativa.

4. A inexistência de hierarquia entre a Lei nº 13.303/2016 e a Lei nº 14.133/2021

Outro equívoco reside na pressuposição de que a Lei nº 14.133/2021 poderia substituir a Lei nº 13.303/2016 em determinadas hipóteses.

Tal entendimento desconsidera um aspecto fundamental da técnica legislativa: não há hierarquia entre leis ordinárias que disciplinam regimes jurídicos distintos.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitações e contratos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Já a Lei nº 13.303/2016 institui um regime específico, voltado às empresas estatais, com lógica própria, marcada por maior flexibilidade procedimental e aproximação ao direito privado.

Não se trata, portanto, de regimes concorrentes, mas de regimes paralelos, com campos de incidência próprios. Essa mesma diretriz interpretativa já havia sido delineada por esta Comissão em manifestação anterior, na qual se assentou, de forma expressa, a inexistência de base legal para a aplicação direta ou supletiva da Lei nº 14.133/2021 às empresas estatais, bem como a necessidade de que eventuais inovações normativas sejam implementadas por meio da autonomia regulamentar conferida pela Lei nº 13.303/2016.

Nesse sentido, a tentativa de substituição de regimes jurídicos, como verificado no caso analisado, não apenas carece de fundamento normativo, mas também se afasta de orientação institucional já consolidada no âmbito desta Comissão. A substituição de um pelo outro, com base em critérios não previstos pelo legislador, compromete a coerência do sistema normativo.

Mesmo na vigência da Lei nº 8.666/1993, depois de editada a Lei nº 13.303/2016, as únicas possibilidades legais de sua aplicação às Licitações e Contratos das Empresas Estatais se referiam as normas de direito penal^[2] (arts. 89 a 99)^[3] e as regras de desempate pelo critério da empresa nacional (§2º, do art. 3º)^[4].

Em conclusão, não havia como reconhecer a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 13.303/2016. Desta forma, na ausência de norma específica na Lei nº 13.303/2016, os agentes das estatais não deviam recorrer às normas da Lei nº 8.666/1993 e aplicá-las, ou das demais leis que vigem para a Administração Pública em geral^[5].

Reforçando esse entendimento, Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos^[6] afirmam que, diante da omissão da Lei das Estatais, é de se sustentar que

não havia aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993. Até porque, como já demonstrado, ambas as Leis (Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 13.303/2016) são normas gerais de licitação e contratação, com fundamento no inciso XXVII, do art. 22 da Constituição. O que ambas as legislações têm em comum é o seu fundamento na Constituição Federal de 1988, a qual deve dar validade a todos os seus dispositivos.

Com a revogação da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 indica, também, no seu art. 1º, tratar-se de normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por outro lado, o §1º, do art. 1º indica que seus dispositivos não incidem nas contratações realizadas pelas Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e subsidiárias, às quais são regidas pela Lei nº 13.303/2016. Em complementação, o art. 185 da Lei nº 14.133/2021, determina que as Empresas Estatais apenas observarão os crimes indicados no seu art. 178.

Como consequência, pode-se afirmar que a Lei nº 14.133/2021 resolve eventual dúvida existente sobre a existência ou não de hierarquia normativa, já que deixa evidenciado que, no exercício da competência para edição de normas gerais de licitação e contratação, foram expedidas duas normas com destinatários diferentes. Logo, na aplicação da Lei nº 13.303/2016 não é possível buscar, mesmo que por analogia, refúgio na Lei nº 14.133/2021.

5. Autonomia normativa e regulamentos internos

Outro aspecto que precisa ser ressaltado diz respeito a adequação do regulamento interno da estatal à Lei nº 14.133/2021.

Ora, a Lei nº 13.303/2016 confere às estatais competência para editar regulamentos próprios de licitações e contratos, justamente para permitir a adaptação às suas especificidades operacionais.

A imposição de alinhamento direto à Lei nº 14.133/2021 esvazia essa autonomia e compromete a racionalidade do modelo instituído pelo legislador.

6. Conclusão

A Lei nº 13.303/2016 deve ser compreendida como o estatuto jurídico próprio dessas entidades, aplicável independentemente da natureza concorrencial ou não da atividade desempenhada. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, não pode ser

utilizada como regime substitutivo, sob pena de desestruturação do modelo constitucionalmente delineado.

Em síntese, a tentativa de erigi-la à condição de regime jurídico principal das empresas estatais é equivocada, ainda que se possa cogitar de utilizar, caso não exista incompatibilidade com a lei de regência (Lei nº 13.303/2016) e assim a estatal tenha previsto em seu regulamento, institutos ou ideias contidas na lei geral.

Cumprir destacar que a presente análise não inaugura entendimento novo, mas se insere em linha interpretativa já consolidada por esta Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, que, em manifestação anterior, firmou posição no sentido da inaplicabilidade direta, subsidiária ou analógica da Lei nº 14.133/2021 às empresas estatais, reafirmando a centralidade da Lei nº 13.303/2016 como seu estatuto jurídico próprio.

A convergência entre as manifestações evidencia a unidade de compreensão desta Comissão quanto à matéria, reforçando que eventual entendimento contrário não apenas se afasta da literalidade normativa, mas também contraria orientação técnico-jurídica institucionalmente consolidada no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo.

Assinam a presente manifestação os seguintes membros da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2026.

Cristiana Fortini – Presidente da Comissão

Anna Moroni

Carolina Jatobá

Christianne Stroppa

Edson Bernardo

Eurico Montenegro

Henrique Motta Pinto

José Anacleto

Paulo Alves

Murilo Jacoby

Rafael Wallbach Schwind

Renila Bragagnoli

Ronny Chales Torres

Viviane Mafissoni

^[1] Disponível em <https://ibda.com.br/nota-tecnica-comissao-de-estatais-ibda/>

^[2] “A temática disciplinada nos referidos dispositivos não é de licitações e contratos, mas de direito penal, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, inciso I da Constituição Federal). Desta feita, tais normas de direito penal teriam forçosamente aplicação em relação a licitações e contratos regidos pela Lei nº 13.303/2016, independentemente da referência expressa nesse sentido” (GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das Estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 123). No mesmo sentido se posiciona Sidney Bittencourt. (BITTENCOURT, Sidney. *A nova lei das estatais: novo regime de licitações e contratos nas empresas estatais*. Leme (SP): JH Mizuno, 2017, p. 179).

^[3] Lei nº 13.303/2016. Art. 41. Aplicam-se às licitações e contratos regidos por esta Lei as normas de direito penal contidas nos arts. 89 a 99 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

^[4] Lei nº 13.303/2016. Art. 55. Em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram enumerados, os seguintes critérios de desempate:

III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

^[5] NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Licitações e contratos das estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 41.

^[6] Ob. cit. p. 123.