

RONNY  CHARLES  
**A HIPÓTESE DE INAPLICABILIDADE DE LICITAÇÃO PREVISTA NO ART. 28,  
§3º, I, DA LEI Nº 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS)**

**The Hypothesis of Inapplicability of Bidding Set Forth in Article 28, Paragraph  
3, Item I, of Law No. 13,303/2016 (State-Owned Companies Law)**

Isabella Leandro Dias de Souza <sup>1</sup>

**RESUMO**

Tendo em vista a persistência de controvérsias quanto ao alcance da hipótese de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, o presente estudo trata da interpretação da expressão “execução de forma direta” no regime jurídico das empresas estatais, a fim de analisar os limites jurídicos dessa exceção e suas repercussões sobre as contratações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista. Para tanto, foi necessário examinar o regime jurídico das estatais, investigar a função normativa do dispositivo no sistema licitatório da Lei das Estatais e confrontar as correntes doutrinárias com a orientação do Tribunal de Contas da União. Realizou-se, então, uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com base na Constituição da República, na legislação infraconstitucional pertinente, em obras doutrinárias especializadas e em acórdãos do TCU. Diante disso, verificou-se que a licitação permanece como regra no regime das estatais, que a mera vinculação da contratação ao objeto social não basta para afastá-la e que a execução direta exige atuação material da estatal no núcleo essencial de sua atividade finalística. Concluiu-se que a interpretação mais adequada do dispositivo é funcional e finalística, admitindo contratações complementares apenas quando acessórias, necessárias e não substitutivas da atuação principal da empresa estatal.

**Palavras-chave:** empresas estatais; licitação; execução direta; atividade finalística; Lei nº 13.303/2016.

**ABSTRACT**

Given the persistence of controversies regarding the scope of the bidding waiver hypothesis set forth in article 28, paragraph 3, item I, of Law No. 13,303/2016, this study addresses the interpretation of the expression “direct execution” within the legal framework governing state-owned enterprises, in order to analyze the legal limits of this exception and its repercussions on contracts entered into by public companies and mixed-capital companies. To this end, it was necessary to examine the legal regime of state-owned enterprises, investigate the normative function of the provision within the procurement system established by the State-Owned Companies Law, and compare doctrinal approaches with the guidance of the Federal Court of Accounts. A qualitative bibliographic, normative, and case law research methodology was adopted, based on

---

<sup>1</sup> Isabella Leandro Dias de Souza é advogada e assessora jurídica na Gerência de Consultivo Administrativo (GECAD) da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), com atuação em direito administrativo e contratações públicas. Pós-graduanda em Contratações Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

the Federal Constitution, relevant statutory provisions, specialized legal scholarship, and decisions issued by the Federal Court of Accounts. The study found that bidding remains the general rule in the regime applicable to state-owned enterprises, that the mere connection between the contract and the corporate purpose is insufficient to waive bidding, and that direct execution requires the material participation of the state-owned entity in the essential core of its finalistic activity. It was concluded that the most adequate interpretation of the provision is functional and purposive, allowing complementary contracts only when they are ancillary, necessary, and non-substitutive of the main activity performed by the state-owned enterprise.

**Keywords:** state-owned enterprises; bidding; direct execution; finalistic activity; Law No. 13,303/2016.

## 1 INTRODUÇÃO

A disciplina jurídica das empresas estatais adquiriu renovada centralidade no direito administrativo brasileiro a partir da promulgação da Lei nº 13.303/2016, diploma que sistematizou o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, estabelecendo regras de governança, licitações e contratações compatíveis com a natureza peculiar dessas entidades. Inseridas em uma zona de intersecção entre o regime jurídico público e a racionalidade empresarial, as estatais submetem-se simultaneamente a exigências de eficiência econômica, controle institucional e realização de finalidades públicas constitucionalmente legitimadas (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Grau, 2018). Nesse contexto, o art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016 prevê hipótese específica de inaplicabilidade de licitação para contratações diretamente relacionadas ao objeto social da estatal, realizadas em ambiente concorrencial e vinculadas à execução direta de suas atividades, introduzindo exceção cuja extensão interpretativa tem suscitado intenso debate doutrinário e prático (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres; Barcelos, 2024).

A relevância do tema decorre, em primeiro plano, da necessidade de compreender o modo pelo qual o ordenamento jurídico brasileiro compatibiliza o princípio da licitação com a atuação empresarial do Estado em setores submetidos à concorrência. A Constituição da República admite a exploração direta de atividade econômica pelo Estado em hipóteses justificadas por imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, ao mesmo tempo em que submete a Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência (Brasil, 1988). A Lei das Estatais, ao disciplinar o estatuto dessas entidades, buscou conferir maior racionalidade ao seu funcionamento sem afastá-las do controle jurídico próprio da atuação administrativa (Brasil, 2016; Brasil, 2016b). Por essa razão, a hipótese de contratação direta prevista no art. 28, § 3º, I, não pode ser interpretada nem como dispensa genérica de licitação, nem como norma de aplicação meramente residual, sob pena de se desnaturar a função econômica e institucional das empresas estatais (Fortini; Barbosa; Silva, 2025; Torres, 2020).

O problema de pesquisa deste artigo consiste em determinar como deve ser interpretada a hipótese de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, especialmente no que se refere aos limites jurídicos da expressão “execução de forma direta”. A controvérsia central reside em saber se basta que a contratação esteja formalmente vinculada ao objeto social da empresa estatal e inserida em contexto concorrencial, ou se é necessário demonstrar que a entidade desempenha materialmente o núcleo essencial da atividade finalística a que a contratação se refere. Em outras palavras, discute-se se a execução direta exige atuação operacional efetiva da estatal ou se admite níveis mais amplos de externalização contratual sem descaracterizar a hipótese legal de inaplicabilidade de licitação (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). A resposta a esse problema demanda leitura sistemática da Constituição, da Lei das Estatais, do Decreto nº 8.945/2016 e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O estudo tem por objetivo analisar o alcance jurídico do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, com foco na expressão “execução de forma direta” e em seus efeitos sobre as contratações das empresas estatais. Busca delimitar os pressupostos que autorizam a não incidência da licitação e distinguir as hipóteses em que a contratação direta é juridicamente admissível daquelas em que a licitação permanece obrigatória. Para isso, examina o regime jurídico das estatais, a finalidade normativa do dispositivo e sua inserção no sistema licitatório da Lei das Estatais.

A justificativa da pesquisa assenta-se, inicialmente, na persistência de controvérsia doutrinária em torno do alcance da exceção prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei das Estatais. Embora a norma tenha sido concebida para compatibilizar o regime licitatório com as exigências inerentes à atuação econômica empresarial do Estado, a ausência de critérios legais exaustivos para definir a “execução direta” tem ensejado leituras ora demasiadamente ampliativas, ora excessivamente restritivas. Esse

cenário compromete a uniformidade interpretativa e amplia o risco de decisões contraditórias tanto no âmbito da gestão administrativa quanto no plano do controle externo (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019). A análise do tema mostra-se, portanto, necessária para oferecer parâmetros de racionalidade jurídica capazes de reduzir ambiguidades conceituais e de orientar a atuação das estatais com maior previsibilidade.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota abordagem predominantemente qualitativa, de natureza bibliográfica, normativa e jurisprudencial. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em obras de direito administrativo, direito econômico e contratações públicas, com especial atenção aos estudos voltados à disciplina das empresas estatais e à interpretação do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016. A investigação normativa recai sobre a Constituição da República, a Lei das Estatais, o Decreto nº 8.945/2016, a Lei nº 6.404/1976, o Decreto-Lei nº 200/1967 e, em caráter complementar, a Lei nº 14.133/2021, com vistas à compreensão sistemática do regime jurídico aplicável (Brasil, 1967; Brasil, 1976; Brasil, 2016; Brasil, 2021). Já a análise jurisprudencial concentra-se nos acórdãos do Tribunal de Contas da União pertinentes ao tema, utilizando-se procedimento analítico-interpretativo compatível com pesquisas jurídicas de base documental (Minayo, 2012; Zanella, 2011).

No que concerne à delimitação metodológica, importa registrar que o estudo não se propõe a examinar exaustivamente todas as hipóteses de contratação direta possíveis no âmbito das empresas estatais, nem a realizar levantamento empírico de procedimentos licitatórios em setores econômicos específicos. O foco recai, de forma precisa, sobre a interpretação da hipótese de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, especialmente quanto ao requisito da execução direta das atividades relacionadas ao objeto social da estatal. Nesse sentido, a pesquisa adota recorte dogmático e hermenêutico, adequado à natureza do problema formulado e em consonância com a estrutura exigida para trabalhos científicos jurídicos, cuja organização deve apresentar objeto delimitado, hipótese definida, objetivos compatíveis e procedimentos metodológicos explicitados (ABNT, 2011). A delimitação do objeto é essencial para assegurar coerência argumentativa e permitir conclusão juridicamente fundamentada.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

O desenvolvimento do presente estudo concentra-se na análise do regime jurídico das empresas estatais, especialmente no que se refere à sua inserção no modelo constitucional de Administração Pública e às consequências dessa posição para a disciplina de suas contratações. Em termos metodológicos, essa etapa corresponde ao núcleo argumentativo do artigo, no qual se articulam categorias normativas, doutrinárias e institucionais voltadas à demonstração de que tais entidades não se submetem, de maneira automática, ao mesmo regime rígido de contratação típico da Administração direta. Trata-se, portanto, de examinar a especificidade do estatuto jurídico das empresas estatais a partir da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional e da produção doutrinária especializada, considerando-se sua natureza organizacional, sua finalidade econômica e sua vinculação ao interesse público (ABNT, 2011; Minayo, 2012).

A investigação desenvolvida nesta seção parte da premissa de que as empresas estatais ocupam posição singular no arranjo institucional brasileiro, uma vez que são entidades integrantes da Administração indireta, mas estruturadas sob formas de direito privado. Tal singularidade impede a adoção de interpretações reducionistas, seja no sentido de equipará-las integralmente às entidades administrativas tradicionais, seja no sentido de assimilá-las plenamente às empresas privadas comuns. O correto enquadramento jurídico dessas organizações exige reconhecer a convivência, em sua conformação normativa, de elementos de direito público e de mecanismos próprios da racionalidade empresarial, circunstância que repercute diretamente sobre sua atuação contratual, sua governança e seu modelo decisório (Brasil, 1967; Brasil, 1988; Medauar, 2018).

## **2.1 Regime jurídico das empresas estatais**

No direito brasileiro, as empresas estatais compreendem, em sentido estrito, a empresa pública e a sociedade de economia mista, ambas criadas por autorização legal e dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capacidade administrativa autônoma. A distinção clássica entre essas figuras repousa, sobretudo, na composição do capital e na forma societária adotada. Enquanto a empresa pública admite capital exclusivamente pertencente a pessoas jurídicas de direito público, a sociedade de economia mista caracteriza-se pela

conjugação de recursos públicos e privados, preservado, contudo, o controle estatal. Essa definição, consolidada desde o Decreto-Lei nº 200/1967, foi posteriormente reafirmada pelo texto constitucional e pelo Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, o que demonstra a estabilidade conceitual dessas categorias no sistema jurídico-administrativo nacional (Brasil, 1967; Brasil, 1988; Brasil, 2016).

A natureza jurídica dessas entidades é marcada pela hibridez. Não se trata de mera opção terminológica, mas de elemento estrutural indispensável à sua compreensão dogmática. Por integrarem a Administração Pública indireta, as estatais submetem-se aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao mesmo tempo, por serem constituídas sob regime de direito privado, sujeitam-se, em diversos aspectos, à disciplina empresarial, societária e concorrencial. Essa dupla vinculação revela que o seu regime jurídico não pode ser reconduzido, de forma integral, nem ao direito administrativo clássico nem ao direito privado puro. Em vez disso, configura-se um regime especial, funcionalmente orientado à conciliação entre controle público, desempenho econômico e eficiência organizacional (Brasil, 1988; Brasil, 1976; Justen Filho, 2017).

A Constituição de 1988 confere fundamento decisivo a essa leitura ao estabelecer, no art. 173, que o Estado somente explorará diretamente atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Tal dispositivo demonstra que a atuação estatal no domínio econômico possui natureza excepcional, devendo ser justificada por razões constitucionalmente qualificadas. Nessa perspectiva, Eros Grau observa que a ordem econômica constitucional não exclui a intervenção empresarial do Estado, mas a condiciona a finalidades públicas concretas, em harmonia com a lógica da livre iniciativa e da concorrência (Grau, 2018). Assim, as empresas estatais surgem como instrumentos jurídicos por meio dos quais o Estado participa da atividade econômica sem abandonar, por isso, seu compromisso com o interesse público.

Essa atuação, contudo, não se desenvolve em terreno homogêneo. É juridicamente relevante distinguir as estatais que exploram atividade econômica em sentido estrito daquelas incumbidas da prestação de serviço público. Embora ambas integrem o universo das empresas estatais, as implicações jurídicas de cada modalidade não são idênticas. Na exploração de atividade econômica, a entidade estatal se insere, em maior ou menor grau, em ambiente concorrencial e assume riscos típicos do mercado, razão pela qual a Constituição determina sua sujeição ao

regime próprio das empresas privadas quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (Brasil, 1988). Já nas hipóteses em que a estatal atua na prestação de serviço público, a incidência do interesse coletivo imediato e da continuidade do serviço tende a justificar maior densidade de controles e restrições. A utilidade dessa distinção reside em evitar generalizações inadequadas sobre o alcance do regime jurídico aplicável (Bandeira de Mello, 2017; Medauar, 2018).

A centralidade do interesse público, nesse contexto, não elimina a racionalidade empresarial que caracteriza a atuação das estatais. Ao contrário, impõe que essa racionalidade seja compreendida como instrumento de realização eficiente de finalidades públicas. Não há incompatibilidade necessária entre interesse público e lógica empresarial, desde que esta seja funcionalizada à missão institucional da entidade. A governança corporativa, a gestão por resultados, a análise de riscos, a busca de economicidade e a responsividade ao mercado não representam desvios de finalidade, mas mecanismos legítimos de operacionalização de objetivos estatais em ambientes complexos e competitivos. Nesse sentido, a literatura contemporânea tem ressaltado que a boa administração pública, especialmente no âmbito das estatais, exige arranjos decisórios capazes de conciliar conformidade jurídica e desempenho organizacional (Guimarães, 2019; Torres; Barcelos, 2024).

Foi precisamente para enfrentar essa especificidade que a Lei nº 13.303/2016 instituiu um estatuto jurídico próprio para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. O diploma não reproduziu simplesmente o modelo tradicional das licitações administrativas, mas construiu regime normativo autônomo, sensível às exigências de governança, competitividade e celeridade inerentes ao ambiente de atuação dessas entidades. Ao disciplinar temas como gestão societária, transparência, licitações, contratos, controles internos e gestão de riscos, a Lei das Estatais reconheceu que tais organizações demandam tratamento jurídico diferenciado, sem abrir mão da observância aos princípios da Administração Pública. O Decreto nº 8.945/2016, ao regulamentar a matéria no âmbito da União, reforçou essa orientação ao detalhar mecanismos de governança e integridade compatíveis com a estrutura e a função das estatais (Brasil, 2016; Brasil, 2016a).

A existência de regime próprio afasta a premissa de que as empresas estatais devam ser submetidas, indistintamente, à mesma disciplina contratual da Administração direta. Essa conclusão decorre não apenas da literalidade da Lei nº 13.303/2016, mas também de sua lógica sistemática. Como observa Marçal Justen

Filho, a disciplina das contratações das estatais deve ser interpretada a partir das condições concretas de sua inserção no mercado, sob pena de inviabilizar a própria finalidade que justifica sua criação (Justen Filho, 2017). Em linha convergente, a doutrina especializada destaca que o Estatuto das Estatais buscou equilibrar controles públicos e funcionalidade empresarial, evitando tanto a captura privatista quanto o engessamento burocrático incompatível com a dinâmica econômica (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres, 2020).

Esse entendimento ganha especial relevo quando se examina a relação entre a Lei nº 13.303/2016 e a Lei nº 14.133/2021. Embora ambas integrem o microsistema das contratações públicas, não se confundem quanto ao âmbito de incidência nem quanto à finalidade regulatória. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos destina-se, primordialmente, à Administração direta, autárquica e fundacional, ao passo que as empresas estatais permanecem regidas, em matéria licitatória e contratual, pelo estatuto especial que lhes é próprio. A preservação desse regime diferenciado confirma a opção legislativa por reconhecer que tais entidades operam sob condicionantes jurídicas e econômicas distintas, o que afasta qualquer tentativa de subsumi-las, de forma reflexa, ao modelo geral das contratações administrativas tradicionais (Brasil, 2021; Torres; Barcelos, 2024).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também tem contribuído para a consolidação dessa compreensão, ao reconhecer que o controle sobre as estatais deve considerar as peculiaridades de sua atuação e a necessidade de compatibilizar legalidade, eficiência e competitividade. Sem afastar a exigência de motivação, transparência e observância aos princípios administrativos, os precedentes do TCU evidenciam que o exame da validade dos atos praticados por empresas estatais não pode prescindir da análise de seu contexto operacional e de sua inserção no mercado. Isso significa que a juridicidade de suas contratações não se mede exclusivamente pelos parâmetros rígidos aplicáveis à Administração direta, mas por um regime especial orientado à preservação da finalidade pública sem supressão da agilidade empresarial necessária ao desempenho de suas funções institucionais (TCU, 2018; TCU, 2019; TCU, 2021; TCU, 2024; TCU, 2025).

O regime jurídico das empresas estatais evidencia que tais entidades ocupam espaço intermediário e funcionalmente especializado entre o aparato administrativo estatal e a organização empresarial privada. Sua estrutura normativa, fundada na Constituição e densificada pela Lei nº 13.303/2016, demonstra que não há submissão

automática ao mesmo modelo rígido de contratação típico da Administração direta. Ao contrário, a conformação jurídica das estatais pressupõe tratamento compatível com sua natureza híbrida, sua atuação em ambiente concorrencial e sua necessidade de adotar decisões céleres, eficientes e economicamente racionais. É justamente essa combinação entre vinculação ao interesse público e racionalidade empresarial que legitima a afirmação de um regime contratual próprio, mais flexível do que aquele aplicável aos órgãos administrativos tradicionais, sem que isso represente renúncia aos controles jurídicos, institucionais e finalísticos que caracterizam a atuação estatal (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; Grau, 2018).

## **2.2 O regime licitatório na Lei nº 13.303/2016**

A Lei nº 13.303/2016 instituiu um regime licitatório próprio para as empresas públicas e sociedades de economia mista, estruturado a partir da premissa de que tais entidades, embora integrantes da Administração Pública indireta, desenvolvem suas atividades sob condicionantes institucionais, econômicos e concorrenciais distintos daqueles que caracterizam a Administração direta. O modelo adotado pelo Estatuto Jurídico das Estatais não rompe com a exigência de seleção objetiva e controle das contratações, mas procura compatibilizar esses valores com a necessidade de maior flexibilidade operacional. Nesse sentido, a licitação permanece como regra para a celebração de contratos pelas estatais, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, bem como com a necessidade de preservação da isonomia entre os potenciais contratantes (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Justen Filho, 2017).

A regra geral da licitação, no âmbito da Lei nº 13.303/2016, decorre da compreensão de que a atuação contratual das estatais, ainda que marcada por racionalidade empresarial, continua submetida a parâmetros de juridicidade pública. A exigência de procedimento competitivo constitui mecanismo de proteção ao interesse público, de prevenção a favorecimentos indevidos e de promoção da proposta mais vantajosa. Por essa razão, o Estatuto das Estatais estabeleceu disciplina específica para a fase preparatória, critérios de julgamento, regimes de execução contratual, publicidade dos certames e governança dos processos decisórios, formando um microsistema normativo próprio e funcionalmente adequado às peculiaridades dessas entidades. Não se trata, portanto, de afastamento da

licitação, mas de adaptação de seu regime às características das empresas estatais (Brasil, 2016; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019).

Esse regime especial não elimina, contudo, a existência de hipóteses excepcionais de contratação direta. Tal como ocorre em outros modelos de contratação pública, a Lei nº 13.303/2016 reconhece que determinadas situações tornam inadequada, inviável ou contraproducente a realização de procedimento licitatório formal. As exceções legais, entretanto, não devem ser compreendidas como espaços livres de controle, mas como instrumentos normativamente delimitados para permitir que a estatal desempenhe suas funções com eficiência e aderência às exigências do mercado em que atua. Em termos dogmáticos, isso significa que a contratação direta, no âmbito das estatais, permanece submetida ao dever de motivação, à demonstração de adequação da hipótese legal e à observância dos princípios que informam a atividade administrativa (Justen Filho, 2017; Torres, 2020).

É precisamente nesse ponto que se insere a relevância do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016. O dispositivo prevê situação específica em que não se aplica a obrigatoriedade de licitar, relacionada às oportunidades de negócio definidas e específicas, cuja disciplina se conecta diretamente ao objeto social da empresa e às condições de sua atuação em ambiente concorrencial. A norma não pode ser lida isoladamente, mas no contexto do regime jurídico das estatais e da finalidade constitucional que legitima sua estrutura organizacional diferenciada. Seu sentido normativo decorre da necessidade de evitar que a submissão irrestrita a ritos competitivos tradicionais inviabilize operações negociais que exigem rapidez, sigilo estratégico, responsividade ao mercado e aderência às práticas empresariais compatíveis com a competição econômica (Brasil, 2016; Grau, 2018; Torres; Barcelos, 2024).

A correta interpretação do art. 28, § 3º, I, exige, inicialmente, afastar a leitura segundo a qual o dispositivo equivaleria a uma autorização ampla e genérica para contratar sem licitação sempre que a estatal alegasse conveniência empresarial. Tal compreensão esvaziaria a centralidade da licitação como regra e comprometeria a coerência do próprio estatuto jurídico instituído pela Lei nº 13.303/2016. A excepcionalidade da contratação direta permanece preservada, de modo que a incidência da norma demanda relação efetiva entre o negócio pretendido, o objeto social da estatal e as circunstâncias concretas de competição no mercado. Não basta, portanto, a mera invocação abstrata de atuação concorrencial; é indispensável que a

operação esteja materialmente vinculada à dinâmica negocial típica da entidade e que a licitação se revele inadequada à preservação da finalidade empresarial pública envolvida (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019).

Por outro lado, também não se mostra juridicamente adequada uma interpretação excessivamente restritiva, capaz de neutralizar a utilidade prática do dispositivo. Se a norma foi introduzida para contemplar hipóteses especiais de contratação relacionadas à atuação ordinária da estatal em mercados competitivos, não seria coerente reduzi-la a situações residuais ou praticamente impossíveis de configuração. Uma leitura restritiva em excesso produziria efeito inverso ao pretendido pelo legislador, ao reconduzir as empresas estatais ao mesmo grau de engessamento procedimental típico da Administração direta, ignorando sua conformação institucional própria. Nessa perspectiva, a doutrina tem destacado que o dispositivo deve ser interpretado de maneira sistemática e funcional, de modo a preservar tanto a excepcionalidade da contratação direta quanto a efetividade do regime jurídico diferenciado das estatais (Torres; Barcelos, 2024; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A função do art. 28, § 3º, I, dentro do sistema da Lei das Estatais, é justamente permitir que determinadas contratações diretamente associadas à exploração econômica do objeto social sejam realizadas sem a imposição de um rito licitatório incompatível com a lógica do setor em que a empresa atua. Em ambientes concorrenciais, oportunidades negociais frequentemente surgem de forma contingente, dependem de confidencialidade estratégica e exigem decisões tempestivas, sob pena de perda da utilidade econômica ou de comprometimento da posição competitiva da entidade. Exigir, em todas essas hipóteses, a instauração de certame formal poderia não apenas frustrar a operação concreta, mas comprometer a própria capacidade institucional da estatal de cumprir a finalidade que justificou sua criação. A norma, assim, opera como mecanismo de preservação da funcionalidade empresarial sem afastar o dever de controle e motivação (Brasil, 2016; Grau, 2018).

Essa compreensão é reforçada quando se observa que o Estatuto das Estatais foi concebido para harmonizar governança, integridade, transparência e eficiência. O reconhecimento de uma hipótese especial de contratação vinculada ao objeto social não representa privilégio arbitrário, mas decorrência lógica da natureza híbrida dessas entidades. Empresas públicas e sociedades de economia mista não podem ser tratadas como agentes econômicos inteiramente livres, porém tampouco podem ser submetidas a um regime contratual incapaz de responder às exigências reais do

mercado. A tensão entre controle público e desempenho empresarial, longe de ser eliminada, é administrada pelo legislador por meio de soluções normativas específicas, dentre as quais se insere o art. 28, § 3º, I. O dispositivo, nesse cenário, atua como cláusula de adequação funcional do regime licitatório à realidade operacional das estatais (Guimarães, 2019; Torres, 2020).

### **2.3 A interpretação da expressão “execução de forma direta”**

A interpretação da expressão “execução de forma direta” deve ser realizada de maneira sistemática, a partir da Constituição de 1988 e da Lei nº 13.303/2016, considerando-se que o regime jurídico das empresas estatais foi estruturado para compatibilizar controle público, atuação empresarial e racionalidade econômica própria (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Grau, 2018; Justen Filho, 2017). Nesse contexto, a exploração de atividade econômica pelo Estado, quando constitucionalmente admitida, não se exaure na titularidade formal de determinado setor de atuação, mas pressupõe desempenho institucional efetivo de atividades compatíveis com a finalidade que justificou a criação da entidade estatal (Brasil, 1988; Grau, 2018). Por essa razão, a expressão “execução de forma direta” não pode ser reduzida a uma fórmula meramente retórica nem interpretada como simples referência à inserção abstrata da contratação no objeto social da empresa estatal (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). Seu significado jurídico exige a identificação de atuação própria, material e operacional da estatal no desenvolvimento da atividade finalística a ela atribuída (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019).

Sob o ponto de vista semântico e dogmático, executar diretamente significa realizar por meios próprios, ainda que não necessariamente exclusivos, o conteúdo essencial da atividade desempenhada, o que difere de mera coordenação, supervisão ou gerenciamento de prestações executadas por terceiros (Justen Filho, 2017; Torres, 2020). A execução direta, assim, envolve protagonismo operacional da estatal na realização da atividade, ao passo que a simples gestão contratual revela apenas controle administrativo sobre um resultado produzido externamente (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres; Barcelos, 2024). Essa distinção é juridicamente relevante porque a exceção prevista no sistema da Lei nº 13.303/2016 não pode servir para legitimar a transferência integral da atividade finalística da estatal a particulares, sob pena de esvaziar a exigência legal de atuação direta e comprometer a coerência

do regime especial conferido a essas entidades (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). Em outros termos, quem apenas organiza, fiscaliza ou acompanha a prestação não a executa diretamente em sentido jurídico próprio (Torres, 2020; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A mera vinculação da contratação ao objeto social da estatal, embora necessária, não é suficiente para caracterizar execução de forma direta, porque o objeto social delimita o campo legítimo de atuação da empresa, mas não define, por si só, o modo concreto de realização da atividade (Brasil, 2016; Brasil, 1976; Justen Filho, 2017). Uma contratação pode estar formalmente compreendida nas competências estatutárias da entidade e, ainda assim, traduzir simples externalização da atividade principal, caso a prestação material seja integralmente realizada por terceiros (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres; Barcelos, 2024). Por isso, a interpretação adequada do dispositivo exige análise substancial da dinâmica contratual, e não exame puramente formal da compatibilidade entre o contrato e o objeto social (Justen Filho, 2017; Torres, 2020). A pergunta juridicamente decisiva não é apenas se o contrato se relaciona ao ramo de atuação da estatal, mas sobretudo se a empresa participa efetivamente da execução do núcleo da atividade-fim (Brasil, 2016; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

Essa conclusão conduz à distinção entre atividade-fim e atividade-meio, categoria amplamente útil para a análise do regime jurídico das contratações estatais, ainda que não resolva automaticamente todos os casos concretos (Bandeira de Mello, 2017; Medauar, 2018). A atividade-fim corresponde ao núcleo funcional da missão institucional da empresa estatal, isto é, àquilo que exprime de forma imediata a finalidade econômica ou de serviço público para a qual ela foi criada (Brasil, 1967; Brasil, 1988; Grau, 2018). Já a atividade-meio compreende tarefas instrumentais, auxiliares ou de suporte, necessárias ao funcionamento da organização, mas não identificadas com o conteúdo principal de sua atuação (Bandeira de Mello, 2017; Medauar, 2018). Nesse sentido, a exigência de execução direta incide prioritariamente sobre o núcleo essencial da atividade-fim, e não sobre todo e qualquer conjunto de providências acessórias relacionadas à operação empresarial da estatal (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024).

A noção de núcleo essencial da atividade finalística é central para evitar interpretações excessivamente amplas ou artificialmente restritivas do dispositivo (Justen Filho, 2017; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Esse núcleo corresponde ao

segmento material da prestação que, se totalmente deslocado para terceiros, transforma a estatal em mera intermediária comercial ou simples administradora de contratos, e não em agente executor da atividade que justifica sua presença institucional no mercado (Grau, 2018; Torres, 2020). Assim, a execução direta pressupõe que a empresa estatal preserve para si a condução operacional da parcela central da atividade, mantendo protagonismo material no desenvolvimento da prestação principal (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). Se a essência da atuação for integralmente terceirizada, a exigência normativa deixa de ser atendida, ainda que permaneçam com a estatal funções de planejamento, governança ou fiscalização (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres; Barcelos, 2024).

Disso não decorre, porém, a impossibilidade absoluta de contratação de atividades instrumentais, acessórias ou complementares, pois a própria complexidade operacional das empresas estatais revela que a autossuficiência plena nem sempre é compatível com a eficiência, a especialização técnica e a racionalidade empresarial exigidas de sua atuação (Brasil, 2016; Guimarães, 2019; Torres, 2020). A contratação de atividades-meio pode ser juridicamente admissível quando destinada a apoiar, viabilizar ou aperfeiçoar a execução da atividade principal, sem substituir a estatal no desempenho do núcleo essencial de sua função finalística (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). Em tal hipótese, a participação de terceiros assume caráter complementar, e não substitutivo, preservando-se a execução direta em sentido jurídico relevante (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). O ponto decisivo, portanto, não é a existência de colaboração externa em si mesma, mas a extensão dessa colaboração e seu impacto sobre o protagonismo material da estatal na atividade principal (Torres, 2020; Justen Filho, 2017).

A complementaridade é compatível com a execução direta quando a estatal permanece responsável pela operação principal e recorre a terceiros apenas para suprir etapas secundárias, insumos especializados ou funções ancilares, sem perder o domínio material da prestação (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). Nessa linha, a terceirização de parcelas instrumentais não descaracteriza, por si só, a execução direta, desde que o centro de gravidade da atividade continue situado na atuação própria da empresa estatal (Torres; Barcelos, 2024; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Em contrapartida, quando terceiros assumem a realização substancial da atividade finalística, restando à estatal apenas funções de supervisão, articulação ou gestão contratual, a complementaridade cede lugar à substituição, o que afasta a incidência

da ideia de execução direta (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Torres, 2020). A interpretação tecnicamente adequada exige, portanto, exame material da estrutura do contrato e da repartição concreta de tarefas entre a estatal e os particulares envolvidos (Justen Filho, 2017; TCU, 2018).

Também não se mostra juridicamente correta a interpretação segundo a qual execução direta equivaleria à vedação total de qualquer apoio externo, porque essa leitura imporá às empresas estatais um padrão de autarquia operacional incompatível com sua conformação empresarial e com o próprio sentido do Estatuto das Estatais (Brasil, 2016; Guimarães, 2019). A Lei nº 13.303/2016 foi concebida justamente para ajustar o regime público das contratações à realidade de entidades que operam com governança corporativa, análise de riscos, necessidade de celeridade e, em muitos casos, inserção em ambiente concorrencial (Brasil, 2016; Brasil, 2016a; Guimarães, 2019). Exigir execução absolutamente exclusiva em todas as etapas da atividade significaria ignorar a complexidade técnica das operações empresariais contemporâneas e neutralizar a funcionalidade do regime especial estabelecido pelo legislador (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). Por isso, a leitura mais consistente é a que admite apoio externo ancilar, sem admitir a substituição integral do núcleo finalístico da atuação estatal (Fortini; Barbosa; Silva, 2025; Torres, 2020).

Do mesmo modo, não se pode acolher a interpretação oposta, segundo a qual qualquer contratação associada ao objeto social bastaria para caracterizar execução direta, porque esse entendimento ampliaria de forma indevida as hipóteses de contratação sem licitação e esvaziaria a excepcionalidade do regime previsto na Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). Uma leitura demasiadamente ampliativa comprometeria os princípios da motivação, da economicidade, da transparência e do controle, além de permitir que a estatal se transformasse em mera plataforma de intermediação contratual, sem atuação material compatível com a justificativa jurídica de sua existência (Brasil, 1988; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2019). A jurisprudência de controle, nesse contexto, reforça a necessidade de análise concreta da aderência entre o modelo contratual adotado e a efetiva participação operacional da estatal, recusando automatismos interpretativos incompatíveis com a legalidade administrativa (TCU, 2018; TCU, 2021; TCU, 2024; TCU, 2025). O critério correto, portanto, não é nem a abstração do objeto social, nem a exigência de autossuficiência absoluta, mas a preservação da atuação principal da empresa no núcleo da atividade (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024).

## **2.4 Correntes doutrinárias sobre o art. 28, § 3º, I**

A interpretação do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016 produziu, na doutrina, ao menos três linhas argumentativas relevantes, cuja comparação é metodologicamente útil para identificar o alcance jurídico da inaplicabilidade de licitação nas contratações vinculadas ao objeto social das empresas estatais. O ponto comum entre elas consiste no reconhecimento de que a Lei das Estatais consagrou a licitação como regra e previu hipóteses específicas em que essa exigência não incide, entre as quais se insere a comercialização, prestação ou execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados aos respectivos objetos sociais da entidade (Brasil, 2016). A divergência surge, contudo, quanto ao significado de “execução de forma direta”, ao peso normativo da conexão com o objeto social e ao grau de flexibilidade que o ambiente concorrencial autoriza na aplicação do dispositivo (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A corrente restritiva parte da premissa de que as exceções ao dever de licitar devem ser interpretadas estritamente, sobretudo porque a contratação sem licitação permanece juridicamente sensível do ponto de vista da legalidade, da isonomia e do controle. Nessa leitura, o art. 28, § 3º, I, somente pode incidir quando a estatal atua materialmente no núcleo da atividade finalística, não bastando que o contrato guarde afinidade abstrata com o objeto social nem que a empresa apenas coordene, supervisione ou gerencie a atuação de terceiros. A ideia central é que a expressão “execução de forma direta” funciona como barreira hermenêutica contra a terceirização substitutiva da atividade principal, preservando a excepcionalidade do regime e impedindo que a estatal se converta em mera intermediária negocial (Justen Filho, 2017; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Essa posição encontra respaldo na compreensão de que a regra legal visa proteger a coerência do sistema e evitar ampliação indevida das hipóteses de contratação direta (Brasil, 2016; TCU, 2018).

O principal mérito da corrente restritiva reside em sua capacidade de conter usos expansivos do dispositivo e de reforçar o dever de motivação administrativa. Ao exigir atuação material direta da estatal, essa leitura reduz o risco de que a conexão formal com o objeto social seja usada como argumento genérico para afastar o procedimento competitivo. Além disso, a corrente restritiva preserva, com maior intensidade, os valores de transparência, rastreabilidade decisória e controle externo,

especialmente em contextos nos quais a contratação de terceiros poderia ocultar verdadeira delegação integral da atividade finalística (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2019; TCU, 2021). O problema dessa orientação, contudo, está no risco de produzir leitura excessivamente defensiva do Estatuto das Estatais, aproximando em demasia o regime dessas entidades ao modelo rígido da Administração direta e diminuindo a funcionalidade do tratamento diferenciado que a Lei nº 13.303/2016 pretendeu assegurar (Brasil, 2016; Grau, 2018; Torres; Barcelos, 2024).

Em sentido oposto, a corrente ampliativa parte da premissa de que a lógica empresarial e concorrencial das estatais justifica interpretação mais flexível do art. 28, § 3º, I. Segundo essa orientação, a inaplicabilidade de licitação decorre do fato de que determinadas contratações integram o próprio desempenho negocial da empresa estatal, razão pela qual a submissão a ritos licitatórios tradicionais poderia colocá-la em desvantagem competitiva perante agentes privados. Nessa perspectiva, a ênfase recai sobre a vinculação do negócio ao objeto social e sobre a necessidade de preservar agilidade, responsividade de mercado e racionalidade econômica nas operações empresariais da estatal, mesmo quando haja participação relevante de terceiros na execução do ajuste (Justen Filho, 2017; Guimarães *et al.*, 2019). A doutrina que se aproxima dessa chave interpretativa tende a compreender o § 3º como hipótese de verdadeira inaplicabilidade do regime licitatório às operações negociais inseridas no campo típico de atuação da empresa estatal (Justen Filho, 2017; Araújo, 2016).

A vantagem da corrente ampliativa está em sua maior aderência à razão econômica subjacente ao art. 28, § 3º, I, pois reconhece que as estatais exploradoras de atividade econômica não podem suportar desvantagens regulatórias incompatíveis com sua inserção em mercado. Essa leitura também dialoga com a finalidade do Estatuto das Estatais de harmonizar governança, eficiência e competitividade, evitando que a licitação se converta em fator de inviabilização de oportunidades negociais diretamente ligadas ao desempenho empresarial da entidade (Brasil, 2016; TCU, 2018; TCU, 2024). O risco, entretanto, é considerável: ao flexibilizar em excesso a exigência de execução direta, a corrente ampliativa pode diluir os limites normativos do dispositivo e permitir que a mera conexão temática com o objeto social baste para legitimar contratações sem licitação. Com isso, a exceção tende a expandir-se para além de sua função sistemática, enfraquecendo o controle jurídico e criando incentivos

para externalizações substanciais da atividade finalística (Fortini; Barbosa; Silva, 2025; Torres, 2020).

Entre esses polos, consolida-se uma corrente intermediária, mais apta a produzir solução dogmaticamente equilibrada. Essa linha admite que o art. 28, § 3º, I, não pode ser esvaziado por interpretação tão restrita que neutralize a especificidade empresarial das estatais, mas também sustenta que a exceção não se legitima apenas pela presença abstrata do contrato no objeto social da entidade. Seu ponto de equilíbrio consiste em exigir vínculo efetivo com a atividade finalística e preservação da atuação material principal da estatal, admitindo-se a contratação de terceiros para parcelas instrumentais, acessórias ou complementares, desde que tais parcelas não substituam o núcleo essencial da prestação desenvolvida pela empresa (Torres; Barcelos, 2024; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Nessa leitura, a “execução de forma direta” não reclama autossuficiência absoluta, mas exige protagonismo operacional da estatal no centro funcional do negócio (Justen Filho, 2017).

A premissa teórica da corrente intermediária é a de que o regime da Lei nº 13.303/2016 combina controle público e racionalidade empresarial, de modo que o intérprete deve evitar tanto a banalização quanto a inutilização do dispositivo. Por isso, a contratação sem licitação somente se justifica quando o negócio estiver concretamente inserido na atividade-fim da estatal e quando a empresa preservar para si a execução material principal, recorrendo a terceiros apenas de forma complementar. Esse critério permite diferenciar situações em que a estatal realmente atua no mercado, desempenhando sua missão institucional, daquelas em que apenas organiza contratualmente a atuação de particulares. A corrente intermediária, assim, trata a aderência ao objeto social como requisito necessário, mas não suficiente, e transforma a atuação operacional efetiva em elemento decisivo para o enquadramento jurídico da hipótese (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

Os riscos da corrente intermediária são menores em comparação com os das posições extremas, embora ela também imponha desafios aplicativos. Seu principal ônus é exigir análise material do caso concreto, o que demanda maior densidade de motivação administrativa e critérios objetivos para distinguir complementaridade legítima de substituição indevida da atuação estatal. Ainda assim, esse custo interpretativo parece ser juridicamente preferível aos problemas gerados pelas demais correntes. A orientação restritiva tende a reduzir em excesso a utilidade prática do art. 28, § 3º, I, enquanto a ampliativa tende a enfraquecer a excepcionalidade da norma.

A posição intermediária, ao contrário, preserva o espaço comercial indispensável às estatais sem dispensá-las de demonstrar, concretamente, que a contratação não as converte em meras gestoras de terceiros (TCU, 2018; TCU, 2021; TCU, 2025).

Sob o prisma da coerência sistêmica, a corrente intermediária parece a mais compatível com a Lei das Estatais. Isso porque o art. 28, caput, afirma a licitação como regra, ao passo que o § 3º, I, cria hipótese de inaplicabilidade moldada por dois limites simultâneos: a vinculação específica ao objeto social e a execução de forma direta. Uma interpretação coerente do dispositivo precisa conferir eficácia a ambos os elementos, sem reduzir um ao outro. Se a leitura for puramente ampliativa, o requisito da execução direta perde densidade normativa; se for puramente restritiva, a relação com o ambiente concorrencial e com a especialidade do regime das estatais é subaproveitada. A corrente intermediária, ao preservar a exigência de atuação material principal da empresa e admitir apoio externo apenas complementar, é a que melhor realiza a função do dispositivo dentro da arquitetura da Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016; Grau, 2018; Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024).

## **2.5 A orientação do TCU e dos órgãos de controle**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União desempenha papel relevante na delimitação do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, porque oferece critérios concretos para a compreensão do vínculo entre a contratação direta, o objeto social da estatal e a exigência de execução de forma direta. Não obstante, a orientação do controle não elimina por completo a ambiguidade conceitual do dispositivo, já que os precedentes, embora convergentes em alguns pontos, oscilam entre maior abertura funcional e maior rigor restritivo conforme a estrutura material da contratação examinada. Em termos metodológicos, a análise dos acórdãos revela que o TCU tende a organizar sua leitura a partir de três eixos: relação efetiva com a atividade finalística, existência ou não de execução material pela estatal e distinção entre apoio complementar e substituição da atuação principal (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; TCU, 2018; TCU, 2021; TCU, 2024; TCU, 2025).

Em um primeiro momento, o TCU consolidou compreensão segundo a qual o simples fato de determinado serviço ou obra guardar relação com o objeto social da estatal não basta, por si só, para afastar a licitação. Essa diretriz aparece de forma expressiva no Acórdão nº 120/2018-Plenário, em que, segundo a reconstrução

doutrinária do precedente, o Tribunal entendeu que a expressão legal deveria ser interpretada restritivamente, justamente porque a palavra “relacionados” possui elevada indeterminação semântica e porque a licitação permanece a regra nos contratos com terceiros. Nessa linha, o vínculo com a atividade finalística não pode ser apenas remoto, indireto ou genérico; é necessário que a contratação recaia sobre produto, serviço ou obra diretamente conectado ao núcleo da atividade-fim da empresa estatal, e não apenas sobre insumo ou suporte externo para que terceiros executem a prestação principal (TCU, 2018; Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024).

Esse primeiro critério foi aprofundado quando o controle passou a enfrentar, de maneira mais explícita, o significado da expressão “execução de forma direta”. No Acórdão nº 1.744/2021-Plenário, relativo à contratação, pelo BNDES, de consultores técnicos especializados para a estruturação de projetos de desestatização, o TCU admitiu a utilização do art. 28, § 3º, I, ao reconhecer que o Banco realizava, de forma direta, a prestação do serviço de estruturação, ainda que auxiliado por consultorias especializadas. O ponto decisivo não foi a ausência de terceiros, mas a preservação do protagonismo material da estatal na coordenação, organização, integração e aprovação dos estudos técnicos, os quais eram entregues pelo próprio BNDES ao cliente final. Nesse precedente, o Tribunal adotou leitura menos formalista, reconhecendo que a execução direta não exige autossuficiência absoluta, desde que a estatal permaneça responsável pela condução substancial da atividade finalística (TCU, 2021; Brasil, 2016; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A importância do Acórdão nº 1.744/2021 reside justamente em demonstrar que, para o TCU, a contratação de parcelas técnicas especializadas não descaracteriza automaticamente a execução direta. O que preserva a incidência do art. 28, § 3º, I, é a circunstância de a estatal não se limitar a contratar e repassar o resultado, mas assumir efetiva responsabilidade operacional pela atividade central. Em outras palavras, o Tribunal sinalizou que a colaboração de terceiros pode ser compatível com o dispositivo quando esses terceiros atuam como apoio especializado a uma prestação que continua sendo materialmente apropriada, integrada e entregue pela empresa estatal. Esse entendimento fornece parâmetro importante para distinguir contratação instrumental admissível de terceirização substitutiva da atividade principal, embora o precedente não tenha formulado critério abstrato completamente fechado para todos os casos futuros (TCU, 2021; Justen Filho, 2017; Torres, 2020).

Em etapa posterior, a jurisprudência de controle passou a reforçar, com maior intensidade, a necessidade de atuação material própria da estatal. O Acórdão nº 666/2024-Plenário, examinado em comentários especializados com base no entendimento do Tribunal, afirmou que o fato de o serviço contratado estar incluído no objeto social da empresa não justifica, por si só, a não realização de licitação, pois o art. 28, § 3º, I, refere-se a obras e serviços executados diretamente pela estatal em sua atividade-fim, com utilização de mão de obra própria para desenvolvê-los. Com isso, o TCU endureceu a advertência contra leituras ampliativas que convertam o objeto social em cláusula genérica de dispensa, deixando claro que a aderência temática ao campo de atuação da estatal é insuficiente quando a prestação material é deslocada a terceiros (TCU, 2024; Brasil, 2016; Torres; Barcelos, 2024).

Esse precedente é especialmente útil para o problema da distinção entre contratação acessória e substituição da atividade principal. A mensagem central do Acórdão nº 666/2024 é a de que não basta que o contrato seja útil, necessário ou mesmo estratégico para a consecução do objeto social; é preciso que a estatal efetivamente execute a atividade finalística, e não apenas a administre por meio de terceiros. Assim, quando a empresa pública ou sociedade de economia mista transfere a outrem a realização substancial da obra ou do serviço, conservando para si apenas funções de supervisão, controle ou gestão do ajuste, a hipótese do art. 28, § 3º, I, tende a ser afastada. A jurisprudência, portanto, aproxima-se de uma concepção material de execução direta, incompatível com mera intermediação contratual (TCU, 2024; Justen Filho, 2017; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A tendência restritiva foi reiterada no Acórdão nº 2.853/2025-Plenário, no qual o TCU examinou contratações de banco privado para utilização de rede de postos de atendimento bancário eletrônico por estatais e concluiu que a invocação do art. 28, § 3º, I, era irregular justamente porque não se observava o requisito da execução direta pela estatal. De acordo com a síntese divulgada a partir do julgamento, o relator enfatizou que o dispositivo abrange obras e serviços executados diretamente pela empresa estatal em sua atividade-fim, utilizando sua própria mão de obra, e não contratações de terceiros para executar o objeto. Além disso, o próprio acórdão fez remissão a precedentes anteriores, como os Acórdãos nº 120/2018, nº 1.744/2021, nº 666/2024 e nº 2.033/2017, indicando esforço do Tribunal para consolidar linha jurisprudencial coerente em torno da centralidade da execução direta (TCU, 2025; TCU, 2018; TCU, 2021; TCU, 2024).

Visto em sequência lógica, o percurso jurisprudencial do TCU permite identificar quatro movimentos complementares. O primeiro consiste em afirmar que o vínculo com a atividade finalística deve ser direto e não meramente genérico, como já se desenhava no Acórdão nº 120/2018. O segundo consiste em reconhecer que a execução direta não exclui toda participação de terceiros, desde que a estatal preserve a condução substancial da prestação, como no Acórdão nº 1.744/2021. O terceiro consiste em advertir que a contratação acessória é admissível apenas enquanto complementar, jamais quando substitui a atuação principal, aspecto reforçado no Acórdão nº 666/2024. O quarto consiste em consolidar, mais recentemente, uma postura de vigilância contra o uso do dispositivo como fundamento genérico para contratar terceiros em lugar da estatal, o que se evidencia no Acórdão nº 2.853/2025 (TCU, 2018; TCU, 2021; TCU, 2024; TCU, 2025).

## **2.6 Proposta interpretativa**

A interpretação do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016 não pode aderir nem a uma leitura excessivamente ampliativa nem a uma leitura excessivamente restritiva, porque ambas comprometem a coerência do regime jurídico das empresas estatais e distorcem a função normativa da exceção prevista pelo legislador (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). A leitura ampla demais enfraquece a licitação como regra, pois transforma a mera relação abstrata entre a contratação e o objeto social da estatal em fundamento suficiente para afastar o procedimento competitivo, ampliando indevidamente o espaço das contratações diretas (Brasil, 2016; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2018). Em sentido oposto, a leitura rígida demais neutraliza a racionalidade empresarial das estatais, ao impor a essas entidades um padrão de autossuficiência operacional e de formalismo incompatível com sua inserção em ambiente concorrencial e com a finalidade de eficiência que estrutura o Estatuto das Estatais (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Grau, 2018; Guimarães, 2019). Por isso, a solução interpretativa mais consistente deve preservar, simultaneamente, a excepcionalidade da contratação sem licitação e a funcionalidade do regime empresarial público instituído pela Lei nº 13.303/2016 (Justen Filho, 2017; Fortini; Barbosa; Silva, 2025).

A insuficiência da leitura ampliativa decorre, em primeiro lugar, de sua baixa aderência à própria estrutura textual do art. 28, § 3º, I, que não se limita a exigir relação

com o objeto social, mas também impõe a execução de forma direta dos produtos, serviços ou obras pela estatal (Brasil, 2016). Se bastasse a inserção formal da contratação no campo de atuação estatutária da empresa, a exigência de execução direta perderia conteúdo normativo autônomo, tornando-se expressão redundante e juridicamente irrelevante, o que contraria critérios básicos de interpretação sistemática e teleológica da norma (Justen Filho, 2017; Torres, 2020). Além disso, uma leitura demasiadamente ampla compromete os princípios da motivação, da economicidade, da impessoalidade e do controle, ao facilitar o uso da exceção como cláusula genérica de contratação direta para negócios que, em realidade, consistem em mera externalização da atividade principal a terceiros (Brasil, 1988; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2024; TCU, 2025). Sob essa perspectiva, a ampliação excessiva do dispositivo esvazia a licitação como regra e enfraquece a consistência do regime jurídico das contratações estatais (Brasil, 2016; Torres; Barcelos, 2024).

A leitura excessivamente restritiva, por sua vez, também se revela inadequada, porque desconsidera que as empresas estatais, sobretudo aquelas exploradoras de atividade econômica, foram concebidas para atuar em contextos marcados por competitividade, especialização técnica, gestão de riscos e necessidade de respostas negociais céleres (Brasil, 1988; Grau, 2018; Guimarães, 2019). Exigir que a estatal execute, de modo exclusivo e sem qualquer colaboração externa, todas as etapas de sua atividade finalística significa importar para o Estatuto das Estatais uma lógica de rigidez incompatível com a conformação híbrida dessas entidades e com a própria razão de ser do regime especial instituído pela Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). A jurisprudência de controle, inclusive, já sinalizou que a colaboração de terceiros não descaracteriza automaticamente a execução direta, desde que a estatal preserve protagonismo material na prestação principal, o que demonstra que a autossuficiência absoluta não constitui exigência legal nem decorrência necessária do dispositivo (TCU, 2021; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Assim, a leitura rígida demais transforma a exceção em hipótese praticamente inaplicável e, com isso, neutraliza a racionalidade empresarial que o próprio Estatuto das Estatais pretendeu resguardar (Brasil, 2016; Guimarães, 2019).

Diante dessas insuficiências, a proposta interpretativa mais adequada é a de que o art. 28, § 3º, I, deve ser compreendido de forma funcional e finalística, a partir da posição institucional das empresas estatais e da finalidade do regime especial que lhes foi atribuído (Brasil, 2016; Grau, 2018; Justen Filho, 2017). Interpretar

funcionalmente significa ler o dispositivo não como autorização abstrata de contratação direta, nem como exceção de incidência meramente residual, mas como mecanismo de adequação do regime licitatório à realidade operacional de entidades que precisam compatibilizar interesse público, desempenho empresarial e atuação em mercado (Brasil, 1988; Brasil, 2016; Torres; Barcelos, 2024). Interpretar finalisticamente, por sua vez, significa reconhecer que a exceção somente se legitima quando a contratação contribui para o exercício efetivo da atividade-fim da estatal, sem descaracterizar sua participação material no núcleo da prestação (Justen Filho, 2017; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019). Nessa linha, o dispositivo deve ser aplicado de modo a preservar a utilidade econômica da estatal sem permitir que ela se converta em mera gestora de contratos executados substancialmente por terceiros (Fortini; Barbosa; Silva, 2025; TCU, 2024).

O primeiro elemento dessa proposta consiste em afirmar que a execução direta exige atuação material da estatal no núcleo essencial da atividade finalística, e não simples vinculação formal do contrato ao objeto social da empresa (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). O núcleo essencial da atividade corresponde ao segmento funcional que expressa, de maneira imediata, a missão institucional da estatal e cuja transferência integral a terceiros desnaturaria sua posição de agente executor, convertendo-a em mera intermediária comercial (Grau, 2018; Torres, 2020). Por isso, a execução direta não se confunde com supervisão, coordenação, gerenciamento contratual ou fiscalização do desempenho alheio, porque tais atividades, embora juridicamente relevantes, não equivalem à realização material da prestação principal (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Em consequência, a incidência do art. 28, § 3º, I, depende de demonstração de que a estatal participa de forma operacional, concreta e substancial do desenvolvimento da atividade-fim, preservando protagonismo no conteúdo central da execução (Brasil, 2016; TCU, 2025).

O segundo elemento da proposta interpretativa consiste em admitir a contratação de atividades complementares, desde que elas sejam acessórias, necessárias e não substitutivas da atuação principal da estatal (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024). A admissibilidade dessa colaboração decorre da própria complexidade técnica e organizacional das empresas estatais, que frequentemente demandam apoio especializado, fornecimento de insumos, atividades instrumentais e cooperação técnica para viabilizar sua operação eficiente (Brasil, 2016; Guimarães,

2019). Entretanto, a complementaridade somente é juridicamente compatível com a execução direta quando os terceiros atuam em plano ancilar, sem absorver o núcleo essencial da atividade finalística nem deslocar para fora da estatal o centro material da prestação (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2021; TCU, 2024). Assim, não é a mera presença de terceiros que afasta o art. 28, § 3º, I, mas a substituição da atuação principal da empresa estatal por execução substancialmente alheia (Fortini; Barbosa; Silva, 2025; Torres, 2020).

O terceiro elemento da proposta é a exigência de motivação concreta e qualificada, apta a demonstrar, em cada caso, o vínculo específico da contratação com o objeto social, a inserção da operação em ambiente concorrencial e a centralidade operacional da estatal no desenvolvimento da prestação (Brasil, 2016; TCU, 2018; TCU, 2024). Não basta, portanto, invocar genericamente que o contrato está ligado à missão institucional da empresa ou que a estatal atua em mercado competitivo; é necessário explicitar, com base em elementos verificáveis, por que a contratação se conecta ao núcleo da atividade-fim, por que a licitação se mostra inadequada à lógica do negócio e de que modo a estatal permanecerá responsável pela execução material principal (Justen Filho, 2017; Torres; Barcelos, 2024; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). Essa motivação densificada é indispensável para preservar o controle jurídico do ato administrativo, impedir a banalização da exceção e permitir a aferição objetiva da compatibilidade entre o modelo contratual adotado e os pressupostos do art. 28, § 3º, I (Brasil, 1988; Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2025).

A exigência de motivação concreta também funciona como critério de contenção contra automatismos interpretativos, tanto expansivos quanto restritivos (TCU, 2018; TCU, 2021). De um lado, ela impede que a estatal utilize o objeto social como fórmula genérica para legitimar qualquer contratação direta relacionada ao seu campo de atuação, sem demonstrar a efetiva preservação de sua atuação principal (Brasil, 2016; TCU, 2024). De outro, ela afasta a imposição de rigidez abstrata que desconsidere a possibilidade de colaboração acessória legítima em atividades empresariais complexas, permitindo que o exame jurídico considere a realidade operacional do negócio concreto (Guimarães, 2019; TCU, 2021). Sob esse enfoque, a motivação não é requisito meramente formal, mas instrumento de racionalização decisória, capaz de traduzir em linguagem jurídica os elementos econômicos, técnicos e institucionais que justificam a incidência da exceção legal (Justen Filho, 2017;

Torres, 2020). Trata-se, portanto, de exigência compatível com o regime das estatais e essencial à controlabilidade de suas decisões contratuais (Brasil, 2016; TCU, 2025).

A proposta aqui defendida conduz, ainda, à formulação de um teste interpretativo em quatro etapas, útil para a aplicação do art. 28, § 3º, I, em casos concretos, ainda que não substitua a análise circunstanciada de cada contratação (Brasil, 2016; Justen Filho, 2017). A primeira etapa consiste em verificar se o contrato se vincula especificamente ao objeto social da estatal, e não apenas de modo remoto ou genérico (TCU, 2018; Torres; Barcelos, 2024). A segunda exige examinar se a operação está inserida em contexto concorrencial ou em dinâmica negocial cuja eficiência seria comprometida pela submissão automática ao procedimento licitatório tradicional (Brasil, 1988; Grau, 2018; Guimarães, 2019). A terceira impõe identificar se a estatal preserva atuação material no núcleo essencial da atividade finalística, evitando que terceiros assumam a prestação principal em seu lugar (TCU, 2024; TCU, 2025; Fortini; Barbosa; Silva, 2025). A quarta requer avaliar se as contratações de apoio mantêm natureza acessória, necessária e complementar, sem efeito substitutivo sobre a atuação central da empresa estatal (Barcelos; Guimarães; Freitas, 2019; TCU, 2021).

### **3 CONCLUSÃO**

O presente estudo examinou a hipótese de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016, com ênfase na interpretação da expressão “execução de forma direta” no âmbito das empresas estatais. Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que a compreensão desse dispositivo exige leitura sistemática do regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, consideradas sua natureza híbrida, sua vinculação ao interesse público e sua atuação, em muitos casos, em ambiente concorrencial. A investigação concentrou-se na relação entre a regra geral da licitação, a excepcionalidade da contratação direta e os limites jurídicos para a utilização dessa hipótese normativa.

Os objetivos propostos foram alcançados na medida em que o estudo permitiu delimitar os elementos centrais para a interpretação do dispositivo analisado. Inicialmente, foi possível demonstrar que o regime jurídico das empresas estatais não autoriza sua equiparação automática à Administração direta no campo das contratações, uma vez que tais entidades operam sob lógica empresarial própria, sem

se desvincular dos princípios e controles inerentes à atuação estatal. Em seguida, verificou-se que a Lei nº 13.303/2016 estruturou um regime licitatório específico, no qual a licitação permanece como regra, admitindo-se exceções legalmente delimitadas, entre as quais se insere a hipótese do art. 28, § 3º, I. Também se examinou o sentido jurídico da expressão “execução de forma direta”, bem como as diferentes correntes doutrinárias e a orientação do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

O problema de pesquisa consistia em definir se, para a incidência do art. 28, § 3º, I, bastaria a vinculação formal da contratação ao objeto social da estatal e ao ambiente concorrencial, ou se seria necessária atuação material da entidade no núcleo essencial da atividade finalística. A conclusão alcançada foi no sentido de que a mera compatibilidade abstrata entre o contrato e o objeto social não é suficiente para caracterizar a hipótese legal de inaplicabilidade de licitação. A execução direta exige participação material, concreta e operacional da empresa estatal na atividade principal a que a contratação se refere, de modo que não se confunde com simples coordenação, supervisão, gestão contratual ou intermediação negocial.

Entre os principais resultados do estudo, destaca-se a constatação de que as leituras extremas do dispositivo são insuficientes. De um lado, a interpretação ampliativa em excesso compromete a excepcionalidade da norma e pode esvaziar a licitação como regra, transformando o objeto social em fundamento genérico para contratação direta. De outro lado, a interpretação excessivamente restritiva desconsidera a racionalidade empresarial das estatais e neutraliza a funcionalidade do regime jurídico especial instituído pela Lei nº 13.303/2016. Em razão disso, sustentou-se que a solução mais coerente é uma interpretação funcional e finalística, capaz de conciliar controle público, eficiência empresarial e preservação da finalidade institucional da estatal.

Nessa perspectiva, o estudo defendeu que a execução direta deve ser compreendida como atuação material da empresa estatal no núcleo essencial de sua atividade finalística. Isso significa que a estatal precisa conservar protagonismo operacional no desenvolvimento da prestação principal, sem que terceiros assumam integralmente a realização da atividade que justifica sua presença institucional no mercado. Ao mesmo tempo, concluiu-se que a execução direta não impede a contratação de atividades instrumentais, acessórias ou complementares, desde que

tais atividades tenham caráter ancilar, sejam necessárias ao desempenho eficiente da função principal e não resultem na substituição da atuação central da empresa estatal.

Outro resultado relevante foi a demonstração de que a jurisprudência dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de Contas da União, contribui para a delimitação do alcance do art. 28, § 3º, I, ao afirmar que o simples vínculo com o objeto social não basta e que a estatal deve manter atuação material relevante na prestação. Todavia, também se verificou que a orientação jurisprudencial, embora importante, não elimina integralmente as ambiguidades do dispositivo, sobretudo quanto à distinção entre contratação complementar legítima e terceirização substitutiva da atividade principal. Por isso, mostrou-se necessária uma elaboração doutrinária mais precisa, apta a sistematizar critérios interpretativos juridicamente controláveis e operacionalmente aplicáveis.

A principal contribuição do estudo consiste, assim, na formulação de uma proposta interpretativa que busca conferir maior segurança jurídica à aplicação do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016. Tal proposta parte da premissa de que a incidência da norma depende da demonstração concreta de quatro elementos: vínculo específico da contratação com o objeto social da estatal, inserção da operação em contexto concorrencial, preservação da atuação material da empresa no núcleo essencial da atividade finalística e caráter complementar, e não substitutivo, das contratações acessórias eventualmente realizadas. Com isso, pretende-se oferecer parâmetro teórico que reduza incertezas interpretativas e auxilie tanto a atuação administrativa das estatais quanto o exercício do controle jurídico sobre suas contratações.

Como limitação, registra-se que a pesquisa adotou recorte predominantemente dogmático, bibliográfico e jurisprudencial, sem desenvolver investigação empírica sobre a aplicação do dispositivo em setores econômicos específicos ou em diferentes realidades administrativas. Embora esse recorte seja compatível com o problema formulado, ele não esgota a complexidade prática do tema, especialmente em contextos nos quais a distinção entre atividade principal e atividade acessória assume contornos técnicos mais sensíveis. Ainda assim, a delimitação metodológica permitiu aprofundar a análise conceitual do problema e formular conclusão coerente com os objetivos inicialmente propostos.

## **REFERÊNCIAS**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15287**: informação e documentação — projeto de pesquisa — apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARCELOS, Dawison; GUIMARÃES, Bernardo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei das Estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016**. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 7 abr. 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 7 abr. 2026.

FORTINI, Cristiana; BARBOSA, Marcos Porto; SILVA, Rodolfo Henrique. A hipótese de contratação do artigo 28, § 3º, I, da Lei 13.303/2016. **ConJur**, 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-out-23/a-hipotese-de-contratacao-do-artigo-28-%C2%A73o-i-da-lei-13-303-2016/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GUIMARÃES, Maria Celeste Morais. **Governança corporativa na administração pública**: o caso de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Contratações públicas**. Salvador: JusPodivm, 2020.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; BARCELOS, Dawison. **Licitações e Contratos nas Empresas Estatais**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 120/2018**. Plenário. Brasília: TCU, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1.528/2019**. Plenário. Brasília: TCU, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1.744/2021**. Plenário. Brasília: TCU, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 666/2024**. Plenário. Brasília: TCU, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 2.853/2025**. Plenário. Brasília: TCU, 2025.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. Disponível em: <https://www.atfcursosjuridicos.com.br/repositorio/material/3-leitura-extra-02.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.