

## Dez anos da Lei das Estatais: é hora de discutir sua modernização?

Neste mês de junho, a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que instituiu um estatuto jurídico próprio para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, completa dez anos. Nesse período, o contexto normativo das compras públicas no Brasil sofreu transformações relevantes, especialmente com a publicação da Lei nº 14.133/2021 — Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

A exclusão das empresas estatais desse novo regime geral encontra justificativa doutrinária conhecida: a compreensão de que regras excessivamente rígidas e detalhistas seriam pouco compatíveis com a dinâmica empresarial dessas entidades. Afinal, o regime jurídico das estatais foi concebido justamente para permitir maior flexibilidade, eficiência e capacidade de adaptação, sobretudo para organizações inseridas em ambientes concorrenciais.

Contudo, passados dez anos da edição da Lei das Estatais e cinco anos da NLLC, surge um paradoxo: em determinados aspectos, o regime de licitações e contratos das empresas estatais passou a ser mais restritivo do que aquele aplicável à administração direta, autárquica e fundacional, tradicionalmente associada a maiores níveis de burocracia.

A questão ganha relevância adicional porque essas diferenças não produzem apenas efeitos normativos. Elas influenciam tempo de contratação, custos administrativos, capacidade de resposta e, potencialmente, a eficiência de entidades responsáveis por parcela expressiva da atividade econômica nacional.

### Esse fenômeno pode ser observado em diferentes dimensões

Os limites legais para dispensa de licitação por valor ilustram esse movimento. Atualmente, os valores previstos na Lei das Estatais coincidem com aqueles estabelecidos pela NLLC: R\$ 100 mil para obras e serviços de engenharia e R\$ 50 mil para serviços e compras. Em regimes jurídicos de graus distintos de flexibilidade, a manutenção de limites idênticos sugere que empresas estatais continuam submetidas a restrições equivalentes às aplicáveis à administração direta, mesmo atuando em contextos que frequentemente exigem maior agilidade.

É verdade que o § 3º do artigo 29 da Lei das Estatais permite atualização dos valores por deliberação dos Conselhos de Administração, inclusive com limites diferenciados por entidade. Trata-se de mecanismo relevante de flexibilidade inexistente na NLLC. Diversas estatais já utilizam essa prerrogativa, como demonstram os valores atualmente previstos em seus regulamentos internos de licitações e contratos: a Codevasf adota limites de R\$ 130 mil e R\$ 65 mil; a Embrapa, R\$ 160 mil e R\$ 72 mil; a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (HU Brasil/MEC), R\$ 150 mil e R\$ 74 mil; e o Serpro, R\$ 144.448,51 e R\$ 72.224,26.

Ainda assim, a comparação histórica revela mudança relevante. Quando a Lei das Estatais entrou em vigor, permanecia aplicável à administração direta a Lei nº 8.666/1993, cujos limites, posteriormente atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018, eram significativamente inferiores: R\$ 33 mil para obras e serviços de engenharia e R\$ 17,6 mil para demais contratações. Naquele contexto, os limites da Lei das Estatais representavam efetiva ampliação de flexibilidade.

As assimetrias também aparecem nas hipóteses de contratação direta. Enquanto a NLLC admite que contratos decorrentes de dispensa emergencial possam viabilizar a conclusão de obras e serviços pelo prazo de até um ano, a Lei das Estatais restringe esse período a 180 dias consecutivos e ininterruptos. Além disso, hipóteses específicas introduzidas pela NLLC não foram incorporadas ao regime das estatais, como a dispensa para transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (hipótese particularmente relevante diante da existência de empresas estatais que atuam diretamente nesse setor), e a dispensa para contratação de comissão técnica composta por profissionais de notória especialização.

Os prazos mínimos de divulgação dos instrumentos convocatórios revelam quadro semelhante. A NLLC estabelece prazo de dez dias úteis para serviços comuns e obras e serviços comuns de engenharia julgados por menor preço ou maior



desconto, enquanto a Lei das Estatais exige 15 dias úteis. Nas hipóteses mais complexas, a diferença permanece: a NLLC prevê 25 dias úteis para serviços especiais e obras especiais de engenharia e 35 dias úteis para contratação semi-integrada; a Lei das Estatais exige 30 dias úteis nas demais hipóteses de obras e serviços e 45 dias úteis para contratações semi-integradas e integradas.

## **Também existem diferenças relevantes quanto aos prazos contratuais**

A NLLC admite modelos mais amplos, incluindo contratos contínuos de até 10 anos e contratações de tecnologia da informação com prazo de até 15 anos. A Lei das Estatais, em sentido diverso, preserva regra geral de duração máxima de cinco anos, admitindo exceções mais restritas.

Há, ainda, instrumentos recentes de simplificação que nem sequer alcançaram as estatais. Após as enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024, a Lei nº 14.981/2024 instituiu medidas de simplificação em licitações e contratos para o enfrentamento de situações de calamidade pública decorrentes de eventos climáticos extremos.

Entre outras medidas, a norma autorizou a redução pela metade dos prazos mínimos para divulgação de instrumentos convocatórios previstos em lei e ampliou possibilidades de prorrogação contratual para além dos limites ordinariamente estabelecidos. Entretanto, o alcance dessas medidas foi restrito à administração direta, autárquica e fundacional. Não existe regime equivalente legalmente estruturado para empresas estatais, inclusive aquelas que atuam em setores críticos, como a saúde.

Essas diferenças produzem consequências práticas. Medidas como ampliação de hipóteses de contratação direta, redução de prazos de divulgação dos instrumentos convocatórios, ampliação de prazos contratuais e criação de regimes excepcionais em situações específicas podem contribuir para simplificar o desenho dos processos licitatórios das empresas estatais, reduzir etapas procedimentais e diminuir exigências que nem sempre se justificam diante de suas características.

Sob a perspectiva econômica, tais ajustes também podem repercutir sobre os custos envolvidos nas contratações. A simplificação de procedimentos e a redução de exigências desproporcionais tendem a reduzir custos relacionados tanto à preparação e realização das contratações quanto à execução e gestão contratual.

## **Há, ainda, um aspecto adicional que merece atenção**

Essas oportunidades de simplificação já integram o ordenamento jurídico brasileiro, e são aplicáveis à administração direta, autárquica e fundacional, ainda que os regimes desta e das empresas estatais apresentem distintos graus de flexibilidade. Tal circunstância reduz os custos de incerteza associados à sua adoção no regime das estatais.

Reconhece-se que nem toda convergência com a NLLC é desejável. O ponto central não é importar integralmente soluções concebidas para outros regimes jurídicos, mas questionar se faz sentido preservar restrições superiores justamente para entidades que receberam disciplina própria sob o argumento da necessidade de maior flexibilidade.

Também é preciso reconhecer que a Lei das Estatais contempla espaços para adaptação às especificidades de cada entidade. O seu artigo 40, por exemplo, atribui às empresas margem para regulamentação interna. O problema é que regulamentos internos não podem substituir escolhas legislativas. Não é possível, por ato infralegal, flexibilizar exigências, alterar limites ou afastar restrições impostas diretamente pela lei. É justamente nesse contexto que surge a necessidade de discutir a atualização do regime jurídico das estatais: quando determinadas restrições decorrem da própria lei, sua superação depende, necessariamente, de revisão legislativa.

Portanto, esse cenário evidencia um descompasso em relação à lógica que motivou a criação de um regime jurídico próprio para as estatais, originalmente concebido para conferir maior flexibilidade, eficiência e capacidade de adaptação à sua atuação, sobretudo às empresas inseridas em ambiente concorrencial.

A questão merece atenção porque as empresas estatais ocupam posição estratégica na economia brasileira. Segundo o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais – 2025/ano-base 2024, elaborado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MGI) [1], existiam, em 2024, 122 empresas estatais federais sob controle direto ou indireto da União, responsáveis, em conjunto, por 5,4% do PIB nacional, faturamento de R\$ 1,3 trilhão, lucro de R\$ 116 bilhões, investimentos da ordem de R\$ 96 bilhões e mais de 441 mil empregos diretos. No âmbito estadual e distrital, dados do estudo Raio-X das Empresas dos Estados Brasileiros em 2024, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional [2], identificaram 298 empresas controladas, das quais 263 permaneciam ativas, com resultado agregado superior a R\$ 19



bilhões no mesmo período.

Esses números evidenciam que o desenho normativo das contratações públicas realizadas por essas entidades ultrapassa uma discussão meramente legal e passa a se relacionar diretamente com capacidade estatal, eficiência e qualidade da prestação de serviços públicos.

A discussão necessária para os próximos dez anos talvez seja justamente essa: se as empresas estatais receberam regime jurídico próprio para permitir atuação mais aderente às suas finalidades institucionais, faz sentido preservar assimetrias que, em determinadas hipóteses, resultam em regime menos flexível do que aquele aplicável às entidades submetidas à lógica administrativa tradicional?

A modernização da Lei das Estatais não exige ruptura. Exige revisão crítica, atualização pontual e disposição para enfrentar um debate frequentemente tratado apenas sob a ótica do controle.

O desafio não consiste em oscilar entre modelos excessivamente rígidos ou excessivamente flexíveis, mas em construir arranjos institucionais capazes de assegurar integridade, transparência e controle sem inviabilizar a eficiência, a competitividade e a capacidade de resposta necessárias ao cumprimento das finalidades institucionais das empresas estatais.

---

[1] BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais – 2025/ano base 2024. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível [aqui](#).

[2] BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Painel das Empresas Estaduais – v2024. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-07/dez-anos-da-lei-das-estatais-e-hora-de-discutir-sua-modernizacao/>