MIOPIA JURÍDICA: A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES AOS CONTRATOS REGIDOS PELA LEI DAS ESTATAIS E O POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LEGAL MYOPIA? THE POSSIBILITY OF SUBSIDIARY APPLICATION OF THE GENERAL BIDDING LAW TO CONTRACTS GOVERNED BY THE STATE LAW AND THE POSITION OF THE UNION COURT OF ACCOUNTS

Guilherme Fraga Stumpf[1]

[1] Advogado, sócio do escritório Weber Advogados, em São Paulo. Mestre em Direito Administrativo pela UFRGS. Pós-graduado em Direito Público pela Fundação Ministério Público. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador da bancada do Partido NOVO na Câmara Municipal de Porto Alegre.

Recebido em: 26/07/2024
Aceito em: 10/04/2025

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal compreender qual é o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União com relação à possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações aos contratos regidos pela Lei das Estatais. O estudo teve como escopo a análise de acórdãos do TCU, com o intuito de verificar i) se a Corte de Contas entendia ser possível a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 e, posteriormente, Lei nº 14.133/2021 aos contratos regidos pela Lei nº 13.303/2016. Para tanto, após uma pesquisa bibliográfica, empreendeu-se uma análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União. Ao final, foram apresentadas as conclusões obtidas.

PALAVRAS-CHAVE

Direito administrativo – licitação – lei das estatais – Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

The main objective of this article is to understand the position adopted by the Federal Audit Court regarding the possibility of subsidiary application of the General Tender Law to contracts governed by the State Law. The scope of the study was to analyze TCU rulings, with the aim of verifying i) whether the Court of Auditors understood that it was possible to apply subsidiary Law No. 8,666/1993 and, subsequently, Law No. 14,133/2021 to contracts governed by Law No. 13,303/2016. To this end, after bibliographical research, an analysis of the rulings of the Federal Court of Auditors was undertaken. At the end, the conclusions obtained are presented.

KEYWORDS

Administrative law – bidding – state-owned company law – Federal Audit Court.

SUMÁRIO

Introdução. 1. O contexto legislativo. 2. O posicionamento do Tribunal de Contas da União. Conclusão. Referências.

REFERÊNCIA: STUMPF, Guilherme Fraga. Miopia jurídica: a possibilidade de aplicação subsidiária da lei geral de licitações aos contratos regidos pela lei das estatais e o posicionamento do tribunal de contas da união. *Res Severa Verum Gaudium,* Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 55-74, abril. 2025.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo analisar a posição do Tribunal de Contas da União quando instado a se manifestar sobre a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações aos contratos regidos pela Lei das Estatais. Para uma contextualização da problemática, a primeira parte do artigo se destina a avaliar as alterações que foram promovidas na Constituição Federal, permitindo a edição de um estatuto jurídico próprio para as empresas estatais, bem como a evolução da legislação que trata de licitações e contratos administrativos no país.

Na segunda parte, optou-se por realizar uma sistemática de análises de casos, focada em acórdãos do Tribunal de Contas da União, cuja matéria foi objeto de discussão e análise para, ao final, apresentar-se as conclusões obtidas.

Recebido em: 26/07/2024
Aceito em: 10/04/2025

Para a delimitação do objeto de estudo, foram selecionados acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União publicados a partir de 2016, marco temporal correspondente à promulgação da Lei nº 13.303/2016 - Lei das Estatais. A seleção considerou decisões que, ainda que de forma tangencial, abordassem a temática da aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações aos contratos regidos pelo novo estatuto jurídico das empresas estatais.

Foram excluídas da análise decisões que não apresentavam conteúdo substancial relacionado ao objeto do estudo, bem como aquelas cujo teor não permitia extrair posicionamento claro ou implícito do TCU sobre a matéria.

A metodologia adotada foi de natureza qualitativa, utilizando-se, em especial, da análise de conteúdo, com o propósito de identificar padrões interpretativos, princípios jurídicos invocados e o grau de aderência às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem o tema. Tal abordagem permitiu captar não apenas os entendimentos formais do órgão de controle, mas também suas nuances argumentativas e eventuais contradições internas no trato da matéria.

1 O CONTEXTO LEGISLATIVO

Diante de um cenário de estagnação econômica, crise fiscal e a necessidade de uma reforma constitucional que garantisse a manutenção do Plano Real, a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso empreendeu esforços para a aprovação de uma emenda à Constituição que aumentasse a eficiência na prestação de serviços públicos, bem como retirasse entraves burocráticos a novas práticas de gestão.

Gestou-se, assim, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o texto que viria a se tornar a Emenda Constitucional nº 19/98. De acordo com a Exposição de Motivos da PEC encaminhada ao Congresso Nacional, lê-se que:

> No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.[2]

[2] Exposição de Motivos Interministerial nº 19, de 18 de agosto de 1995. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos. Acesso em: 24 ago. 2024.

Tem-se que a PEC pretendia promover uma certa flexibilização das rígidas normas relativas ao funcionamento da Administração Pública, que muitas vezes se convertiam em meros entraves burocráticos, que privilegiavam um formalismo anacrônico em detrimento da atividade administrativa precípua. Nesse sentido, podemos citar as informações extraídas do próprio Plano Diretor da Reforma Administrativa, mencionados pela professora Maria Sylvia Di Pietro:

> A expressão Reforma do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelho do Estado, em especial, o aparelho administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta. [...] No que diz respeito à Administração Pública, a ideia é transformá-la de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. [3]

Dentre as alterações realizadas, previu-se a inserção no caput do art. 37 do princípio da eficiência como norteador da Administração Pública – cujo reflexo também será notado nas modificações realizadas no art. 173.

É bem verdade que o próprio conceito de eficiência carece de certo conteúdo dogmático, sendo um conceito de difícil delimitação, que acaba se imiscuindo, inclusive, com conceitos econômicos como racionalização, economicidade e celeridade. Ainda antes da aprovação da Emenda Constitucional, alguns autores já enxergavam o princípio da eficiência como um princípio implícito na própria Constituição Federal, uma vez que já havia menção expressa a ele no Decreto-Lei nº 200/1967, bem como no art. 74, II da Constituição da República.

Para Hely Lopes Meirelles, por exemplo, além de um princípio, a eficiência era um dever da Administração Pública, que deveria realizar suas atribuições "com presteza, perfeição e rendimento funcional."[4] Tal posicionamento era defendido pelo grande administrativista desde antes da reforma do Estado.

Após o advento da emenda constitucional nº 19, pode-se afirmar que surgiram duas correntes de análise conceitual do princípio da eficiência. A primeira delas atrela o conceito

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública, na concessão, na permissão, na franquia, na terceirização, na parceria público-privada e em outras. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, pp. 30-31.
[4] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020, p. 90.

de eficiência, em maior ou menor grau, ao de boa administração pública[5]. Filiam-se a essa corrente nomes como Celso Antônio Bandeira de Mello, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Modesto.

Celso Antônio compreende o princípio da eficiência como uma faceta do princípio da legalidade, compreendido de uma forma mais ampla.[6] Gilmar Mendes vai na mesma toada, destacando que se trata da boa administração dos publicistas italianos.[7] Já Paulo Modesto adiciona aos pensamentos anteriores uma ideia de atuação idônea da Administração Pública.[8]

A segunda corrente vincula o princípio da eficiência aos conceitos de economicidade e de eficácia, buscando a melhor alocação de recursos ao melhor resultado, em uma linha mais próxima à análise econômica do Direito. Nesta linha, podemos citar o pensamento de Luciano Timm e Giuliano Toniolo[9], para o princípio da eficiência aproximou Direito e

[5] Para fins do conceito de boa administração pública, podemos nos valer dos ensinamentos de Juarez Freitas. De acordo com o autor, o direito fundamental a uma boa administração pública se perfaz a partir de uma administração "eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas." FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração Pública, São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 2014, p. 21.

[6] "Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da "boa administração". MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2024, p. 194.

[7] "O princípio da eficiência "consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades, numa palavra, que pratiquem a boa administração, de que falam os publicistas italianos." MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 834.

[8] "Diante do que vem de ser dito, pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem às vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público." MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDARE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho, 2007, p. 10.

[9] "Nos posicionamentos expostos acima, percebe-se uma diferenciação entre eficácia e eficiência, sendo que a primeira se refere à capacidade de produção de resultados, enquanto que a segunda é a busca pelo melhor resultado possível aliada ao menor gasto de forças possível. Preserva-se desse modo, a origem econômica da eficiência constitucional e com isso se abre um importante espaço de diálogo entre Direito e Economia. [...] Na verdade, na opinião da maioria dos juristas, portanto, o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa não deixa dúvidas de que cabe à Administração Pública e aos particulares que prestam serviços públicos concedidos fazerem o melhor possível na equação custo-benefício para cumprirem com a sua atribuição dentro dos critérios dados pela Ciência Econômica." TIMM, Luciano Benetti, TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e um Estudo da Jurisprudência do TJRS. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, junho/ julho/agosto, 2009, pp. 3 - 8.

Economia ou mesmo Fábio Medina Osório[10], ao defender o princípio da eficiência como um garantidor de qualidade e compromissos com resultados.

Todavia, uma das mais significativas modificações empreendidas foi no sentido de diferenciar o regime de contratação da administração direta, autárquica e fundacional daquele aplicável às empresas públicas e sociedades de economia mista. Note-se a redação original do inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal e sua redação após a EC 19/98:

> Redação original:
> XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; (grifos nossos)
> Redação dada pela EC/19:
> XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e **para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III**; (grifos nossos)

Percebe-se que, no texto originário, o constituinte optou por um regime licitatório único, aplicado indiscriminadamente a qualquer entidade pertencente à Administração. Após a EC 19/98, estabeleceu-se um regime licitatório diferenciado às empresas estatais.

O regime licitatório próprio das empresas públicas e sociedades de economia mista estaria previsto na lei responsável por estabelecer o estatuto jurídico das estatais, conforme alteração promovida também pela EC 19/98 no art. 173 da Constituição, especialmente a inserção do inciso III do §1º.[11]

Nas palavras de Marçal Justen Filho:

> a disciplina do art. 173, § 1º, III, é claramente distinta daquela prevista no art. 37, XXI. As empresas públicas e sociedades de economia mista são sujeitas aos

[10] "A eficiência, aqui, ao englobar a eficácia, traduz exigências funcionais concretas aos agentes públicos, relacionando-se não apenas com a legitimidade de seus gastos, mas com a economicidade dos resultados, a qualidade do agir administrativo, comprometimento com metas e soluções de problemas. Neste sentido constitucional, eficiência pressupõe eficácia, qualidade, compromissos com resultados, abarcando os paradigmas da chamada Nova Gestão Pública". OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 6ª ed., 2022, pp. 164.

[11] § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

> princípios da Administração Pública [...]. Já a Administração Pública direta, autárquica e fundacional se subordina a um regime muito mais severo.[12]

É importante ainda mencionar que a EC 19/98 também determinou a sujeição das empresas estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários[13]; mais um indicativo da tentativa de aproximar as empresas públicas e sociedades de economia mista dos preceitos do direito privado, não mais sob a égide do regime jurídico de direito público.

A submissão das empresas estatais a um regime jurídico misto, mais próximo do direito privado do que as outras entidades da Administração Pública, é justamente um instrumento garantidor do princípio da eficiência, tratando-se de pressuposto para que o Estado possa competir de modo equilibrado com os demais agentes particulares e estimular a ampliação da concorrência.[14]

Justamente por isso, mesmo antes da edição da Lei das Estatais, parte da doutrina entendia que a Lei 8.666/93 só poderia ser aplicada enquanto não existisse um regramento próprio às estatais, nos termos estabelecidos pela Constituição:

> Quanto às empresas estatais exploradoras de atividade econômicas – aqui entendidas como aquelas atividades não elencadas pelo Ordenamento Jurídico como serviço público -, bem como atuam em regime de concorrência com a iniciativa privada, não se nos afigura muito questionável que o regime de contratação será mais aproximado do regime das empresas privadas, apenas sendo aplicável o regime da Lei n. 8.666/93 em casos reduzidos que se refiram a contratações não relacionadas à sua finalidade precípua, e apenas enquanto não advier a lei tratada no inciso III do §1º do art. 173 da Constituição Federal.[15]

Desta feita, percebe-se que as estatais se encontram comprimidas por dois regimes jurídicos, tratando-se de entidade híbrida. Apesar da aproximação ao direito privado, ainda se

[12]JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais – Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 285.
[13] Art. 173, §1º, II da CF/88.
[14] PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. Processo licitatório das empresas estatais: finalidades, princípios e disposições gerais. In: JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016, p. 332.
[15] SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual. São Paulo, Editora Saraiva, 2016, p. 109.

submete a normas e a princípios atinentes à Administração Pública. Rafael Carvalho Rezende utiliza a analogia do deus romano Janos para se referir às estatais, uma vez que:

> de um lado, a face privada da sua personalidade jurídica e da exploração da atividade econômica, que exigem a adoção do regime próprio das empresas da iniciativa privada; e, de outro lado, a face pública que reside especialmente no controle societário estatal, o que justifica a aplicação das normas de direito público.[16]

A edição da Lei 13.303/2016 se deu muito depois da entrada em vigor da EC 19/98, tendo surgido num contexto social e político interessante. De acordo com Alexandre Santos de Aragão:

> O Estatuto só veio a ser promulgado em 30.06.2016, quase vinte anos depois de sua previsão constitucional (EC 19/1998), na esteira da crise das estatais propiciada pelo déficit público e excessos de interferências governamentais em seus preços, e, também, pela Operação Lava Jato, que, como se sabe, tem como objeto esquemas de corrupção ocorridos sobretudo em empresas estatais, mormente na Petrobras.[17]

Entre a promulgação da EC 19/98 e o advento da Lei 13.303/2016 – Estatuto Jurídico das Empresas Estatais – presenciamos um lapso temporal de 18 anos, em que majoritariamente se aplicava a Lei 8.666/93 às empresas estatais, na ausência de norma específica e diante da imprescindibilidade do processo licitatório, posição que foi defendida pela doutrina[18] e abraçada pelo Tribunal de Contas da União.

Digo majoritariamente por que algumas exceções existiam. A mais notória delas era a do art. 67 da Lei nº 9.478/97, que autorizava a PETROBRAS a celebrar contratos para

[16] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. As licitações na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais): mais do mesmo? Revista Colunistas do Direito do Estado, ano 2016, v. 230.
[17] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 147.
[18] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Licitações nas Estatais em face da Emenda Constitucional 19, de 1998. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 30, p. 106 e segs., jan. 2000; FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 216; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Empresas Públicas e sociedades de economia mista – Inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 9.478/97. Ilegalidade do Decreto nº 2.745/98 em face da Lei nº 8.666/93. Revista Forense, v. 99, n. 369, p. 231-246, set./out. 2003.

aquisição de bens e serviços por meio de um processo licitatório simplificado, a ser definido em decreto presidencial.[19] Tal regulamentação se deu por meio do Decreto nº 2.745/1998.

Contudo, o Tribunal de Contas da União, entendia pela impossibilidade de se estabelecer uma simplificação pontual do sistema de contratações, uma vez que a Constituição determinava um estatuto jurídico único às estatais e não a possibilidade de cada estatal – ainda que resguardada por lei em sentido formal – estabelecer um mecanismo próprio. De acordo com o TCU, era necessário que a empresa estatal se submetesse, portanto, ao regime geral de licitações, como qualquer outra entidade da Administração Pública.[20]

Apesar do entendimento da Corte de Contas, a PETROBRAS recorria ao Supremo Tribunal Federal, por meio de mandado de segurança, fazendo com que o STF firmasse jurisprudência no sentido de concessão da ordem, uma vez que empresas estatais sujeitas ao regime de concorrência, deveriam ter regime diferenciado em relação a suas contratações, posto que a submissão aos limites rígidos da lei de licitações seria incompatível com o regime de livre concorrência.[21] Ou seja, mesmo antes da edição de um estatuto jurídico próprio às empresas estatais, presenciavam-se algumas situações em que ocorria o afastamento da incidência da Lei nº 8.666/93.

Posteriormente, houve a edição da Lei nº 13.303/2016, o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, que começou inovando, ao disciplinar indiscriminadamente as empresas estatais, determinando a incidência de suas normas sobre as empresas estatais que atuam em regime de monopólio ou que prestam serviços públicos.[22] Parte da doutrina entende que não há inconstitucionalidade nessa ampliação[23], enquanto outra parte entende que a submissão de

[19] Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRÁS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.
[20] Pode-se citar, a título de exemplo, o Acórdão nº 1548/2011, Plenário, Rel. Min, José Múcio Monteiro.
[21] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS 31.235. Decisão Monocrática , Rel. Min. Dias Toffoli. No mesmo sentido, MS 28.626, Rel. Min Cármen Lúcia e MS 27.796, Rel. Min. Alexandre de Moraes.
[22] Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo 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.
[23] GRAU, Eros Roberto. As licitações e as empresas estatais após a Emenda nº 19. Boletim de Licitações e Contratos − BLC, ED: NJD, p. 127-131, março de 1999). No mesmo sentido, GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Licitações nas Estatais em face da Emenda Constitucional 19, de 1998. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 30, p. 106 e segs., jan. 2000; TORRES, Jessé. Repercussões da Emenda Constitucional nº 19 sobre o Regime Jurídico das Licitações. Revista de Direito Administrativo − RDA, v. 213, p. 1-9, 1998; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre a Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 33-34; ALMEIDA, Aline Paola C. B. Camara de. O Regime Licitatório das Empresas Estatais. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). Direito Administrativo Empresarial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 194.

empresas que não atuam em regime concorrencial à Lei nº 13.303/2016 seria questionável do ponto de vista constitucional.[24]

É inegável, contudo, que a Lei nº 13.303/2016, se comparada à Lei Geral de Licitações, flexibilizou o modelo licitatório, exigindo o procedimento prévio na contratação de terceiros, destinada à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens.

Contudo, analisando de forma mais detalhada, percebe-se que o Estatuto das Estatais criou um regime de licitações "frankenstein": absorveu as hipóteses de dispensa e inexigibilidade da Lei Geral de Licitações, bem como os limites para acréscimos e supressões contratuais. Já no processo licitatório em si, utilizou-se do modelo existente no Regime Diferenciado de Contratação – RDC -, temperado com alguns elementos do pregão, por lances, e de algumas previsões existentes na legislação que versa sobre delegação de serviço público.

A exigência de licitação passou a não incidir em determinados casos, como nas contratações necessárias ao desempenho negocial das empresas estatais, tais como as relacionadas à comercialização, prestação ou execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionadas com seus respectivos objetos sociais, bem como nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a características particulares e vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, desde que demonstrada a inviabilidade do procedimento competitivo.

Deve-se destacar também que o legislador optou por não exaurir o regramento licitatório, prevendo no art. 40 da lei uma obrigação de que as empresas editem um regulamento interno de licitações, com o objetivo de atender as especificidades de cada uma das entidades, conferindo a elas um grau de discricionariedade.

[24] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Licitações nas estatais em face da ED nº 19. Revista Diálogo Jurídico, n. 12, p. 1-6, 2002; JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 1999. p. 28; MUKAI, Toshio. O Direito Administrativo e os Regimes Jurídicos das Empresas Estatais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004; CARDOZO, José Eduardo Martins. O Dever de Licitar e os Contratos das Empresas que exercem Atividade Econômica. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2006. v. III, p. 797.

Interessante notar que a própria Lei das Estatais só referencia a Lei Geral de Licitações (à época, Lei nº 8.666/93) em dois casos: ao determinar a incidência das normas de direito penal (art. 41) e ao adotar os critérios para desempate de propostas (art. 55, III). Há, portanto, um claro indicativo do legislador para afastar a aplicação da Lei Geral de Licitações dos contratos das estatais, enumerando exatamente quais são os dispositivos aplicáveis.

A Nova Lei Geral de Licitações – Lei nº 14.133/2021 – afastou completamente a sua incidência aos contratos das estatais, estabelecendo que "não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016"[25], ressalvando a aplicação das normas de direito penal, contidas no art. 178 do novo diploma.

Importante destacar que a própria legislação estabeleceu uma diferenciação crucial entre a forma de regência dos contratos. Para melhor visualização, propõe-se uma tabela comparativa entre as Leis Gerais de Licitações (8.666/1993 e 14.133/2021) e a Lei das Estatais (13.303/2016):

> Lei nº 8.666/1996:
> Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei *regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público,* aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.
> Lei nº 13.303/2016:
> Art. 68. *Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado*.
> Lei nº 14.133/2021:
> Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão *pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado*. (grifos nossos)

Talvez o art. 68 da Lei nº 13.303/2016 seja a mais relevante inovação em termos de contratos, considerando que insere um novo paradigma quando comparado às previsões legislativas constantes nas Leis Gerais de Licitações – seja a antiga ou a nova. O quadro comparativo deixa evidente a diferenciação: os contratos da Lei das Estatais serão regidos pelos preceitos de direito privado, enquanto os contratos do regime geral de licitações serão regidos pelos preceitos de direito público.

[25] Conforme §1º do art. 1º da Lei 14.133/2021.

Um exemplo: de acordo com o regramento da Lei nº 13.303/2016, não seria possível nenhuma modificação contratual unilateral, mesmo sob a justificativa por parte da contratante de eventual atendimento ao interesse público. A avença só poderá ser modificada se houver a concordância da parte contratada com a alteração.[26] Percebe-se, portanto, que há um afastamento do dogma das cláusulas exorbitantes[27] e dos poderes que, a partir delas, são concedidos à Administração. O uso da expressão "contrato administrativo" pode ser amplo e impreciso. Se considerarmos como contrato administrativo toda e qualquer relação jurídica, de natureza consentida, e que faça parte a Administração Pública, sem dúvidas os contratos firmados pelas empresas estatais terão natureza administrativa.

De outro lado, e o que parece mais acertado, a expressão pode designar apenas uma categoria específica desses pactos do qual a Administração Pública faz parte: os que estão sujeitos a um regime de direito público, com características próprias e diferentes daquelas regras aplicáveis ao direito privado. Nessa linha, é o pensamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[28], que preleciona:

> A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.[29]

Tomando por base essa linha doutrinária e o direito positivo vigente (art. 68 da Lei nº 13.303/2016), resta evidente que os contratos firmados pelas empresas estatais não são contratos administrativos, visto que se encontram submetidos ao regime de direito privado.

---

[26] Art. 72. Os contratos regidos por esta Lei somente poderão ser alterados por acordo entre as partes, vedando-se ajuste que resulte em violação da obrigação de licitar.

[27] No tocante ao tema da exorbitância no contrato administrativo: GIACOMUZZI, José Guilherme. Estado e contrato – supremacia do interesse público "versus" igualdade: um estudo comparado sobre a exorbitância no contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011.

[28] No mesmo sentido Curso de direito administrativo, de Celso Antônio Bandeiro de Mello (p. 621) e o Direito administrativo brasileiro, de Hely Lopes Meirelles (p. 221). Odete Medauar opta por utilizar uma terminologia diversa, falando em "contratos administrativos clássicos". Direito administrativo moderno. 12. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 207. Já Marçal Justen Filho vai falar em contrato administrativo em sentido amplo e contrato administrativo em sentido estrito. Curso de Direito Administrativo ,13. ed. São Paulo: Ed. RT, 2018. p. 451).

[29] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 37ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2024, p. 234.

Diante disso, corolário lógico é a não aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações aos contratos regidos pela Lei das Estatais. No entanto, será esse o posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Contas da União?

2 O POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Após o advento da Lei das Estatais, o Tribunal de Contas da União foi instado a se manifestar em diversos casos onde empresas estatais buscavam afastar a aplicação de normas contidas na Lei 8.666/93 e, posteriormente, na Lei 14.133/2021.

No Acórdão 1621/2021 - Plenário, a Corte de Contas entendeu que:

> as empresas estatais não estão vinculadas às disposições de outras leis voltadas para a Administração Pública, como é o caso da Lei 8.666/1993 e da Lei 12.462/2011. As licitantes não podem ser inabilitadas por critérios estranhos aos estabelecidos no art. 58 da Lei nº 13.303/2016, porém elas não estão liberadas de atender determinadas disposições de raiz constitucional.

Percebe-se, portanto, que se entende pelo afastamento da Lei Geral de Licitações, diante de critérios próprios para inabilitação existentes na Lei das Estatais. Mais adiante, no entanto, o relator destaca que, "embora seja recomendável, as estatais não estão obrigadas a exigir das licitantes atestados técnicos nos moldes previstos na Lei 8.666/1993."

Ou seja, há um reforço da primeira ideia explanada: embora possa até ser recomendável que as estatais exijam atestados nos moldes da Lei Geral de Licitações, elas não podem ser obrigadas a fazê-lo.

Ocorre que, logo em seguida, o relator cita como precedente a Súmula TCU 263[30], afirmando que embora tenham sido "fundadas na Lei 8.666/1993, e não na Lei das Estatais", entende "que tais entendimentos podem ser aplicáveis às contratações lastreadas na Lei 13.303/2016."

De acordo com o Tribunal de Contas da União, a Lei das Estatais apresenta "parâmetros um tanto lacônicos para a habilitação de licitantes", havendo uma tendência em

[30] "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

"manter entendimentos análogos aos que seriam aplicáveis no âmbito de certames da Lei 8.666/1993."[31]

Em suma: apesar de reconhecer a não incidência da Lei Geral de Licitações aos contratos firmados pelas empresas estatais, o TCU entende que deve ser aplicada a jurisprudência consolidada com base na Lei Geral de Licitações, uma vez que não derivada da Lei Geral de Licitações, mas sim dos princípios do caput do art. 37. Lê-se:

> Os parâmetros de habilitação previstos na Lei 13.303/2016 são amplos e permitem bastante autonomia para as empresas estatais regulamentarem a matéria. No entanto, os administradores não gozam de absoluta discricionariedade para detalhar os critérios de habilitação. A escolha não pode ser arbitrária, devendo ser observados os princípios da administração pública, como os da impessoalidade e da moralidade.
> [...]
> Especificamente acerca da qualificação técnica, a Lei 13.303/2016 foi bastante lacônica, tendo remetido ao regulamento a disciplina da matéria. De todo modo, entende-se que o repositório jurisprudencial do TCU pode ser aplicado como norte para o assunto, tendo em vista a incidência dos mesmos princípios da Administração Pública às licitações das empresas estatais.

Tal posicionamento irá reaparecer em um caso envolvendo a Casa da Moeda. Discutia-se, naquela oportunidade, a aplicação da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021 em face do RLCCMB – Regulamento de Licitações e Contratos da Casa da Moeda do Brasil, editado com base no art. 40 da Lei 13.303/2016.

O TCU entendeu, no Acórdão 2319/2021 – Plenário, que apesar do RLCCMB, a estatal deveria observar, para licitações internacionais, o disposto no §4º do art. 42 da Lei 8.666/1993 e no §4º do art. 52 da Lei 14.133/2021. De acordo com o Tribunal, para adotar tal posicionamento não haveria "necessidade de revisão da interpretação quanto à não aplicação subsidiária da Lei 8.666/1993 pelas empresas estatais". Isto porque a aplicação de tais preceitos não derivaria da Lei Geral de Licitações, mas sim dos princípios insculpidos na Constituição Federal.

[31] Tal entendimento já havia sido adotado pela Corte de Contas nos seguintes julgados: Acórdão 1889/2019 – TCU – Plenário e Acórdão 4028/2020 – TCU – Plenário.

Não seria um caso isolado, outros acórdãos do TCU trariam a mesma *ratio decidendi*: embora não haja a aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações às empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016, o entendimento já consolidado em algumas matérias licitatórias poderá ser aplicado, desde que a decisão tenha como fundamento um princípio constitucional norteador da Administração Pública, que também se encontra positivado na Lei de Licitações – seja a Lei nº 8.666/93 ou na Lei nº 14.133/2021. Encontraremos fundamentação idêntica ou similar em outros acórdãos: 1355/2021 – Plenário[32], 907/2019 – Plenário.[33]

Evidente que os princípios da Administração Pública devem ser observados pelas empresas estatais e que os precedentes firmados com essa fundamentação devem ser mantidos. O problema é quando, sob o pretexto de aplicação de princípios, mantém-se o entendimento firmado com base em uma legislação que não deve ser aplicada.

Em determinados momentos, os ministros da Corte de Contas apontam uma "lacuna legislativa", que justificaria aplicação por analogia de outras leis. Ora, o que há na Lei das Estatais é um silêncio eloquente do legislador, que previu exatamente quais eram os dispositivos da lei de licitações que seriam aplicáveis (as normas de direito penal e os critérios de desempate). Como bem explanado pelo Ministro Moreira Alves, quando do julgamento do RE 135.637/DF, só há que se falar em analogia quando:

> na lei, haja lacuna, e não o que os alemães denominam 'silêncio eloquente' (beredtes schweigen), que é o silêncio que traduz a hipótese contemplada que é a única a se aplicar no preceito legal, não se admitindo, portanto, aí o emprego da analogia.

É verdade que, em sede doutrinal, há publicistas que defendem a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações às empresas estatais para além dos dispositivos que são expressamente mencionados na Lei 13.303/2016. Isso poderia ocorrer nos casos em que a Lei das Estatais:

---

[32] "Considerando que, em sintonia com os princípios administrativos da transparência, impessoalidade e ampla competitividade no certame, o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, estabeleceria, como foco para o subjacente princípio da motivação"

[33] "Em seguida a estatal defende que o art. 48 da Lei de Licitações não poderia ser aplicável à dispensa de licitação [...] Nesse aspecto, cabe fazer uma distinção. Critérios específicos da Lei 8.666/1993 de fato não se aplicam ao caso em questão, como seria o § 1º do art. 48, que define a linha de corte de 70% da média das propostas ou do orçamento da administração para desclassificação por inexequibilidade. [...] Por outro lado, as disposições gerais dessa lei, quando puderem ser aplicáveis, devem ser seguidas, mesmo quando a contratação for realizada por meio de dispensa de licitação."

> não contenha padrões de atuação que sejam necessários para sua efetividade, mas isso jamais pode acontecer de forma automática, sem previsão expressa em texto ou ato normativo editado pela administração.[34]

Ou seja: a aplicação seria possível quando ato normativo previsse a sua utilização. Portanto, não se estaria aplicando diretamente a Lei Geral de Licitações, mas a empresa estatal, no exercício de sua autonomia para emitir o regulamento, optou por utilizar-se do regramento previsto na Lei Geral de Licitações. Não se trata, portanto, de uma aplicação de princípios constitucionais que, reflexamente, estão espelhados na Lei de Licitações.

É conhecida a definição de Humberto Ávila, para quem:

> Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção."[35]

Habitualmente, os princípios são tidos como normativos cujo conteúdo, de tão escasso, não permite a apreensão do que a norma tende a revelar. Os chamados grandes princípios tendem a ser conteúdos bastante indeterminados. Basta pensarmos no princípio da moralidade[36] ou no princípio da supremacia do interesse público.[37]

O problema das fórmulas vazias ou das palavras ocas surge quando são utilizadas para mascarar desrespeitos à própria lei. Há que se ter cuidado para que, em nome da efetivação de "bons princípios", como a moralidade ou a impessoalidade, o TCU mantenha

[34] GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MADALENA, Luis Henrique Braga; BRAZ DE VITA, Pedro Henrique. É possível a aplicação subsidiária da nova lei de licitações às empresas estatais? Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-06/opiniao-aplicacao-subsidiaria-lei-licitacoes-estatais. Acesso em 22/07/2023.

[35] ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 21ª ed. São Paulo: Editora Juspodium, 2022, p. 109.

[36] Para uma compreensão do conteúdo dogmático da moralidade administrativa ver: Para uma contestação de tal princípio, ver: GIACOMUZZI, José Guilherme. A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

[37] Para uma compreensão do princípio da supremacia do interesse público, ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2024. Como crítica ao princípio da supremacia do interesse público como fundamento para um regime jurídico de direito administrativo ver: ÁVILA, Humberto. Repensando a supremacia do interesse público sobre o particular. Revista Trimestral de Direito Público (RTPD)24/159-180. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

posicionamento envelhecido, contrariando expressamente o afastamento da Lei Geral de Licitações às empresas estatais, ignorando a vontade do legislador.

Escrever laudas sobre a impossibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações às empresas estatais e, ao final, manter o entendimento a partir de princípios gerais e vagos não é motivar a decisão, apenas soltar fumaça.[38]

Não se trata de desprezar a aplicação de princípios, muito antes pelo contrário: o esforço empreendido deve ser para que sejam levados à sério. Os princípios não podem ser usados de forma arbitrária, reforçando posições não aplicáveis ou ultrapassadas, que demonstram apenas voluntarismo ou preguiça.

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União entende pela impossibilidade de aplicação subsidiária da Lei Geral de Licitações aos contratos regidos pela Lei 13.303/2016.

No entanto, entende ser possível a aplicação dos entendimentos jurisprudenciais firmados sobre a Lei Geral de Licitações, quando tratarem da aplicação/interpretação de princípios contidos no sistema jurídico. Na prática, parece que o Tribunal de Contas da União não foi capaz de realizar uma troca de óculos e analisa uma nova legislação (Lei das Estatais), com lentes antigas (Lei Geral de Licitações).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Aline Paola C. B. Camara de. O Regime Licitatório das Empresas Estatais. *In*: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito Administrativo Empresarial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais:* o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

[38] Valho-me da expressão de Carlos Ari Sundfeld: "É preciso insistir nisso: citar múltiplos, belos e vagos princípios, transcrever páginas e páginas de elogios a eles, manifestar propósitos generosos, nada disso é motivar: é soltar fumaça." SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. 2 ed. São Paulo: Malheiros-SBDP, 2014, p. 229.

ÁVILA, Humberto. Repensando a supremacia do interesse público sobre o particular. *Revista Trimestral de Direito Público*. v. 24, p. 159-180. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 21ª ed. São Paulo: Editora Juspodium, 2022.

BRASIL, *Exposição de Motivos Interministerial nº 19*, de 18 de agosto de 1995. Disponível: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos. Acesso em 24/08/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 135.637*. Primeira Turma. Rel. Min. Moreira Alves. 25/06/1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1621/2021*. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. 07/07/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2319/2021*. Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. 29/09/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1355/2021*. Plenário. Rel. Min. André de Carvalho. 09/06/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 907/2019*. Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. 16/04/2019.

CARDOZO, José Eduardo Martins**.** O Dever de Licitar e os Contratos das Empresas que exercem Atividade Econômica. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. III.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 37ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública, concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras.* 13ª. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública:* o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

GRAU, Eros Roberto. *As licitações e as empresas estatais após a Emenda nº 19*. Boletim de Licitações e Contratos − BLC, ED: NJD, p. 127-131, março de 1999.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Licitações nas Estatais em face da Emenda Constitucional 19, de 1998*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 30.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MADALENA, Luis Henrique Braga; BRAZ DE VITA, Pedro Henrique. *É possível a aplicação subsidiária da nova lei de licitações às empresas estatais?* Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-06/opiniao-aplicacao-subsidiaria-lei-licitacoes-estatais. Acesso em: 13 jul. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* São Paulo: Dialética, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo.* 13ª ed. São Paulo: Ed. RT, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais*. Lei 13.303/2016 – "Lei das Estatais". São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Empresas Públicas e sociedades de economia mista – Inconstitucionalidade do art. 67 da Lei nº 9.478/97. Ilegalidade do Decreto nº 2.745/98 em face da Lei nº 8.666/93. *Revista Forense*, v. 99, 2003, n. 369.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno.* 12. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Licitações nas estatais em face da ED nº 19. *Revista Diálogo Jurídico*, n. 12, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDARE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MUKAI, Toshio. *O Direito Administrativo e os Regimes Jurídicos das Empresas Estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. As licitações na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais): mais do mesmo? *Revista Colunistas do Direito do Estado*, ano 2016, v. 230.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa:* má gestão pública: corrupção: ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 6ª ed., 2022.

PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. Processo licitatório das empresas estatais: finalidades, princípios e disposições gerais. *In:* JUSTEN FILHO, Marçal. *Estatuto Jurídico das Empresas Estatais:* Lei 13.303/2016. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros-SBDP, 2014.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual.* São Paulo, Editora Saraiva, 2016.

TIMM, Luciano Benetti, TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e um Estudo da Jurisprudência do TJRS. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, jun./jul./ago., 2009.

TORRES, Jessé. *Repercussões da Emenda Constitucional nº 19 sobre o Regime Jurídico das Licitações*. Revista de Direito Administrativo − RDA, v. 213, 1998.