O que significa executar diretamente o objeto social de uma estatal? Uma análise do Acórdão 2.529/2026 e dos limites do art. 28, § 3º, I, da Lei das Estatais

Renila Bragagnoli[1]

A Lei nº 13.303/2016 estabelece a licitação como regra para as contratações das empresas estatais, mas reconhece situações em que a observância do procedimento licitatório não se mostra compatível com a natureza de sua atuação empresarial. Uma dessas hipóteses está prevista no art. 28, § 3º, inciso I, que afasta a aplicação das regras de licitação na comercialização, prestação ou execução direta de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados aos respectivos objetos sociais.

A aparente simplicidade da disposição legal, contudo, suscita uma controvérsia relevante: o que significa executar diretamente uma atividade relacionada ao objeto social da estatal? A contratação de terceiros para viabilizar essa atividade afasta, necessariamente, a possibilidade de aplicação do dispositivo?

Essas questões foram recentemente enfrentadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 2.529/2026-Plenário e a decisão merece atenção não apenas pelo resultado alcançado, mas pela discussão que apresenta sobre os limites da inaplicabilidade de licitação e a interpretação do regime jurídico das empresas estatais.

A controvérsia examinada pelo TCU

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

O caso envolveu contratação realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) para prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos e materiais hospitalares, destinada ao atendimento de unidades de saúde no estado do Rio de Janeiro.

Para atender à demanda comercial assumida perante a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), os Correios promoveram procedimento de chamamento público, fundamentado no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016, que resultou na contratação de empresa especializada em operação logística.

Ao apreciar denúncia sobre o procedimento, o TCU, por meio do Acórdão nº 1.327/2026-Plenário, considerou indevido o enquadramento da contratação na hipótese de inaplicabilidade de licitação, tomando como referência o entendimento adotado no Acórdão nº 666/2024-Plenário.

Naquela decisão, relativa à Eletronuclear, o Tribunal havia adotado interpretação restritiva da expressão "execução direta", entendendo que a contratação de terceiros para execução de obras não estaria abrangida pelo art. 28, § 3º, inciso I, ainda que a atividade estivesse contemplada no objeto social da estatal. Os Correios opuseram embargos de declaração, sustentando, entre outros argumentos, que a interpretação adotada não considerava outros precedentes do próprio TCU sobre a matéria.

No julgamento dos embargos, o Tribunal reconheceu a existência de omissão relevante na análise anterior. Conforme registrado no voto condutor, o Acórdão nº 1.327/2026 havia considerado apenas o precedente mais restritivo, sem examinar outras decisões que admitiam a aplicação do instituto da inaplicabilidade de licitação às contratações relacionadas ao objeto social das estatais. Por unanimidade, o Plenário acolheu os embargos com efeitos infringentes, tornando insubsistentes os apontamentos relativos ao enquadramento legal da contratação e à ausência de disputa eletrônica.

A execução direta e a contratação de terceiros

A discussão jurídica envolve a interpretação do alcance da expressão "de forma direta", utilizada pelo legislador no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei das Estatais.

Uma interpretação restritiva considera que o dispositivo se refere às atividades executadas diretamente pela própria empresa estatal, não

alcançando a contratação de terceiros para realizar obras ou prestar serviços, ainda que relacionados ao seu objeto social. Nessa perspectiva, a relação entre o objeto contratado e a finalidade empresarial não seria suficiente para afastar o dever de licitar.

Outra interpretação, acolhida em diferentes precedentes do TCU, considera que a aplicação do dispositivo deve observar a natureza da atividade empresarial desenvolvida e as condições necessárias à sua execução. Sob essa perspectiva, a participação de terceiros não descaracteriza, por si só, a atuação direta da estatal em seu objeto social.

No Acórdão nº 2.529/2026, o Tribunal recuperou precedentes como os Acórdãos nº 2.033/2017, 1.744/2021 e 2.941/2021, que reconheceram a possibilidade de afastamento das regras licitatórias em contratações relacionadas às atividades finalísticas das empresas estatais, observadas as particularidades de cada caso.

A análise considerou, especialmente, que os Correios atuavam em mercado concorrencial de logística integrada, no qual a prestação dos serviços contratados exigia infraestrutura especializada, equipamentos e recursos que variavam conforme as características de cada demanda comercial. Exigir que a empresa mantivesse permanentemente toda essa estrutura, independentemente da existência de contratos que justificassem sua utilização, poderia comprometer a eficiência e a sustentabilidade econômica de sua atuação. Nesse contexto, a contratação de terceiros foi examinada como instrumento para viabilizar a prestação de serviços relacionados ao objeto social da estatal, e não simplesmente como aquisição ordinária de serviços necessários ao seu funcionamento.

Essa distinção é relevante. A existência de relação entre determinada contratação e o objeto social da empresa não autoriza, automaticamente, o afastamento da licitação. É necessário examinar a natureza da operação, sua vinculação à atividade empresarial e as circunstâncias que justificam a adoção de procedimento distinto daquele ordinariamente exigido pela Lei nº 13.303/2016.

O que essa decisão representa para as estatais?

O Acórdão nº 2.529/2026 não inaugura a possibilidade de aplicação do art. 28, § 3º, inciso I, às contratações relacionadas ao objeto social das estatais. Essa interpretação já estava presente em decisões anteriores do próprio TCU. Sua relevância está em reconhecer expressamente a existência de diferentes interpretações jurisprudenciais e em afastar, no caso concreto, a aplicação isolada do entendimento mais restritivo.

A decisão também evidencia que a interpretação do regime de contratações das estatais não pode desconsiderar as condições em que essas empresas desenvolvem suas atividades, especialmente quando atuam em ambientes concorrenciais.

Isso não significa transformar a vinculação ao objeto social em justificativa genérica para contratações sem licitação. Tampouco significa que toda contratação necessária à atividade empresarial esteja automaticamente abrangida pela hipótese de inaplicabilidade.

O desafio permanece na identificação dos limites entre as contratações ordinárias, submetidas ao procedimento licitatório, e aquelas diretamente relacionadas à atuação empresarial da estatal, para as quais a própria lei reconhece tratamento diferenciado.

Mais do que oferecer uma resposta definitiva para todas as situações, o Acórdão nº 2.529/2026 recoloca uma questão central na aplicação da Lei das Estatais: a interpretação das regras de contratação deve considerar não apenas o objeto contratado, mas também a natureza da operação empresarial que se pretende realizar. Nesse sentido, o Acórdão nº 2.529/2026 reconhece a possibilidade de aplicação do art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 às contratações de terceiros destinadas a viabilizar atividades especificamente relacionadas ao objeto social da estatal, consideradas as características da operação empresarial e as condições necessárias à sua execução.