

**ZÊNITE FÁCIL**

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](#)  [/zeniteinformacao](#)  [/zeniteinformacao](#)
 [/zeniteinformacao](#)

CONTRATAÇÕES INOVADORAS NAS EMPRESAS ESTATAIS

Data	Agosto de 2024
Autores	José Anacleto Abduch Santos.

CONTRATAÇÕES INOVADORAS NAS EMPRESAS ESTATAIS

JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS

Advogado, Procurador do Estado, Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela UFPR. Autor da obra “Licitação e Contratação Pública – de acordo com a Lei nº 14.133/21”.

As atividades econômicas exercidas pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista são essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento nacional sustentável. Nos exatos termos do disposto no art. 27 da Lei nº 13.303/16, inclusive, “a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação”.

O cumprimento destas atribuições e missões voltadas ao desenvolvimento nacional sustentável estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei e pelos estatutos sociais, exige a adoção de práticas de gestão eficientes e inovadoras, ajustadas ao peculiar mercado em que se inserem as atividades econômicas de cada uma das empresas estatais.

Durante longos anos o regime jurídico licitatório e contratual aplicável para as empresas estatais foi idêntico àquele aplicável para a Administração Pública Direta. Em 2016, com a edição da Lei nº 13.303/16 operou-se uma transição significativa de regime jurídico, a diferenciar substancialmente a Administração Direta das empresas estatais, no que tange às regras de licitação e contratação.

O elemento nuclear de distinção reside na norma contida no art. 40 da Lei nº 13.303/16, que determina que as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem editar regulamentos internos dispendo sobre seu regime licitatório e contratual.

Tal implica que as empresas estatais são obrigadas a editar ditos regulamentos, destinados a adequar suas regras contratuais às especificidades e particularidades de cada uma, e ao mercado econômico específico em que atuam.

Há, assim, larga margem de liberdade discricionária para dispor sobre técnicas e institutos jurídicos que possam assegurar a eficiência e a celeridade dos processos de contratação pública, para que também possam exercer com eficiência e celeridade as missões que a Constituição Federal lhes reservou.

Nesta linha, com lastro no princípio da eficiência, afirma-se que há um dever jurídico de inovação e adoção de práticas de gestão inovadora por parte das empresas estatais.

A internalização de práticas e técnicas inovadoras deve ocorrer no plano da gestão em geral, mas sobretudo no plano da gestão das contratações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, que são instrumentais e indispensáveis para a consecução dos resultados negociais planejados e fixados nos documentos de planejamento, como o plano de negócios, ação estratégica de longo prazo, a carta anual contendo os objetivos de política pública e o plano de contratações anual.

Em suma: (i) as empresas estatais têm dever jurídico de implementar práticas e técnicas inovadoras em seus processos de contratação; e (ii) há significativo potencial para tanto por intermédio de adaptações e revisões dos regulamentos internos, para incorporar técnicas e práticas inovadoras.

Importante destacar que inovação tem 2 acepções ou dimensões: (i) criar prática inovadora (antes inexistente), e (ii) adotar prática inovadora já existente, mas ainda não aplicada no plano da gestão empresarial.

De modo objetivo, pode-se referir a algumas boas práticas inovadoras que têm potencial e devem ser implementadas pelas empresas estatais:

1. Estruturas de governança de contratações: a Lei nº 13.303/16 estabelece que “o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa” (art. 6º); deve elaborar carta anual de governança (art. 8º, VIII) e adotar boas práticas de governança corporativa (art. 12, II). Há, portanto, um dever jurídico atribuído para a administração (diretoria e conselho de administração), de implementar práticas e estruturas de governança corporativa. A governança de contratações é uma das facetas da governança corporativa. É o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis. Constitui prática inovadora implementar estruturas de governança de contratações, como I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS; II - Plano de Contratações

Anual; III - Política de gestão de estoques; IV - Política de compras compartilhadas; V - Gestão por competências; VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo; VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas. A administração da empresa estatal responderá, inclusive pessoalmente, por defeitos de organização e prejuízos que sejam decorrentes de falhas de governança.

2. Business intelligence: o objetivo central é auxiliar na tomada de decisões a partir de dados e informações coletados, sistematizados e tratados. Business Intelligence é basicamente um processo estratégico que tem como objetivo principal transformar dados brutos em *insights* de negócios, melhorando o desempenho de uma organização, auxiliando no processo de tomada de decisões da área de negócios¹. Este processo envolve a utilização de ferramentas de tecnologia da informação (TI) – softwares especializados no tratamento de dados para os propósitos do BI. Em outros termos, o BI é instrumento para justificar as tomadas de decisões. E no plano das empresas estatais a justificativa – motivação – das decisões é requisito para sua legitimidade e validade. Decisões e escolhas administrativas no plano das contratações públicas baseadas em BI contam com fundamentação técnica e fática que lhes confere sustentabilidade perante os órgãos de controle. E este aperfeiçoamento é fundamental, especialmente se considerado que as decisões administrativas, muitas vezes, são tomadas sem base empírica, de modo aleatório e desprovidas de base sistêmica no que tange às informações necessárias. Alguns exemplos de decisões contratuais que podem ser aprimoradas por intermédio do BI:

· **Decisão sobre locar ou comprar veículos automotores:** o processo de BI produzirá informações sobre o histórico de utilizações, histórico de consumo de combustível, histórico de manutenção, análise de mercado, depreciação de bens, ciclo de vida, entre outras informações. Mediante tratamento destas informações com uso de TI, serão apontadas as vantagens e desvantagens, com base em critérios objetivos, de cada opção.

· **Decisão sobre terceirizações:** o processo de BI produzirá informações sobre recursos humanos disponíveis, legitimidade da pretensão de terceirizar sob o prisma constitucional, vantagens e desvantagens da solução.

· **Decisão sobre prorrogações contratuais:** por intermédio do BI podem ser obtidas informações de mercado sobre o objeto contratado, particularidades da Administração, comparação de preços, avaliação sobre atualidade da solução contratada, entre outras, de modo a possibilitar decisão eficiente sobre viabilidade de prorrogação – com a ressalva da importância desta análise considerando-se a possibilidade jurídica de prorrogações decenais a partir da Lei nº 14.133/21.

· **Decisão sobre a escolha da melhor solução contratual:** o uso da racionalidade do BI, com a inerente utilização de recursos de inteligência artificial e outros instrumentos de TI pode levar a escolha de soluções contratuais plenamente

ajustadas à necessidade pública, eliminando o risco de alterações contratuais para adequação do contrato.

3. Inteligência artificial generativa: IA generativa refere-se a uma categoria de modelos e ferramentas de IA projetadas para criar novos conteúdos, como texto, imagens, vídeos, música ou código. A IA generativa usa uma variedade de técnicas – incluindo redes neurais e algoritmos de aprendizado profundo (Deep Learning) – para identificar padrões e gerar novos resultados². Trata-se de ferramenta de inovação indispensável para empresas estatais, que tem aplicação em qualquer das etapas do metaprocessamento da contratação ou outras áreas de atuação. A IA realiza planejamento, elabora documentos, coleta e trata dados e informações, de modo a ampliar a eficiência da gestão. Ainda não dispensa a ação humana, principalmente para revisão e confirmação de resultados produzidos, mas oferece base ampla de funcionalidades operacionais. Alguns exemplos de condutas administrativas que podem ser realizadas e aprimoradas com uso de IA generativa:

- Ações e campanhas de marketing: muitas empresas estatais exploram atividades econômicas em sentido estrito, ou seja, em regime de competição de mercado com empresas privadas. A IA generativa pode conceber estratégias e campanhas de publicidade de produtos ou de ações.

- Elaborar plano de contratações anual: com base nos dados e informações históricos de gestão, bem como de informações sobre necessidades atuais e futuras.

- Elaboração de documentos: no processo da contratação são obrigatórios certos documentos, como o estudo técnico preliminar ou o termo de referência. Os documentos de planejamento têm conteúdo técnico e jurídico, que deve ser materializado de forma escrita. A IA pode elaborar a versão preliminar dos documentos, ajustados às regras legais de ortografia e gramática, que serão revisados posteriormente pelos encarregados da elaboração.

- Revisão de documentos: os textos escritos podem ser revisados por IA, inclusive mediante comparação de redações e disposições, para eliminar aquelas conflitantes ou antagônicas.

- Elaboração de orçamentos estimativos: como instrumento complementar, a IA pode realizar pesquisas e comparações de preços, bem como realizar tratamento de dados e de preços coletados em pesquisas, como a média, moda ou mediana.

- Tomada de decisões: com fundamento em informações e dados ofertados, a IA pode gerar simulação de situações concretas para auxiliar ou fundamentar decisões administrativas.

- Gestão de riscos: a IA, mediante tratamento de dados e informações ofertadas, pode elaborar mapa de riscos, projeções e estatísticas de probabilidade de ocorrências potenciais.

4. E-marketplace estatal: Marketplace online “é uma plataforma colaborativa, também denominada shopping virtual, onde um conjunto de empresas ofertam produtos e serviços no mesmo endereço, na internet”³. A criação de um e-marketplace próprio, ajustado especificamente às necessidades de cada empresa estatal, é jurídica e tecnicamente possível, e pode ser desenvolvido e implementado mediante criação de estrutura jurídica e de estrutura material próprias. A estrutura jurídica será implementada pela modificação dos regulamentos internos para acolher este instrumento e delimitar as regras de sua implantação e operação. Fundamentalmente, o ambiente jurídico para a implementação do e-marketplace implica em criação de regras de pré-qualificação de agentes econômicos (fornecedores) e de pré-qualificação de objetos (insumos de interesse da empresa estatal) para contratações no limite da dispensa de licitação por valor, bem como prevendo competências, atribuições, fluxos processuais, controle dos preços, entre outras. A modelagem admite também a figura do credenciamento, para o caso de contratações de valor acima do limite legal para a dispensa da licitação. A estrutura material implica a concepção, elaboração e implantação de sistema eletrônico próprio, informatizado (plataformas digitais) destinado à automação de todo o processo de compra, compreendendo: (i) processos e fluxos administrativos, envolvendo operacionalidades administrativas internas (solicitações de contratação, controle de estoques, fluxos internos, aprovações de contratação, recebimento, entre outros); e (ii) processos e fluxos administrativos externos (a serem observados e cumpridos por agentes econômicos fornecedores), envolvendo cadastramento, credenciamento, pré-qualificação subjetiva, e pré-qualificação objetiva (homologação de amostras, prova de conceito, entre outras). A implantação de e-marketplace estatal garante ganhos inegáveis de eficiência, economicidade e celeridade.

5. Almoxarifado virtual⁴: é um serviço de logística, com disponibilização de sistema informatizado, para fornecimento de materiais de consumo administrativo, ou seja, materiais de expediente (papel, caneta, grampeador) e suprimentos de informática (CD, DVD, pen drive), com entregas programada. Em geral, são itens de papelaria. O objetivo é diminuir custos administrativos, desburocratizar o processo de fornecimento, reduzir o espaço físico ocupado com estoque ao mesmo tempo que em que é uma solução fácil e prática ao usuário⁵. Envolve a licitação e contratação de fornecimento estimativo de insumos determinados. A contratação envolve (i) fornecimento de materiais e insumos, mediante solicitação específica ao longo do prazo de vigência do contrato; (ii) sistema informatizado de controle de estoques, entradas e saídas de produtos; e (iii) logística de distribuição. Todo o processo, desde a solicitação de fornecimento, até o recebimento do objeto contratado, é gerido pelo sistema eletrônico. O almoxarifado virtual, assim, operacionaliza o suprimento de material de consumo em sistema web⁶. Sistema web é o ambiente tecnológico que operacionaliza o almoxarifado virtual, desenvolvido e disponibilizado pelo fornecedor contratado, podendo ser próprio ou de terceiros, que possibilita a elaboração, aprovação, encaminhamento, faturamento, acompanhamento e controle dos pedidos de fornecimento dos órgãos usuários, bem como a gestão, fiscalização, monitoramento e acompanhamento da execução contratual.

6. Contrato público para solução inovadora: inúmeras soluções contratuais inovadoras estão disponíveis e acessíveis para as empresas estatais no mercado. Contudo, há necessidades administrativas e técnicas específicas que demandam ser atendidas por soluções particulares, ajustadas às especificidades e características do caso concreto. Para estas situações a empresa estatal pode se valer do contrato público para solução inovadora, previsto na Lei Complementar nº 182, que instituiu o Marco Legal Das Startups. As licitações e os contratos regulados pela LC 182 têm por finalidade: I - resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e II - promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado. A contratação preconizada pela Lei Complementar atende a modelagem radicalmente diferente daquela prevista na Lei nº 13.303/16. Por intermédio de licitação veiculada por concorrência especial, a empresa estatal não realizará uma contratação imediata de solução técnica, mas contratará a pesquisa e o desenvolvimento de uma solução inovadora, que poderá ou não ser efetivada. Se concretizada a solução técnica objeto da pesquisa fomentada, poderá haver a celebração, mediante contratação direta, de contrato para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI. As empresas estatais podem prever esta espécie de contratação em seus regulamentos internos.

5. Diálogo competitivo: é modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. Esta modalidade de licitações está expressamente prevista na Lei nº 14.133/21. Em que pese não estar prevista na Lei nº 13.303/16, as empresas estatais podem fazer previsão dela nos regulamentos internos, de modo a instaurar processo licitatório destinado à construção conjunta com os licitantes de solução técnica apta a solver necessidades complexas da empresa.

Acompanhe também novidades sobre licitações e contratos pelo instagram @joseanacleto.abduch.

Como citar este texto:

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratações inovadoras nas empresas estatais. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 16 ago. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

¹ Disponível em: https://entendendobi.com/wp-content/uploads/2020/12/E-Book-Business-Intelligence.pdf?vgo_ee=ApBKH3bliQoQXJpWybYO5zpxdzkQNI9LgdxZ9pnzLRY%3D

² Disponível em: <https://blog.dsacademy.com.br/guia-completo-sobre-inteligencia-artificial-generativa/>

³ Disponível em: <https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/CE/Anexos/Cartilha%20Canais%20de%20Comercializa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Marketplace.pdf>

⁴ Informações adicionais em: https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/anexo/6694079

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/central-de-compras/almojarifado-virtual-nacional>

⁶ Sistema web: ambiente tecnológico que operacionaliza o AVN, desenvolvido e disponibilizado pelo fornecedor contratado, podendo ser próprio ou de terceiros, que possibilita a elaboração, aprovação, encaminhamento, faturamento, acompanhamento e controle dos pedidos de fornecimento dos órgãos usuários, bem como a gestão, fiscalização, monitoramento e acompanhamento da execução, acessível das 7 às 20 horas, horário de Brasília, em dias úteis, em regime contínuo.