



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

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

REGULAMENTO INTERNO DE EMPRESA ESTATAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

Data	Agosto de 2025
Autores	José Anacleto Abduch Santos

REGULAMENTO INTERNO DE EMPRESA ESTATAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

JOSÉ ANACLETO ABDUCH

Advogado, Procurador do Estado do Paraná, Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela UFPR.

1. INTRODUÇÃO

As contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista, desde 2016, são regidas pela Lei nº 13.303/16, a Lei das Estatais. Esta Lei foi editada em cumprimento ao disposto no art. 173, § 1º da Constituição Federal, que preceitua que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 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:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Com efeito, a Lei nº 13.303/16 determina o regime jurídico licitatório e contratual das empresas estatais e contempla diversos institutos jurídicos acerca das suas contratações.

Ponto de destaque é que o legislador foi sensível à diversidade subjetiva e objetiva das empresas estatais brasileiras. Sob a estrutura jurídica gênero de empresa pública ou de sociedade de economia mista são exercidas atividades econômicas plúrimas, multifacetadas e multidimensionais, distribuídas em dois amplos gêneros: prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica em sentido estrito.

Esta diversidade, inclusive material, entre as empresas estatais tornaria insuficiente e inadequada uma norma única, que regulasse de modo pormenorizado o regime de contratações a elas aplicável.

Dai a solução jurídica adotada pela Lei, de exigir que cada uma das empresas estatais nacionais edite regulamento interno, adaptado às suas particularidades e especificidades – consoante regra prevista no art. 40.

A exigência de edição de regulamento interno próprio traz como, consequência para a empresa estatal, a possibilidade de certa margem de inovação, ajustada à peculiar atividade econômica que exerce e ao peculiar ramo de mercado em que atua.

Diversos temas jurídicos e técnicos podem ser objeto do regulamento interno próprio, como: I - glossário de expressões técnicas; II - cadastro de fornecedores; III - minutas-padrão de editais e contratos; IV - procedimentos de licitação e contratação direta; V - tramitação de recursos; VI - formalização de contratos; VII - gestão e fiscalização de contratos; VIII - aplicação de penalidades; IX - recebimento do objeto do contrato. Dentre os temas relacionados a procedimentos de licitação e contratação direta, está o sistema de registro de preços.

O objeto deste texto é avaliar os limites e as possibilidades de regulamentação de temas jurídicos e técnicos por intermédio do regulamento interno da empresa estatal.

2. NATUREZA JURÍDICA DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA EMPRESA PÚBLICA E DA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

O RILC é um ato normativo interno, infralegal, geral e abstrato, editado no exercício da competência regulatória conferida pela Lei nº 13.303/2016 (e, no plano das estatais federais, pelo Decreto nº 8.945/2016). Ele complementa a Lei das Estatais nas matérias que esta delega à regulamentação e vincula internamente a

estatal (autovinculação) e, externamente, os licitantes, contratados e terceiros pelo seu conteúdo, e naquilo que for incorporado aos instrumentos convocatórios.

3. FORÇA NORMATIVA DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

O regulamento interno de licitações e contratos integra o conjunto de ações e normas do sistema de governança corporativa da empresa estatal. Nesta condição, sua aprovação é de competência exclusiva do Conselho de Administração, nos termos do disposto no art. 18 da Lei nº 13.303/16, que estabelece que é competência desta colegiado discutir, aprovar e monitorar decisões envolvendo práticas de governança corporativa, relacionamento com partes interessadas, política de gestão de pessoas e código de conduta dos agentes. Esta competência também deriva da norma contida no art. 146 da Lei nº 6404/76, que fixa que compete ao conselho de administração fixar a orientação geral dos negócios da companhia.

Em razão de sua natureza intrínseca de ato normativo, o regulamento interno obriga todos aqueles que tenham relação ou participação direta ou indireta com os processos de contratação das empresas estatais. É a norma de mais alta hierarquia a tratar do tema das licitações e contratos no âmbito normativo da empresa estatal, e é base fundamental para a edição de normas complementares de menor hierarquia.

4. A PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE EM JUÍZO DE PONDERAÇÃO CONSTITUCIONAL

Convivem no sistema constitucional as normas jurídicas, que, em rasa análise, se distribuem entre regras e princípios. As normas-princípio, expressas ou implícitas, convivem, e devem conviver, em harmonia, sob pressuposto da inexistência de hierarquia entre elas – embora se possa defender algumas tenham especial destaque neste sistema, como por exemplo, a dignidade da pessoa humana. Esta convivência harmônica de princípios constitucionais constitui um desafio aos intérpretes e aos operadores do direito, uma vez que é da natureza do sistema jurídico a existência potencial ou concreta, de conflito entre eles. Tal significa que para resolver casos concretos de conflitos de interesses, por vezes um certo princípio cederá vez a outro em juízo de ponderação valorativa ou axiológica. Um dos princípios em destaque permanente é o da legalidade.

No que diz respeito à criação de direitos e obrigações, a Constituição Federal impõe que dependem de Lei. Esta é uma das principais dimensões do princípio da legalidade. Só a Lei formal tem a aptidão para, de modo legítimo, criar, modificar e extinguir direitos de forma originária – na acepção constitucional “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II).

Há, assim, uma prevalência do princípio da legalidade no que diz respeito ao regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais - inclusive reforçada esta prevalência por conta da regra contida no art. 173, § 1º da Constituição Federal que fixa que 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 licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.

Ponto central é a identificação dos limites para a regulamentação da Lei nº 13.303/16 pela via do regulamento interno da empresa estatal. É certo que a via constitucional para regulamentação em sentido estrito de Lei é a do decreto regulamentador nos termos do disposto no art. 84, IV: “compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Contudo esta não é a única via de regulamentação de leis necessária à sua fiel aplicação

Contudo, é fundamental registrar a existência dos denominados regulamentos em sentido amplo, como bem aponta Clemerson Merlin Cleve: “no Direito Brasileiro, o regulamento, em sentido lato, pode ser definido como qualquer ato normativo (geral e abstrato) emanado dos órgãos da Administração Pública”^[1].

No caso da Lei nº 13.303/16 o legislador expressamente conferiu tal aptidão para o regulamento interno das empresas.

Tal significa que o legislador, com fundamento na Constituição Federal, concedeu autorização legislativa qualificada para que as empresas estatais disponham sobre as matérias relacionadas no art. 40 da Lei nº 13.303/21 em regulamentos internos, adequados à realidade empírica e concreta de cada uma das empresas públicas e sociedades de economia mista. As disposições contidas em regulamentos internos de empresas estatais que versem sobre os temas relacionados no art. 40 da citada Lei não violam o princípio da legalidade, ainda que inovadoras em relação ao conteúdo da Lei nº 13.303/16 e na medida em que não sejam contrárias às disposições legais.

Pela via do regulamento interno, desde que não caracterize conteúdo contra a lei, as empresas estatais podem disciplinar temas relacionados a: I - glossário de expressões técnicas; II - cadastro de fornecedores; III - minutas-padrão de editais e contratos; IV - procedimentos de licitação e contratação direta; V - tramitação de recursos; VI - formalização de contratos; VII - gestão e fiscalização de contratos; VIII - aplicação de penalidades; e IX - recebimento do objeto do contrato. Como já dito antes “este conteúdo pode ser ampliado a depender dos objetivos estratégicos almejados pela organização, principalmente para conter normas relativas ao planejamento da contratação, em especial critérios para identificação precisa da necessidade administrativa, para descrição c objeto da contratação, elaboração de orçamento estimativo, bem com elaboração de termos de referência e de projetos básicos”^[2].

Em outros termos, o regulamento interno de licitações e contratos da empresa estatal poderá dispor, com expressa autorização legal, sobre quaisquer matérias direta ou indiretamente relacionadas aos conteúdos expressados pelo art. 40, de

modo a conferir segurança jurídica e eficiência aos processos de contratação e aos agentes neles envolvidos. Defende-se, repita-se, que esta disciplina indiretamente relacionada a tais matérias poderá contemplar instrumentos jurídicos licitatórios e contratuais inovadores e não previstos expressamente na Lei nº 13.303/21 – desde que, como dito, não sejam contra a lei (se não forem contra a lei as disposições regulamentares pretendidas, muito é permitido, e este potencial normativo pode, e deve, ser explorado pelas empresas estatais).

5. REGULAMENTO INTERNO E DEVER DE EFICIÊNCIA

Um dos princípios que regem a Administração Pública é o princípio da eficiência, conceito jurídico indeterminado, dotado da abertura semântica e teleológica que lhe confere o ordenamento jurídico. Esta indeterminação tende a desaparecer quando da aplicação, em concreto, da norma principiológica. Em outros termos, eficiência é um princípio dotado de concretude e efetividade quando da sua aplicação empírica. Na análise empírica, eficiência é princípio multifacetado e multidimensional. Pode-se referir à eficiência quando um resultado pretendido é alcançado mediante cumprimento de desideratos e propósitos constitucionais de natureza econômica, processual, temporal, envolvendo a sustentabilidade, incluída nesta noção a consideração do ciclo de vida de produto ou serviço. De igual sorte, se pode referir à eficiência na medida da proporcionalidade e da melhor relação custo-benefício.

A eficiência tem especial relação com as empresas estatais que tem tratamento jurídico diferenciado conferido pela Constituição Federal. Há um sentido lógico-jurídico para o tratamento diferenciado atribuído pela Constituição Federal ao regime licitatório e contratual das empresas públicas e das empresas de economia mista em contraste com o regime jurídico de mesmo tema atribuído para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. As empresas estatais são o instrumento jurídico-constitucional para que o Estado explore atividade econômica, sob qualquer de suas duas formas em específico: atividade econômica em sentido estrito ou prestação de serviços públicos, nos exatos termos do também disposto no art. 2º da Lei nº 13.303/21.

Seja sob regime de competição no mercado em que atuam, seja sob regime de prestação de serviços públicos, as empresas estatais tem dever de eficiência, em todas as suas dimensões e facetas – seja para a excelência dos serviços que prestam, seja para garantirem condições de competição no regime de mercado em que atuam.

A obtenção da máxima eficiência possível depende de diversos fatores, de natureza multifacetada, como jurídicos, materiais, entre outros. Um inegável fator de eficiência é a qualidade das contratações que celebram com particulares, indispensáveis ao funcionamento e à própria existência de uma empresa estatal.

E a qualidade das contratações é diretamente proporcional à qualidade das regras que submetem o processo da contratação. Bons regulamentos internos são

elemento indispensável para a obtenção da máxima eficiência dos processos de contratação.

Este dever de eficiência é de responsabilidade originária da alta administração da empresa. Responsabilidade “revela o dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais que lhe são impostas”.^[3] É uma capacidade jurídica, pois, para assumir as consequências da própria conduta. E a conduta omissiva em relação à edição e manutenção de regulamentos internos tecnicamente adequados para a obtenção da máxima eficiência das contratações é responsabilizável pessoalmente se maculada por dolo ou erro grosseiro.

6. REGULAMENTO INTERNO E DEVER DE INOVAÇÃO

Uma das matizes da eficiência é a adoção de instrumentos, técnicas ou tecnologias inovadoras. Inovação é processo pelo qual ocorre a criação de algo novo – serviço, produto, serviço, atividade – ou a implementação de algo já existente, mas que ainda não é utilizado.

Na dicção da Lei nº 10.973/2004, inovação é “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (art. 2º, IV).

Nem toda a inovação é positiva, benéfica ou com potencialidade de produzir resultados benéficos ou mais eficientes, pois é evidente que existem objetos inovadores que podem produzir resultados, qualquer seja a natureza deles, menos benéficos ou mais prejudiciais do que aqueles que vinham sendo utilizados.

Assim, este dever de inovação, corolário do princípio da eficiência, pressupõe a análise prévia do objeto de inovação, para aferir acerca de sua efetiva potencialidade de aumento de ganhos de eficiência.

Nesta medida, se pode referir a um dever de avaliação dos instrumentos, serviços, produtos, sistemas ou congêneres inovadores, para concluir sobre sua efetiva potencialidade de geração de ganhos de eficiência no âmbito das empresas estatais.

Nesta medida, soluções e instrumentos jurídicos inovadores devem ser avaliados criteriosamente e criticamente pelas empresas estatais, e, se reputados adequados sob juízo de ampliação da eficiência, devem ser incorporados aos regulamentos internos de licitações e contratos.

Há, como dito, com natureza constitucional e legal, o dever de inovação por parte da empresa estatal. Neste plano, a inteligência artificial se enquadra na noção

de objeto inovador, que deve ter o uso no mínimo avaliado pela empresa pública e pela sociedade de economia mista.

Parece inegável que o uso de instrumentos e modelos de inteligência artificial amplia a eficiência, a celeridade e a economicidade dos processos de contratação.

Reitere-se que esta constatação tem repercussões jurídicas no plano da responsabilidade por omissão própria. A omissão própria se caracteriza pela falta de adoção de uma determinada conduta que é determinada por Lei ou pela Constituição, quando poderia ser adotada, ou seja, sem que exista causa legítima de justificação para a inação.

Desta feita, caso a excelência e a eficiência no plano das contratações não sejam alcançadas, sob qualquer prisma, em razão da falta de utilização de inteligência artificial, aquele agente da conduta omissiva é passível de responsabilização pessoal, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4657/42.

7. EMPRESAS ESTATAIS E O REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/21

A Lei nº 14.133/21 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: I- os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; e II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Esta Lei expressamente exclui de seu âmbito de incidência as empresas públicas e as sociedades de economia mista, consoante regra prevista no § 1º do art. 1º: “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”.

A Lei Geral de Licitações, portanto, não pode ser aplicada pelas empresas estatais, nem subsidiariamente, nem por analogia, nem por interpretação analógica.

As contratações das empresas estatais se submetem exclusivamente à Lei nº 13.303/16 – salvo naquilo que expressamente ressalvar a Lei nº 14.133/21 – aos seus regulamentos internos e eventual legislação específica a que devam se submeter por expressa previsão legal.

Tal não significa que os dispositivos e instrumentos jurídicos previstos na Lei nº 14.133/21 não possam ser utilizados como referência, para incorporação nos regulamentos internos de cada empresa estatal. Neste sentido, a empresa deve avaliar os dispositivos normativos e as técnicas contratuais e licitatórias previstas na Lei Geral para inserção nos seus específicos regulamentos internos, com as adaptações necessárias e ajustadas à real e efetiva necessidade, e às

particularidades da atuação no mercado específico em que exercem suas atividades econômicas.

8. TÉCNICAS JURÍDICAS LICITATÓRIAS E CONTRATUAIS – ENTRE OUTRAS – QUE PODEM SER INCORPORADAS NOS REGULAMENTOS INTERNOS E AO SISTEMA DE CONTRATAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS

8.1 Credenciamento

Credenciamento é processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados (Lei nº 14.133/21, art. 6º, XLIII).

O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas; II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação; e III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Como regra geral, o preço do futuro contrato é definido pela própria empresa estatal.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu que o credenciamento pode ser implementado nas empresas estatais mesmo sem expressa previsão legal:

É possível a utilização pelas empresas estatais, por analogia, da hipótese de credenciamento prevista no art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021 visando à contratação de serviços de gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação, em substituição à licitação com critério de julgamento pelo menor preço, inviabilizada para esse tipo de contratação a partir da edição da MP 1.108/2021 e do Decreto 10.854/2021. A aplicação direta da Lei 14.133/2021 viola o seu art. 1º, § 1º, sendo recomendável o disciplinamento do uso do credenciamento em regulamento próprio do ente estatal, com fulcro no art. 40, inciso IV, da Lei 13.303/2016. (Acórdão nº 1.008/2025, do Plenário)

Os procedimentos de credenciamento devem ser definidos em regulamento interno, que deverá dispor, e deverá atender às, dentre outras, às seguintes condições: I - a empresa estatal deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados; II - quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda; III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação; e IV – no caso de credenciamento para contratação em mercados fluidos, a empresa deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação.

8.2 Avaliação de desempenho contratual como requisito de habilitação

A Lei nº 14.133/21 prevê que “a atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada” e que esta “anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral (art. 87).

Esta avaliação de desempenho contratual pode ser considerada como requisito de habilitação técnica em licitação. A norma prevista no art. 67 da Lei nº 14.133/21 preceitua que “a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88.

Este critério de avaliação de desempenho contratual prévio como requisito de habilitação pode ser utilizado pelas empresas estatais, como já decidiu o Tribunal de Contas da União:

É possível, para fins de qualificação técnica em licitações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, a utilização de indicadores de avaliação de desempenho de licitantes na execução de contratos anteriores com a entidade promotora do certame, desde que prevista no instrumento convocatório e restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes (art. 58 da Lei 13.303/2016 - Lei das Estatais) (Acórdão nº 1.312/2023, do Plenário)

Para tanto é indispensável que a empresa estatal institua um sistema de avaliação de desempenho contratual prévio para atribuição de notas mediante critérios objetivos. Os que alcançarem a nota mínima de qualidade de desempenho exigida terão direito a um certificado de desempenho contratual que os habilitará na licitação em que for feita tal exigência.

8.3 Adoção de estudo técnico preliminar e mapa de riscos

O estudo técnico preliminar como etapa da fase preparatória da contratação é um excelente e indispensável instrumento de gestão que pode (i) contribuir para mitigar riscos e (ii) ampliar a eficiência da contratação. É documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de

referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. A etapa de elaboração do estudo técnico preliminar é fundamental para uma reflexão sobre a viabilidade da futura contratação, em todas as suas dimensões (orçamentária, financeira, técnica, jurídica, ambiental, entre outras).

O Tribunal de Contas da União já decidiu que as empresas estatais tem dever jurídico de realizar estudos preliminares como requisito de legalidade do processo de contratação: “em licitação realizada por empresa estatal, a ausência de estudo técnico preliminar como suporte ao projeto básico afronta o art. 42, inciso VIII, da Lei 13.303/2016, ainda que se trate de contratação de serviços comuns (Acórdão 925/2022-Plenário).

A gestão dos riscos é indispensável no processo da contratação. Gestão de riscos é processo que envolve a identificação, a avaliação, a adoção de medidas de tratamento e de medidas de contingência em relação aos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação.

É fundamental a implementação de processos e estruturas de gestão de riscos, com aderência às normas específicas que regem esta matéria, para que sejam coletadas informações indispensáveis à elaboração de mapa de riscos – documento que materializa e consolida as informações geradas no processo de gestão de riscos -, essencial para a tomada de decisões estratégicas, como por exemplo, a definição de critérios de matriz de riscos contratuais.

8.4. Sistema de governança de contratações

A governança corporativa é um dos pilares e uma das principais diretrizes da Lei nº 13.303/16. Tal é dedutível das regras legais específicas sobre o tema. A Lei prevê que “o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção” (art. 6º); e também que deverão realizar a divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração (art. 8º, III). Por fim, tem o dever de dar ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o art. 8º, inciso III.

Devem as estatais, ainda, adequar constantemente suas práticas ao Código de Conduta e Integridade e a outras regras de boa prática de governança corporativa (art. 12, II). Dentre as inúmeras práticas de governança corporativa se inserem as práticas de governança das contratações, embora não haja previsão legal expressa deste dever específico, diferentemente do previsto na Lei nº 14.133/21, que expressamente prevê para a alta administração o dever de governança de

contratações: “a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações” (art. 11, parágrafo único).

Governança de contratações é “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégias, diretrizes e controle em prática para avaliar, direcionar e monitorar o processo de contratações, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos na estratégia de longo prazo e detalhados no plano de negócios e promover ambiente íntegro e confiável, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos dispêndios realizados por cada empresa estatal”^[4].

Nos termos do disposto na Resolução CGPAR Nº 45/22, são boas práticas de governança das contratações que devem ser avaliadas pelas empresas estatais:

I - instituição de plano de contratações anual com vistas a:

- a) racionalizar as contratações das empresas estatais e, no que for possível e aplicável, de suas subsidiárias, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;
- b) garantir o alinhamento do processo de contratação à estratégia de longo prazo, ao plano de negócios e a outros instrumentos de governança existentes;
- c) subsidiar a elaboração de orçamentos;
- d) evitar o fracionamento de despesas; e
- e) sinalizar intenções a fornecedores de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade;

II - estabelecimento e manutenção de políticas e diretrizes sobre alçadas e relacionamento com fornecedores;

III - instituição de regulamento interno de licitações e contratos, que deve ser desenvolvido e adaptado de acordo com o contexto de negócio da empresa estatal e promova o uso de metodologia expressamente definida em edital para mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues, segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço;

IV - promoção de mecanismos de gestão de riscos e controles internos voltados para a identificação, avaliação e mitigação de riscos, inclusive de fraude e corrupção, presentes no processo de contratação e em suas atividades relevantes;

V - adoção de medidas de integridade aplicáveis às contratações para prevenir a corrupção, podendo:

- a) instituir programa de integridade, incluindo, entre outros, os procedimentos previstos nos incisos VIII e XIII do art. 57 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;
- b) desenvolver e implementar estratégias e ferramentas de avaliação e gestão de riscos para salvaguardar a integridade em todas as fases do processo de contratação;
- c) instituir e implementar programas permanentes de capacitação voltados para os colaboradores alocados na área de contratações sobre processos de contratação e integridade;
- d) adotar e implementar políticas, regras e procedimentos específicos para que os colaboradores da área de contratações identifiquem, previnam e gerenciem conflitos de interesse; e
- e) criar mecanismos para tratar adequadamente as denúncias relativas ao processo de contratação, adotando, sempre que necessário, as medidas corretivas aplicáveis;

VI - definição de métodos e critérios para priorização de cada contratação;

VII - engajamento nas discussões sobre o plano de contratações anual e seu alinhamento com a estratégia de longo prazo e o plano de negócios;

VIII - motivação das decisões tomadas;

IX - avaliação periódica do processo de contratação visando identificar fragilidades e desvios e promover o devido tratamento para a melhoria contínua das atividades que o integram; e

X - transparência ativa, especialmente em relação ao plano de contratações anual, às decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União quanto à regularidade das contas e à agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas contratações, respeitadas as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, sem prejuízo do atendimento das demais hipóteses legalmente estabelecidas, inclusive daquelas relativas aos casos abrangidos por sigilo.

Defende-se que no plano das empresas estatais este dever jurídico de governança das contratações, de titularidade da alta administração é implícito e dedutível do sistema legal que rege as empresas públicas e as empresas de economia mista. Esta conclusão opera efeitos jurídicos bastante significativos: na hipótese de contratações ineficientes ou antieconômicas, prejudiciais para a empresa estatal, decorrentes de falha de cumprimento deste dever de governança, os integrantes da alta administração poderão responder pessoalmente no caso de conduta dolosa ou maculada por erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei nº 4657/42).

8.5 Sistema de compliance de contratações

Compliance de contratações é sistema integrado pela edição de normas, capacitação e formação de agentes, e implementação de estrutura material destinada ao fomento de boas práticas de integridade e de observação de normas éticas, legais, infralegais e constitucionais, para conduzir as ações administrativas sob eficiente gerenciamento dos riscos envolvidos, seja de que natureza forem, de modo que os objetivos específicos e especiais sejam cumpridos com duração razoável do processo. Trata-se de processo racional, sistema e metódico, voltado para a conformidade com normas jurídicas e éticas, controle, preferencialmente preventivo e orientativo –, e gerenciamento de riscos para assegurar integridade, legitimidade, sustentabilidade, juridicidade e eficiência para as contratações públicas.

Nesta medida, o sistema de *compliance* de contratações tem como finalidade, também, a repressão e prevenção de atos de corrupção, mas não se restringe ou limita a este objetivo. Pode-se dizer que o *compliance* de contratações públicas, em certo sentido, é constituído por *compliance* de integridade, *compliance* ambiental, *compliance* trabalhista, entre outros, na perspectiva de que concentra e aglutina deveres de conformidade e gestão de riscos de natureza multidimensional.

O processo de “due diligence” integra um bom sistema de compliance. “Due diligence, ou diligência prévia, é um processo de investigação e análise detalhada de uma empresa ou negócio antes de uma transação comercial, para avaliar riscos, oportunidades e garantir que a empresa com a qual se pretende relacionar está em conformidade com leis e regulamentos – este processo pode ser bastante importante, por exemplo no caso de contratações diretas. Ainda que não se possa excluir um agente econômico de processo de licitação apenas com base em avaliação de diligência prévia, riscos de integridade podem ser identificados para a adoção de medidas de controle de participação na licitação ou de execução contratual mais efetivas e eficientes, para mitigar ou prevenir tais riscos para a empresa estatal. É dever das empresas estatais instituir sistema de compliance de contratações.

8.6 Sistema de registro de preços

Sistema de registro de preços é o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Lei nº 14.133/21, art. 6º, XLV).

A Lei nº 14.133/21 pode servir de referencia para a revisão de regulamentos internos, especialmente para dispor especialmente sobre: (i) vigência de ata de registro de preços; (ii) revisão, reajuste e repactuação dos preços registrados; (iii) possibilidade renovação de quantitativos quando houver a renovação da vigência da ata; e (iv) possibilidade de uso do registro de preços para contratar obras de engenharia.

8.7 Contrato público para solução inovadora

A Lei Complementar nº 182, que dispõe sobre o marco legal das “startup”, prevê que hipóteses de licitações e os contratos que tenham 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. Estas contratações se efetivam por intermédio do contrato público para solução inovadora, que é contrato de fomento de pesquisa, para buscar soluções para necessidades que não se encontram disponíveis no mercado. O contrato público para solução inovadora envolve risco tecnológico e pode constituir um instrumento de grande valia para certas empresas estatais, a depender da atividade econômica explorada. As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias poderão adotar, no que couber, as disposições desta Lei Complementar, desde que exista previsão no regulamento interno de licitações e contratações.

8.8 Contratações de encomenda tecnológica

Os regulamentos internos das empresas estatais podem dispor sobre contratações de encomenda tecnológica, com fundamento na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e no Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Nos termos do Decreto nº 9283/18 “os órgãos e as entidades da administração pública poderão contratar diretamente ICT pública ou privada, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” (art. 27).

Risco tecnológico é possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação.

Neste caso, a empresa estatal contrata o desenvolvimento de uma solução técnica ou tecnológica sob tal risco, ou seja, o risco de que ao final do prazo contratual nenhuma solução seja definida por conta da execução do contrato – sem que tal implique inexecução ou infração contratual.

8.9 Emarketplace 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”^[5]. A criação de um emarketplade 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 emarketplace 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 emarketplace estatal garante ganhos inegáveis de eficiência, economicidade e celeridade.

8.10 Almoxarifado virtual

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 usuário^[6].

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 web^[7]. 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.

8.11 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 resultados^[8]. Trata-se de ferramenta de inovação indispensável para empresas estatais, que tem aplicação em qualquer das etapas do metaproceto 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 tem 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 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.

[1] Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000,

p. 277.

[2] Lei das Estatais. Comentários ao Regime Jurídico Licitatório e Contratual da Lei nº 13.303/21. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017, p. 37.

[3] DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico. São Paulo: Forense, 28ª ed. 2010, p. 1214.

[4] RESOLUÇÃO CGPAR Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2022, art. 2º, IV.

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

[6] Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/central-de-compras/almoxarifado-virtual-nacional>.

[7] 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.

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

Como citar este texto:

ABDUCH, José Anacleto. Regulamento interno de empresa estatal: limites e possibilidades. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 22 ago. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.