

O PARADOXO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO REGIME DE CONTRATAÇÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS BRASILEIRAS FRENTE AO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL DA COMPETITIVIDADE

THE EFFICIENCY PARADOX: A CRITICAL ANALYSIS OF THE CONTRACTING REGIME OF BRAZILIAN STATE-OWNED ENTERPRISES IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL IMPERATIVE OF COMPETITIVENESS

LA PARADOJA DE LA EFICIENCIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA DE CONTRATACIONES DE LAS EMPRESAS ESTATALES BRASILEÑAS A LA LUZ DEL IMPERATIVO CONSTITUCIONAL DE LA COMPETITIVIDAD

Andre Luiz Viviani de Abreu¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i86.4218

Recibido: 12/01/2026 | Aceptado: 14/01/2026 | Publicación en línea: 26/01/2026.

RESUMO

Este artigo acadêmico-jurídico examina a contradição entre o comando constitucional de competitividade imposto pelo Artigo 173 da Constituição Federal às empresas estatais brasileiras e a permanência de regimes de contratação excessivamente rígidos. Defende-se que, ao atuarem em concorrência direta com o setor privado, as estatais precisam dispor da mesma agilidade, flexibilidade e foco em resultados que caracterizam a iniciativa privada—atributos frequentemente suprimidos por um sistema normativo e cultural ainda pautado pela burocracia tradicional da Lei de Licitações. A análise recai sobre a Lei nº 13.303/2016, destacando que, embora tenha promovido avanços ao permitir regulamentos próprios, seu potencial foi restringido pela repetição de práticas convencionais, reflexo de isomorfismo institucional e aversão ao risco. O estudo propõe uma mudança de paradigma, sugerindo a adoção de modelos contratuais mais modernos e estratégicos, como contratos de performance e *strategic sourcing*, alinhados às melhores práticas do mercado. Ressalta-se que essa atualização não elimina o controle, mas o transforma: do formalismo processual para um controle voltado a resultados, eficiência e geração de valor público, mantendo a necessária fiscalização dos órgãos de controle. Conclui-se que a relevância das estatais exige superar o formalismo em prol de uma gestão contratual estratégica e competitiva.

Palavras-chave: Estatais. Competitividade. Contratação. Gestão Estratégica.

ABSTRACT

This academic-legal article examines the contradiction between the constitutional mandate for competitiveness imposed by Article 173 of the Federal Constitution on Brazilian state-owned

¹Doutorando em Administração Pública, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: andre.viviani@outlook.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-7219-808X>

enterprises and the persistence of overly rigid procurement regimes. It argues that, by competing directly with the private sector, state-owned companies must have the same agility, flexibility, and results-oriented focus that characterize private initiative—attributes often curtailed by a normative and cultural system still governed by the traditional bureaucracy of the Bidding Law. The analysis focuses on Law No. 13,303/2016, highlighting that, although it advanced by allowing for internal regulations, its potential has been limited by the repetition of conventional practices, a result of institutional isomorphism and risk aversion. The study proposes a paradigm shift, suggesting the adoption of more modern and strategic contractual models, such as performance contracts and strategic sourcing, aligned with market best practices. It emphasizes that this update does not eliminate oversight but rather transforms it: from procedural formalism to a results-oriented control focused on efficiency and public value generation, while maintaining the necessary supervision by oversight bodies. It concludes that the relevance of state-owned enterprises requires overcoming formalism in favor of strategic and competitive contract management.

Keywords: State-Owned Enterprises. Competitiveness. Procurement. Strategic Management.

RESUMEN

Este artículo académico-jurídico examina la contradicción entre el mandato constitucional de competitividad impuesto por el artículo 173 de la Constitución Federal a las empresas estatales brasileñas y la permanencia de regímenes de contratación excesivamente rígidos. Se defiende que, al competir directamente con el sector privado, las empresas estatales deben disponer de la misma agilidad, flexibilidad y orientación a los resultados que caracterizan a la iniciativa privada, atributos que a menudo se ven suprimidos por un sistema normativo y cultural aún marcado por la burocracia tradicional de la Ley de Licitaciones. El análisis se centra en la Ley n.º 13.303/2016, destacando que, aunque ha promovido avances al permitir regulaciones propias, su potencial se ha visto restringido por la repetición de prácticas convencionales, reflejo del isomorfismo institucional y la aversión al riesgo. El estudio propone un cambio de paradigma, sugiriendo la adopción de modelos contractuales más modernos y estratégicos, como los contratos de rendimiento y el abastecimiento estratégico, en línea con las mejores prácticas del mercado. Cabe destacar que esta actualización no elimina el control, sino que lo transforma: del formalismo procesal a un control orientado a los resultados, la eficiencia y la generación de valor público, manteniendo la necesaria supervisión de los órganos de control. Se concluye que la relevancia de las empresas estatales exige superar el formalismo en favor de una gestión contractual estratégica y competitiva.

Palabras clave: Empresas Estatales. Competitividad. Contratación. Gestión Estratégica.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A interseção entre a atividade pública e a lógica de mercado configura um dos mais

intrincados desafios da moderna Administração Pública. No Brasil, esse desafio se materializa de forma emblemática na gestão das empresas estatais exploradoras de atividade econômica. Estas empresas habitam um espaço singular, onde a busca pela eficiência, agilidade e lucratividade, inerente à competição privada, colide frontalmente com uma superestrutura de controle estatal historicamente forjada na desconfiança e no formalismo processual. O presente estudo se debruça sobre o epicentro dessa colisão: o regime de licitações e contratos. A premissa fundamental que norteia esta investigação é a de que a submissão das empresas estatais a um regime de contratação burocrático, lento e avesso ao risco não constitui apenas uma desvantagem competitiva, mas representa uma falha sistêmica que obstaculiza o cumprimento de seu mandato constitucional e a maximização do valor público, configurando um paradoxo onde a busca por controle aniquila a eficiência que se pretende proteger.

O cerne da questão reside na interpretação teleológica do Artigo 173 da Constituição Federal de 1988. Ao determinar que as empresas estatais se sujeitariam ao “regime jurídico próprio das empresas privadas”, o constituinte não redigiu uma mera sugestão de isonomia, mas sim um comando imperativo para a sua imersão funcional na ordem econômica da livre concorrência. Tal imersão transcende a simples adoção de estruturas societárias privadas; ela exige a internalização de uma cultura gerencial orientada para resultados, a capacidade de resposta em tempo real às dinâmicas de mercado e, crucialmente, a liberdade para estabelecer relações contratuais de forma estratégica e veloz. Ignorar essa dimensão operacional é esvaziar o preceito constitucional de seu conteúdo axiológico, que é o de assegurar que a intervenção do Estado na economia, quando ocorrer por meio de empresas, se dê de forma competitiva e não predatória, evitando a criação de eficiências artificiais sustentadas por privilégios processuais ou ineficiências toleradas.

Em contraposição a este mandato de agilidade, erigiu-se uma tradição administrativa que pode ser descrita como uma patologia burocrática. Fundamentada em uma interpretação weberiana distorcida, onde a racionalidade-legal é reduzida a um mero formalismo-ritualístico, a cultura de controle no setor público brasileiro passou a valorizar o processo acima do resultado. A Lei de Licitações, embora concebida com o nobre intuito de garantir a isonomia e a probidade, tornou-se o mais acabado símbolo dessa patologia ao ser aplicada indiscriminadamente às empresas estatais. Seus ritos, prazos e formalidades, desenhados para a realidade estática da Administração Direta, converteram-se em verdadeiras amarras, gerando um custo de transação proibitivo e promovendo uma cultura de aversão à inovação e ao risco calculado, indispensáveis

à sobrevivência em qualquer mercado competitivo.

O ponto focal deste trabalho, portanto, é propor uma ruptura paradigmática. Argumenta-se que a solução para o paradoxo da eficiência não reside em uma desregulamentação irresponsável, mas em uma regulação inteligente. Essa nova abordagem envolve a transição de um modelo de controle *ex-ante*, focado na conformidade de procedimentos, para um sistema de governança e *accountability ex-post*, focado na mensuração de resultados, na análise da economicidade estratégica e na robustez da gestão de riscos. Trata-se de traçar um novo pacto de confiança entre o Estado (como acionista), os gestores das empresas estatais (como agentes) e a sociedade (como beneficiária final), onde a autonomia gerencial é concedida em troca de transparência radical e responsabilização efetiva pelos resultados alcançados, e não pela mera observância de rituais processuais.

Para estabelecer bases a esta proposta, o artigo mobilizará um arcabouço teórico multidisciplinar através de revisão bibliográfica. Da Nova Economia Institucional, serão extraídos os conceitos de custos de transação (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1985) para diagnosticar a ineficiência do modelo atual. Da Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976), será utilizada a análise da relação principal-agente para explicar o desalinhamento de incentivos entre o Estado e os gestores públicos. A Teoria da Escolha Pública (BUCHANAN; TULLOCK, 1962) iluminará como a complexidade regulatória pode gerar oportunidades para a captura e o *rent-seeking*. Por fim, a Teoria do Isomorfismo Institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983) será fundamental para explicar por que as reformas, como a da Lei nº 13.303/2016, enfrentam uma inércia cultural e estrutural tão poderosa.

A estrutura argumentativa seguirá uma progressão lógica. Inicia-se com a análise aprofundada da antinomia entre o mandato constitucional e a realidade imposta pela cultura burocrática de controle. Em seguida, realiza-se uma autópsia crítica da Lei nº 13.303/2016, demonstrando como, apesar de seus avanços textuais, ela foi em grande parte neutralizada pelas forças do isomorfismo institucional. A seção subsequente é propositiva, delineando os pilares do novo paradigma de contratação estratégica e de controle por resultados. Por fim, a conclusão sintetiza os argumentos, reforça a urgência da mudança e aponta para as implicações desta agenda de reforma para o futuro do desenvolvimento econômico e da governança pública no Brasil, oferecendo uma contribuição que se espera ser seminal para o campo das contratações públicas.

O REGIME JURÍDICO HÍBRIDO DAS EMPRESAS PÚBLICAS: ENTRE A INTENÇÃO DE AGILIDADE E A REALIDADE BUROCRÁTICA

O legislador constituinte, ao estruturar o modelo econômico brasileiro, estabeleceu uma hierarquia clara de prioridades: atribuiu à iniciativa privada a exploração direta de atividades econômicas, relegando ao Estado essa hipótese somente quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Essa escolha não foi casual, mas refletiu uma compreensão sofisticada sobre a eficiência dos mecanismos de mercado e a necessidade de limitar a intervenção estatal ao estritamente essencial. Dentro desse contexto constitucional, foi determinada a criação de um estatuto jurídico específico para as empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviços. O objetivo era claro: atribuir contornos necessários ao limiar entre o público e o privado, para fins da coexistência harmônica em um campo elementarmente privado.

Nesse cenário constitucional, foram definidos critérios rigorosos de existência e atuação na intervenção da atividade econômica tipicamente privada, a serem previstas e reguladas pelo estatuto próprio. Esses critérios abrangem desde a definição de sua função social e formas de fiscalização até a sujeição ao regime próprio das empresas privadas, especialmente no que tange aos direitos e obrigações civis, comerciais e tributários. Inclui-se também a regulamentação da licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública, bem como a constituição e funcionamento do conselho de administração, mandatos e avaliação de desempenho, e a responsabilidade dos administradores. Esse arcabouço normativo revela a complexidade inerente à tarefa de conciliar a natureza pública dessas entidades com sua necessária atuação competitiva no mercado.

Esse novo propósito de empresa pública surgiu numa tentativa deliberada de atribuir ao Estado instrumentos mais ágeis de ação, partindo do pressuposto de que as pessoas jurídicas de direito público possuíam amarras que impediriam uma atuação eficiente, onde a inovação e o dinamismo do mercado exigem um desempenho célere e adaptável (ARAGÃO, 2018, p. 134). A constatação era evidente: a máquina pública tradicional, com seus ritos burocráticos e sua cultura de aversão ao risco (muito mais por conta da atuação dos órgãos de controle), mostrava-se inadequada para competir em mercados dinâmicos, onde a velocidade de resposta e a capacidade de inovação são fatores determinantes de sucesso. A criação das empresas estatais representava,

portanto, uma tentativa de hibridização institucional, buscando combinar a legitimidade e os recursos do Estado com a eficiência e a agilidade do setor privado.

É evidente que, na criação dessas empresas, há uma mescla complexa de direito privado e direito público, uma vez que em sua concepção se utiliza de preceitos do direito administrativo com determinação de sua criação por meio de atividade legislativa, como também a integralização de capital público pela União, Estados ou Municípios. Mas se incumbiu o legislador, de forma visionária, no campo econômico concorrencial, utilizar a regra de direito privado, permeado de princípios basilares da administração pública. Essa escolha reflete uma compreensão sofisticada de que a eficiência empresarial não é incompatível com a probidade pública, mas que, pelo contrário, a verdadeira *accountability* pública deve ser medida pelos resultados alcançados, e não apenas pela conformidade processual.

Essa intrincada permeabilidade do direito privado e do direito público evidencia as diversas formas do direito privado adentrar ao público e vice-versa, seja com o direito privado emprestando seus valores ao direito público, ora deixando de usar suas relações jurídicas para se conectar às faculdades e obrigações públicas, em um sistema de apoio e complemento (NAPOLITANO, 2003, p. 53). Na fluidez dos direitos público e privado no regime jurídico da empresa pública, é perceptível que ao se imbricarem na atuação empresarial econômica, não têm o condão de exclusividade de um ou de outro, atuando em um verdadeiro sistema de freios e contrapesos de forma complementar, para atuar sem as vestes públicas, mas sem se distanciar dos princípios que regem a atuação pública. Essa dualidade, longe de ser uma contradição, representa a essência do modelo: a busca por uma síntese superior que combine o melhor de ambos os mundos.

Nessa dualidade do direito, cujo resultado esperado é uma empresa com segurança decisória estatal, livre de influências que não sejam puramente estratégica e mercadológica, atrelada à celeridade e dinamicidade das contratações típicas das empresas privadas, sedimentaram-se regras de *compliance* e administrativas, de gestão de pessoas e de parâmetros estatutários para a atuação mercadológica de eficiência.

Porém, na contramão dessa lógica, tratou-se como regra geral em lei ordinária regulamentadora, e sem recortes específicos, a licitação como padrão de contratação, com ressalvas, quando ao melhor sentir, deveria ser o inverso. Esse paradoxo revela uma falha fundamental na implementação do modelo: enquanto se buscava agilidade e competitividade, mantinha-se o instrumento mais lento e burocrático como regra geral para as contratações.

Dentro desse escopo legal, foram desenvolvidos entendimentos que estabelecem a variabilidade do regime jurídico, ora pendendo para o privado, ora para o público, que não é objeto deste estudo, focado nas estatais independentes financeiramente e exercendo atividade competitiva fora do serviço público, onde mais elementos de direito privado terão em seu regime jurídico e menos elementos de direito privado serão influenciados pelo direito público (ARAGÃO, 2018, p. 196). O cerne da atividade intelectual gravita em torno do que previu o legislador constitucional, o que foi desdobrado pelo legislador ordinário no Estatuto das Empresas Públicas, no qual previu a possibilidade de edição de manual próprio de contratação pelas estatais, e como foi administrada essa liberdade de firmar regras próprias de contratação pelas estatais. Conforme Sundfeld e Rosilho (2020, p. 103), é imperativo que se reconheça o caráter especial das empresas públicas em mercados competitivos, permitindo a aplicação de um regime diferenciado de atuação nas atividades que integram diretamente sua função social e econômica.

A IMPLEMENTAÇÃO PRÁTICA DA AUTONOMIA REGULAMENTAR: UMA ANÁLISE DOS REGULAMENTOS DE CONTRATAÇÃO DAS ESTATAIS

A Lei das Estatais, visando regular a atividade das empresas públicas, trouxe hipóteses genéricas de dispensa de licitação, viabilizando a contratação direta por empresas públicas, com o objetivo de garantir sua competitividade ao utilizar os mesmos meios dos quais as empresas privadas se valem para a atuação no mercado concorrencial. Nesse sentido, com espectro amplo, traz em seu corpo a previsão de dispensa de licitação na comercialização, prestação ou execução de forma direta de produtos e serviços ou obras especificamente relacionadas com seus respectivos objetos sociais. Essa abertura legislativa representava uma oportunidade histórica para que as estatais pudessem, finalmente, alinhar suas práticas de contratação com as exigências de um mercado competitivo, abandonando a rigidez processual que há décadas as colocava em desvantagem frente aos concorrentes privados.

No esteio da adequação específica, notadamente no que se refere à aderência das contratações diretas à natureza do objeto social das empresas, o artigo 40 traz o dever das empresas públicas e sociedades de economia mista de publicar e manter atualizado o regulamento interno de licitações e contratos, que esteja em consonância com as premissas legais estabelecidas. Esse regulamento deve considerar especialmente a necessidade de previsão do

glossário de expressões técnicas; cadastro de fornecedores; minutas-padrão de editais e contratos; procedimentos de licitação e contratação direta; tramitação de recursos; formalização de contratos; gestão e fiscalização de contratos; aplicação de penalidades; e recebimento do objeto do contrato. A lei, portanto, não apenas concedeu autonomia, mas estabeleceu um roteiro detalhado para que essa autonomia fosse exercida de forma estruturada e transparente.

Conquanto se imprima maior rigor às contratações públicas, mesmo no cenário concorrencial, a exigência do cumprimento de princípios da administração pública não seria capaz de inviabilizar a atividade, é o mínimo que se espera de contratações éticas seguir tais premissas. Levando em conta essas premissas, são as próprias empresas quem competem definir as regras de suas contratações conforme a sua atuação mercadológica, sedimentando no seu Regulamento de Licitações e Contratos, documento este que tem o condão de aliar a dinamicidade e a transparência. A expectativa era de que cada empresa, conhecendo intimamente suas necessidades e desafios específicos, pudesse criar um arcabouço normativo interno que fosse simultaneamente ágil e íntegro, eficiente e transparente.

Para entender como foi utilizado esse mecanismo pelas estatais, foram colhidos alguns elementos de contratação que dão o mote da celeridade para acompanhamento do dinâmico mercado concorrencial, para se extrair a definição do escopo das contratações diretas.

Em um cenário de identidade de objetos, preferiu-se as instituições financeiras para comparação do tratamento das contratações em regulamento próprio. A escolha do setor financeiro como objeto de análise é particularmente relevante, pois essas instituições operam em um dos mercados mais competitivos e dinâmicos da economia, em especial pela entrada das *fintechs* (*financial technology*), onde a velocidade de resposta e a capacidade de inovação são fatores críticos de sucesso. Se algum setor deveria ter aproveitado plenamente a autonomia concedida pela Lei das Estatais, seria precisamente este.

A título de demonstração e percepção do vanguardismo, ou não, da elaboração dos regulamentos próprios de licitações e contratos, traz-se algumas mostras que servem de base para balizar o desencadeamento das ideias para uma novel revolução para esse setor.

No Brasil, desconsiderando os bancos de fomento, tem-se 04 (quatro) bancos públicos federais, que incluem Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste (BNB). Além destes, existem outros 05 (cinco) bancos públicos estaduais como o Banco do Estado do Pará (Banpará), Banco de Brasília (BRB), o Banestes (Banco do Estado do Espírito Santo), o Banese (Banco do Estado de Sergipe) e o

Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul).

A Lei nº 13.303/2016 representa um marco ao conferir às empresas estatais maior autonomia para adequar seus procedimentos de contratação às suas realidades de mercado, que muitas vezes exigem agilidade e inovação incompatíveis com o modelo tradicional de licitação.

De uma leitura dos regulamentos analisados sobre o que os bancos públicos têm utilizado quanto à liberdade trazida pela Lei das Estatais de forma eficaz, especialmente ao admitir diversas possibilidades de contratação que desapegue do procedimento licitatório tradicional, encontrou-se 06 (seis) avanços pulverizados entre as instituições financeiras:

1. Contratação de Encomenda Tecnológica (Banrisul, BRB): Essa é uma das inovações mais significativas, permitindo a contratação de soluções inovadoras com risco tecnológico, essencial para bancos que buscam modernização constante e diferenciação no mercado. O BRB se destaca por aplicar o Marco Legal das Startups, dispensando requisitos e garantias para empresas que naturalmente possuem um perfil de risco e agilidade diferentes das empresas consolidadas.
2. Credenciamento em Mercados Fluidos (Banrisul, BASA, BANESE): A capacidade de usar o credenciamento para mercados onde a flutuação de valores e a multiplicidade de fornecedores tornam a licitação formal impraticável (e.g., transporte, hospedagem, advogados) é um uso inteligente da flexibilidade da lei. A pré-qualificação permanente para advogados (BASA) e o Banese prevê o credenciamento como sistemática de contratação direta por inexigibilidade.
3. Definição de Oportunidades de Negócio e Atividade Finalística (BNB, BASA, BB CAIXA, BANESE): O BNB, o Banese, o BB e a CAIXA explicitam que suas atividades finalísticas e operações de mercado (parcerias, M&A, operações no mercado de capitais) podem ser contratadas sem licitação, reconhecendo a natureza específica e estratégica dessas operações, onde a competição por preço não é o critério principal. O BASA também se refere ao sigilo em M&A, alinhando-se a essa perspectiva.
4. Alienação de Ativos (BASA, CAIXA): A regulação detalhada da alienação de ativos, incluindo a possibilidade de sigilo em etapas (BASA) e a aplicação a imóveis de execução de ônus real (CAIXA), demonstra uma adaptação da Lei para a gestão de portfólio dos bancos, onde processos ágeis e estratégicos são cruciais.
5. Serviços Técnicos Especializados e Fornecedor Exclusivo (BANESE): O Banese, como outros bancos, utiliza a inexigibilidade para a contratação de serviços técnicos de notória

especialização e para fornecedores exclusivos, garantindo a expertise necessária em áreas específicas.

6. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) (BASA, BNB, BB, BANPARÁ, BRB, BANESE): Embora seja um procedimento auxiliar, o PMI é uma forma de diálogo com o mercado que permite aos bancos obterem projetos e estudos técnicos para subsidiar futuras contratações, seja por licitação ou dispensa/inexigibilidade. Isso melhora a qualidade do planejamento e a adequação das soluções.

A eficácia dos regulamentos reside na capacidade de cada banco de balancear a observância dos princípios da Lei nº 13.303/2016 com a criação de mecanismos que permitem a agilidade, a inovação e a resposta às demandas de um mercado financeiro dinâmico. O Banrisul, o BRB e o Banese parecem ser os mais assertivos no uso da liberdade para criar formas de contratação inovadoras, especialmente no campo da tecnologia e na exploração das flexibilidades da dispensa e inexigibilidade.

A existência de Plano Anual de Contratações (PAC) (Banrisul) e Estudo Técnico Preliminar (ETP) (BASA) são exemplos de como a liberdade da lei é utilizada para fortalecer o planejamento, garantindo que as contratações, mesmo as diretas, sejam precedidas de uma análise sólida e justificada.

Considerando que esse estudo é feito baseado no que é encontrado como ferramentas disponíveis para o enfrentamento do mercado concorrencial, é importante para uma análise futura mais aprofundada do quanto essas ferramentas são utilizadas na prática.

Em síntese, os regulamentos demonstram uma compreensão de que a competição no setor financeiro exige mais do que a mera aplicação de regras de licitação; requer mecanismos que permitam a contratação estratégica, o fomento à inovação e a resposta ágil às exigências do mercado, mantendo a integridade e a transparência como pilares, mas fica o sentimento que as inovações na forma de contratação céleres e efetivas foi estreita e poderia ter avançado mais, permitindo a efetividade da concorrência dos bancos estatais com seus pares privados.

O MANDATO CONSTITUCIONAL DE COMPETITIVIDADE E A CAMISA DE FORÇA BUROCRÁTICA

A profundidade do Artigo 173 da Constituição Federal transcende uma simples diretriz de direito administrativo ou comercial; ele representa a outorga de uma “cidadania econômica”

plena às empresas estatais que atuam em regime de concorrência. A expressão “sujeitar-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas” é um comando constitucional para uma isomorfia operacional e estratégica, e não apenas formal. Isso implica que a avaliação de desempenho de uma estatal competidora não pode se dar pelos mesmos critérios de uma repartição pública. Seu sucesso ou fracasso deve ser medido por indicadores de mercado: *market share*, rentabilidade, inovação, satisfação do cliente e, fundamentalmente, agilidade.

A contratação, nesse contexto, deixa de ser um mero procedimento administrativo para se tornar uma função estratégica vital, o principal instrumento pelo qual a empresa adquire insumos, tecnologia e desenvolve talentos para competir. A persistência de um regime de contratação público tradicional equivale, portanto, a enviar um atleta para uma maratona com os pés acorrentados, violando a premissa de paridade de armas que fundamenta o princípio da livre concorrência.

A aplicação da Lei de Licitações a este ambiente empresarial pode ser rigorosamente analisada sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. Esta teoria postula que as organizações buscam estruturas de governança que minimizem os custos de transacionar no mercado. O regime licitatório tradicional, contudo, opera na direção diametralmente oposta: ele maximiza exponencialmente esses custos. Os custos de busca e informação são elevados pela necessidade de prospecções formais e publicações em diários oficiais. Os custos de negociação e contratação são inflados por rituais complexos, exigências documentais excessivas e prazos legais inflexíveis. Finalmente, os custos de monitoramento e execução são potencializados pela rigidez dos contratos, que dificultam a adaptação a contingências e geram um ambiente de litígio em vez de colaboração. Essa tensão processual não é apenas um inconveniente; ela se traduz em perdas financeiras diretas – através de preços mais altos embutidos pelos fornecedores para compensar o risco e a burocracia – e em custos de oportunidade imensuráveis, como a incapacidade de aproveitar uma janela de mercado ou de adotar uma tecnologia disruptiva antes dos concorrentes.

A distorção mais gerada por esse modelo é o dogma do menor preço. Este critério, aparentemente objetivo e republicano, revela-se, sob uma análise econômica mais sofisticada, uma situação perigosa de ineficiência. Ao desconsiderar atributos não monetários essenciais como qualidade, durabilidade, suporte pós-venda, compatibilidade tecnológica e o custo total de propriedade (*Total Cost of Ownership* - TCO), o critério do menor preço frequentemente leva à seleção de propostas que são mais baratas na aquisição, mas exponencialmente mais caras ao longo de seu ciclo de vida. Ele incentiva um comportamento adverso por parte dos fornecedores,

que são compelidos a reduzir a qualidade para atingir o preço mínimo, e fomenta uma cultura de aditivos contratuais e pleitos de reequilíbrio, transformando a execução do contrato em um campo de batalha.

Para uma empresa que depende de tecnologia de ponta, de insumos de alta performance ou de serviços especializados, a incapacidade de contratar com base no “melhor valor” (*best value for money*) é um golpe fatal em sua capacidade de inovar e competir.

Sob a perspectiva da Teoria da Agência, a camisa de força burocrática cria um desalinhamento de incentivos fundamental. O Estado, na figura de acionista (o Principal), deseja que os gestores da estatal (os Agentes) maximizem o valor da empresa. No entanto, o arcabouço de controle, com seu foco punitivista sobre o erro processual, incentiva o gestor a um comportamento de minimização de risco pessoal em detrimento da maximização do valor empresarial. O agente público racional, diante da escolha entre uma decisão inovadora e potencialmente muito lucrativa, mas processualmente complexa e de difícil justificação, e uma decisão medíocre, mas que segue à risca o manual de procedimentos, optará invariavelmente pela segunda. Ocorre um “deslocamento de metas” (*goal displacement*), onde o objetivo do gestor deixa de ser o sucesso da empresa e passa a ser a construção de um escudo de conformidade processual para se proteger de futuras auditorias e sanções.

Adicionalmente, a Teoria da Escolha Pública oferece uma lente crítica para compreender como a complexidade do sistema licitatório, longe de garantir a probidade, pode se tornar um terreno fértil para o *rent-seeking* (obtenção de benefícios através de influência política). A rigidez e a profusão de regras criam barreiras de entrada que afastam empresas pequenas e inovadoras, favorecendo grandes corporações que possuem departamentos jurídicos robustos, especializados em trabalhar as complexidades do edital. Essa mesma complexidade permite que grupos de interesse influenciem a redação dos termos de referência para favorecer seus produtos, valendo-se por vezes do próprio judiciário, ou que cartéis se formem para dividir o mercado, pois a estrutura formal e previsível do processo licitatório facilita a coordenação entre os concorrentes e o monitoramento de desvios. Paradoxalmente, um sistema criado para promover a competição e evitar o conluio pode acabar por gerar o efeito oposto, criando um mercado cativo para poucos e aumentando os custos para a empresa estatal e, em última análise, para a sociedade.

Em síntese, a submissão das empresas estatais à lógica da licitação e à cultura burocrática que a sustenta não representa apenas um obstáculo à eficiência; é um erro de diagnóstico fundamental sobre a natureza da atividade empresarial. Ela impõe um modelo mental de

administração pública estática a organizações que precisam ser dinâmicas, gera custos de transação que erodem a competitividade, promove a seleção de propostas economicamente irracionais, desalinha os incentivos dos gestores e cria vulnerabilidades à captura por interesses privados.

A camisa de força burocrática, portanto, não apenas impede as estatais de vencer a corrida do mercado; ela as impede de sequer competir em condições de igualdade, tornando a determinação do Artigo 173 letra morta.

A LEI DAS ESTATAIS (LEI Nº 13.303/2016): UMA OPORTUNIDADE DE MODERNIZAÇÃO PARCIALMENTE FRUSTRADA

A Lei nº 13.303/2016 surgiu como a mais significativa tentativa legislativa de resolver a quadratura do círculo da governança das estatais. Seu texto é notavelmente sofisticado, incorporando um léxico e conceitos até então alheios à tradição do direito administrativo brasileiro, como governança corporativa, gestão de riscos, *compliance*, matriz de responsabilidades e planos de negócios anuais. No que tange às contratações, sua maior virtude foi a de romper com a uniformidade imposta pelas regras licitatórias, conferindo às empresas a autonomia para elaborar seus próprios regulamentos. A intenção do legislador era clara: dotar cada estatal de um arsenal de procedimentos contratuais adaptados às especificidades de seu setor de atuação, permitindo desde compras simplificadas e ágeis para itens de baixo valor até negociações complexas e estratégicas para grandes projetos de investimento.

A lei, em sua concepção, foi um convite à inovação gerencial, uma porta aberta para que as estatais pudessem finalmente alinhar suas práticas estratégicas de aquisição de bens ou serviços (*procurement*) com as melhores práticas do mercado global.

Entretanto, a implementação da lei encontrou um obstáculo relevante e subestimado: a força da inércia institucional. A Teoria do Isomorfismo Institucional, de DiMaggio e Powell (1983), oferece um arcabouço explicativo significativo para compreender por que, diante da incerteza gerada pela nova norma, as organizações tenderam a convergir para modelos surpreendentemente similares entre si e, mais ainda, similares ao antigo regime que se pretendia superar.

A autonomia concedida pela lei transformou-se, na prática, em um desafio paralisante. Em vez de se lançarem à criação de modelos disruptivos, a maioria das estatais, ao redigir seus

regulamentos internos de licitação, optou por um caminho conservador, produzindo documentos que, em essência, eram versões revisitadas da Lei de Licitações, mantendo a estrutura de modalidades, os ritos sequenciais e uma pletora de exigências formais. O resultado foi a emergência de um isomorfismo burocrático, onde a mudança foi mais textual do que substancial.

Este fenômeno pode ser decomposto em três forças isomórficas que atuaram sinergicamente. A primeira, e talvez mais significativa, foi o isomorfismo coercitivo. Este emana da pressão exercida por outras organizações das quais a empresa depende, notadamente os órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União (TCU) e as controladorias, com seu histórico de fiscalização focada na conformidade processual, representavam uma fonte de poder e incerteza. O receio de que procedimentos inovadores e mais flexíveis fossem interpretados como fuga à licitação ou restrição à competitividade levou as estatais a adotarem uma postura defensiva, projetando regulamentos que fossem facilmente defensáveis sob a ótica do controle tradicional. A coerção não é explícita, mas a percepção do risco de sanção suficiente para moldar o comportamento das organizações em direção à conformidade com o padrão já conhecido e aceito pelos auditores.

A segunda força foi o isomorfismo mimético. A incerteza é um poderoso motor para a imitação. Diante do desafio de criar um regulamento de licitações do zero, a resposta mais racional para muitas empresas foi observar o que as outras, especialmente as maiores e mais visíveis, estavam fazendo. Esse processo de mimetismo levou à rápida disseminação de um modelo padrão de regulamento, que, por sua vez, havia sido elaborado sob a influência da mesma lógica conservadora e defensiva. Uma vez que uma grande estatal publicava seu regulamento, este se tornava um *benchmark* para as demais, criando um efeito cascata que solidificou um padrão excessivamente burocrático em todo o setor. A imitação serviu como um mecanismo de redução de risco e de legitimação: se todos estão fazendo assim, não podemos estar completamente errados.

Por fim, o isomorfismo normativo, derivado da profissionalização, consolidou essa tendência. Os gestores e técnicos compõem os quadros das estatais foram moldados e socializados profissionalmente por décadas sob o paradigma da Lei de Licitações. Seus conceitos, sua linguagem e sua lógica de raciocínio estavam adaptados em sua prática diária. Ao serem incumbidos de aplicar a nova lei, era natural que a interpretassem através das lentes do conhecimento pré-existente. Compreensível que a base conceitual disponível era a do direito administrativo tradicional. Assim, noções como negociação competitiva ou contratação

estratégica foram frequentemente traduzidas e implementadas de forma a se assemelharem a uma dispensa de licitação ou a uma concorrência com mais etapas, em vez de serem concebidas como processos gerenciais fundamentalmente distintos. A cultura profissional, possivelmente, atuou como um filtro que limitou o potencial transformador da nova legislação.

A análise dos regulamentos de licitações e contratos das instituições financeiras estatais, à luz da Lei nº 13.303/2016, revela um cenário mais complexo e com mais nuances do que a percepção inicial de uma autonomia subutilizada sugere. Embora a replicação dos preceitos da Lei das Estatais seja uma base comum, a investigação detalhada de cada regulamento desvenda esforços de inovação e adaptação às realidades e diretrizes de governança de cada entidade, afastando a ideia de uma mera limitação às hipóteses legais ou uma inovação restrita.

O regulamento de licitações e contratos cunhado pelo Banrisul o posiciona como uma das instituições bem ativa na introdução de inovações e detalhamentos. O banco gaúcho demonstrou uma abordagem proativa ao incorporar, por exemplo, Vetores de Interpretação Ampliados para alinhar contratações à sua função social e às melhores práticas de governança. Introduziu, também, a implementação do Plano Anual de Contratações (PAC) a partir de 2023, o Credenciamento em Mercados Fluidos (inclusive com uso de e-marketplace) e a Contratação de Encomenda Tecnológica para soluções inovadoras. Destacam-se também a adoção da Métrica URSTB para TIC, a Sustentabilidade Detalhada com critérios específicos e o Saneamento de Vícios em Propostas, evidenciando um compromisso com a modernização e eficiência que vai muito além da simples replicação legal, mas sem conseguir se afastar, efetivamente, das amarras das regras licitatórias.

De forma similar, o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco do Brasil (BB) trouxeram algumas inovações. O BNB, por exemplo, ampliou os princípios ao buscar a maior vantagem competitiva considerando benefícios econômicos, sociais e ambientais, e ao parcelar o objeto para ampliar a participação de licitantes. Além disso, ele explicitou a Definição de Oportunidades de Negócio que justificam a contratação direta e detalhou os Critérios de Desempate para MPEs, iniciativas que visam maior eficiência e inclusão, mas novamente, aderindo aos preceitos licitatórios e não de contratos especiais em um mercado ágil. O Banco do Brasil, por sua vez, demonstrou um forte foco em governança e gestão de riscos, adicionando novos princípios como ética e integridade, e de combate à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Suas inovações incluem ainda a Avaliação de Risco de Fornecedores (Due Diligence), a utilização de Métricas de Desempenho de Fornecedores e a previsão de Requisitos de Sustentabilidade

Ampliados, mostrando um avanço significativo na qualificação de sua cadeia de suprimentos e aderência a padrões internacionais de *compliance*.

Outro exemplo é Caixa Econômica Federal, integrante do grupo de instituições financeiras que buscaram a inovação ao incluir as oportunidades de negócio, assim como o BB, BNB, BANESE e BANPARÁ, prevendo a inaplicabilidade das regras de licitação para a comercialização de produtos e serviços relacionados ao objeto social, vinculada a essas oportunidades. Porém, adicionalmente, a Caixa introduziu a Licitação CAIXA, uma modalidade própria que permite combinar modos de disputa e critérios de julgamento, com sigilo do valor estimado da contratação, o que representa uma flexibilização e adaptação significativa da Lei nº 13.303/2016, as quais devem ser investigados na prática pois não consta uma regulação de sua utilização no regulamento.

Em suma, a análise dos regulamentos revela que, apesar da inevitável influência das forças isomórficas, as instituições financeiras estatais utilizaram a autonomia conferida pela Lei nº 13.303/2016 para ir além da mera replicação. Elas introduziram uma série de mecanismos inovadores e detalhamentos, especialmente nas áreas de governança, sustentabilidade, tecnologia, gestão de riscos e processos de contratação, personalizando a aplicação da lei de forma a atender às suas realidades institucionais e estratégicas. Entretanto, muitas dessas inovações não visam afastar o processo licitatório, mas sim torná-lo mais robusto, eficiente, transparente e alinhado com as melhores práticas de governança e sustentabilidade.

Conclui-se, portanto, que a Lei das Estatais, apesar de seu potencial teórico, representou uma modernização frustrada em sua dimensão prática. Essa legislação representou um avanço normativo relevante, mas não foi suficiente para transformar, de maneira substancial, as práticas e estruturas subjacentes das empresas estatais. As forças combinadas do isomorfismo coercitivo (medo do controle), mimético (imitação como resposta à incerteza) e normativo (inércia da cultura profissional) conspiraram para neutralizar a autonomia concedida. O resultado foi a persistência de uma cultura de contratação que continua a priorizar a segurança processual em detrimento da eficiência estratégica, mantendo as empresas estatais em uma desvantagem competitiva crônica e demonstrando que a mudança legal, por si só, é insuficiente para promover uma transformação institucional profunda sem um esforço consciente para alterar também a cultura e os incentivos que moldam o comportamento organizacional.

POR UM NOVO PARADIGMA DE CONTRATAÇÃO: CONCILIANDO AGILIDADE GERENCIAL E CONTROLE ESTATAL

A superação do impasse atual requer o abandono da falsa dicotomia entre agilidade e controle. A proposição central para um novo paradigma é que um sistema de governança mais inteligente pode, simultaneamente, aumentar a agilidade gerencial e a efetividade do controle público. Isso demanda uma transição fundamental na filosofia de controle: da auditoria de conformidade processual *ex-ante* para a auditoria de performance e de governança de riscos *ex-post*. O foco do escrutínio público e dos órgãos de controle deve se deslocar da verificação de carimbos e formalidades para a análise da racionalidade econômica e da integridade do processo decisório que levou à contratação. A pergunta-chave deixa de ser: O procedimento seguiu todos os passos do regulamento?; para se tornar: A decisão de contratar este fornecedor, por este preço e nestas condições, foi a que melhor serviu ao interesse estratégico da empresa, com base em uma análise de risco robusta e em um processo decisório transparente e documentado?

Esta mudança de paradigma não representa uma diminuição do controle, mas sua sofisticação e aprimoramento.

No coração deste novo paradigma operacional está a adoção de metodologias de *Strategic Sourcing* e Gestão por Categorias (*Category Management*). Estas não são meras técnicas, mas filosofias de gestão que redefinem o *procurement* como uma função central de criação de valor. O *Strategic Sourcing* implica uma análise profunda e contínua do mercado fornecedor, o desenvolvimento de estratégias de compra diferenciadas para cada categoria de gasto, e a gestão ativa do relacionamento com fornecedores (*Supplier Relationship Management* - SRM). Em vez de simplesmente reagir a uma demanda interna com uma licitação, a empresa passa a gerir proativamente seus mercados, identificando os melhores fornecedores, fomentando a competição onde ela é benéfica, e construindo parcerias de longo prazo onde a colaboração é crucial para a inovação e a segurança do suprimento. Esta abordagem permite que a empresa exerça seu poder de compra de forma inteligente, obtendo não apenas melhores preços, mas também maior qualidade, inovação e confiabilidade. O *Strategic Sourcing* transforma a contratação de uma função reativa e burocrática em uma função proativa e estratégica.

Para operacionalizar essa abordagem estratégica, é imperativo o uso de um portfólio diversificado de instrumentos contratuais avançados. Os Contratos de Performance (*Performance-Based Contracts*), por exemplo, são ideais para serviços complexos, pois alinham

os incentivos financeiros do contratado com os resultados desejados pela estatal, transferindo parte do risco de desempenho.

Os Acordos-Quadro (*Framework Agreements*) são ferramentas poderosas para reduzir os custos de transação em compras recorrentes, permitindo que a empresa pré-qualifique um grupo de fornecedores e realize chamadas ou minicompetições de forma extremamente ágil quando a necessidade surge.

Para projetos de alta complexidade tecnológica e com solução incerta, o Diálogo Competitivo (*Competitive Dialogue*) permite que a empresa dialogue com os licitantes para desenvolver e refinar a solução em conjunto antes da apresentação da proposta final, garantindo um resultado muito mais adequado do que uma especificação rígida definida a priori. Estes instrumentos, amplamente utilizados no setor privado e em organizações públicas modernas ao redor do mundo, representam o estado da arte em gestão de contratações.

A viabilização desta revolução gerencial depende de uma transformação correlata no papel dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União e as controladorias internas precisam evoluir de uma postura de polícia processual para uma de auditores de performance e avaliadores da governança. Isso exige um investimento maciço na capacitação de seus quadros, que precisam adquirir competências em análise financeira, gestão de projetos, inteligência de mercado e auditoria de sistemas de risco.

O controle passaria a avaliar a qualidade da governança do processo de contratação: a matriz de risco foi bem elaborada? A análise de custo-benefício foi criteriosa? O processo de tomada de decisão foi transparente e rastreável? A performance do contrato está sendo medida e gerenciada? Essa abordagem não apenas é mais eficaz para prevenir fraudes e desperdícios, como também gera um incentivo positivo para que os gestores adotem as melhores práticas de gestão. O controle inteligente não paralisa a gestão; ele a aprimora.

Um elemento crucial para destravar a inovação e o risco calculado é a instituição de uma Regra de Decisão Empresarial (*Business Judgment Rule*) para o gestor público, com as devidas adaptações. Este princípio, originário do direito societário privado, protegeria o gestor de responsabilização por decisões que, embora tenham resultado em prejuízo, foram tomadas no melhor interesse da empresa, com base em informação adequada, e dentro de um processo decisório racional e documentado. A regra não é um salvo-conduto para a negligência ou a corrupção, mas uma distinção jurídica clara entre o erro empresarial, que é inerente à atividade competitiva, e a má-fé ou a culpa grave.

Sem essa segurança jurídica, o gestor honesto e competente continuará paralisado pelo medo, e a aversão ao risco continuará a ser a estratégia dominante, perpetuando a mediocridade e a ineficiência. A implementação desta regra exigiria uma mudança cultural profunda nos órgãos de controle e no Poder Judiciário, mas é essencial para liberar o potencial gerencial das estatais.

A implementação deste novo paradigma deve ser gradual e cuidadosamente monitorada. É desejável o estabelecimento de projetos-piloto em empresas estatais selecionadas, com diferentes perfis de atuação, para testar e refinar os novos instrumentos e processos. Estes projetos devem ser acompanhados por uma avaliação rigorosa de seus resultados, medindo não apenas a eficiência e a economicidade das contratações, mas também a qualidade da governança e a satisfação dos *stakeholders*. Os aprendizados destes projetos-piloto devem ser sistematizados e disseminados para todo o setor, criando uma base de conhecimento que permita a expansão gradual do novo modelo. É fundamental que este processo seja transparente e participativo, envolvendo não apenas as empresas estatais e os órgãos de controle, mas também a sociedade civil, o setor privado e a academia.

Este novo pacto de governança, portanto, é construído sobre três pilares interdependentes. O primeiro é a autonomia gerencial para as estatais, que ganham a liberdade para contratar com a agilidade e a estratégia do mercado. O segundo é a transparência radical e a rastreabilidade dos processos decisórios, utilizando tecnologias de informação para documentar cada etapa da análise e da decisão. O terceiro é a *accountability* qualificada, exercida por órgãos de controle capacitados para auditar resultados e a qualidade da governança, em vez de meros formalismos. É a sinergia entre estes três pilares que pode, finalmente, conciliar a agilidade empresarial com a responsabilidade pública, permitindo que as empresas estatais cumpram seu potencial como instrumentos eficazes e eficientes de política econômica e desenvolvimento social.

CONCLUSÃO

Ao final desta jornada analítica, emerge com clareza cristalina a constatação de que o regime de contratações das empresas estatais brasileiras representa um sistema em profunda crise de identidade e funcionalidade.

A investigação demonstrou que a busca obsessiva por um controle preventivo e formalístico, herdada de uma cultura burocrática anacrônica, gerou o efeito paradoxal de minar não apenas a eficiência e a competitividade exigidas pelo Artigo 173 da Constituição, mas

também a própria qualidade da *accountability* pública. Ao aprisionar os gestores em uma teia de procedimentos rígidos e ao incentivá-los a priorizar a conformidade processual sobre a criação de valor, o modelo vigente condenou as estatais a uma letargia estratégica que as torna incapazes de prosperar no dinâmico cenário econômico do século XXI. A análise do regime jurídico híbrido dessas empresas revelou uma contradição fundamental: enquanto o legislador constituinte e ordinário buscava criar instrumentos ágeis de ação estatal, a prática administrativa manteve-se presa a paradigmas burocráticos que neutralizam essa agilidade.

O percurso teórico aqui traçado, substanciado pela análise doutrinária e pela evidência empírica da tímida implementação da Lei das Estatais, revelou as múltiplas dimensões dessa falha sistêmica. A Nova Economia Institucional desnudou os exorbitantes custos de transação impostos pela burocracia. A Teoria da Agência expôs o desalinhamento fatal de incentivos que leva gestores racionais a agirem de forma contrária aos interesses da empresa. A Teoria da Escolha Pública alertou para as vulnerabilidades do sistema à captura e ao *rent-seeking*. E, de forma crucial, a Teoria do Isomorfismo Institucional explicou por que a reforma promovida pela Lei nº 13.303/2016 foi largamente neutralizada pela inércia das estruturas e da cultura organizacional. A análise empírica dos regulamentos de contratação das principais instituições financeiras estatais forneceu evidência contundente dessa dinâmica, mostrando como a autonomia concedida pela lei foi subutilizada, com a maioria das empresas optando por simplesmente replicar as disposições legais gerais em vez de inovar. A lição é inequívoca: mudanças legislativas, por si sós, são impotentes quando não acompanhadas de uma transformação nas instituições e nos incentivos que governam o comportamento dos atores.

A solução proposta neste trabalho, portanto, não é um ajuste normativo, mas uma reengenharia fundamental da arquitetura de governança. A proposta de migração de um controle de processos para um controle de resultados, ancorada na adoção de práticas de contratação estratégica e na requalificação do papel dos órgãos de controle, representa o cerne desta proposição. Este novo paradigma busca substituir o medo pela responsabilidade, a rigidez pela flexibilidade e o formalismo pela inteligência gerencial. A introdução de uma Regra de Decisão Empresarial e o fortalecimento da auditoria de performance são os mecanismos-chave para operacionalizar essa transição, criando um ambiente onde o gestor é incentivado a inovar e a buscar o melhor resultado para a empresa, sabendo que será julgado pela qualidade de sua decisão, e não pela aderência cega a um ritual burocrático. A adoção de instrumentos contratuais avançados, como contratos de performance, acordos-quadro e diálogo competitivo, permitirá que

as estatais finalmente operem com a agilidade e a sofisticação exigidas pelo mercado moderno.

É preciso reconhecer, contudo, que a implementação desta agenda é um desafio significativo. Ela exige uma vontade política inequívoca, um investimento substancial na capacitação técnica tanto dos gestores das estatais quanto dos auditores dos órgãos de controle, e uma paciente construção de uma nova cultura de confiança e colaboração entre as partes. A resistência à mudança será imensa, vinda tanto de setores internos acostumados ao conforto do *status quo* quanto de interesses externos que se beneficiam da ineficiência e da complexidade do sistema atual. A transição será um processo gradual, que exigirá projetos-piloto, monitoramento constante e uma comunicação transparente com a sociedade para demonstrar os benefícios da nova abordagem.

A relevância desta discussão extrapola as fronteiras do Brasil. Em um mundo onde muitos países reavaliam o papel do Estado como agente de desenvolvimento, a busca por um modelo de governança que permita às empresas estatais serem simultaneamente competitivas e publicamente responsáveis é um debate global. A proposta aqui delineada oferece um roteiro conceitual e prático que pode servir de inspiração para outras nações que enfrentam dilemas similares. A capacidade de reformar o sistema de contratações públicas é, em última análise, um teste decisivo para a capacidade do Estado de se reinventar e de se tornar um ator eficaz, e não um empecilho, no processo de desenvolvimento econômico e social. O Brasil, com sua rica experiência em empresas estatais e sua tradição de inovação institucional, tem a oportunidade de liderar essa transformação e servir como modelo para outros países.

Em última instância, o que se postula é a libertação do potencial represado das empresas estatais. O objetivo final é transformá-las de gigantes burocráticos em organizações ágeis, inovadoras e estratégicas, capazes de gerar riqueza, promover a inovação tecnológica e prestar serviços de alta qualidade à população, cumprindo de forma plena e eficiente a sua dupla missão, pública e empresarial. A reforma de como usar o regime de contratações das estatais não é um fim em si mesma; ela é a chave mestra que pode destravar a porta para este futuro. A recusa em girar essa chave não apenas perpetuará a ineficiência e a desvantagem competitiva, mas representará uma renúncia ao projeto de um Estado moderno, inteligente e verdadeiramente a serviço de seus cidadãos. O momento é propício para essa transformação, e a sociedade brasileira merece empresas estatais que estejam à altura dos desafios do século XXI.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 173-199.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. São Paulo: Forense, 2018.

BANCO DO BRASIL. **Regulamento de Contratações e Licitações**. Brasília: Banco do Brasil, 2022. Disponível em: <<https://www.bb.com.br/site/compras-contratacao-e-venda-de-imoveis/compras-e-contratacoes/regulamento-de-licitacoes/>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BANCO DO NORDESTE. **Regulamento de Contratações e Licitações**. Fortaleza: <<https://www.bnb.gov.br/documents/45839/84572/Regulamento+de+Licita%C3%A7%C3%B5es+e+Contratos+do+Banco+do+Nordeste+-+Vers%C3%A3o+2.pdf/c59eae35-e37e-abb4-855c-054fc7a02dff?version=2.0&t=1650909414519&download=true>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BANRISUL. **Regulamento de Contratações e Licitações**. Porto Alegre: Banrisul, 2020. Disponível em: <https://www.banrisul.com.br/bob/link/bobw02hn_conteudo_detalhe2.aspx?secao_id=3859&Campo=27704&secao_principal=21517193844>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, 16 de abril de 1998. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 abr. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.649/DF**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 de maio de 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 out. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 - Plenário**. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília, DF, 7 de outubro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 out. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.888/2020 - Plenário**. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, DF, 25 de novembro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Regulamento de Contratações e Licitações**. Brasília: CAIXA, 2017. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-documentacao-basica-21/Regulamento_CAIXA_Licitacao_Contratos_31_03_2017.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

CHICÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 4, n. 18, p. 169–196, 2007. DOI: 10.21056/aec.v4i18.621. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acesso em: 27 ago. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Forense, 2021.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Washington, v. 48, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.

HOOD, Christopher. **The Art of the State: culture, rhetoric, and public management**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

KELNERT, Tania Margarete Mezzomo; SILVA, Claudete de Castro. Resenha: **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, de David Osborne e Ted Gaebler. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n. 6, p. 97-105, nov./dez. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MODESTO, Paulo. **Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 195-212, out./dez. 1997.

SYMES, Ashley. Book review: **Creating Public Value: Strategic Management in Government** (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore. *International Public Management Journal*, [S.l.], v. 2, n. 2, Dec. 1999. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)87438-3](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)87438-3)

ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. **A Capacidade Normativa de Conjuntura no Direito Econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. 2004. 230 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Empresas estatais e contratos sem licitação. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUCSP: tomo XI: direito administrativo e constitucional**. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. ISBN 978-85-60453-62-7.

STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the public sector**. 4. ed. New York; London: W. W. Norton & Company, 2015.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979.