

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**IRENE PATRÍCIA NOHARA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Irene Patrícia Nohara, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-345-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 26 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Estrutura Invisível e Dominância Contraditória nas Instituições Públicas: conceitos, contornos e desafios de governança”, de Josélia Moreira de Queiroga, Lucas Marcello Mendonça Nascimento e Reginaldo José dos Santos, investiga os códigos tácitos, redes informais e forças simbólicas que moldam o funcionamento real das organizações públicas, propondo o conceito de “dominância contraditória” para explicar a estabilização institucional de incoerências como lógica de ação. Articulando aportes da Sociologia, Teoria Institucional, Administração Pública e Direito, os autores defendem que integridade não nasce da simples multiplicação de regras, mas da governança do invisível: zonas de incerteza, dispositivos capilares e capitais simbólicos. O texto oferece contribuições originais — definição operativa de estrutura invisível, formalização da dominância contraditória e articulação entre ambivalência normativa e punição informal — culminando em um tripé de governança que envolve voz protegida, segurança interpretativa e ação educativa instituinte.

O artigo “Mutações Constitucionais nos Direitos e no Regime de Trabalho dos Servidores Públicos: do texto original da Constituição Federal de 1988 ao atual contexto”, de Carlos André Birnfeld, sistematiza as transformações constitucionais do regime jurídico aplicável aos servidores civis ao longo de mais de três décadas, comparando o desenho institucional previsto em 1988 com o panorama normativo atualmente vigente. A investigação, de natureza exploratória e amparada em pesquisa bibliográfico-documental, revela alterações expressivas no regime funcional, na organização do serviço público e na proteção jurídica dos agentes, analisando também o precedente vinculante do STF na ADI 2.135. Ao final, o estudo evidencia os impactos estruturais dessas mutações sobre direitos, garantias e expectativas dos servidores.

O artigo “Licitações, Governança Pública e Tecnologia: caminhos para uma administração mais transparente”, de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, examina como inovações digitais — plataformas eletrônicas, IA e sistemas integrados — redesenharam o campo das contratações públicas. Os autores demonstram que a combinação entre soluções tecnológicas e práticas de governança fortalece a integridade, otimiza fluxos, amplia o controle social e reduz custos, ao mesmo tempo em que previne fraudes e democratiza o acesso às oportunidades. Concluem que a integração entre governança e tecnologia constitui vetor estratégico de modernização do Estado.

O artigo “Regulamentação da Educação Física e a Promoção do Bem Comum à Luz do Agir Comunicativo”, de Matheus da Rocha Bergmann, Hilbert Maximiliano Akihito Obara e Márton Perius Haeberlin, discute a regulamentação da educação física sob perspectiva ético-comunicativa, apoiando-se na teoria do agir comunicativo de Habermas e dialogando com tradições aristotélicas e com o Estado Meritocrático de Direito. O texto reconstrói a trajetória social da regulamentação profissional, analisa decisões judiciais que desconsideram a intersubjetividade e defende que a construção de um Direito justo requer diálogo permanente com movimentos sociais e demandas coletivas.

O artigo “A Responsabilidade Penal nas Contratações Públicas e o Papel do Compliance como Mecanismo de Prevenção”, de Marcilene dos Santos Andrade, investigando o direito penal aplicado às contratações regidas pela Lei 14.133/2021, demonstra que programas de compliance bem estruturados podem reduzir significativamente riscos penais, prevenir corrupção e mitigar responsabilidades de empresas e agentes. A autora identifica desafios práticos — como a ausência de critérios objetivos para aferir a eficácia desses programas — e defende o fortalecimento da governança e o desenvolvimento de padrões de avaliação mais claros.

O artigo “Estrutura Neo-organizacional da Administração Pública: análise crítica do Decreto-lei nº 200/67”, de Luis Fernando da Cunha Matos e Vânia Maria do P. S. Marques Marinho, revisita criticamente o Decreto-lei 200/67, marco histórico da organização administrativa brasileira, destacando seus méritos, limites e descompassos em relação ao modelo democrático-constitucional contemporâneo. A análise evidencia que, embora estruturante, a norma encontra-se desatualizada frente às transformações estatais recentes, justificando sua revisão legislativa.

O artigo “Apontamentos sobre a Recente Jurisprudência do TCU e do STF sobre Responsabilização de Agentes Públicos: o erro grosseiro e a redução equitativa da indenização”, de Guilherme Henrique Lima Reinig e Otávio Sendtko Ferreira, examina a

interpretação do erro grosseiro pelo TCU e a sua constitucionalidade reconhecida pelo STF, bem como a inovadora — e controversa — aplicação da redução equitativa da indenização pelo TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. O estudo aponta riscos de decisões baseadas em juízos amplos de equidade, em detrimento de critérios objetivos de responsabilização.

O artigo “Improbidade Administrativa e Corrupção Empresarial: paralelo da responsabilização das pessoas jurídicas”, de Fabiano Augusto Petean, Lucas Mikael Reys Oliveira e Reinaldo Moreira Bruno, compara o regime sancionatório da improbidade administrativa com o da corrupção empresarial, destacando diferenças de tipicidade, sujeitos ativos, graus de culpabilidade e instrumentos consensuais como leniência e ANPC. A análise demonstra como esses dois sistemas dialogam e se tensionam na construção de um modelo coerente de responsabilização.

O artigo “A Nova Gestão Pública e o Diálogo Competitivo: um caminho para contratações inovadoras e eficientes”, de Marúsia Tatianna de Freitas Dias, apresenta o diálogo competitivo como instrumento estratégico de inovação introduzido pela Lei 14.133/2021. A autora relaciona o instituto aos pilares da Nova Gestão Pública — eficiência, flexibilidade e inovação — e aponta oportunidades e barreiras para sua consolidação no setor público brasileiro.

O artigo “Direito Fundamental à Reunião Familiar e Omissão Estatal: a administração consular brasileira no Haiti”, de Arthur Balthazar Caron e Anna Flávia Costa Silva, analisa a reunião familiar como direito subjetivo constitucional, especialmente quando envolve crianças, e demonstra que práticas consulares baseadas em discricionariedade soberana violam princípios constitucionais e normas contemporâneas de migração. Com base no caso do Haiti, o estudo denuncia omissões estatais recentes, agravadas pela Portaria nº 51/2024, e propõe medidas estruturantes de correção.

O artigo “Licitações para Contratações de Serviços, Obras e Bens Inovadores, Tecnológicos e Científicos”, de Antonio Ricardo Surita dos Santos, sistematiza as hipóteses de contratação inovadora previstas na Lei 14.133/2021, na Lei de Inovação (10.973/2004) e na Lei das Startups (LC 182/2021), analisando impactos sobre propriedade intelectual, risco tecnológico e fomento à pesquisa. O autor demonstra que o legislador buscou conciliar celeridade com princípios da Administração Pública, fortalecendo o uso de compras governamentais como instrumento de inovação.

O artigo “Primeiras Linhas para a Proposição de um Quadro de Análise Empírica para a Abordagem Direito e Políticas Públicas”, de Ivan César Ribeiro, propõe um Quadro de

Análise Empírica (QAE) para pesquisas que articulem direito e políticas públicas, integrando Avaliação Realista, teorias de médio alcance e análise de mecanismos causais. O autor delineia caminhos metodológicos para estudos rigorosos e replicáveis, capazes de explicar como arranjos jurídicos produzem resultados concretos.

O artigo “A PEC da Reforma Administrativa, a Vontade do Legislador e os Novos Riscos do Serviço Público”, de Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, analisa criticamente a PEC 32/2020, discutindo seus fundamentos declarados, seus pressupostos ideológicos e seus possíveis efeitos sobre direitos, garantias e a estrutura do serviço público. A autora conjuga abordagem descritiva e exploratória, contextualizando a proposta à luz da teoria do Estado e da dogmática administrativa.

O artigo “Ética nas Organizações: fundamento aristotélico ou kantiano?”, de Saulo de Tarso Fernandes Dias, compara o paradigma aristotélico do bem comum com o paradigma kantiano do dever, examinando suas repercussões para a ética organizacional contemporânea. Argumenta que, embora distintos, ambos os modelos reforçam a importância de culturas organizacionais orientadas por valores, normas e finalidades socialmente legítimas.

O artigo “Os Modelos de Serviços de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro: a coexistência entre contratos modernos e antigos”, de João Pedro Alves de Sousa, analisa a complexa convivência entre prestação municipal direta, concessões regionalizadas e contratos de programa ainda vigentes. A partir de dados do SNIS e de pesquisa histórica, o autor discute desafios regulatórios e de governança derivados do novo marco legal do saneamento, ressaltando o papel central da AGENERSA.

O artigo “A Previsibilidade Decisória como Elemento Ético-Jurídico no Comando Militar”, de Jhéssyka Yasminni Lôbo Ferreira Fernandes Felício, Bruno Silva Ferreira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, sustenta que previsibilidade e legalidade estrita constituem fundamentos indispensáveis para a autoridade legítima no comando militar. A partir de Weber, Gadamer e Herbert Simon, os autores demonstram que decisões previsíveis protegem a confiança, previnem arbitrariedades e favorecem disciplina voluntária.

O artigo “A Expropriação de Propriedades como Instrumento de Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo”, de Cintia Barudi Lopes e Sérgio Pais Júnior, examina o Projeto de Lei 1102/2023, que regulamenta o art. 243 da Constituição, consolidando a expropriação de propriedades onde forem constatadas condições análogas à escravidão. Conclui que a regulamentação é imprescindível para a efetividade do dispositivo constitucional e para a proteção da dignidade humana.

O artigo “Adequação Administrativa para Demandas por Medicamentos Não Incorporados ao SUS a partir dos Temas 6, 793 e 1.234 do STF”, de Isadora Ribeiro Correa, Juliana de Almeida Salvador Fiorilo e Ednilson Donisete Machado, argumenta que a judicialização do fornecimento de medicamentos não incorporados não assegura, por si só, efetividade ao direito à saúde. Os autores propõem a criação de instâncias administrativas regionais para análise estruturada dessas demandas, reduzindo litigiosidade e aprimorando a gestão pública.

O artigo “A Nova Lei de Licitações sob a Ótica da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon”, de Fernanda de Magalhães Cavellani e Júlio Dias Taliberti, mostra que a aprovação da Lei 14.133/2021 decorreu da convergência dos fluxos de problema, políticas e política: a obsolescência da Lei 8.666/1993, o ambiente pós-Lava Jato e a mobilização legislativa e institucional. A análise revela que a nova lei deve ser lida como política pública estruturante, não apenas como atualização normativa.

O artigo “A (In)Constitucionalidade do Inciso III do Art. 106 da Lei 14.133/2021 frente à Estrutura Orçamentária Brasileira”, de Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho, Francisco Bertino Bezerra de Carvalho e Bernardo Lopez Souto Maia, discute a compatibilidade do dispositivo que autoriza a extinção contratual por falta de crédito orçamentário com o art. 167 da Constituição. Conclui que há incompatibilidades relevantes, sugerindo interpretação conforme para harmonizar o instituto à ordem fiscal e constitucional.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

Irene Patrícia Nohara

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Liane Francisca Hüning Pazinato

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

# **LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS, OBRAS E FORNECIMENTOS DE BENS INOVADORES, TECNOLÓGICOS E CIENTÍFICOS**

## **BIDDING PROCESSES FOR CONTRACTING SERVICES, WORKS AND SUPPLIES OF INNOVATIVE, TECHNOLOGICAL AND SCIENTIFIC GOODS**

**Antonio Ricardo Surita dos Santos<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O legislador brasileiro, diante da importância da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, procurou tornar os processos licitatórios nessa área mais simples e céleres, sem abandonar princípios básicos como os da legalidade, imparcialidade, transparência, vinculação ao edital, julgamento objetivo e economicidade. A vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei federal n. 14.133/21) estabeleceu diversas hipóteses de dispensa de licitação envolvendo contratações de serviços, obras e fornecimento de bens inovadores, tecnológicos e científicos e instituiu uma nova modalidade licitação, o diálogo competitivo, que tem como um dos seus pressupostos o desenvolvimento de inovação tecnológica ou técnica. Dentre as dispensas previstas nesta Lei de Licitações, estão os instrumentos previstos na Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (lei federal n. 10.973/04), destinados à promoção da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico no país. Também houve impacto na abordagem da propriedade intelectual (criações). A Lei das Startups (lei complementar n. 182/21), visando “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia” e “promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado”, também previu modalidades de licitações especiais envolvendo soluções inovadoras, com ou sem risco tecnológico. O presente artigo, através de uma abordagem jurídica crítica, adota a metodologia teórica, documental e bibliográfica e tem como escopo analisar os instrumentos contidos nas leis federais ns. 14.133/21, 10.973/04 e 182/21 (complementar) para incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil através das compras governamentais.

**Palavras-chave:** Licitações, Contratos administrativos, Inovação, Pesquisa científica e tecnológica, Propriedade intelectual

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian legislator, given the importance of innovation and scientific and technological research, sought to make bidding processes in this area simpler and faster, without abandoning basic principles such as legality, impartiality, transparency, adherence to the notice, objective judgment and cost-effectiveness. The current Bidding and Public Contracts Law (Federal Law n. 14.133/21) established several possibilities for waiving bidding

<sup>1</sup> Procurador do Município de São Paulo. Doutor em Filosofia do Direito pela PUCSP., Mestre em Direitos Fundamentais pela UNIMEP, especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UNIMEP.

procedures involving the bids of services, works, and the supply of innovative, technological, and scientific goods. It also introduced a new bidding modality, competitive dialogue, which has as one of its premises the development of technological or technical innovation. Among the waivers provided for in this Bidding Law are the instruments provided for in the Law for the Incentive of Innovation and Scientific and Technological Research (Federal Law n. 10.973/04), aimed at promoting innovation and scientific and technological development in Brazil. There was also an impact on the approach to intellectual property (creations). The Startup Law (complementary law n. 182/21), aimed at "resolving public demands that require innovative solutions using technology" and "promoting innovation in the productive sector through the use of the State's purchasing power," also provided for special bidding processes involving innovative solutions, with or without technological risk. This article, through a critical legal approach, adopts theoretical, documentary, and bibliographical methodology and aims to analyze the instruments contained in federal laws n. 14.133/21, 10.973/04, and 182/21 (complementary) to encourage innovation and scientific and technological development in Brazil through government procurement.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Bidding, Administrative contracts, Innovation, Scientific and technological research, Intellectual property

## **INTRODUÇÃO**

A atual legislação brasileira prevê mecanismos específicos para licitações que tenham como escopo a celebração de contratos com objetos (serviços, obras e fornecimento de bens) inovadores, tecnológicos e científicos.

Tais mecanismos podem ser encontrados na vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>1</sup> e em leis esparsas, especialmente a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica<sup>2</sup> e a Lei das ‘Startups’<sup>3</sup>.

A atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos não só prevê diversas hipóteses de dispensa de licitação para a contratação de serviços, obras e fornecimento de bens inovadores, tecnológicos e científicos, como a transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública e a transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), como também trouxe uma nova modalidade licitação, o diálogo competitivo, “em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades” e tem como pressuposto o desenvolvimento de inovação tecnológica ou técnica<sup>4</sup>.

O artigo 5º da atual Lei de Licitações também estabelece a dispensa de licitação para garantir o cumprimento de instrumentos previstos na Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, especificamente aqueles contidos nos seus artigos 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20.

Conjugando a Lei de Licitações e Contratos Administrativos com a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, o legislador pátrio claramente buscou promover, através da descentralização federativa e das denominadas compras governamentais, a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico no país. Tal conjugação legislativa também impactou a abordagem da propriedade intelectual decorrente desses processos de inovação, ciência e tecnologia pela Administração Pública, especialmente nas esferas estadual e municipal.

---

1 Lei federal n. 14.133/21.

2 Lei federal n. 10.973/04.

3 Lei complementar federal n. 182/21.

4 Artigo 75, IV, ‘c’ e ‘d’, e XII da lei federal n. 14.133/21.

A Lei das ‘Startups’, visando “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia” e promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado”, previu, nos seus artigos 13 a 15, licitações especiais para testes de soluções inovadoras, com ou sem risco tecnológico, e contratos específicos para soluções inovadoras e respectivos fornecimentos.

O presente artigo, através de uma abordagem jurídica crítica, adota a metodologia teórica, documental e bibliográfica e tem como escopo analisar os mecanismos legais, notadamente aqueles contidos nas leis federais ns. 14.133/21, 10.973/04 e 182/21 (complementar), de incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil através das compras governamentais.

## **1 MECANISMOS PREVISTOS NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI FEDERAL N. 14.133/21)**

Como já apontado, a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (BRASIL, 2021a) prevê diversos instrumentos de incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico através das inúmeras contratações de serviços, obras e fornecimento de bens realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Município, as denominadas compras governamentais.

Cássio Garcia Ribeiro e Edmundo Inácio Júnior (2025) explicam o termo ‘compras governamentais’:

O termo compras governamentais remete às aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e pelas autoridades locais, incluindo compras, contratação, leasing ou qualquer outro meio contratual que envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos. Atrelada às compras do setor público, há uma política de compras governamentais, termo que expressa a ideia de que, subjacente à compra, existe uma política de Estado, envolvendo objetivos, tais como a obtenção de eficiência, a geração de emprego e o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que, a depender da agenda de desenvolvimento adotada por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos.

O IPEA<sup>5</sup> (2025, p. 8 e 12), estimando que as compras governamentais no Brasil e nos países da OCDE<sup>6</sup> chegam a 12% do produto interno bruto (PIB) e quase a 30% do orçamento

---

5 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - fundação pública vinculada ao Ministério da Economia.

6 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

do governo central, relembra que “por trás das aquisições de bens e serviços do setor público, há uma política de Estado, denominada pela literatura de política de compras governamentais,” que tem como escopo o fomento de determinados setores e de empresas domésticas.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, visando facilitar o desenvolvimento e a conclusão dos processos licitatórios e a celebração dos respectivos contratos administrativos que envolvam inovação e pesquisa tecnológica e científica, estabeleceu, em seu artigo 75, diversas hipóteses de dispensa de licitação para tal contratação:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

IV - para contratação que tenha por objeto:

[...]

c) produtos para **pesquisa e desenvolvimento**, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

d) **transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida**, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;

[...]

f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, **alta complexidade tecnológica** e defesa nacional;

[...]

XII - para contratação em que houver **transferência de tecnologia** de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de **absorção tecnológica**, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;

[...]

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar **atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação**, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, [...];

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em **projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação**, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam **transferência de tecnologia** de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste ‘caput’, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (*Redação dada pela Lei nº 14.628, de 2023*)

(sem negritos no original)

As hipóteses de dispensa de licitação citadas podem facilitar a inovação e o desenvolvimento tecnológico e científico na Administração Pública em geral, nas esferas federal, estadual e municipal, mediante processo administrativo mais simplificado e ágil.

As dispensas licitatórias citadas abrangem aspectos tecnológicos sensíveis e estratégicos, envolvendo, inclusive, o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Defesa Nacional.

Além disso, há preocupação em otimizar certames que envolvam atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação de instituições brasileiras, relacionadas ou não com o SUS (art. 75, XV e XVI).

O artigo 75, IV, ‘d’ destaca a importância da propriedade intelectual e sua íntima ligação com os processos tecnológicos, científicos e de inovação e com o trabalho desenvolvido pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

Parece importante relembrar que a lei federal n. 10.973/04 (Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica - BRASIL, 2004), com as alterações da lei federal n. 13.243/16 (BRASIL, 2016), qualificou a ‘propriedade intelectual’ como ‘criação’ e conceituou as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), os Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) e a ‘inovação’:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

**II - criação:** invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico que acarrete ou possa acarretar o surgimento de novo produto, processo ou aperfeiçoamento incremental, obtida por um ou mais criadores;

[...]

**IV - inovação:** 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; (*Redação pela Lei nº 13.243, de 2016*)

**V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT):** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (*Redação pela Lei nº 13.243, de 2016*)

**VI - Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT):** estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei; (*Redação pela Lei nº 13.243, de 2016*)

(Sem destaques no original)

Também parece interessante destacar que a lei federal n. 10.973/04<sup>7</sup>, ao somente admitir pessoas físicas como criadoras ou inventoras independentes de propriedades intelectuais ('criações'), em conjunto com o artigo 75, V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>8</sup>, acaba estimulando e protegendo, as atividades individualizadas de pesquisadores, professores e cientistas, dentre outros.

Imprescindível destacar que a Lei de Licitações, no seu artigo 75, V, prevê que são dispensáveis as licitações que visem contratações que se enquadram nas hipóteses dos artigos 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da lei federal n. 10.973/04.

Merecem destaque os artigos 3º e 20 da mencionada lei federal n. 10.973/04:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. ([Redação pela Lei nº 13.243, de 2016](#))

[...]

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando 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. ([Redação pela Lei nº 13.243, de 2016](#))

Para o desenvolvimento de produtos e serviços tecnológicos, científicos e inovadores, alguns entes federativos tem utilizado regularmente a possibilidade prevista no inciso XI, do artigo 75 da atual Lei de Licitações, que torna dispensável a licitação “a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública”, desde que o valor da contratação seja compatível com os preços de mercado e que os entes públicos contratados tenham sido criados para esse fim específico. Neste aspecto, é possível citar os exemplos do governo federal com a SERPRO<sup>9</sup> (2025), dos governos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e

---

<sup>7</sup> Artigo 2º, III e IX.

<sup>8</sup> Art. 75. É dispensável a licitação:[...] V - para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;

<sup>9</sup> Serviço Federal de Processamento de Dados.

Minas Gerais respectivamente com a PRODESP<sup>10</sup> (2025), PRODERJ<sup>11</sup> (2025) e PRODEMGE<sup>12</sup> (2025), e do município de São Paulo com a PRODAM<sup>13</sup> (2025).

Para se ter uma ideia da relevância e do impacto desses entes estatais, a SERPRO (2025a), a PRODESP (2025a) e a PRODAM (2025a) tiveram receita somada acima de 6,5 bilhões de reais em 2024<sup>14</sup>.

Evidentemente, as hipóteses de dispensa de licitação ora analisadas, apesar de possibilitarem um processo mais simplificado e, em regra, mais célere, devem respeitar algumas exigências mínimas, como aquelas previstas no artigo 72, quais sejam, formalização da demanda, realização de estudo técnico preliminar (se for o caso), projeto básico ou executivo (se for o caso), termo de referência, estimativa de despesa, pareceres técnico e jurídico, existência de recursos orçamentários suficientes, preenchimentos dos requisitos de habilitação e qualificação, justificativa de preço e autorização da autoridade competente.

Também devem ser respeitados os princípios elencados no artigo 5º da Lei de Licitações, como da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da economicidade.

A vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos aprimorou as possibilidades de dispensa de licitação relacionadas com atividades tecnológicas, científicas e de inovação que eram previstas na revogada lei federal n. 8.666/93, mas , mesmo nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, a Administração Pública direta e indireta deverá respeitar os requisitos mínimos legalmente fixados.

Todavia, a nova lei trouxe uma nova modalidade de licitação que será abordada adiante, o diálogo competitivo.

---

10 Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo.

11 Centro de tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro.

12 Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais.

13 Empresa de tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo.

14 As receitas de 2024 dessas entidades foram de, respectivamente e aproximadamente, 3,7 bilhões 2,5 bilhões e 588 milhões (reais).

## **1.1 O diálogo competitivo**

A lei federal n. 14.133/21, nos seus artigos 6º, XLII, e 28, V, instituiu o diálogo competitivo como nova modalidade licitatória para a contratação de obras, serviços e compras, prevendo sua utilização nas hipóteses “em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”.

Para a utilização do diálogo competitivo, o artigo 32, I, da lei federal n. 14.133/21 exige que a contratação envolva inovação tecnológica ou técnica e que não haja solução disponível no mercado, tampouco definição precisa das especificações técnicas necessárias para a pretensão da Administração Pública.

Além da fase preparatória, para a indicação das necessidades da Administração Pública e divulgação de edital, é possível identificar duas fases principais no diálogo competitivo, a de diálogo propriamente dita e a denominada competitiva. A primeira fase engloba a etapa de apresentação inicial de soluções pelos licitantes e os diálogos destes com a Administração Pública, até que seja encontrada a solução considerada adequada e suficiente para a resolução da necessidade indicada no edital, enquanto a segunda fase se inicia com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa.

Os incisos V e VII do §1 do artigo 32, deixam claro que “a fase de diálogo poderá ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades” e que podem ser realizadas fases sucessivas, restringindo-se gradativamente as soluções ou as propostas analisadas pela Administração Pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 408) divide o diálogo competitivo em 7 fases distintas: (1) a de divulgação do primeiro edital, com a indicação das necessidades e exigências previamente definidas, (2) a de apresentação de soluções pelos licitantes, (3) a de reuniões/diálogos com os licitantes, registradas em ata e devidamente gravadas em áudio e vídeo, (4) a de divulgação das soluções que atendam as necessidades da Administração, (5) a competitiva, com a publicação do edital com a solução selecionada e os critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, (6) a de apresentação das propostas e, por fim, (7) o julgamento e definição da proposta vencedora.

O diálogo competitivo deve ser conduzido “por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros

permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão”, sendo vedada a divulgação de informações discriminatórias que favoreçam algum licitante, bem como a divulgação, na fase inicial dos diálogos, das soluções iniciais apresentadas dos licitantes (art. 32, §1, III, IV e XI, da lei federal n.14.133/21).

Em 30 de janeiro a março deste ano, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (2025), realizou audiência pública com o objetivo de discutir a proposta de regulamentação do diálogo competitivo através de instrução normativa. Dessa audiência pública até o dia 17 de março de 2025 o conteúdo da instrução normativa permaneceu disponibilizado para o público em geral, para eventuais sugestões e críticas.

Para o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (2025), o diálogo competitivo “fomenta a colaboração entre governo e mercado, criando soluções eficientes e adaptadas às necessidades específicas da Administração Pública”, sendo ideal “para situações em que as soluções disponíveis no mercado não são claras ou demandam inovação”.

## **2 MECANISMOS PREVISTOS NA LEI DE INCENTIVO À INOVAÇÃO E À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

O IPEA (2025, p. 27) destaca que a Lei de Inovação (lei federal n. 10.973/04 - BRASIL, 2004) foi “importante marco no que diz respeito às encomendas tecnológicas” e que “tal mecanismo aperfeiçoaria o fomento a pesquisa e desenvolvimento (P&D) via compra governamental”.

O artigo 3º dessa lei federal n. 10.973/04 prevê a possibilidade de que todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e suas respectivas agências de fomento, estimulem e apoiem a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação entre empresas, entidades sem fins lucrativos e Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) que desenvolvam atividades de pesquisa e que tenham como objetivo “a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia”.

Há, ainda, a possibilidade de que os entes federativos participem minorariamente do capital social de empresas “com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo”, sendo que a alienação desta participação societária dispensa realização de licitação, devendo o recurso

desta alienação ser aplicado em pesquisa e desenvolvimento ou em novas participações societárias (art. 5º, ‘caput’ e §§ 3º e 4º).

Por sua vez, o ‘caput’ do artigo 20 da Lei de Inovação prevê, em matéria de interesse público e que envolva risco tecnológico na solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, a possibilidade de contratação direta de Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs), de entidades de direito privado sem fins lucrativos ou de empresas, isoladamente ou em consórcios, desde que tais entidades públicas ou privadas desenvolvam predominantemente atividades de pesquisa e tenham reconhecida capacitação tecnológica no setor.

Tratando-se de contratação com risco tecnológico, os parágrafos 2º e 3º, do artigo 20 estabelecem que os pagamentos devem ser realizados de forma proporcional aos trabalhos realizados e à previsão do cronograma físico-financeiro aprovado, sendo que, no caso de não atingimento integral do resultado pretendido, a Administração Pública contratante, “a seu exclusivo critério, poderá, mediante auditoria técnica e financeira, prorrogar seu prazo de duração ou elaborar relatório final dando-o por encerrado”.

Fernandes e Coutinho (2025, p. 64) entendem que o grande poder de compra do Estado acaba reduzindo o impacto dos riscos tecnológico e mercadológico:

O gigantesco poder de compra do Estado serve para minorar dois riscos relevantes: o risco tecnológico (imanente às encomendas tecnológicas) e o risco mercadológico (elemento acidental, não inerente ao conceito de encomendas tecnológicas). O risco tecnológico concerne à probabilidade de não ser alcançada a solução tecnológica visada. Já o risco mercadológico respeita à probabilidade de a solução tecnológica obtida não encontrar mercado ou demanda suficiente capaz de compensar o investimento feito para sua pesquisa e desenvolvimento. Diante das constantes e imprevisíveis mudanças tecnológicas e comportamentais típicas da sociedade hipermoderna, a garantia de compra pelo Estado representa um forte incentivo à busca pela inovação, o que ameniza o risco de prejuízo econômico decorrente de eventual baixa receptividade pelo mercado da solução tecnológica desenvolvida.

Além disso, o "fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação [...] poderá ser contratado mediante dispensa de licitação, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda" (art. 20, §4º).

Interessante notar que a Lei de Inovação também permite a contratação concomitante de mais de uma ICT, entidade de direito privado sem fins lucrativos ou empresa com o objetivo de "desenvolver alternativas para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador" ou de "executar partes de um mesmo objeto" (art. 20, §5).

Ademais, a Lei de Inovação também exige a fixação de “normas e procedimentos especiais, simplificados e prioritários” que facilitem a pesquisa, o desenvolvimento ou a inovação, bem como a fabricação, a produção e a contratação de produto, serviço ou processo inovador” (art. 20, §6º).

A Advocacia-Geral da União (2025), auxiliando e facilitando o processo de contratação de encomendas tecnológicas com base no artigo 20 da lei federal n. 10.973/04, respeitando o regramento da lei federal n. 14.133/21, disponibilizou minutas de termos de referências e de contratos.

Parece importante reiterar que a lei federal n. 14.133/21 (Lei de Licitações - art. 75, V) declara que são dispensáveis as licitações destinadas às contratações relacionadas com as atividades de inovação e pesquisa previstas na lei federal n. 10.973/04 (Lei de Inovações), mais precisamente seus artigos 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20.

Com a conjugação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos com a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica, da descentralização federativa e das denominadas compras governamentais, o legislador brasileiro buscou incentivar as atividades de inovação e de desenvolvimento científico e tecnológico no país.

Como será abordado adiante, tal conjugação legislativa também impactou a questão da propriedade intelectual decorrente desses processos de inovação, ciência e tecnologia pela Administração Pública, especialmente nas esferas estadual e municipal.

## **2.1 Inovações relacionadas com a propriedade intelectual**

O Brasil, apesar de figurar entre as dez maiores economias do mundo (MIATO, 2024), é apenas o 49º país mais inovador do planeta, atrás de países como Croácia, Letônia, Nova Zelândia, Portugal, Turquia e Vietnam (OMPI, 2025b, p. 96, 110, 146, 164, 177, 200 e 209).

Menos de 11% das patentes de invenção concedidas no Brasil foram de brasileiros (OMPI, 2025, p. 54 e 57), sendo que, até 2022, os principais solicitantes de patentes de invenção no Brasil eram dos EUA, China, Alemanha, Japão, Suíça, Reino Unido e França (INPI, 2025, p. 10).

Visando aprimorar os mecanismos de incentivo à inovação e aumentar o nível de produção de criações (propriedades intelectuais) no país, a promulgação da lei federal n. 10.973/04, com as alterações da lei federal n. 13.243/16, modificou sensivelmente o papel dos entes federativos na inovação, na transferência de tecnologia e na produção e gestão da propriedade intelectual ao reconhecer expressamente que as atividades científicas e

tecnológicas são estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país e ao determinar a “descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado” (art. 1º, parágrafo único, incisos I e IV).

Di Pietro (2025, p. 457) ensina que descentralização “é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” e que concentração é a “distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica”.

Assim, com a Lei de Inovação, as Administrações Públicas direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios passaram a desempenhar, juntamente com a União e entidades privadas, um papel central na inovação e no desenvolvimento da propriedade intelectual.

Recentemente, o Município de São Paulo avançou sobre o tema, regulamentando a Lei de Inovações através do seu decreto municipal n. 60.062/25 (SÃO PAULO, 2025). O exemplo paulistano pode indicar um novo caminho para os demais entes federativos regionais e locais.

Há um notável avanço legislativo e estrutural da questão no Brasil, visto que, tradicionalmente, a Administração Pública brasileira, sobretudo dos Estados e dos Municípios, adota uma posição mais passiva em relação à produção e à gestão da propriedade intelectual, deixando o assunto predominantemente para a esfera privada. Todavia, por expressa determinação legal, os entes federativos devem deixar de ser meros coadjuvantes nas atividades de inovação, de transferência de tecnologia e de desenvolvimento e gestão da propriedade intelectual, não sendo mais suficiente o mero apoio econômico e financeiro dos agentes privados desse setor.

O novo posicionamento dos administradores públicos regionais e locais neste processo de inovação e de gestão da propriedade intelectual proporcionará um caminho mais rápido e efetivo na proteção dos interesses tecnológicos e estratégicos do país e na aceleração da inovação nacional.

Ao possibilitar a dispensa de licitação para contratações que envolvam atividades de inovação e de pesquisa científica e tecnológica elencadas na Lei de Inovação, a Lei de Licitações permite que parte das compras governamentais sejam direcionadas para esse setor estratégico.

Evidentemente, a Lei de Inovações, ao conceituar a propriedade intelectual como ‘criações’, impactou outras normas sobre propriedade intelectual, como as leis federais ns.

9.279/96<sup>15</sup> (BRASIL, 1996), 9.609/98<sup>16</sup> (BRASIL, 1998), 11.484/07<sup>17</sup> (BRASIL, 2007) e 9.456/97<sup>18</sup> (BRASIL, 1997).

A interligação entre as leis de Inovações e de Licitações também permite a valorização das pessoas físicas, que são responsáveis por 59% dos pedidos de proteção de modelos de utilidade, 34% de invenções, 34% de desenhos industriais, 28% de marcas e 21% de software (INPI, 2025b, p.7). Realmente, um dos principais pontos da Lei de Inovação é o conceito de que somente pessoas físicas podem ser “criadores” ou “inventores independentes” (art. 2º, II e IX), ou seja, apenas pessoas físicas devem ser efetivamente consideradas “inventora, obtentora ou autora de criação”, com ou sem vínculo formal e pessoal com a Administração Pública.

Além disso, inclusive nos contratos administrativos, é assegurada ao criador (pessoa física) a participação mínima de 5% e máxima de 1/3 dos ganhos econômicos da ICT (pública ou privada) com a propriedade intelectual desenvolvida, inclusive de valores decorrentes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento de uso ou de exploração, podendo haver partilha entre membros da equipe de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que tenham efetivamente contribuído para a respectiva criação (art. 13 ‘caput’ e §1º. da Lei de Inovação).

Há que se relembrar que a Lei de Licitações, no seu artigo 75, IV, ‘d’, declara que a “transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento” se encaixa na hipótese de licitação dispensável, desde que demonstrada vantagem para a Administração Pública.

### 3 MECANISMOS PREVISTOS NA LEI DAS STARTUPS

A Lei das Startups (lei complementar n. 182/21 - BRASIL, 2021) exige que, para ser considerada como ‘startup’, a organização empresarial deve desenvolver atividade de “inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados (‘caput’ do artigo 4º).

---

15 Lei de Propriedade Industrial.

16 Lei do Software.

17 Lei sobre topografia de circuitos integrados.

18 Lei sobre cultivares.

Para serem qualificadas como startups, além da prestação de atividades de inovação, empresário individual, a empresa individual de responsabilidade limitada, as sociedades empresárias, as sociedades cooperativas e as sociedades simples devem ter receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independentemente da forma societária adotada e até 10 (dez) anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia (art. 4º, §1º).

A Lei das Startups, visando “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia” e promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado”, previu, nos seus artigos 13 a 15, licitações especiais testes de soluções inovadoras, com ou sem risco tecnológico, e contratos específicos para soluções inovadoras e respectivos fornecimentos.

Di Pietro (2025, p. 408) destaca a modalidade especial de licitação da Lei das Startups:

A Lei Complementar n. 182, de 1-6-2021, que institui o marco legal das startups e do empreendimento inovador, cria, no art. 13, modalidade especial de licitação, sem denominação própria, para contratação de pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico.

A Lei das Startups, seguindo as diretrizes da Lei de Inovações, deixa claro que as licitações e os contratos previstos no seu capítulo VI (artigos 13 a 15) tem por finalidade “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia” e “promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado” (art. 12, I e II).

A licitação propriamente dita se destina à contratação de “pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico” (“caput” do art. 13).

O parágrafo primeiro do artigo 13 da Lei das Startups deixa evidente que a licitação especial ali regulada tem proximidade tanto com o diálogo competitivo da Lei de Licitações e com as contratações previstas na Lei de Inovação, especialmente pela possível existência de risco ou desafio tecnológico a ser superado por diferentes propostas dos licitantes interessados:

A delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, e caberá aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema.

O parágrafo 4º, do artigo 13, da Lei das Startups fixa os critérios mínimos para julgamento das propostas, como o potencial de resolução do problema indicado, a viabilidade econômica e do modelo de negócio e a demonstração do custo e benefício das possíveis propostas.

Interessante notar que poderá ser selecionada mais de uma proposta - devendo o edital limitar a quantidade de propostas selecionáveis -, sendo que após essa fase de julgamento das propostas, a Administração Pública poderá “negociar com os selecionados as condições econômicas mais vantajosas para a administração e os critérios de remuneração que serão adotados” (art. 13, §§6º e 9º).

Após a seleção das propostas, negociação e homologação, poderá ser celebrado o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) por até 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, apenas uma vez ('caput' e §2º do art. 14), cujo valor não pode ultrapassar R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, sem prejuízo da possibilidade de o edital de que trata o art. 13 desta Lei Complementar estabelecer limites inferiores.

A Lei das Startups prevê diferentes formas de remuneração da contratada, preço fixo ou reembolso, com ou sem remuneração adicional de incentivo. Havendo risco tecnológico, os pagamentos serão proporcionais aos trabalhos executados, observando-se o respectivo cronograma físico-financeiro.

Fortini e Falkenberg (2025) explicam que a forma de remuneração do contratado decorre da transferência do risco para a Administração Pública e do incentivo às startups em encontrarem soluções disruptivas para o problema apresentado:

Nesse sentido, uma das peculiaridades da modalidade licitatória aqui tratada reside no fato de que a administração pública remunera os proponentes contratados não apenas pela entrega de uma solução pronta, mas também pelo esforço de testar sua eficácia. Essa abordagem, ao transferir parte do risco para o poder público, incentiva as *startups* a apresentarem soluções disruptivas, mesmo que ainda em fase inicial de desenvolvimento. A possibilidade de remuneração por esforços, mesmo que a solução não seja bem-sucedida, é um fator crucial para a sustentabilidade de tais empresas, que frequentemente operam com recursos limitados.

Finalizado o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), poderá ser celebrado *contrato de fornecimento* com a mesma contratada anterior, sem nova licitação, para “o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da administração pública” (‘caput’ do art. 15).

Esse novo contrato de fornecimento somente pode ser firmado por até 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por apenas mais um período de até 24 (vinte e quatro) meses (art. 15, §2º), pelo valor máximo de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais).

## CONCLUSÕES

Diante da função estratégica para o desenvolvimento nacional e da extrema importância das áreas de inovação e de pesquisa científica e tecnológica, o legislador brasileiro procurou incentivar essa área mediante processos licitatórios mais simples e céleres, possibilitando o direcionamento de parte relevante das compras governamentais de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sem o abandono de princípios básicos das licitações em geral, como os da legalidade, da impensoalidade, da moralidade, da publicidade, do interesse público, da transparência, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, e da economicidade.

Nesse sentido, a vigente Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei federal n. 14.133/21) estabeleceu diversas hipóteses de dispensa de licitação envolvendo contratações de serviços, obras e fornecimento de bens inovadores, tecnológicos e científicos e instituiu uma nova modalidade licitação, o diálogo competitivo, que tem como um dos seus pressupostos o desenvolvimento de inovação tecnológica ou técnica.

Dentre as dispensas previstas na vigente Lei de Licitações, estão os instrumentos previstos na Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (lei federal n. 10.973/04) para a promoção da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico no país, através da descentralização federativa, da desconcentração administrativa e das denominadas compras governamentais.

A conjugação da Lei de licitações com a Lei de Inovações também impactou a abordagem da propriedade intelectual (criações) decorrente dos processos de inovação, ciência e tecnologia patrocinados pela Administração Pública.

A Lei das Startups (lei complementar n. 182/21), visando “resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia” e “promover a inovação no setor

produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado”, também previu modalidades de licitações especiais envolvendo soluções inovadoras, com ou sem risco tecnológico.

É possível perceber que, para garantir o avanço tecnológico e científico no país, o interesse público e a execução de políticas públicas com inovação e maior eficiência, as Administrações Públicas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal atualmente possuem instrumentos legais facilitadores das licitações e das respectivas contratações de bens materiais e imateriais inovadores ou decorrentes de pesquisas tecnológicas e científicas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU disponibiliza novos modelos para contratação de inovação na Administração Pública.** Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-disponibiliza-novos-modelos-para-contratacao-de-inovacao-na-administracao-publica>>. Acesso em 20 de maio de 2025.

**BRASIL.** Lei complementar n. 182, de 1º de junho de 2021 (Lei das Startups). **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 1, 02 de jun. de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos). **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 1, 01 de abr. de 2021(a).

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 1, 12 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.484, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 9, 31 de mai. de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004 (Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica). **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 2, 03 de dez. de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.609, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei do Software). **Diário Oficial da União:** Brasília, p. 1, 20 de fev. de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.456, de 25 de abril de 1997 (Lei de Cultivares). **Diário Oficial da União**: Brasília, p. 25.162, 25 de abr. de 1997.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial). **Diário Oficial da União**: Brasília, p. 8.353, 15 de maio de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública). **Diário Oficial da União**: Brasília, p. 8.269, 22 de jun. de 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38a ed., rev. atual. e ampl. RJ: Forense. 2025

FERNANDES, André Dias; COUTINHO, Débora de Oliveira. **A nova Lei de Licitações, as encomendas tecnológicas e o diálogo competitivo**. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/8059/pdf>>. Acesso em 11 de maio de 2025.

FORTINI, Cristiana; FALKENBERG, Camila Tamara. **Acelerando a inovação no setor público: modalidade de licitação da LC 182/21**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2025-fev-27/acelerando-a-inovacao-no-setor-publico-modalidade-de-licitacao-da-lc-182-21>>. Acesso em 05 de agosto de 2025.

INPI. **Boletim mensal de propriedade industrial: estatísticas preliminares**. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/central-de-conteudo/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletimmensal-de-propriedade-industrial-marco-de-2022.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2025.

\_\_\_\_\_. **Estatística de patentes de 2023**. Disponível em: [https://www.gov.br/inpi/ptbr/central-de-conteudo/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletim-mensal-de-pi\\_resultados-dedezembro-2023-1.pdf](https://www.gov.br/inpi/ptbr/central-de-conteudo/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletim-mensal-de-pi_resultados-dedezembro-2023-1.pdf). Acesso em: 20 de abril de 2025(b).

IPEA. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Disponível em:<<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/dd66986b-3b05-4f5b-8f22-d70d227671b8/content>>. Acesso em: 13 de maio de 2025.

**MIATO, Bruna. Brasil volta ao grupo das 10 maiores economias do mundo com resultado do PIB de 2023.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/01/brasil-volta-ao-grupo-das-10-maior-economias-do-mundo-com-resultado-do-pib-de-2023.shtml>>. Acesso em: 28 de maio de 2024.

**MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Gestão realiza audiência pública sobre regulamentação de licitação por diálogo competitivo.** <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/gestao-realiza-audiencia-publica-sobre-regulamentacao-de-licitacao-por-dialogo-competitivo>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

**OMPI. World Intellectual Property Indicators 2023.** Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-941-2023-en-world-intellectual-property-indicators-2023.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2025.

**\_\_\_\_\_ . Global Innovation Index: 2023.** Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-globalinnovation-index-2023-16th-edition.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2025(b).

**PRODAM. Empresa de tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo.** Disponível em: <<https://portal.prodam.sp.gov.br>>. Acesso em 20 junho de 2025.

**\_\_\_\_\_ . Relatório da Administração: exercício 2024.** Disponível em: <<https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Relatorio-da-Administracao-2024.pdf>>. Acesso em 20 junho de 2025(a).

**PRODEMGE. Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <<https://www.prodemge.gov.br>>. Acesso em 20 junho de 2025.

**PRODERJ. Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <<https://www.rj.gov.br/proderj>>. Acesso em 20 junho de 2025.

**PRODESP. Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.prodesp.sp.gov.br>>. Acesso em 20 junho de 2025.

\_\_\_\_\_. **Demonstrações financeiras: 31 de dezembro de 2024.** Disponível em: <<https://sempapel.al.sp.gov.br/Arquivo/Documents/EXT/202503271633241130422LLCSC.pdf?identificador=3200320036003700310038003A005000>>. Acesso em 20 junho de 2025. Acesso em 20 junho de 2025(a).

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JUNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise.** Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0e8fcb46-64ec-4d26-ba99-29a70492e3d4/content>>. Acesso em 14 de maio de 2025.

SÃO PAULO. Decreto municipal n. 64.062, de 12 de fevereiro de 2025. **Diário Oficial da Cidade:** São Paulo. P.3. 13 fev. 2025.

SERPRO. **Serviço Federal de Processamento de Dados.** Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br>>. Acesso em 20 junho de 2025.

\_\_\_\_\_. **Receitas e Despesas.** Disponível em: <<https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/receitas-e-despesas>>. Acesso em 20 junho de 2025(a).