

**A PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO ATRAVÉS DO PODER DE COMPRA DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DA LEI  
FEDERAL N.º 14.133/2021**

**THE PROMOTION OF INNOVATION THROUGH THE PURCHASING POWER OF  
THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE INSTRUMENTS OF  
FEDERAL LAW No. 14.133/2021**

Artigo apresentado como requisito para conclusão de curso de pós-graduação MBA em  
Gestão e Governança Pública da Escola Superior do Parlamento Cearense – UNIPACE

Israel Maia Portela\*  
Rodrigo Martiniano Ayres Lins\*\*

**RESUMO**

Esse estudo objetiva investigar a relação entre o poder de compra do Estado e a promoção do desenvolvimento tecnológico através da análise dos instrumentos jurídicos introduzidos na prática administrativa pela Lei nº 14.133/2021, tanto sob o aspecto da contratação de soluções inovadoras para demandas da Administração quanto do incentivo ao desenvolvimento tecnológico. Mediante pesquisa bibliográfica com enfoque na literatura especializada, constata-se a influência do poder econômico do Estado em virtude do valor expressivo movimentado na economia através das contratações públicas, que possibilita realizar políticas públicas e contratar visando determinado fins, assim como os instrumentos introduzidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que viabilizam a atuação do poder público no sentido de selecionar propostas inovadoras, além do incentivo ao desenvolvimento tecnológico como política pública. O novo regramento dispõe sobre a aquisição de produtos e serviços inovadores para carências da Administração, colocando a inovação como requisito e finalidade em alguns casos, mas não esquece que a inovação e o desenvolvimento tecnológico são áreas que demandam investimentos estratégicos para além das necessidades.

Palavras-chave: Licitação. Contratos Administrativos. Lei Federal nº 14.133/2021. Inovação. Desenvolvimento Tecnológico.

**ABSTRACT**

This study aims to investigate the relationship between the purchasing power of the State and the promotion of technological development through the analysis of legal instruments introduced in administrative practice by Law nº 14.133/2021, considering the contracting of innovative solutions for demands of the Administration and the incentive to technological

---

\*Autor: Pós-graduando em MBA em Gestão e Governança Pública pela Escola Superior do Parlamento Cearense (UNIPACE), é advogado e atualmente exerce a chefia do gabinete do Deputado Estadual Agenor Neto e a função de Diretor de Futebol Amador do Ceará Sporting Club.

\*\*Professor orientador: Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política (UNIFOR - CAPES 6). Especialistas em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes (USP). Especialista em Direito Eleitoral (PUC/MG), em Direito Processual Civil (Unicamp) e em Direito Público (Esmape). Atualmente é Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito. Membro-fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e do Instituto Luso-brasileiro de Direito Público (ILBDP).

development. Through bibliographical research with a focus on specialized literature, the influence of the economic power of the State is verified due to the expressive value moved in the economy through public hires, that makes it possible to carry out public policies and hiring for certain purposes, as well as the instruments presented by the New Law of Bidding and Administrative Contracts that enable the action of the public power in order to select innovative proposals, in addition to encouraging technological development as a public policy. The new regulation provides for the acquisition of innovative products and services for needs of the Administration, placing innovation as a requirement and purpose in some cases, but do not forget that innovation and technological development are areas that require strategic investments beyond needs.

**Keywords:** Bidding. Administrative Contracts. Federal Law nº 14.133/2021. Innovation. Technological Development.

## 1. Introdução

A inovação é um fator chave para o desenvolvimento econômico e social e governos em todo o mundo estão cada vez mais reconhecendo o papel que podem desempenhar na sua promoção. Uma maneira pela qual a administração pública pode incentivá-la é através do seu poder de compra. Ao usar suas compras públicas, os governos podem ajudar a criar um mercado para novas tecnologias e soluções, enquanto promovem o desenvolvimento econômico e o progresso social.

Esse trabalho aborda o que pode ser feito no sentido de incentivar a inovação a partir do poder de compra do Estado, tendo como base metodológica a análise de bibliografia a respeito do tema e a Lei Federal nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

O Poder Executivo Federal homologou compras na ordem aproximada de R\$ 223 bilhões de reais entre 2021 e 2022<sup>1</sup>, movimentando uma quantia considerável na economia, as quais são capazes de influenciar a dinâmica econômica do país. Assim, muitas inovações podem surgir como consequência de exigência por parte do poder público, que necessita ter acesso a novas tecnologia, seja através da produção ou da aquisição destas, as quais são majoritariamente desenvolvidas pelo mercado.

É válido ressaltar que esgotar o tema não é objetivo da pesquisa, mas sim apresentar de forma concisa o papel das compras públicas do Estado Brasileiro no estímulo à inovação, especialmente através do conjunto de instrumentos estabelecido na nova de licitações e contratos administrativos.

---

<sup>1</sup><http://painelcompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>

Em um primeiro momento, se investiga as nuances entre a Administração Pública e a inovação tecnológica, tanto no que concerne ao incentivo para o desenvolvimento econômico de forma estratégica, quanto sob o prisma da utilização de soluções inovadoras na gestão pública como meio de otimização de processos gerenciais que assegurem a funcionalidade do Estado e a efetividade de políticas e serviços públicos.

Posteriormente, a discussão cinge-se sobre o papel do Estado, através de seu poder de compra, no estímulo à inovação, vez que, com o volume de recursos injetado na economia através das contratações públicas, é possível induzir o mercado a produzir determinados bens e serviços.

Arrematando, se analisa como as contratações públicas podem privilegiar o desenvolvimento tecnológico a partir das previsões da Lei Federal nº 14.133/2021, com destaque para três instrumentos, os quais são discutidos individualmente, sendo eles: o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a modalidade do Diálogo Competitivo e a Margem de Preferência Adicional.

Este artigo, portanto, visa explorar o conceito de promoção da inovação através do poder de compra da administração pública, destacando exemplos de como essa abordagem tem sido usada e discutindo os desafios e oportunidades que enfrenta.

## **2. Inovação e Administração Pública**

Diante da temática algumas perguntas iniciais emergem, dentre elas: em que consiste a inovação? Quais as razões para inovar no setor público? Por que a gestão pública deve promover a contratação de inovação? A inovação é elemento central nas mudanças da economia moderna, uma vez que variadas soluções são concebidas nos mais diversos setores, tais como educação, mobilidade, comércio, geração de energia e em outros.

A inovação pode ser conceituada como a implementação de um produto, seja bem ou serviço, inédito ou significativamente aperfeiçoado, ou um processo para a organização das relações de produção e de consumo, não necessitando, como destacado, ser novo no mundo (OCDE, 2005).

Nesse aspecto, é salutar que a palavra inovação seja assimilada amplamente, uma vez que no âmbito das *startups*, por exemplo, conforme explana Ries (2012), são utilizados incontáveis tipos de inovação, como achados científicos originais ou mesmo uma nova utilidade dada a uma tecnologia existente, passando pela elaboração de novos modelos de negócio que agregam valores novos e/ou ocultos, ou ainda questões mais práticas, como a

possibilidade de fornecimento de bens e serviços em um local novo e para uma coletividade consumidora preteritamente mal assistidos.

Veja-se, cabem muitas significâncias no termo inovação, mas, em resumo, inovar é gerar mudanças que melhoram o cotidiano do usuário através de atividades diversificadas, sem que seja exigido ser algo novo ou inesperado.

Nesse sentido, uma sistemática de inovação no poder público necessita, prezando pela consciência e pela confiabilidade, desenvolver e fornecer soluções inovadoras para as demandas do governo, satisfazendo às carências existentes e as necessidades do jurisdicionado (OCDE, 2018). A inovação da gestão pública deve otimizar os recursos disponíveis para, a partir disso, conduzir a promoção de mais benefícios à coletividade (PEDROSA, 2019).

A inovação necessita, portanto, dentro da gestão pública, melhorar o desempenho do Estado, garantindo a sua funcionalidade, além de ser convertida em benefícios para a população.

Se de um lado a inovação advém de uma ideia, mas sobretudo da ação concreta para materializá-la e gerar resultados aos *stakeholders*<sup>2</sup>, de outro a sua implementação não é nada simples, posto que se trata de um processo de desenvolvimento paulatino e complexo, cujos elementos de suor e esforço são de igual modo ou até mais fundamentais que os de genialidade (CAVALCANTE, 2019).

Em que pese os desafios para a implementação de produtos, serviços e processos inovadores, as vantagens da inovação na Administração Pública são inúmeras, viabilizando mais eficiência e melhorias dos serviços públicos. Um bom exemplo disso é o uso das tecnologias de Inteligência Artificial e *machine learning*<sup>3</sup> no controle e na fiscalização de atos administrativos pelos Tribunais de Contas, instrumentos que podem ser aliados no combate às irregularidades em procedimentos licitatórios, como já acontece no âmbito do Tribunal de Contas da União com os robôs Alice, Sofia e Mônica (TCU).

Muitos gestores incentivam e apoiam políticas públicas direcionadas para a inovação, assim como soluções inovadoras como resposta às novas demandas da sociedade, visando modernizar a gestão pública. Apesar disso, a Administração não se apropria de todas as benesses fornecidas pela inovação em virtude de entraves legais, orçamentários e culturais, bem como pelo receio de a autoridade pública ser responsabilizada pelos órgãos de controle

---

<sup>2</sup> É o termo em inglês comumente utilizado em diversas áreas de gestão, administração e comunicação social para se referir às partes interessadas.

<sup>3</sup> A capacidade de aprendizado das máquinas de acordo com as respostas esperadas por meio de associações de diferentes dados.

diante de um processo instável e suscetível a erros, dificultando a contratação de soluções inovadoras.

Não é fácil inovar, notadamente no setor público, onde deve se observar o arcabouço jurídico em que se dá a atividade. Todavia, como se verá posteriormente, as contratações e compras públicas de inovações, com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), concebida aproximadamente trinta anos após a promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), têm o condão de possibilitar ao Estado Brasileiro ampliar o acesso à inovação com vistas à melhoria na qualidade dos serviços postos à população.

### **3 O Poder Econômico do Estado Brasileiro a partir das compras públicas como impulsor da inovação**

A licitação é o procedimento realizado pela Administração Pública, conforme expressa o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), para contratação de bens e serviços ao seu devido funcionamento, de acordo com as exigências previstas na legislação regulamentadora e nos instrumentos convocatórios.

Pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DROMI, 1975). Carvalho Filho (2019) conceitua a licitação como procedimento administrativo vinculado, utilizado pela Administração Pública e pelos entes por ela controlados, para selecionar a proposta mais vantajosa, dentre aquelas oferecidas pelos interessados, visando à celebração de um contrato ou obtenção de um serviço técnico, artístico ou científico.

O conceito, contudo, exaspera a mera contratação, uma vez que as contratações objetivam também, além de satisfazer necessidades imediatas, promover o cumprimento de funções, metas e políticas públicas, a exemplo do fomento à contratação de micro e pequenas empresas (art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006), da exigência de que as empresas contratadas não empreguem menores em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e, em qualquer caso, menores de dezesseis anos, exceto a partir de quatorze anos na qualidade de aprendiz (art. 68, VI, Lei nº 14.133/2021), da preferência por produtos nacionais ou recicláveis (art. 26, I e II, Lei nº 14.133/2021), ou ainda das empresas que promovam ações de

equidade de gênero entre homens e mulheres no ambiente laboral (art. 60, III, Lei nº 14.133/2021).

Desse modo, ladeado da função econômica, o Estado, através das licitações, exerce a função extraeconômica, reguladora da ordem econômica ou de outros interesses de estatura constitucional, visando promover objetivos constitucionais diversos, a exemplo dos retos listados. Por vezes o Estado não se restringe a usar o regramento licitatório apenas para cumprir sua função primária de permitir a contratação dos objetos pretendidos sob as condições mais vantajosas, pois, diante do volume financeiro movimentado, ele pode influenciar efetivamente o funcionamento e o fluxo dos mercados através do seu poder de comprar.

É possível visualizar nessa atuação estatal uma verdadeira função regulatória por intermédio das licitações, a se concretizar sob duas diferentes perspectivas: uma relacionada a promoção da concorrência e a competitividade nos mercados de interesse da Administração e outra relativa ao manuseio do procedimento licitatório como instrumento para a consecução de determinadas finalidades ou políticas públicas constitucionalmente preponderantes (CARVALHO, 2017).

Para se ter uma noção, o mercado brasileiro de compras públicas representa 6,6% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, conforme média do período de 2002 a 2019, sendo que somente no exercício de 2019, as despesas com compras governamentais realizadas pela União corresponderam a 0,65% do PIB, o que equivale a 47 bilhões de reais.<sup>4</sup>

Tabela - Relação PIB e compras públicas

---

<sup>4</sup><https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf>

Ano	Indireta <sup>1</sup>												Total		PIB
	Direta		Entidades da administração indireta e estatais dependentes <sup>2</sup>		Não dependentes <sup>3</sup>										
					SPE				Ifof						
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		Demais		Valor	% / PIB	Valor	PIB	
2002	44	1,14	22	0,56	147	3,8	36	0,92	12	0,30	18	0,46	278	7,2	3.883
2003	31	0,75	18	0,45	135	3,3	36	0,88	12	0,30	18	0,44	251	6,1	4.100
2004	32	0,74	22	0,51	173	4,0	34	0,79	14	0,31	20	0,46	294	6,8	4.342
2005	26	0,57	34	0,74	170	3,7	35	0,76	14	0,31	20	0,44	298	6,5	4.555
2006	32	0,66	31	0,63	199	4,1	35	0,71	15	0,31	20	0,41	332	6,8	4.902
2007	36	0,68	36	0,68	230	4,3	36	0,68	15	0,28	21	0,40	373	7,0	5.298
2008	37	0,65	37	0,65	286	5,0	41	0,72	15	0,26	27	0,46	443	7,8	5.720
2009	41	0,70	47	0,80	273	4,6	37	0,63	17	0,29	26	0,45	441	7,5	5.877
2010	49	0,76	56	0,86	313	4,8	39	0,60	19	0,29	25	0,38	501	7,7	6.469
2011	46	0,67	51	0,75	297	4,3	40	0,59	21	0,30	27	0,39	482	7,1	6.841
2012	47	0,66	48	0,67	370	5,2	43	0,60	22	0,30	31	0,43	560	7,9	7.111
2013	52	0,69	50	0,68	366	4,9	45	0,61	22	0,29	31	0,41	566	7,6	7.435
2014	60	0,79	52	0,68	365	4,8	51	0,68	20	0,26	32	0,43	581	7,7	7.574
2015	52	0,73	40	0,56	267	3,8	52	0,74	18	0,25	25	0,35	453	6,4	7.100
2016	53	0,76	43	0,62	180	2,6	44	0,62	16	0,22	24	0,34	359	5,1	6.985
2017	47	0,65	39	0,55	187	2,6	42	0,58	13	0,18	23	0,32	350	4,9	7.125
2018	47	0,65	38	0,52	229	3,2	41	0,57	13	0,18	22	0,30	389	5,4	7.186
2019	47	0,65	34	0,47	204	2,8	32	0,44	8	0,10	14	0,20	338	4,7	7.257
Média		0,71		0,64		4,0		0,66		0,26		0,38		6,6	

Fonte: Cadernos Brasil na OCDE – Compras Públicas (2021)

O grande valor despendido nas compras públicas possui expressivo impacto na economia, de tal modo que é um importante meio pelo qual os governos fortalecem e incentivam a inovação dentro de suas competências. Em outras palavras, as compras públicas podem favorecer a realização de programas políticos e influenciar a dinâmica da economia do país.

Nesse sentido, o poder aquisitivo estatal pode ser concebido para promover a inovação e como instrumento de políticas públicas, como quando vendedores são inseridos em mercados dos quais eram distantes, através de políticas afirmativas e de fomento para

categorias específicas, desprivilegiadas nas relações de produção e consumo, além do incentivo ao desenvolvimento social, econômico e ambiental (COSTA e TERRA, 2019).

Sobre esse aspecto da temática é importante destacar o aproveitamento que o Estado dá ao seu poder de influência na economia através das licitações como forma de alcançar objetivos constitucionalmente protegidos, a exemplo do desenvolvimento social e econômico e a redução das desigualdades sociais, destacando não se tratar de fenômeno novo, uma vez que já são presentes no ordenamento jurídico brasileiro instrumentos como a dispensa de licitação como meio de fomento para determinados tipos de entidades, como entidades de apoio ao preso, e de requisitos de habilitação que intentam enfrentar a inadimplência com a seguridade social, a prioridade para produtos nacionais e o trabalho degradante para menores (ARAGÃO, 2013).

Do modo como acontece com as políticas públicas de apoio às micro e pequenas empresas para diminuição dos obstáculos de acesso desse segmento nas contratações do poder público, o potencial econômico do Estado poderá influenciar, positivamente, na indução ao empreendedorismo inovador como o rumo para a promoção de um ecossistema de inovação relevante para o interesse público e que revista em benefícios para a sociedade.

A perspectiva da Hélice Tríplice da Inovação<sup>5</sup>, proposta pelos cientistas Etzkowitz e Leydesdorff, apresenta o Estado como uma das hélices, sendo as universidades e as empresas as outras duas, todas na missão de produzir novos conhecimentos e recursos tecnológicos no incentivo à inovação e ao desenvolvimento econômico.

De acordo com Etzkowitz (2003) o governo assume um papel importante ao ser responsável por fornecer recursos para financiar pesquisas, além de fomentar e regular o ecossistema, impulsionando a criação de novas empresas.

Em que pese também estas atribuições, outras também são fundamentais que o Estado execute para que a inovação tecnológica ocorra efetivamente com atenção ao interesse público, contribuindo com processos de gestão que tragam eficiência para a Administração e fortaleçam tanto a democracia quanto as instituições, assim como seja revertida em benefícios para a população nas mais variadas nuances da cidadania, sem perder de norte os objetivos da República elencados no art. 3º da Carta Magna, abaixo transcrito:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

---

<sup>5</sup>Abordagem criada em 1990 pelos pesquisadores Etzkowitz e Leydesdorff que consiste em um paradigma de produção de inovação ao superar a perspectiva centrada apenas na indústria, passando a apoiar-se em três dimensões interrelacionadas: o governo, as universidades e as empresas. Nesse cenário, não há sobreposição da importância de uma parte sobre a outra, todas são importantes na produção de inovações.



- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Essa reflexão faz-se necessária frente a necessidade de o Estado não se prestar apenas a uma atividade acessória e auxiliar na inovação, ou seja, não basta dispor de recursos e regulamentar as atividades inovadoras, o Estado tem também que atuar diretamente na produção do conhecimento, da técnica e do item inovador, podendo fazer isso através de empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, centros de tecnologias e outras entidades integrante da Administração Pública. Ademais, é imperioso que o Estado detenha a propriedade, toda ou em parte, de parcela das inovações relevantes socialmente, para que não fique submisso ao mercado e comprometa a independência das universidades.

É importante salientar que a Emenda Constitucional nº 85/2015 alterou a Constituição Federal para prever no art. 218 o dever do Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica, e a inovação.

A EC nº 85 reforça o que se defende acima ao determinar que, além de incentivar, o Estado deve promover o desenvolvimento científico e tecnológico, buscando estreitar as relações com a sociedade civil e uma gama ampla de *stakeholders* do ramo da pesquisa em inovação.

Convergindo com as previsões constitucionais, o inciso IV do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece como objetivo do procedimento licitatório o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Tal comando normativo tende a estimular os gestores públicos a promover inovações no setor público e aproveitar-se das vantagens provenientes das contratações de serviços e produtos mais ágeis e eficientes.

Desse modo, o Estado atua como *player* muito importante no processo de desenvolvimento de tecnologias inovadoras através das compras públicas, formando mercados e estimulando a atividade econômica com base em suas necessidades e interesses, que se executadas adequadamente podem ensejar benefícios amplos e em diversas áreas e nuances para a sociedade. Assim, exerce uma liderança ao fomentar o dinamismo inovador em diversos segmentos importantes, da indústria farmacêutica à internet (MAZZUCATO, 2014).

Assim, utilizar seu poder econômico nas contratações para incentivar e fortalecer a inovação, seja por qual for o meio de aquisição, é uma missão obrigatória do Poder Público e

que está expressamente prevista como objetivo a ser buscado pelas compras públicas brasileiras na Lei 14.133/2021.

#### **4. As contratações públicas de inovação na nova lei de licitações e contratos administrativos**

As contratações públicas brasileiras foram predominantemente reguladas pela Lei nº 8.666/1993 nas últimas três décadas, até que em 01 de abril de 2021 a Lei nº 14.133/2021 foi sancionada para consolidar o novo regramento geral das licitações e contratos administrativos.

Muito mais do que os vinte e oito anos de diferença entre as leis foram as mudanças e inovações que o mundo experimentou, principalmente no que concerne ao desenvolvimento de novas tecnologias e seus reflexos na prática administrativa, tudo isso certamente impactou de forma profunda a gestão pública, em todos os seus níveis e nuances.

Desse modo, a expectativa acerca das previsões normativas que tratam das contratações de inovações se destaca, uma vez que a lei revogada, embora alterada diversas vezes, foi promulgada em um momento histórico diverso para dar respostas a outro contexto sociopolítico e demandas, razão pela qual sua aplicabilidade frente aos desafios atuais mostra-se limitada.

Importante é delimitar que a discussão dos comandos normativos não objetiva exaurir todas as previsões que estejam relacionadas com o desenvolvimento tecnológico e as contratações públicas de inovações, mas analisar três instrumentos que influenciam diretamente na prática das contratações de inovações: Procedimento de Manifestação de Interesse, Diálogo Competitivo e Margem de Preferência Adicional.

##### *4.1 Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)*

A Lei nº 14.133/2021 deu tratamento diferenciado aos procedimentos auxiliares às licitações, conforme o rol de incisos do art. 78, dentre os quais nos interessa o Procedimento de Manifestação de Interesse, previsto no inciso III.

Considerando a complexidade do Direito Administrativo, a Administração Pública enfrenta sérias dificuldades na identificação de projetos e sua estruturação para subsidiar o procedimento licitatório de forma simétrica com a solução almejada e de modo que os interessados possam assimilar qual carência a contratação visa satisfazer. De igual modo, a concepção de soluções inovadoras adequadas também sofre limitações. Além disso,

considerando as habilidades e técnicas de áreas específicas, a Administração não detém as mesmas dos particulares, em virtude da proficiência destes em seus segmentos.

É para atenuar essa assimetria informacional entre a Administração e os particulares, evitando que reflita em prejuízos ao procedimento licitatório, que a Lei nº 14.133/2021 disponibiliza o PMI como instrumento a ser utilizado para recolhimento de subsídios técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para a delimitação de determinado objeto, serviço ou empreendimento produzido pela iniciativa privada, anteriormente ao início do procedimento.

O art. 81 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos incorpora tal procedimento às contratações públicas para a busca de soluções inovadoras, porquanto se ciente da carência e da solução, não seria necessário captar instruções prévias da iniciativa privada.

O artigo supracitado estabelece que a convocação dos administrados deve ser procedida através de edital de Chamamento Público com a finalidade de que estes apresentem estudos, investigações, levantamento e projetos atinentes à futura contratação e de relevância para a licitação, cabendo ao vencedor do certame, se realizado, ressarcir o dispêndio financeiro dos dados apresentados.

Posteriormente, caberá a Administração Pública apresentar parecer fundamentado, indicando que aquele produto ou serviço é adequado e suficiente para satisfazer as reais necessidades da Administração.

Em razão desse caráter de servir para instruir procedimentos que visam soluções complexas e inovadoras, o §4º do art. 81 da Lei nº 14.133/2021<sup>6</sup> dispõe sobre a possibilidade de o PMI ser restrito às *startups* quando os objetivos perseguidos pela contratação pública assim convergir, ou seja, quando se buscar incentivar a inovação.

Aproveitando o ensejo, vale citar a definição de *startups* prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 182/2021, que a conceitua como organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados.

De forma cirúrgica, Justen Filho (2021) leciona que restringir o PMI às *startups* é a forma pela qual o Estado estimula a “atuação da iniciativa privada na formulação de propostas originais, inclusive na acepção da ausência de experiência anterior similar.”

---

<sup>6</sup>§ 4º O procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.

Assim, o PMI, ao ser posto como procedimento auxiliar ao procedimento licitatório, assegura à Administração Pública a possibilidade de se aproximar de projetos e soluções inovadoras apresentadas pelos jurisdicionados.

#### 4.2 Diálogo competitivo

A modalidade de licitação denominada diálogo competitivo, também conhecida como diálogo concorrencial, é uma das grandes novidades inseridas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 14.133/2021.

O diálogo competitivo possui inspiração na Diretiva 2014/24 da União Europeia e nas práticas de diálogo e aberturas procedimentais existentes no FAR (*Federal Acquisition Regulation*) dos Estados Unidos, principalmente o item 16.104 do FAR, que prevê um rol de fatores que podem acarretar o uso da negociação competitiva.

São várias as razões para a incorporação no ordenamento jurídico brasileiro do diálogo concorrencial nos moldes da Diretiva n. 2014/24 da União Europeia, renomeado para o plano normativo nacional de diálogo competitivo, dentre as quais:

a maior flexibilidade de escolha proporcionada às autoridades adjudicantes, por meio de negociação com os licitantes; a intensificação do comércio entre os países fronteiriços (com suas respectivas peculiaridades); a constatação por meio de avaliações/estudos no sentido de que a adoção de procedimento negocial possibilitaria a elevação do número de propostas e maior sucesso na obtenção de soluções aptas ao atendimento da finalidade pretendida (SANTOS, 2019).

O inciso XLII do art. 6º da Lei 14.133/2021 contempla a definição do Diálogo Competitivo, conceituando como a:

modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

A nova modalidade licitatória possibilitará à Administração saber das soluções inovadoras ou das possibilidades que o mercado dispõe para gerar uma contratação técnica ou com distinta metodologia, que melhor atenda às suas necessidades, pois a Administração nem sempre possui conhecimentos suficientemente atualizados para tanto, dada a dinamicidade própria do mercado, ou, ainda, aqueles de domínio restrito para formulação de contratações complexas ou inovadoras customizadas (NOHARA, 2018).

O legislador, com o diálogo competitivo, almeja que empresas privadas e o poder público desenvolvam um diálogo prévio, com o objetivo de desenvolver alternativas que melhor satisfaçam as necessidades da Administração Pública, por meio de obtenção de propostas/soluções efetivas (SANTOS, 2019).

O diálogo competitivo visa a transpor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público nas contratações de objetos complexos e inovadores, sendo que a Administração Pública, por meio da modalidade, define suas necessidades e os critérios da pré-seleção dos licitantes e, a partir disso, inicia diálogos com os licitantes selecionados, de forma a obter informações e alternativas de soluções, estendendo-se o diálogo até que seja possível definir a solução mais adequada e, a partir de então, todos os licitantes selecionados podem apresentar suas propostas (ZAGO e RODRIGUES, 2019).

O diálogo competitivo, entre outros aspectos, legitima e concede transparência e segurança jurídica para um fato inerente à relação entre a Administração Pública e o particular, ou seja, o contato prévio entre as partes, para a apresentação de soluções fornecidas pela iniciativa privada, e que podem interessar à Administração Pública (LAHOZ, 2021).

É importante ressaltar que o objeto do diálogo competitivo que interessa a pesquisa está previsto na alínea a, do inciso I, do art. 32 da Lei 14.133/2021<sup>7</sup> e aplica-se à proposição de soluções prontas para uso, em escala comercial, e não ao financiamento da pesquisa e desenvolvimento. A lógica é a de permitir que interessados proponham soluções inovadoras a serem entregues em prazo curto, em sentido diverso do que ocorre nas encomendas tecnológicas.

Em linhas gerais, o diálogo competitivo destina-se às contratações complexas da Administração Pública, tendo o diálogo como instrumento com a iniciativa privada. Inicialmente, o órgão ou entidade que deseja licitar define suas necessidades e os critérios a serem utilizados para previamente selecionar os participantes. Em seguida, os selecionados participam de sessões com o objetivo de promover trocas de informações e apresentar soluções para os problemas referentes ao objeto complexo da licitação. Terminado o diálogo com a delimitação da solução mais pertinente, os licitantes apresentam suas propostas (DIAS, 2020).

Há ainda, em certa medida, similaridades entre o diálogo competitivo e o procedimento auxiliar de manifestação de interesse, previsto também na Lei 14.133/2021 (art.

---

<sup>7</sup> Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:  
I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:  
a) inovação tecnológica ou técnica;

78, III, e 81, caput), porquanto ambos institucionalizam, de maneira próxima, a participação da iniciativa privada na fase de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras nas contratações públicas.

Todavia, enquanto o processo de manifestação de interesse se realiza antes da licitação, o diálogo competitivo abrirá a interlocução, ou seja, o debate com os licitantes que participam da licitação. Assim, o diálogo competitivo caracteriza-se como uma modalidade de licitação mais flexível, isto é, que abre oportunidade para a Administração Pública “estabelecer, no curso do certame, a solução que melhor atenda suas necessidades (após o diálogo estimulado dentro do procedimento licitatório), daí, em fase subsequente (competitiva), os licitantes terão oportunidade de apresentar propostas com base nessa solução”(NOHARA, 2018).

No Brasil, o diálogo competitivo se insere no ordenamento jurídico de forma similar à União Europeia, como instrumento de incentivo à contratação de soluções inovadoras. Destaca-se que a contratação de bens e serviços inovadores performam papel importante no aperfeiçoamento dos serviços públicos, possibilitando, ao mesmo tempo, respostas às situações complexas.

#### *4.3 Margem de Preferência Adicional*

Assim como ocorria no inciso III do §6º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, o §2º do art. 26 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece a possibilidade de definição por parte da Administração Pública de margem de preferência de até 20%, quando se tratar de bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país.

O instrumento acima possui contornos para além da política de incentivo à inovação, conforme se destaca abaixo:

A previsão da margem de preferência apresenta não apenas uma dimensão política. Trata-se, também, de um tema econômico. Em médio prazo, é economicamente mais vantajoso promover o desenvolvimento da indústria nacional, o que acarretará a redução dos custos e a elevação das receitas estatais. Portanto, o desembolso de valor mais elevado será compensado pelas vantagens a serem auferidas no futuro (JUSTEN FILHO, 2021).

Apesar de o dispositivo legal em questão expressar o tratamento diferenciado aos produtos nacionais oriundos de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, merece destaque a crítica sustentada pelo professor e pesquisador do IPEA, André Rauen (2017):

As evidências mostram que a PMP caracteriza-se pela presença de graves problemas de montagem que se refletem em uma baixa taxa de utilização e no consequente baixo estímulo à inovação. Quando se consegue executar a política, esta parece estar permitindo, apenas, a transferência de renda do Estado para os setores beneficiados, sem maiores consequências para o desenvolvimento tecnológico nacional (RAUEN, 2017).

Visualiza-se, desse modo, que a aplicação da margem sinaliza as preferências do Estado, que paga mais caro em um primeiro momento na hipótese de o produto ou serviço ser manufaturado ou resultante de desenvolvimento tecnológico produzido no Brasil, ou seja, dá um tratamento diferenciado para tais produtos e serviços, visando impulsionar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Confrontando as duas visões acima aludidas, merece primazia a primeira, uma vez que privilegia os efeitos políticos e socioeconômicos decorrentes da margem de preferência em detrimento de incorreções de natureza prática, a qual decorre de anomalias no plano da prática administrativa e não invalidam os objetivos perquiridos pela legislação.

Diga-se, incentivar o desenvolvimento de tecnologias nacionais envolve fomentar uma gama de áreas, como a educação, a geração de emprego com melhores condições de trabalho, a arrecadação de impostos e a valorização do mercado interno, gerando riquezas que serão revertidas em benefício da sociedade brasileira. Tudo isso tem o condão de promover o desenvolvimento nacional sustentável do ponto de vista econômico e político.

Por outro lado, “graves problemas de montagem” que acarretam transferência de renda do Estado para setores privilegiados sem maiores impactos no desenvolvimento tecnológico do país são problemas de ordem técnica e não normativa, de modo que com o fortalecimento das instituições, sobretudo daquelas que exercem a fiscalização e o controle, e com o aprimoramento dos processos gerenciais, tendem a diminuir sem que seja desconsiderado os valorosos objetivos traçados pela medida de privilegiar inovações produzidas no Brasil.

### **Considerações Finais**

Conforme ficou demonstrado, o poder econômico do Estado, evidenciado através do volume de compras públicas, interfere na economia dinamizando mercados e promovendo o desenvolvimento de ofertas estratégicas e específicas, sendo um instrumento útil na concretização de políticas públicas, especialmente aquelas que visam incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, elencados na Lei Federal nº 14.133/2021 como objetivos a serem almejados a partir das licitações.

Com base na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelecem-se instrumentos e regulamentação que permitem ao Estado acessar a inovação do mercado, seja contratando-a ou se informando para contratar, bem como se garante aos gestores maior segurança jurídica na contratação de soluções inovadoras para Administração, fomentando o desenvolvimento de um ecossistema de incentivo à inovação.

A Lei Federal n.º 14.133/2021 estimula a competição e o investimento em pesquisa e desenvolvimento, criando um ambiente propício para o surgimento de soluções criativas e eficientes, capazes de gerar impacto positivo para a sociedade como um todo. No entanto, cabe ressaltar que a efetividade desses instrumentos dependerá da sua correta aplicação e fiscalização, bem como da capacidade da Administração Pública de avaliar e selecionar as propostas mais adequadas. É preciso, portanto, que haja um esforço conjunto de todos os envolvidos no processo para garantir que o poder de compra do Estado seja utilizado de forma eficiente e responsável, em prol do desenvolvimento sustentável do país.

Diante da complexidade cada vez mais acentuada nas relações sociais atuais, com alterações velozes, o Poder Público não pode ficar a mercê da dinâmica das inovações tecnológicas. Antigos desafios e novos problemas requerem soluções inovadoras. Os cidadãos, por sua vez, anseiam por serviços públicos mais eficientes e, com o auxílio das redes sociais, estimulam cada vez mais cobranças sobre os governos, que necessitam se adaptar e entregar resultados satisfatórios para a sociedade. Em síntese, a inovação se impõe à Administração que através das contratações públicas tem o passaporte para realizá-la em diferentes aspectos.

Constatou-se também que o papel dos governos no incentivo à inovação exaspera o mero financiamento e subsídio de projetos e pesquisas, devendo o Estado atuar também diretamente, com o fim de desenvolver e dispor de tecnologias nacionais próprias, para não ficar submisso ao mercado e garantir sua soberania tecnológica, sem prejuízo da concorrência a nível internacional.

Por fim, cumpre ressaltar que o desenvolvimento tecnológico, por ser uma política de Estado, deve observar o que a Constituição Federal determina como objetivos da República Federativa do Brasil, de modo que a inovação deve ser pautada pelo interesse público e ser revertida em benefícios para coletividade, visando por fim nos graves problemas sociais que afligem o país e não somente importar em ganho financeiros para pequenos e privilegiados grupos sociais.



## Referências

ARAGÃO, A. S. de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras Beta**. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>>. Acesso em: 04 de fev. de 2023.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União: Inteligência Artificial impulsiona produtividade no Tribunal de Contas da União**. 2018. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/imprensa/news/artificial-intelligence-boosts-productivity-in-the-federal-court-of-accounts.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/artificial-intelligence-boosts-productivity-in-the-federal-court-of-accounts.htm)>. Acesso em: 04 de fev. de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO V.A. de. **A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 18, p. 65-74, jun. 2017.

CAVALCANTE, P. (org). **Inovação e políticas: superando o mito da ideia**. Brasília: IPEA, 2019.

COSTA, C. C. de M.; TERRA, A.C.P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DIAS, Lidiane Dutra. **Projeto da nova lei de licitações: uma análise dos principais avanços e críticas**. Revista Vertentes do Direito, v. 7. n. 2, p. 50-80, 2020.

DROMI, José Roberto. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

ETZKOWITZ, H. **Innovation in innovation: the triple helix of university-industry government relations**. Social Science Information, [s. 1.], v. 42, n. 3, p. 293-337, Sept. 2003.

IPEA. **Cadernos Brasil na OCDE**. 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10687/1/CadernosBrasil.pdf>>. Acesso em: 04 de fev. de 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1157.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Modalidades de licitação e procedimentos auxiliares – Capítulo 6**. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Nova lei de licitações e contratos administrativos. Zênite Editora, 2021, p. 68-79. E-book. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/12/Nova-Lei-de->

Licitac%CC%A7o%CC%83es-e-Contratos-Administrativos.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portifolio/Penguin, 2014.

NOHARA, Irene. **Diálogo competitivo**. Direito administrativo. 2018. Disponível em: [https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#\\_ftn1](https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#_ftn1). Acesso em: 23jan. 2023.

OCDE. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3. Ed. Paris: OCDE, 2005.

OCDE. **O sistema de inovação do serviço público do Brasil: conclusões preliminares**. Brasília: OCDE, 2018.

PEDROSA, T. **Os caminhos para inovação no setor público**. Administradores, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/os-caminhos-para-a-inovacao-no-setor-publico>. Acesso em 10 fev. 2023.

RAUEN, A. T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

RIES, E. **A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas**. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

SANTOS, Marcello Leite dos. **Licitações: as legislações pertinentes e Projeto de Lei n. 6814/2017**. 2019. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/13958/6fac64fb1baf5b6e872c968984b737be.pdf>. Acesso em: 20jan. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza, 2017.

ZAGO, Marina; RODRIGUES, Fernanda. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas?** Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opiniaodialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas>. Acesso em: 11 jan. 2023.