



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROPRIEDADE INTELECTUAL E
TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA PARA A INOVAÇÃO

FLORENCE VIEIRA D'ALBUQUERQUE-CÉSAR

**ANÁLISE COMPARATIVA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM O MODELO
EUROPEU DE COMPRAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO**

Recife
2022

FLORENCE VIEIRA D'ALBUQUERQUE-CÉSAR

**ANÁLISE COMPARATIVA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM O MODELO
EUROPEU DE COMPRAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação, do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT) – PONTO FOCAL Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

Orientador: Célio Andrade de Santana Júnior.

Recife

2022

D111a	D’Albuquerque-César, Florence Vieira Análise comparativa da legislação brasileira com o modelo europeu de compras públicas de inovação / Florence Vieira D’Albuquerque-César. – 2022. 86 folhas: il. 30 cm. Orientador: Prof. Dr. Célio Andrade de Santana Júnior. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2022. Inclui referências. 1. Administração pública. 2. Compras (Serviço público). 3. Inovações tecnológicas. I. Santana Júnior, Célio Andrade de (Orientador). II. Título.
608 CDD (22. ed.)	UFPE (CSA 2023 – 044)

FLORENCE VIEIRA D'ALBUQUERQUE-CÉSAR

**ANÁLISE COMPARATIVA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA COM O MODELO
EUROPEU DE COMPRAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT), ponto focal Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação.

Aprovada em: 31/07/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Célio Andrade de Santana Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. José Gilson de Almeida Teixeira Filho (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Dr. Alfredo Carlos Gonzaga Falcão Júnior (Examinador Externo)
Ministério Público Federal

Dedico este trabalho a Deus, por sempre me conduzir aos melhores caminhos e desafios, abençoados pela presença e proteção divina.

À minha filha, Maria Clara, pela compreensão, apoio e presença.

Aos meus pais, Edna e Antonio, por toda dedicação, suporte e ensinamento transmitidos ao longo da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meu Pai e amigo de todas as horas. Pelo seu amor incondicional e o seu cuidado contínuo, por abrir portas onde não existiam e por dizer NÃO quando muitas vezes esperei um SIM, os seus caminhos são perfeitos.

À minha filha maravilhosa, Maria Clara, que apesar da pouca idade soube lidar com meus momentos de ausência, sempre carinhosa e paciente.

A meus pais, Edna e Antonio, pelo seu exemplo de dignidade e fé, que por entenderem o que esse título significa pra mim, estavam sempre presentes, torcendo e me incentivando.

Às minhas avós, Natalina e Lindalva, que através do amor e da resiliência me ensinaram a lutar e a acreditar nos meus sonhos.

À Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), m nome do Reitor Dr. Alfredo Macedo Gomes, e ao Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT), em nome do Coordenador Dr. Silvio Luiz de Paula, e a todo o corpo docente por terem contribuído de forma ativa com o meu desenvolvimento profissional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Célio Andrade de Santana Júnior, por todo seu empenho, carinho, alegria e esforço em manter-me motivada durante todo o processo.

Ao meu querido chefe e amigo, Prof. Dr. José Elias Dubard de Moura Rocha, pela confiança depositada desde a época da graduação, e por sempre acreditar na minha evolução profissional.

A todos os meus colegas da Turma 04, agradeço a cada um de vocês por terem tornado essa caminhada mais leve e prazerosa.

À Joseane, querida amiga e incentivadora constante em minha trajetória acadêmica, com que compartilhei momentos de alegrias e dificuldades no trabalho e na vida pessoal. Um beijo, querida amiga.

Não poderia deixar de lembrar dos meus queridos amigos Ana Cristina, Antonio Netto, Débora Marchesin, Alex Magalhães e Michaela Delabianca, presenciaram as dificuldades e as alegrias desde momento de minha vida acadêmica e pessoal, sempre me acolhendo com palavras de carinho, incentivo e boas vibrações.

Enfim, a todos que participaram direta e indiretamente neste sonho, muitíssimo obrigada!

Nada no mundo se compara à persistência. Nem o talento; não há nada mais comum do que homens malsucedidos e com talento. Nem a genialidade; a existência de gênios não recompensados é quase um provérbio. Nem a educação; o mundo está cheio de negligenciados educados. Apenas persistência e determinação são, por si só, onipotentes. (Calvin Coolidge, 1929).

RESUMO

O crescente desenvolvimento tecnológico, a digitalização da economia e a abertura dos mercados decorrente da quarta revolução industrial impulsionaram a realização de uma série de mudanças no ambiente jurídico empresarial e de inovação tecnológica, que culminaram com a modernização do conjunto normativo Brasileiro de compras públicas, especialmente as que envolvem as contratações de inovação pelo setor público. Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise comparativa entre o arcabouço legislativo Brasileiro e o modelo Europeu de Compras Públicas de Inovação. Para tanto, será percorrida a trajetória legislativa Brasileira ao longo das duas últimas décadas, desde a edição da Lei de Inovação, em 2004, passando pelo Marco Legal de CT&I, em 2016, até a nova Lei de Licitações e Contratos e o Marco Legal das *Startups* e Empreendedorismo Inovador, de 2021, e, paralelamente, apresentar a evolução da legislação Europeia para contratações públicas de inovação, desde a edição da Diretiva 18/2004 até o advento da Diretiva 24/2014. O estudo pretende realizar uma análise crítica das legislações, ressaltando os pontos de coalisão e dissonantes existentes entre os textos legais, com lastro no sistema de compras públicas inovativas adotado pela União Europeia desde o início do século 21. A escolha do modelo Europeu justifica-se por sua referência internacional, adotada por grandes instituições de desenvolvimento mundial, tais como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), especialmente na América Latina. Ao final, pretende-se identificar as concordâncias e divergências existentes entre as legislações estudadas, e avaliar as temáticas que ainda podem ser incorporadas aos normativos Brasileiros, com a premissa de promover uma maior e mais abrangente aplicabilidade ao novo conjunto legislativo pátrio.

Palavras-chave: Administração Pública. Compras Públicas. Aquisição de Inovação. Modalidades. Marco Legal Brasileiro. Diretiva Europeia.

RESUMEN

El creciente desarrollo tecnológico, la digitalización de la economía y la apertura de mercados resultantes de la cuarta revolución industrial llevaron a una serie de cambios en el entorno legal de los negocios y la innovación tecnológica, que culminaron en la modernización del conjunto normativo brasileño de contratación pública, especialmente la contratación de innovación por parte del sector público. Este trabajo tiene como objetivo presentar un análisis comparativo entre el marco legislativo brasileño y el modelo europeo de compras públicas de innovación. Para ello, se utilizará la trayectoria legislativa brasileña en las últimas dos décadas, desde la promulgación de la Ley de Innovación, en 2004, pasando por el Régimen Legal de CT&I, en 2016, hasta la nueva Ley de Licitaciones y Contratos y la Marco Legal para Startups, 2021, y, al mismo tiempo, presentar la evolución de la legislación europea para la contratación pública de innovación, desde la edición de la Directiva 18/2004 hasta la entrada en vigor de la Directiva 24/2014. El estudio pretende realizar un análisis crítico de la legislación, destacando los puntos de coalición y disonancia existentes entre los textos legales, a partir del innovador sistema de contratación pública adoptado por la Unión Europea desde principios del siglo XXI. El modelo europeo se justifica por su referente internacional, adoptado por las principales instituciones de desarrollo a nivel mundial, como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), especialmente en América Latina. Al final, se pretende identificar las coincidencias y divergencias existentes entre las leyes estudiadas, y evaluar los temas que aún pueden ser incorporados a la legislación brasileña, con la premisa de promover una mayor y más integral aplicabilidad al nuevo legislativo nacional. colocar.

Palabras clave: Administración Pública. Compras Públicas. Adquisición de Innovación. Modalidades. Marco Legal Brasileño. Directiva europea.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas da Pesquisa.....	18
Figura 1. Etapas do diálogo competitivo.....	49
Figura 2. Diálogo competitivo de acordo com a Lei nº 14.133/2021.....	49
Figura 3. Compras Públicas de Inovação após o MLSEI.....	51
Figura 4. Compras Públicas de Inovação no Brasil e na Europa - 2004.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Alterações efetuadas pela Emenda Constitucional n° 85, de 2015.....	38
Quadro 2. Modificações trazidas pelo Novo Marco Legal.....	40
Quadro 3. Comparativo entre a Lei n° 14.133/2021 e a Diretiva 24/2014.....	60
Quadro 4. Comparativo entre o MLSEI e a Diretiva 24/2014.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCPP	-Contrato de Colaboração Público Privado
CNI	-Confederação Nacional da Indústria
CT&I	-Ciência, Tecnologia e Inovação
E2I	-Estratégia Estatal de Inovação
FAR	- <i>Federal Acquisition Regulation</i>
GPA	- <i>General Procurement Agreement</i>
ICT	-Instituições de Ciência e Tecnologia
IPEA	-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	-Lei Complementar
MLCTI	-Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação
MLSEI	-Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador
NIT	-Núcleo de Inovação Tecnológica
NLLC	-Nova Lei de Licitações e Contratos
OCDE	-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	-Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PCP	-Compra Pré-Comercial
PI	-Propriedade Intelectual
PIB	-Produto Interno Bruto
PLS	-Projeto de Lei do Senado
PP	- <i>Public Procurement</i>
PPI	- <i>Public Procurement for Innovation</i>
P&D	-Pesquisa & Desenvolvimento
PD&I	-Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
RDC	-Regime Diferenciado de Contratação
SUS	-Sistema Único de Saúde
UE	-União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 JUSTIFICATIVA.....	14
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 OBJETIVO GERAL	15
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
2. METODOLOGIA	17
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
3.1 OS SISTEMAS NACIONAIS DE INOVAÇÃO	21
3.2 COMPRAS PÚBLICAS	24
3.2.1 Compras Públicas de Inovação	25
3.2.2 Marcos normativos das Compras Públicas no mercado internacional	27
3.2.3 Avanço da legislação Europeia na flexibilização do procedimento das CPIs	29
3.2.4 O sistema Europeu de CPI	30
3.2.5 A relevância das CPIs na União Europeia	31
3.2.6 O contexto da CPI na Espanha.....	32
3.2.7 Contexto histórico das CPIs no Brasil.....	34
3.3 O MARCO LEGAL DE CT&I	37
3.3.1 A Emenda Constitucional 85 e as alterações legislativas introduzidas pelo Marco Legal de CT&I	39
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	45
4.1 PANORAMA ATUAL DA LEGISLAÇÃO DE CPIS NO BRASIL.....	45
4.1.1 CPI no Brasil de acordo com a Lei nº 8.666/1993	45
4.1.2 CPI no Brasil com base na nova Lei nº de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)..	47
4.1.3 CPI no Brasil a partir do MLSEI (LC nº 182/2021).....	50
4.2 COMPARATIVO ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O MODELO EUROPEU DE CPI.....	53
4.2.1 Comparativo entre a antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e a Diretiva Europeia 18/2004.....	55
4.2.2 Comparativo entre a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e o a Diretiva Europeia 24/2014.....	59
4.2.3 Comparativo entre o MLSEI (LC nº 182/2021) e o modelo europeu CPI.....	67
4.2.4 Comparativo entre o Marco Legal de CT&I Brasileiro e o modelo europeu de CPI.....	73
4.2.5 O que ainda pode ser incorporado ao modelo Brasileiro de CPI.....	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS.....	81

1. INTRODUÇÃO

A Compra Pública se caracteriza como um mecanismo empregado por instituições governamentais para aquisição de produtos, serviços e contratações de obras com o propósito de atender aos seus interesses e necessidades, e que pode apresentar diferenças de acordo com a estrutura jurídica e institucional de cada região.

Dentre todas as possibilidades de aquisição por parte de governos, destacamos aquela conhecida como CPI, que é um tipo de contratação público-privada que envolve considerável complexidade tecnológica e se destina à aquisição de produtos e/ou serviços ainda indisponíveis no mercado, ou que ainda estejam sendo desenvolvidos por terceiros, ou mesmo prontos e prestes a serem lançados.

Sabe-se que o rápido avanço tecnológico ocorrido nas últimas décadas fez com que o modelo de compras públicas brasileiro passasse por um processo de modernização, tornando-se capaz de servir como forma de instrumento para o desenvolvimento produtivo e tecnológico para a indústria nacional, a exemplo do que aconteceu na União Europeia (CNI, 2018).

As recentes alterações legislativas instituídas no Brasil, com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e do Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador - MLSEI (LC 182/2021), e, na Europa, a partir da entrada em vigor da Diretiva 24/2014, são relevantes para a estrutura e desenvolvimento das compras públicas de inovação, sobretudo quanto ao impacto econômico das contratações, de forma direta e indireta.

Cada país estabelece sua própria regulamentação sobre as compras públicas de inovação, respeitando-se, no caso, as normativas constitutivas de cada ente federativo. Particularmente no Brasil e no continente Europeu, o contexto legislativo e institucional mostra-se determinante para a utilização dessa modalidade de compras governamentais como instrumento de política de inovação e de desenvolvimento global.

A experiência brasileira com compras públicas inovativas que objetivem o fomento ao desenvolvimento produtivo e tecnológico, são pouco exploradas no Brasil. Para se ter uma ideia, a participação anual das contratações governamentais de

inovação no Brasil possuem percentuais baixíssimos, variando de 0,72% a 076% do total de aquisições, no período de 2012 a 2017 (CNI, 2018).

O cenário europeu se mostra mais maduro, onde há pelo menos de duas décadas são realizados os estudos sobre políticas de inovação orientadas à demanda governamentais, e, com isso, as compras públicas passaram a ser entendidas como instrumentos chave para o processo de criação e difusão da inovação.

Em âmbito nacional, recentes alterações legislativas trouxeram uma nova perspectiva para as compras públicas de inovação. As contratações que antes eram regidas pela Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) agora passam a ser realizadas por meio do Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016), regulamentado pelo Decreto nº 9.283/2018, em conjunto com a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Apesar disso, ainda não existe um consenso quanto ao uso da legislação para as contratações que envolvem um modelo de compras que não possuem um objeto definido, como é o caso das inovações. Isso se deve ao fato de o marco legal das Compras Públicas brasileiro ter por base o sistema de aquisições pelo menor preço, e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico nacional, em contrapartida, nem sempre se adequa a essa modalidade de contratação.

A consequência disso é a nítida subutilização do poder deste tipo particular de compra por parte de estatais Brasileiras quando comparadas com a experiência internacional, em particular, a vivenciada pela União Europeia desde a edição da Diretiva 14/2002 até a entrada em vigor da Diretiva 24/2014.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar um estudo comparativo do Marco Legal de CT&I e da nova Lei de Licitações e Contratos, com o modelo de Compras Públicas de Inovação Europeu, para que sejam encontradas e avaliadas, qualitativamente, as omissões e entraves legais existentes na legislação pátria e que estejam dificultando a sistematização do processo de compras públicas para inovação no Brasil.

1.1. JUSTIFICATIVA

Discutir o modelo Europeu de compras públicas de inovação em contraponto que a nova legislação Brasileira justifica-se por sua referência internacional e por ele

ser utilizado por grandes instituições de desenvolvimento mundial, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), especialmente na América Latina.

A pretensão é a de apresentar um diagnóstico jurídico e institucional acerca da utilização da legislação Brasileira para as compras públicas de inovação, sobretudo após as alterações legislativas ocorridas em 2021, com a edição da nova Lei de Licitações e Contratos e o MLSEI, confrontando-o com o modelo de compras públicas de inovação Europeu, apresentando algumas recomendações de políticas para a difusão das compras públicas de inovação como instrumento de inovação aberta no Brasil.

Assim, este trabalho visa promover uma investigação dos pontos de convergência existentes entre a regulamentação para as compras públicas de inovação no Brasil, sobretudo com a inclusão da modalidade diálogo competitivo por meio da Lei nº 14133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) e a previsão da contratação de soluções inovadoras pelo Estado trazida pela LC nº 182/2021 (MLSEI). Com essa análise, pretende-se identificar até que ponto o legislador Brasileiro foi fiel às características históricas do instituto já difundido e consolidado dentro do Direito Europeu.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral

A proposta deste trabalho é a de promover um estudo comparativo entre o modelo Brasileiro de compras governamentais de inovação sob a perspectiva do sistema adotado pela Europa, tomando como contraponto a evolução e a modernização da Legislação Brasileira, percorrendo desde a implementação ao Marco Legal de CT&I, passando pela nova Lei de Licitações e Contratos, até a edição do MLSEI.

Tem por objetivo geral promover uma análise comparativa da utilização da CPI no Brasil e na Europa, a partir de suas experiências distintas, até então cercadas por entornos peculiares. Esse estudo comparativo permitirá um aprofundamento acerca da evolução de seus instrumentos regulatórios, baseado em dois contextos socioeconômicos e normativos completamente díspares.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Apresentar o modelo Europeu de compras públicas de inovação e a sua evolução ao longo das últimas duas décadas;
2. Exibir a construção legislativa Brasileira acerca das compras governamentais;
3. Descrever a construção do sistema de inovação brasileiro a partir da edição da Lei de Inovação e do Marco Legal de CT&I;
4. Avaliar as vantagens trazidas com a edição Lei de Licitações e Contratos e do MLSEI;
5. Apresentar um quadro comparativo entre a legislação brasileira e a europeia a partir de uma análise temporal;
6. Avaliar as mudanças implementadas no modelo brasileiro de compras públicas de inovação e quais são as perspectivas para o futuro deste instituto.

Assim, o conteúdo apresentado neste documento estará organizado da seguinte forma: **Introdução**, que consta: a contextualização, objetivos geral, específicos e justificativa. **Justificativa e Objetivos**, que expõe os objetivos geral e específicos, delineando a justificativa do trabalho. **Metodologia**, que apresenta os procedimentos que foram seguidos e a delimitação da pesquisa. **Referencial teórico**, apresentam os aspectos teóricos que colaboram com a explanação do assunto. **Resultados e Discussão**, em que são apresentadas as legislações regentes da matéria no Brasil, as recentes alterações e edições legislativas quanto ao tema das compras públicas de inovação, a legislação Europeia que rege a matéria e o estudo comparativo entre os diplomas legais Brasileiro e Europeu. E por fim, **Considerações finais**, são apresentados os resultados, reflexões e perspectivas futuras geradas por esta Pesquisa.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa fez uso de um conjunto de métodos que trazem evidências complementares acerca do fenômeno estudado. A variedade de manifestações observadas no mundo real propicia a criação de um quadro mais completo que envolve o modo como se dá o modelo Brasileiro de compras públicas de inovação e a sua diferenciação para o modelo europeu. Neste sentido, esta pesquisa apresenta, em diferentes e complementares etapas, o uso de métodos distintos utilizando a abordagem qualitativa (MICHEL, 2009).

O presente estudo caracteriza-se como qualitativo no sentido trazido por Michel (2009) por existir uma *“relação dinâmica, particular e temporal entre o pesquisador e o objeto de estudo”*. Nesse sentido, se faz necessária a interpretação dos fatos dentro de um contexto já que o *“ambiente de vida real é a fonte direta para a obtenção de dados”* tendo o entendimento do pesquisador, com o máximo de imparcialidade, como chave para significar as respostas.

Segundo a mesma autora, as pesquisas qualitativas são fundamentadas na discussão e correlação de dados interpessoais, e na coparticipação das situações dos informantes analisados a partir da significação que estes dão aos seus atos. Neste tipo de pesquisa a análise detalhada do fenômeno e a interpretação das evidências vão além da frieza das quantificações e da descontextualização do ambiente. O caráter qualitativo da pesquisa se dá pela interpretação dos modelos Brasileiro e Europeu de contratação pública de inovação, com ênfase no primeiro, e das semelhanças e diferenças existentes entre ambos.

Quanto aos meios, esta pesquisa também apresenta uma diversidade de facetas. Iniciando pela pesquisa bibliográfica, que segundo Gil (2008, p. 45) *“auxilia no aprimoramento das ideias, descobertas de intuições e construções de hipóteses a respeito de um determinado problema”*. Neste trabalho, conforme a classificação de Michel (2009), foi realizada uma revisão de bibliografia que, segundo a autora, visa arregimentar informações e entender mais detalhadamente o assunto para auxiliar na proposição da pesquisa, definição de problemas e objetivos.

Além disso, as pesquisas bibliográficas caracterizam-se pelo objetivo de verificar o estágio teórico em que um assunto se encontra no momento atual, com o propósito de levantar novas abordagens, visões, aplicações e atualizações a partir de

material já publicado, com o intuito de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa (PRODANOV, 2013).

Desse modo, o primeiro passo deste trabalho foi a realização de um levantamento acerca da literatura e legislação existente referente às compras públicas, em particular, as de inovação. Posteriormente foi investigado no *corpus* bibliográfico e documental o detalhamento do modelo brasileiro de compras públicas de inovação. Ressalta-se que não foi realizado nenhum tipo de sistematização nesta busca pela bibliografia utilizada, sendo esta inicialmente concebida em ferramentas de busca legislativas e doutrinárias. Esta pesquisa bibliográfica resultou nas sessões do referencial teórico e serviu de fundamento para as análises referentes aos modelos de compras pública de inovação Brasileiro e Europeu.

Ainda quanto aos meios, este estudo também se caracteriza como uma pesquisa teórica que, segundo Michel (2009), se propõe a discutir, criar e ampliar teorias existentes. Segundo ela, tipo de pesquisa se preocupa em montar e desmontar, criticar e reconstruir teorias existentes a partir de críticas e comparações sobre o tema abordado e não implica em confirmação na vida real. Ao se propor à comparação entre os modelos de compra de inovação pública Brasileira e Europeia, configurado está o tipo de pesquisa elencado.

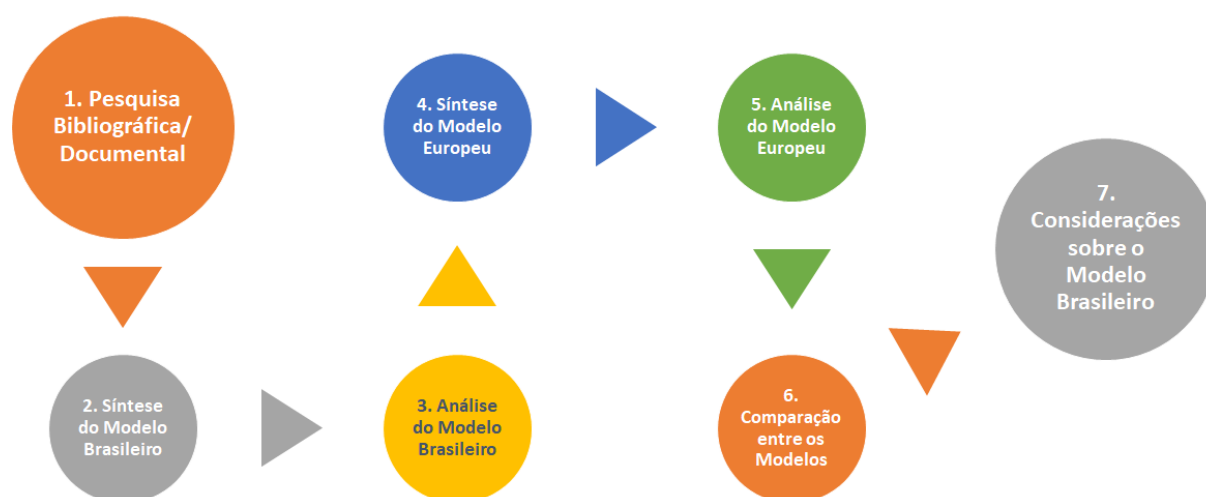
Quanto aos fins esta pesquisa é considerada uma pesquisa exploratória, posto que o estudo realizado discorre sobre uma questão ainda pouco conhecida/explorada na área da Ciência da Informação, que segundo Michel (2009, p. 40) “*se caracteriza pela busca, recorrendo a documentos, de uma resposta a uma dúvida, uma lacuna do conhecimento*”. Portanto, esta observação se propõe a observar/fazer relações e conexões que o ambiente exerce sobre os fenômenos. Neste tipo de pesquisa não há interferência no ambiente e o objetivo desta é explicar os fatos relacionando-os ao ambiente.

Quanto aos métodos de pesquisa utilizado, adotou-se a análise de conteúdo, que se compõe como um conjunto de técnicas de análise das comunicações para obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que possibilitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens (BARDIN, 2006).

Suas principais características metodológicas são a objetividade, a sistematização e a inferência, e à respeito das suas modalidades, destacam-se a análise lexical, a análise de expressão, a análise de relações, a análise temática e a análise de enunciação, sendo a penúltima a mais indicada para investigações qualitativas (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Com isso, objetiva-se que, com o fim da análise, que compara os modelos Brasileiro e Europeu, torne-se possível criar um arcabouço teórico de onde se possam iniciar novas discussões sobre as melhorias no modelo Brasileiro de compras públicas de inovação advindas das novas legislações editadas nos últimos anos, em especial a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e o MLSEI (LC nº 182/2021).

Dirigindo-se à condução da pesquisa, o seu processo de execução está ilustrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1. Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora

A primeira etapa remonta à pesquisa bibliográfica/documental, onde foi aglutinada a literatura pertinente aos modelos Brasileiro e Europeu de compras públicas de inovação. Reitera-se que não houve nenhuma sistematização no processo de busca. No início da pesquisa houve uma dedicação de esforços maior nesta etapa, e embora que grande parte dela tenha acontecido de modo prévio a qualquer análise, a pesquisa bibliográfica não foi totalmente encerrada antes da etapa de síntese e análise, sobretudo por que a nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021) e o MLSEI (LC

n° 182/2021) foram publicados em um momento posterior à síntese/análise dos modelos brasileiros de compras públicas de inovação, inclusive, as publicações destas leis foram responsáveis pelos principais retornos dados a esta etapa na pesquisa.

A segunda etapa concentra-se na síntese das informações referentes ao modelo Brasileiro de compras públicas de inovação. Neste momento houve a coleta de dados que foi realizada a partir do fichamento das informações contidas no *corpus* encontrado na primeira etapa. Neste momento, foram destacados todos os elementos importantes para a comparação, entretanto, nenhuma análise foi realizada.

Na terceira etapa, foi realizada a análise de conteúdo referente ao modelo Brasileiro de compras públicas de inovação. Mais especificamente, foi realizada uma análise temática, onde as informações referentes a este modelo foram agrupadas em grandes assuntos (temas) que, por exemplo, são visualizadas nas subdivisões da Sessão 4 (Referencial Teórico). Outros temas mais específicos surgiram e foram utilizados como categorias na comparação direta entre os dois modelos normativos.

A execução das etapas 4 e 5 são semelhantes ao que ocorreu nas etapas 2 e 3, entretanto, teve como foco o modelo de compras públicas de inovação Europeu.

Na etapa 6, houve o confronto das informações referentes aos mesmos temas do modelo Brasileiro e Europeu. Aqui foi possível identificar semelhanças e diferenças entre os dois modelos e observar determinadas questões que sequer são contempladas pelo modelo Brasileiro.

Ao final, na etapa 7, foi realizada uma análise e um diagnóstico, em uma dimensão mais crítica, do modelo Brasileiro de compras públicas de inovação e onde este pode ser aprimorado para atender o interesse público governamental.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. OS SISTEMAS NACIONAIS DE INOVAÇÃO

A inovação, segundo Edler e Fagerberg (2016), caracteriza-se o ponto de introdução de novas soluções como resposta para problemas, desafios ou oportunidades provenientes das esferas social ou econômica. A perspectiva aqui trazida não é a de um conceito novo, mas sim de uma noção que acompanha o desenvolvimento da sociedade.

À nível mundial, temas relacionados à inovação começaram a ser difundidos no início dos anos noventa desde a publicação da primeira edição do Manual de Oslo pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em 1992 (ONU, 1992).

O fomento da inovação pode ser visto a partir das altas demandas governamentais, cujos percentuais alcançam de 10% a 30% do PIB mundial. É indiscutível o papel que ela desempenha para o desenvolvimento de políticas exclusivas que colocam as compras públicas a serviço da inovação. Nessas políticas, que já podem ser vistas em todo o mundo, as demandas governamentais assumem o papel preponderante de incentivo à inovação (LEMBER et al., 2015).

A partir disso é que nasce a importância do desenvolvimento de novos ciclos econômicos, que fazem com que os governos assumam um papel de estimular o empreendedorismo e a inovação. Isso acontece por meio dos sistemas nacionais de inovação, que são compostos por todas as instituições públicas e privadas relacionadas com o fomento científico e tecnológico (LUNDVALL, 1992; NIOSI et al., 1993). É nesse contexto que o governo pode atuar por meio das compras públicas como um incentivador das demandas voltadas para a inovação.

A estrutura dos sistemas nacionais de inovação é mais importante do que a sua visão global. Ele representa a sinalização da interdependência entre as novas tecnologias e as já existentes, e possuem um papel de destaque nos planos nacionais de desenvolvimento que variam de escopo entre os países e apresentam como resultado uma variação de políticas (NIOSI et al., 1993).

Vale ressaltar que os Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) compreendem uma variedade de atores que se apresentam por meio de duas perspectivas: a da

diversidade e a da complexidade. Nesse contexto, destacam-se os órgãos governamentais, as universidades, os laboratórios, etc. As relações apresentadas entre os atores circulam pelos setores financeiro, legal, de informação e tecnologia e elos sociais.

Nesse contexto, Niosi et. Al (1993), define o sistema nacional de inovação como:

(...) o sistema de interação entre empresas privadas e públicas (grandes ou pequenas), universidades e agências governamentais o objetivando produzir ciência e tecnologia dentro das fronteiras nacionais. Interação entre essas unidades pode ser técnica, comercial, legal, social e financeira, como podem ter objetivo de desenvolvimento, proteção, financiamento ou regulamentação de novas ciências e tecnologias. (NIOSI, 1993).

Os SNI são individualizados, por conta disso eles variam de um país para outro. Apresentam-se a partir das seguintes características: irreversibilidade, especificidade, dependência do caminho e instabilidade múltipla. Essas qualidades fazem com cada estado desenvolva, da forma mais satisfatória, seu próprio SNI, sempre buscando uma tendência natural e harmônica entre as práticas institucionais de fomento de forma global.

Teóricos como Patel e Pavitt (1994) apontam a importância dos SNI categorizando as mudanças tecnológicas a partir de sua origem, por meio de um estudo comparativo do desempenho das principais economias do mundo. Em contrapartida, Freeman (1995) desenvolve uma espécie de trilha histórica do desenvolvimento tecnológico global, apresentando modelos de instituições ligadas ao desenvolvimento tecnológico em diversos países e os diferentes resultados em suas taxas de crescimento. Por sua vez, Lundvall (1998) examina como as diferenças entre os sistemas de cada nação indicam as variações no estilo de inovação e o tipo de inovação concebida.

Com base nesses conceitos de sistemas de inovação é que surge a ideia usar os regramentos legais de fomento à inovação voltados tanto para a oferta como para a demanda. Com base nessas premissas que os governos passam a incentivar demandas de qualidade, tais como a compra de tecnologia, que acabam envolvendo a geração de novos mercados e de demandas inovadoras, agindo de forma ativa na

transformação das necessidades populacionais e na condição de oferta e produção das organizações.

É sob essa perspectiva de incentivo ao fomento da inovação que surge a definição de CPI como uma medida derivada do SNI, a partir do enfoque abordado neste estudo.

Nessa conjuntura, destaca-se, ainda, o processo de institucionalização de políticas de Ciência e Tecnologia iniciado logo após a Segunda Guerra Mundial, baseado no reconhecimento e fortalecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento científico e tecnológico (FOSS, 2019), ante o papel decisivo exercido pelas políticas industriais no século XX e que refletiram de modo heterogêneo em diversos países.

Do início do século XX até a década de 1940 as orientações entre diferentes países, a exemplo dos Estados Unidos, Alemanha, França e os que compõem o Reino Unido, acerca do conhecimento e desenvolvimento científico, tecnológico e a produção industrial estiveram aparentemente bem alinhados (FOSS citando MOWERY e ROSENBERG, 1998). Até então ainda não existia uma atuação forte dos governos na condução das políticas e programas de estímulo à P&D e à inovação.

Para contextualizar podemos citar as experiências dos Estados Unidos e da América Latina. No primeiro, a inovação já podia ser vista nas empresas industriais desde o final do século XIX, com destaque para o seu pioneirismo na criação de agências de fomento, programas e políticas de inovação. Na América Latina, o destaque estava no modelo de substituição das importações que foi adotado e utilizado até metade da década de 1980 (PACHECO e CORDER, 2010).

Em contrapartida, no período pós Segunda Guerra Mundial, alguns países, como os Estados Unidos, destacaram-se pelo pioneirismo na criação de grandes programas estatais voltados para o apoio das pesquisas aplicadas (FURTADO, 2005).

É nesse contexto que a figura das Compras Públicas aparece como ferramenta normativa que circula por setores econômicos diversos, sendo objeto de políticas e programas de governo, capazes de validar a complementariedade entre as políticas industriais e de ciência, tecnologia e inovação, além de outras áreas governamentais tais como infraestrutura, educação e saúde, por exemplo.

3.2. COMPRAS PÚBLICAS

As Compras Públicas são ferramentas usadas pelos órgãos da administração pública para a obtenção de produtos, serviços e contratação de obras que visem aos interesses de suas necessidades. Caracteriza-se como uma forma de contratação baseada no modelo público-privado, imprescindível para o funcionamento da administração pública, haja vista que existem situações nas quais é mais eficiente contratar do que fazer diretamente a obra, serviço ou desenvolvimento de uma solução (BONACELLI; FOSS, 2016).

A Compra Pública é um instrumento muito utilizado na esfera governamental. Expressa uma modalidade de aquisição de bens e serviços por determinada entidade da administração pública visando a realização de suas necessidades, podendo ou não ser constituída de caráter inovador. Além de Compra Pública, também são utilizados os termos Compra Governamental, Encomenda Pública ou Encomenda Tecnológica para retratar a aquisição de bens e serviços pelo Estado ou Organizações do setor privado, com a finalidade de atender aos desprovidos estatais.

Importante destacar que o contexto histórico das Compras Públicas passeia pelo setor de defesa estatal, possivelmente pela iminente necessidade do Estado em obter insumos e equipamentos quando da ocorrência de episódios extremos. A história das Compras Públicas, tanto no Brasil como no cenário internacional, demonstra que a escolha desse instrumento aparece a partir do dilema existente entre “realizar ou contratar”.

Além disso, vale destacar que os sistemas de compras governamentais acabam por se moldar às características e peculiaridades de cada país ou região, variando de acordo com o arcabouço jurídico e institucional de cada território, que diverge por conta das necessidades individuais de seus órgãos compradores.

O que se vê, portanto, é a operacionalização das Compras Públicas de diferentes formas, através da utilização de diversas modalidades. Dentre as suas características destacam-se a chamada de interessados para concorrerem no processo de compra, o uso de combinações de preço e prazo e os critérios e métodos de controle das compras públicas já encerradas. Tais medidas demonstram a existência de um conjunto de possibilidades para a materialização desse processo de instrumentalização estatal.

Um ponto importante é que as Compras Públicas devem estar coadunadas com as disposições normativas e os princípios da Administração Pública para a contratação com entes públicos. Nesse sentido, as Compras Governamentais como instrumento de política de inovação precisam ser ordenadas com flexibilidade e adaptadas aos contextos legislativos e institucionais, visando o sucesso das contratações.

Dessa forma, os entes governamentais utilizam-se da Compras Públicas para adquirir insumos e contratar bens/serviços e esse poder de compra assume um papel de pioneirismo para o funcionamento do Estado, pois é mais plausível economicamente adquirir e contratar terceiros do que o Estado concentrar a produção e prestação de todos os bens e serviços necessários para o seu funcionamento.

É sob esse contexto que as contratações público-privadas ou público-públicas podem impulsionar um determinado negócio ou atividade econômica, passando as Compras Públicas a estimular a difusão da inovação em produtos, processos ou serviços, atendendo, assim, às demandas exclusivas do Estado.

A partir disso, será exibida uma retrospectiva histórica das Compras Públicas de Inovação (CPIs) e dos marcos normativos das Compras Públicas no mercado internacional. Também será abordado o contexto histórico das CPIs na União Europeia e a forma de funcionamento de seu sistema de compras públicas, apresentando os aspectos relevantes das CPIs na União Europeia e no contexto das CPIs na Galícia. Em seguida será apresentado o contexto histórico das CPIs no Brasil, percorrendo o sistema de contratação de inovação contido na Lei nº 8.666/1993, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), apresentando, por fim, o modelo contido no MLSEI (LC nº 182/2021).

3.2.1 Compras Públicas de Inovação (CPI)

O desenvolvimento de pesquisas focadas nas políticas de inovação orientadas à demanda foram determinantes para caracterizar as Compras Públicas como instrumentos-chave para a criação e difusão da marcha inovativa de forma global. O desenvolvimento da produção e da oferta de um país dependem da instauração de novos ciclos econômicos por meio das inovações (SCHUMPETER, 1947).

Para que um novo bem ou serviço seja inserido no mercado, não basta que se desenvolva um produto e se avance com relação às tecnologias atuais. Para além disso, faz-se necessário disseminar a inovação (FREEMAN, 1994). Com a predisposição para o surgimento de uma inovação, nasce a expectativa de consumo que acompanham as demandas latentes, caracterizando-se como um gatilho para a inovação (SCHMOOKLER, 1962). Assim, é certo que as demandas se afiguram como estritamente relacionadas com o sentido em que as instituições irão atuar e inovar.

As referências teóricas e conceituais das CPIs originaram-se nas últimas duas décadas, alinhadas com o arcabouço teórico das políticas de inovação orientadas à demanda (EDQUIST & ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2012). E a Administração Pública faz uso delas com o objetivo de fomentar e potencializar o desenvolvimento tecnológico de novos mercados inovadores como forma de obter produtos e serviços melhor adaptados às suas necessidades.

A esse respeito, Edquist (2015) propôs a classificação das CPIs da seguinte forma: (i) Compra Pública Regular (ou *Public Procurement* ou PP), que objetiva a aquisição de produtos e serviços “de prateleira”, (ii) Compra Pública Regular “amigável” para a Inovação (*Innovation-Friendly*), (iii) Compra Pública para Inovação (ou *Public Procurement for Innovation* ou PPI), que se divide nos modelos “direto” e “catalítico”, e a (iv) Compra Pré-Comercial de P&D (*Pre-Commercial R&D Procurement* ou PCP).

Nesse contexto, Edquist e Hommen (2000) definem as compras públicas de inovação como toda aquisição governamental de um produto, bem ou serviço que ainda não existe, mas que tem potencial para ser desenvolvido por alguma organização e, em seguida, ser inserido no mercado.

Esse conceito de CPI apresenta-se como uma manifestação concreta de que a CPI não afigura-se mais como uma atividade adjetiva de desenvolvimento de políticas substantivas para se tornar, em si, uma política pública voltada para a satisfação de objetivos de política pública.

Enquanto a Compra Pública se caracteriza como um processo governamental burocrático, impessoal e formal, a CPI difere dela ao incorporar o risco tecnológico ao mecanismo de Compra Pública, que visa apenas a aquisição de produtos ou serviços padronizados, baseada na concorrência mais vantajosa ou pelo critério do menor preço.

De acordo com Edquist & Zabala-Iturriagagoitia (2012), a racionalidade que fundamenta a CPI toma dois rumos distintos: o primeiro é o de satisfazer as necessidades humanas e o segundo é o de solucionar problemas sociais. A Compra Governamental, no sentido ora estudado, executa o papel de catalizadora do desenvolvimento profuso da inovação e das necessidades do órgão público demandante (EDQUIST, 2015).

Sob essa perspectiva, as CPIs foram concebidas para estimular, de um lado, as autoridades contratantes a exigirem soluções inovadoras por meio da licitação de contratos de inovação e estimular, por outro lado, o setor privado a orientar a sua atividade para a inovação como fator de competitividade.

3.2.2 Marcos normativos das Compras Públicas no mercado internacional

Ao longo das duas últimas décadas o mercado internacional vem acenando para a importância e relevância do processo de Compras Públicas, sobretudo em razão da grande quantia de recursos aportados por meio do uso desse instrumento e da difusão desse mecanismo por inúmeros governos e autoridades à nível global.

Estudos realizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstram que as Compras Públicas representam aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto (PIB) e 29% do total de gastos dos países-membros da OCDE (IPEA, 2021). No Brasil, segundo o IPEA, contabilizado apenas o ano de 2019, essa modalidade de contratação pública correspondeu a aproximadamente 9,4% do PIB.

Nesse cenário, e com o intuito de estabelecer diretrizes para o uso das Compras Públicas à nível mundial, foi constituído, em 15 de abril de 1994, o Acordo Geral de Compras (*General Procurement Agreement*) da Organização Mundial do Comércio (GPA/OMC), cujas disposições possuem forte inspiração nos princípios incorporados pelo sistema de Compras Públicas adotado pela União Europeia. Trata-se de um acordo plurilateral assinado por 47 países membros da OMC, dentre os quais 28 deles são membros da União Europeia.

Vale destacar que a participação no GPA ocorre de duas formas, a primeira é como membro, o que garante a participação nas decisões e o direito de voto. A segunda é como observador, quando o país tem acesso às discussões, documentos

e diretrizes estabelecidas. Apenas em 2017 o Estado Brasileiro passou a fazer parte do GPA na qualidade de observador e manifestou interesse em conhecer as discussões do comitê a fim de incorporar novos conhecimentos sobre as Compras Públicas realizadas no mercado internacional.

Apesar desse esforço internacional em propor acordos como o GPA, visando a promoção de medidas de flexibilização para as Compras Públicas e a atração de competidores nos mercados nacionais, a prática revela essa modalidade de contratação governamental ainda está restrita aos mercados internos de cada país e/ou região. Isso se deve, segundo Carboni, Iossa e Mattera (2018) às práticas discriminatórias visualizadas nos mercados de contratações públicas. Essa é a razão pela qual eles ainda percebem o GPA como um acordo de abrangência limitada no que tange à abertura das Compras Públicas no mercado internacional.

Além do GPA, importante destacar o papel do Banco Mundial na política de compras públicas das obras subsidiadas por ele. É evidente a importância que os bancos internacionais possuem nas compras governamentais realizadas para operacionalizar a aquisição de bens, obras ou serviços com aporte financeiro dessas instituições.

Essa é a razão pela qual o Banco Mundial é a entidade responsável pela concessão de financiamentos de projetos localizados em países pouco desenvolvidos ou em desenvolvimento, e foi a partir daí que a instituição adquiriu sua larga expertise em operações ligadas às compras governamentais orientadas por seu regulamento editado em 1964 e recentemente revisado no ano de 2016.

O regulamento vigente é pautado pelos princípios da economicidade, integridade, maior custo-benefício, adequação à finalidade, eficiência, transparência e equidade, além de ter como foco a promoção de medidas anticorrupção (WORD BANK, 2017). O regramento também tem por escopo o acompanhamento da contratação e da execução dos ajustes financiados pela instituição, atuando, em um só tempo, como agente financiador e fiscalizador, a fim de que o empréstimo tomado seja utilizado para o propósito da Compra Pública por ele fomentada.

É nesse contexto que o Banco Mundial atua, alocando representantes nos países em que existem potenciais projetos de investimento, buscando interpretar e monitorar a legislação concernente às compras públicas, além de assessorar na auditoria dos empréstimos outorgados.

3.2.3. Avanço da legislação Europeia na flexibilização do procedimento das CPIs

Os primeiros estudos e todo o arcabouço teórico sobre CPIs como ferramenta de propagação de políticas sociais e inovativas iniciaram-se no continente europeu há, pelo menos, duas décadas. Nesse período, o conceito de CPI vem ganhando espaço no meio acadêmico através do estudo de casos práticos nos quais esse processo ocorreu, e as suas conclusões apontam para a eficiência dessa modalidade de Compra Pública no que diz respeito às demandas que envolvem, direta ou indiretamente, a inovação (ASCHHOFF; SOFKA, 2009).

Foi através de programas estratégicos como o *Europe 2020*, apresentado em março de 2010, que a União Europeia começou a propagar a importância das compras governamentais como ferramenta relevante para o crescimento econômico, sustentável e inclusivo, principalmente no que diz respeito ao uso eficiente dos recursos públicos.

Os resultados dessas iniciativas foram responsáveis pela origem das primeiras diretrizes da União Europeia sobre as Compras Públicas de Inovação, a saber: as Diretivas 24/2014 e 25/2014, cujos dispositivos poderiam ser facilmente incorporados aos sistemas jurídicos dos países membros com o objetivo de uniformizar as normas dentro do Mercado Comum Europeu para as contratações governamentais. Vale destacar que esses normativos estão de acordo com as disposições do Acordo de Compras da OMC (o GPA) desde a sua entrada em vigor, que ocorreu em janeiro em 1995.

Apenas quatro anos após a edição das Diretivas 24/2014 e 25/2014, em maio de 2018, a União Europeia publicou um guia sobre as CPIs (*Guidance on Innovation Procurement*), estruturado sob duas perspectivas: o que são as CPIs e qual a sua importância para os países signatários.

Outro ponto que merece destaque é o fato de o modelo europeu de CPI ter sido estruturado a partir da premissa de que ela é uma Compra Pública como qualquer outra, desde que destinada à aquisição de processo inovativo, P&D com resultados parciais e dos resultados da inovação desenvolvida por terceiros.

Nesse sentido, pode-se dizer que a União Europeia foi responsável pela condução de uma extensa avaliação do procedimento de Compras Públicas, bem como de sua adequação ao rol dos instrumentos de política de inovação (EUROPEAN

COMISSION, 2011). Para tanto, as Diretivas 24/2014 e 25/2014 foram responsáveis, nesse processo, por estabelecer os rumos para os ajustes das CPIs a serem incorporadas no regramento jurídico de cada um dos seus estados-membros.

3.2.4 O sistema Europeu de CPIs

As CPIs, de acordo com o sistema de inovação europeu, constituem-se como uma atuação administrativa para o fomento da inovação e orientada a potencializar o desenvolvimento de novos mercados inovadores voltados à demanda através do uso da contratação governamental.

Apesar de não se tratar de um procedimento de compra convencional, as CPIs deram origem, no continente europeu, sobretudo na Espanha, a um ecossistema de fomento da inovação e de competitividade empresarial que se tornou um modelo de referência mundial.

Segundo o Ministério da Economia e Competitividade da Espanha, a Lei de Contratos com o Setor Público (Lei nº 30, de 30 de outubro de 2007¹) foi a primeira a instituir a CPI quando previu, em seu art. 11, uma nova tipologia contratual, qual seja, o Contrato de Colaboração Público Privado (CCPP).

Acerca dessa temática, um fato marcante foi a aprovação, em 2010, da Estratégia Estatal de Inovação (E2I) e posteriormente, no ano de 2011, a edição da Lei de Economia Sustentável (Lei nº 2, de 04 de março de 2011), responsável pelo estabelecimento dos Contratos de Serviços de Colaboração Público-Privada. Posteriormente, essa legislação foi revogada pelo Decreto Legislativo nº 03, de 14 de novembro de 2011, responsável pela aprovação do texto da Lei dos Contratos do Setor Público.

Ainda naquele ano foi aprovada a Lei da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 14, de 1º de junho de 2011), responsável por anunciar a criação de um plano de para o desenvolvimento das políticas de CPIs na Espanha. Em seguida, em 08 de junho de 2011, foi estabelecido o procedimento de articulação da contratações públicas de atividades inovadoras e a criação de um Guia de Compras Públicas de Inovação.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-18874>

De forma paralela, uma série de medidas foram implementadas pela Europa para impulsionar as CPIs, com destaque para as responsáveis pelo nascimento da Diretiva n. 24, de 16 de fevereiro de 2014, que trata das contratações públicas e que tornou a inovação um mecanismo de política pública chave para o crescimento da região.

Algum tempo depois, em meados de 2019, a CPI passou a ser contemplada como uma das medidas orientadas para a melhora da eficiência da administração por meio de sua integração ao processo licitatório, em conjunto com questões relacionadas à desigualdade de gênero, demográficas e pequenas e médias empresas.

Sob a perspectiva do contexto europeu, liderado pela Espanha (com o pioneirismo da região da Galícia), percebe-se o grande esforço realizado pelas autoridades públicas - sobretudo o corpo legislativo - nesta última década para promover o impulsionamento das CPIs como política de estímulo às inovações tecnológicas com o objetivo maior de transformar as Administrações Públicas em vetores de inovação empresarial, com foco, especialmente, nos pequenos e médios empreendimentos locais.

3.2.5 A relevância das CPIs na União Europeia

O setor público caracteriza-se como uma instituição chave para o desenvolvimento de um país, figurando como o principal ator econômico em razão do alto volume de recursos geridos e da variedade de suas atuações. Nessa conjuntura destaca-se o seu papel como consumidor, em que possui uma função relevante na propagação de bens e serviços, dentro os quais se inclui o desenvolvimento de soluções inovadoras.

É com esse cenário que se inicia o protagonismo das CPIs no panorama europeu, que começa a assumir uma função chave no contexto das atividades inovadoras realizadas naquele continente. Nesse momento, a demanda pública passa a marcar o passo inovador e tecnológico, particularmente nas áreas tecnológicas caracterizadas por seu dinamismo e alto nível de risco (DALPÉ et al.; 1992), e passa a atuar preponderantemente como um usuário líder (GREGERSEN, 2010).

Um aspecto relevante a ser destacado é o de que o setor público, através de seu processo regulatório, seria capaz de exercer uma significativa influência na direção e aceleração dos processos inovativos, de forma a afetar substancialmente tanto a oferta como a demanda.

Sob essa lógica, a regulação resultaria em um aspecto chave para a inovação nas CPIs, haja vista que os seus diferentes níveis institucionais teriam a capacidade de influência, a fim de favorecer ou dificultar a sua utilização. Nessa perspectiva, uma abordagem sobre a regulamentação das CPIs deveria ter em conta três dimensões chaves: a existência de flexibilidade, o grau de exigência e a qualidade da informação disponível (COTEC, 2014).

3.2.6 O contexto da CPI na Espanha

Segundo dados colhidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, as CPIs representaram, no ano de 2013, cerca de 11% do PIB Espanhol, valor correspondente a aproximadamente 25% dos gastos públicos totais do país (OCDE, 2015). Naquele momento, a baixa taxa de utilização das CPIs se justificava pela utilização de um marco legal (legislação) que desfavorecia a utilização de instrumentos de compras disponíveis pela legislação espanhola.

Partindo de uma análise da Legislação Espanhola dos últimos trinta anos, observa-se que a *Ley de Contractos de las Administraciones Públicas*, publicada em 1995 e vigente até o ano 2000, foi responsável por estabelecer os princípios básicos da transparência, livre concorrência, segurança jurídica e isonomia nos processos de licitação espanhóis (DE LA MORENA, 2012).

Posteriormente, no ano de 2007, foi editada a *Ley de Contractos del Sector Público*, responsável por adaptar o ordenamento jurídico espanhol às *Directivas* 24/2014 e 25/2014. A lei de contratos para o setor público foi responsável por uma larga reforma estrutural no Sistema de Compras Públicas da Espanha e foi a partir dela que surgiram os novos modelos de contratação governamental, a exemplo dos contratos de colaboração público-privados e a compra pré-comercial.

Já no período compreendido entre 2010 e 2015, o sistema de inovação espanhol manteve-se em destaque por meio da *Estrategia Estatal de Innovación* (E2I), que visou fomentar a utilização da CPI por meio da oferta de inovações provenientes

das demandas públicas. A E2I acabou destacando, na Espanha, a importância da CPI como o fator impulsionador para o desenvolvimento de inovações. Além disso, estabeleceu ações estruturais para o favorecimento das compras governamentais de inovação, sobretudo em relação a abertura do setor público para os mercados inovadores.

Ainda em 2011, também houve a aprovação da *Ley de la Ciencia, la Tecnología e la Innovación*, que cuidou da elaboração dos planos de CPIs pelos ministérios espanhóis e do procedimento de articulação dessas compras governamentais inovação por seus órgãos públicos.

Mais adiante, a Diretiva 24/2014 apresentou, como um de seus principais objetivos, a permissão para que os compradores utilizassem melhor a contratação pública como apoio, dentre outras políticas, à promoção e difusão da inovação.

Apesar das oportunidades oferecidas pela Diretiva 24/2014 - conhecida como o Marco Legal da Inovação Europeu -, diversos fatores, incluindo a falta de incentivos, o conhecimento insuficiente e a falta de liderança, levaram as autoridades públicas a um estado de cautela quanto à incorporação de soluções inovadoras por parte dos governos. E isso aconteceu mesmo com o protagonismo dado aos processos inovativos por meio da Estratégia de 2020.

Dentre as novidades introduzidas por meio da Estratégia 2020, destaca-se a edição do art. 2.1.22, que incorporou o conceito de inovação como sendo:

A introdução de um produto, serviço o processo nossos ou significativamente melhorados, que inclusive, ainda que não se limite a eles, todos os processos de produção, edificação ou construção, um novo método de comercialização ou um novo método de organização de práticas empresariais, a organização do lugar de trabalho ou das relações exteriores, entre outros com o objetivo de ajudar a resolver desafios da sociedade ou a apoiar a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e integrador. (tradução nossa). (GRANIERI e RENDA, 2012).

Vale ressaltar que na Espanha a utilização da CPI como instrumento de desenvolvimento regional está condicionada ao preenchimento dos requisitos contidos no marco normativo europeu, assim como acontece em todos os países pertencentes à União Europeia. Assim, todos os processos licitatórios que envolvam a aquisição de inovação devem atender ao princípio da publicidade, com o fim de que

haja a concorrência, de forma igualitária, dos espanhóis com todos os outros países da União Europeia que desejem se habilitar e participar do procedimento.

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, de seu potencial e do apoio da União Europeia, a CPI na Espanha continua sendo um instrumento pouco difundido (COTEC, 2014), o que poderá ser suavizado com a promoção de mudanças no marco normativo e institucional a fim de permitir uma maior exploração das modalidades de CPIs pelo governo espanhol.

3.2.7 Contexto histórico das CPIs no Brasil

No cenário das CPIs, o Brasil apresenta-se como um mercado bastante atrativo tanto para as empresas estrangeiras que possuem interesse em participar dos processos seletivos de compras como para as empresas brasileiras que enxergam oportunidades de negócio no comércio internacional.

O mercado de Compras Públicas no Brasil é visto como uma ferramenta de extrema relevância para a Administração Pública. Somente em 2012, os gastos públicos com compras governamentais corresponderam ao percentual de 14,5% do PIB brasileiro (RIBEIRO e INÁCIO, 2014).

Por essa razão é que a participação brasileira como observador do GPA desde outubro de 2017 e as consequências que resultam dessa iniciativa passam a atuar com protagonismo quando se fala em CPI no Brasil.

No que diz respeito à legislação que referencia a temática, aqui no Brasil ela já vem sendo aprimorada ao longo dos últimos vinte anos. O regramento legal para a CPI encontrou respaldo, inicialmente, na Lei de Inovação – Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, quando houve o estabelecimento das condições para a aquisição das encomendas tecnológicas, que em nosso regramento legislativo assemelha-se ao instituto da Compra Pré-Comercial (PCP), quando a Administração Pública adquire P&D e não uma inovação.

A partir da discussão sobre a aquisição da PCP e o seu caráter ou não de compra governamental de inovação é que foi possível estabelecer que tal modalidade de compra não estava respaldada na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Isso culminou com a paralização dessas aquisições de inovação até 2010, momento no qual foi estabelecido o processo de dispensa de

licitação para aquisição de P&D, iniciando as possibilidades legais para o uso adequado do Art. 20 da Lei de Inovação.

E os avanços continuaram. No ano de 2016, com o advento do Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016), o art. 20 da Lei de Inovação sofreu diversas modificações, dentre as quais destaca-se a inclusão das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) na lista de potenciais contratados pela Administração Pública para a execução de atividades de P&D e inovação (MURARO; PORTELA; BARBOSA e DUBEUX, 2020). Em seguida, no ano de 2018, foi publicado o Decreto nº 9.283, de 07 de fevereiro de 2018, responsável pela regulamentação do Marco Legal de CT&I e por detalhar os mecanismos associados às encomendas e às CPIs.

Passados três anos, houve a edição da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), responsável pela regulamentação das Compras Públicas e por viabilizar a aquisição soluções inovadoras através das modalidades de licitação previstas no Art. 28 deste normativo, em especial a denominada Diálogo Competitivo.

A despeito da recente modernização normativa, ainda não se tem muito conhecimento empírico sobre a forma como os compradores públicos podem fazer uso dessas modalidades de licitação e nem até que ponto elas impõem barreiras à contratação das CPIs.

Nesse sentido, a até então complexa legislação responsável por reger as CPIs no Brasil acabava por atrapalhar, e em muitos casos até impedir, a aquisição de oportunidades de inovação, antes ou durante o fornecimento dos bens ou serviços para o governo (THAY, 2008).

Importante destacar que esse conjunto legislativo não apresenta restrições para o tipo de inovação a ser adquirida pelos governos no Brasil, ou seja, ela pode ser adaptativa, tecnológica ou experimental. A primeira diz respeito à uma inovação específica que utilize tecnologia existente ou não, mas que necessite de uma adaptação ou customização para o caso. A segunda caracteriza-se pela compra de uma solução com funções sofisticadas e de ampla aplicação. A última diz respeito às pesquisas, protótipos ou projetos piloto ainda em sua etapa de concepção (UYARRA; FLANAGAN, 2010).

No caso do Brasil, as CPIs devem ser analisadas a partir do contexto das instituições que motivam a compra. Instituições, aqui, devem ser entendidas como o

conjunto formado pelas entidades, regras sociais, leis, rotinas ou hábitos prescritos pelo homem e que dispõem de um processo interpretativo comum.

Por tudo o que foi dito, conclui-se que, quando se fala em CPI no Brasil, a linha de partida a ser seguida para o uso dessa forma de aquisição pública de inovação é o estudo dos marcos legais nacionais, que são as chamadas instituições exógenas. Dentro de um país, portanto, os agentes em diferentes níveis (nacional, regional e local) podem influenciar a CPI, sendo necessária, portanto, uma análise ampla do contexto institucional (ROLFSTAM, 2012).

3.3. O MARCO LEGAL DE CT&I

Nascido a partir de ajustes realizados nas legislações editadas no intervalo de 1980 a 2012, acompanhado da Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, o novo Marco Legal de CT&I, materializado através da Lei n° 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e do Decreto Regulamentador n° 9.283/2018, de 07 de fevereiro de 2018, dispõe sobre os estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação no Brasil.

Cuida-se de uma compilação legislativa responsável por reeditar vários diplomas legais esparsos em vigor no sistema normativo brasileiro desde a década de 80. É uma legislação cujo objetivo central é o de ampliar o rol de benefícios, anteriormente concedidos pelos diplomas originários, a fim de facilitar a execução das pesquisas realizadas no território brasileiro.

Segundo Barbosa *et al.* (2020) a construção do novo Marco Legal de CT&I surgiu a partir do envolvimento dos agentes responsáveis por compor a tríplice hélice da inovação: comunidade científica, entidades representativas empresariais e estatais, especialmente os Poderes Legislativo e Executivo.

A ideia inicial era a concepção do primeiro Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a partir da regulamentação dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal e revogação da Lei de Inovação. No entanto, os estudos realizados pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada com a finalidade de debater essa proposta de mudança legislativa, apontaram que seria mais adequado aprimorar a proteção constitucional das atividades de CT&I por meio da proposição de uma emenda constitucional e de uma revisão completa da Lei de Inovação. Com isso foi editada a Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, e no ano seguinte, a Lei n° 13.343, de 11 de janeiro de 2016.

Dentre as legislações impactadas com a edição do novo Marco Legal de CT&I, a Lei de Inovação foi a que sofreu o maior número de ajustes, com a alteração de quinze artigos e a inserção de mais onze. Mas não só isso, outras oito Leis Federais (Estatuto do Estrangeiro, Licitações e Contratos, Regime Diferenciado de Contratação, Contrato Temporário, importação por Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT), Importação por Empresa e Carreira de Magistério) sofreram modificações. Além

disso, o novo Marco Legal de CT&I inseriu mais seis artigos em seu bojo, todos responsáveis pela abordagem de temas específicos sobre a matéria (BRASIL, 2016).

Com isso, o Marco Legal de CT&I abarcou a possibilidade de serem firmadas alianças estratégicas entre o setor público e o privado, materializadas por meio da concessão de benefícios às microempresas e às empresas de pequeno e médio porte, de contratações e convênios junto aos ICTs, de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação (SEBRAE, 2018).

Além disso, abriu caminhos para a instituição de acordos de parceria, convênios de PD&I, encomendas estatais e cooperação entre empresas e o Poder Público. Trouxe, ainda, importantes modificações quanto às regras de importação de produtos e de insumos para a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Também trouxe inovações no campo do sistema de compras, contratações e execução orçamentária, celebração e prestação de contas de forma simplificada e regime de Recursos Humanos do sistema público de CT&I.

O novo Marco Legal de CT&I ampliou o papel das políticas de inovação desenvolvidas pelo setor público, sobretudo nos seus ICTs e Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). A constituição e o funcionamento dos ICTs e dos NITs são instrumentos capazes de assegurar as previsões legais contidas no Marco Legal de CT&I.

Além disso, ele passa a atuar como um propulsor das finalidades públicas do Estado brasileiro na medida em que define a geração de serviços, processos e produtos inovadores, e a difusão e transferência de tecnologia por meio da interação entre os atores envolvidos no processo.

Vale ressaltar que a interação desses atores (Governo-Universidade-Empresa) no novo Marco Legal de CT&I seguiu o modelo da tríplice hélice da inovação proposto por Henry Etzkowitz (2013), que parte da premissa de um modelo de inovação baseado no conhecimento e na interação existente entre esses atores, na qual governo e empresa são as instituições primárias da sociedade industrial, e a universidade (ICT) o principal gerador das sociedades fundadas no conhecimento (BARBOSA et al., 2020).

Dessa forma, a materialização dos objetivos legais previstos no Marco Legal de CT&I, no contexto administrativo, vai acontecer por meio dessa tríplice hélice, e o

papel das ICTs públicas nesse processo é o de promoção de políticas de inovação em seus instrumentos regulamentares, servindo de fomento para ações que envolvam a propriedade intelectual e o poder decisório quanto às suas atribuições sobre os produtos, processos e serviços gerados, uso de bens, criação de ambientes inovadores, o relacionamento com empresas e funcionamentos dos NITs.

Aqui no Brasil essas mudanças foram ocorrendo dentro de um cenário repleto de desafios e obstáculos para o avanço tecnológico, sobretudo em razão do baixo nível de concorrência entre os setores de grande complexidade tecnológica, do custo elevado de oportunidade da inovação, da presença de um ambiente de negócios burocrático e escasso de recursos destinados à ciência, tecnologia e inovação (BARBOSA, 2020).

A edição do novo Marco Legal de CT&I acaba ocorrendo diante desse cenário em que o Brasil já consegue enxergar a importância de determinadas matérias refletidas através de seu arcabouço jurídico. E isso só ocorreu por conta de um esforço coletivo realizado pelos agentes da tríplice hélice da inovação, com o amparo legal dos Poderes Executivo e Legislativo (BARBOSA, 2020).

É nesse momento que o Estado brasileiro eleva as matérias de Ciência, Tecnologia e Inovação para o patamar constitucional, iniciando o impulsionamento da investigação científica nacional e a criação das inúmeras soluções tecnológicas responsáveis pela atuação dos setores acadêmico e produtivo, de forma conjunta.

3.3.1 A Emenda Constitucional nº 85 e as alterações legislativas introduzidas pelo Marco Legal de CT&I

A Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, foi o instrumento normativo responsável pelas alterações constitucionais ocorridas no sistema de tecnologia e inovação brasileiro. Logo no início, o corpo de sua ementa “*altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação*” (BRASIL, 2015).

As modificações citadas na ementa foram responsáveis pelo processo de integração entre as instituições de pesquisa tecnológica e as empresas, de modo a integrar as três esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal).

Essa transformação inovativa e tecnológica abarcou alterações relativas às competência e também a criação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pela fixação de diretrizes fundamentais para a política pública de fomento à inovação tecnológica no Brasil.

Vale destacar que a EC nº 85 foi capaz de alterar os artigos 23, 24, 167, 200, 213, 218 e 219 de nossa Carta Constitucional. De forma esquematizada, as modificações implementadas encontram-se elencadas no comparativo a seguir:

Quadro 1. Alterações efetuadas pela Emenda Constitucional n. 85, de 2015

Antes da EC nº 85, de 2015	Alterações da EC nº 85, de 2015
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) v- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;	Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX- educação, cultura, ensino e desporto;	Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX- educação, cultura, ensino e desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
Art. 167. São vedados: (...) VI- a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) Não havia o §5º.	Art. 167. São vedados: (...) VI- a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) §5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade de prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.
Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) V- incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;	Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;
Art. 213. (...) (...)	Art. 213. (...) (...) § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público;	por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.
Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.	Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.
§ 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.	§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.
§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.	§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.
Não havia § 6º	§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.
Não havia § 7º	§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.
Art. 219. (...) Não havia parágrafo único	Art. 219. (...) Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.
Não havia art. 219-A	Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.
Não havia art. 219-B	Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SINCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

Fonte: Adaptado de Barbosa (2020).

É certo, portanto, que a EC nº 85 colaborou para a implementação de inúmeras mudanças na estrutura constitucional brasileira responsável pela gestão das matérias relacionadas à ciência, tecnologia e inovação.

No campo das mudanças normativas, destacam-se as seguintes (Barbosa et al., 2020):

1. A dispensa da obrigatoriedade de licitação para compra ou contratação de produtos para fins de pesquisa e desenvolvimento;
2. As regras simplificadas e redução de impostos para importação de material de pesquisa;
3. A permissão para que professores das universidades públicas em regime de dedicação exclusiva exerçam atividade de pesquisa também no setor privado, com remuneração;
4. O aumento do número de horas que o professor em dedicação exclusiva pode dedicar a atividades fora da universidade, de 120 horas para 416 horas anuais (8 horas/semana);
5. A permissão para que universidades e institutos de pesquisa compartilhem o uso de seus laboratórios e equipes com empresas, para fins de pesquisa;
6. A permissão para que a União financie, faça encomendas diretas e até participe de forma minoritária do capital social de empresas com o objetivo de fomentar inovações e resolver demandas tecnológicas específicas do país;
7. A permissão para que as empresas envolvidas nesses projetos mantenham a propriedade intelectual sobre os resultados das pesquisas;
8. A declaração de uma lei de âmbito nacional;
9. Que as instituições de Ciência e Tecnologia poderão atuar no exterior;
10. A permissão para que os Núcleos de Inovação Tecnológica possam atuar como Fundações de Apoio.

No que diz respeito às alterações legislativas introduzidas pelo novo Marco Legal de CT&I, o quadro a seguir apresenta, de forma compilada e contraposta, as principais modificações.

Quadro 2. Modificações trazidas pelo Novo Marco Legal de CT&I

Lei	Modificação
1- Lei nº 10.973/2004: Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (BRASIL, 2004).	Essa é a lei mais impactada pelo Marco Legal, com dezenas de modificações. Um dos destaques é o artigo que permite às universidades e outras instituições públicas de pesquisa científica e tecnológica “[...] compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações [...]” com empresas e pessoas físicas para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, “[...] desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite [...]”. O mesmo vale para o uso de seu capital intelectual.
2- Lei nº 6.815/1980: Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil (BRASIL, 1980).	Inclui uma nova situação em que vistos temporários podem ser concedidos a estrangeiros: “[...] na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento [...]”.
3- Lei nº 8.666/1993: Institui normas para licitações e contratos da	Essa é a famosa Lei de Licitações, que obriga instituições e servidores públicos a abrir concorrência de preços e sempre optar pela oferta mais barata sempre que precisam comprar alguma coisa.

Administração Pública (BRASIL, 1993).	Ela é apontada há décadas como um dos maiores entraves ao desenvolvimento da ciência nacional, não só pela morosidade e burocracia excessiva dos processos envolvidos, mas também por não levar em conta a qualidade e outras especificidades do produto desejado. A novidade crucial é que o Marco Legal cria uma exceção nessa lei, dispensando licitações “[...] para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento [...]”. No caso de obras e serviços de engenharia é dispensável até o limite de 20% do valor de que trata a alínea b do inciso I do caput do art. 23, da Lei de licitações (R\$ 300.000,00) e deverá seguir procedimentos especiais, conforme regulamento do Poder Executivo.
4- Lei nº 12.462/2011: Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. (BRASIL, 2011).	O Marco Legal estende os benefícios do RDC às licitações e contratos necessários à realização “[...] das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação [...]”.
5- Lei nº 8.745/1993: Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária excepcional público. (BRASIL, 1993).	Passa a incluir a admissão de pesquisadores e técnicos “[...] para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação [...]” como uma necessidade de excepcional interesse público, em que cabem os benefícios da lei.
6- Lei nº 8.958/94: Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. (BRASIL, 1994).	Permite que os Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) das instituições públicas de pesquisa funcionem como fundações - dando mais autonomia e reduzindo burocracia para sua atuação.
7- Lei nº 8.010/90: Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. (BRASIL, 1990).	Esclarece que as isenções de impostos previstas para importação de máquinas e equipamentos aplicam-se “[...] somente às importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por cientistas, por pesquisadores e por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) ativos no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica, de inovação ou de ensino e devidamente credenciados pelo CNPq [...]”. Também cria mais facilidades para a importação de bens e insumos para uso em pesquisa científica e tecnológica, determinando que eles tenham “[...] tratamento prioritário e observem procedimentos simplificados [...]” nos processos de importação e desembaraço aduaneiro.
8- Lei nº 8.032/90: Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação. (BRASIL, 1990).	Esclarece que as isenções e reduções do imposto de importação se aplicam às importações realizadas por ICTs e por empresas “[...] na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação [...]”.
9- Lei nº 12.772/2012: Dispõe sobre a estruturação do Plano de	O Marco Legal amplia o número de horas que pesquisadores da rede pública, em regime de dedicação exclusiva, podem dedicar a atividades no setor privado, de 120 para 416 horas anuais, ou 8

Carreiras e Cargos de Magistério Federal. (BRASIL, 2012).	horas semanais. Permite que o professor, inclusive em regime de dedicação exclusiva, desde que não investido em cargo em comissão ou função de confiança, ocupe cargo de dirigente máximo de fundação de apoio mediante deliberação do Conselho Superior da IFE. No regime de dedicação exclusiva, será admitida, observadas as condições da regulamentação própria de cada IFE, a percepção de bolsa de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação paga por agência oficial de fomento, por fundação de apoio devidamente credenciada por IFE ou por organismo internacional amparado por ato, tratado ou convenção internacional.
---	--

Fonte: Foss (2017).

Dentre as alterações, uma das que apresenta grande relevância trata dos acordos e alianças estratégicas entre o setor público e o privado. Após a conversão legislativa, o texto do art. 3º da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica), passou a ter a seguinte redação:

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 (BRASIL, 2004).

Outro ponto que merece destaque abarca as microempresas e as empresas de pequeno porte, cujas subvenções passaram a ter por base as dotações orçamentárias de órgãos e entidades da Administração Pública, reservadas para o pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços de base tecnológica ou transferência de tecnologia (NETO, 2017).

Sobre a questão das contratações e dos convênios, o Art. 4º da Lei de Inovação começa a determinar as modificações na forma de compartilhamento e de permissões que envolvam as ICTs e as empresas em ações voltadas à inovação tecnológica.

Por fim, também merece destaque a alteração realizada na Lei nº 8.666/1993 quanto à forma de contratação das encomendas tecnológicas, que até então era a legislação utilizada para as CPIs, por meio do instituto da dispensa de licitação, que tem suas hipóteses elencadas no art. 24.

Destarte, com a edição do Marco Legal de CT&I que as CPIs assumiram um papel protagonismo dentro do sistema licitatório brasileiro.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. PANORAMA DA LEGISLAÇÃO DE CPIS NO BRASIL

4.1.1. CPI no Brasil de acordo com a Lei nº 8.666/1993

Até o ano de 2021, o sistema de Compra Pública governamental brasileiro era regido, de forma exclusiva, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, responsável por estabelecer as regras gerais para as licitações e contratos formalizados com a Administração Pública. Esse é um diploma legislativo que se norteia pelos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, cumprimento do chamamento público e julgamento objetivo das propostas.

Só a partir de 2010, com a edição da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, a base legal para a utilização da Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004) foi ampliada com a introdução da possibilidade das contratações via dispensa de licitação, permitindo que o governo contratasse diretamente nos casos de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvessem risco tecnológico para a solução de um problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (BRASIL, 2010).

Além disso, em 2011, o governo editou a Medida Provisória n. 12.462, de 04 de agosto de 2011, uma alternativa encontrada pelos governantes para a instituição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) utilizado para as compras públicas realizadas para a Copa do Mundo, Olimpíadas, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Sistema Único de Saúde (SUS).

Apesar dessa pequena mudança na mentalidade dos gestores governamentais, até aquele momento o sistema de CPIs brasileiro ainda não tinha sido submetido a um processo de estruturação e modernização capazes de realizar as CPIs de forma mais ágil e célere.

Nesse contexto, apesar de as CPIs no Brasil serem tratadas, nos termos da Lei nº 8.666, como exceção à compra e à contratação direta, ainda assim elas permitiam a possibilidade da negociação ser concretizada via inexigibilidade ou dispensa licitatória.

A compra direta por inexigibilidade eram usadas nas situações específicas de impossibilidade de competição. O art. 25 da Lei de Licitações considera como impossibilidade as situações que tratam de notório saber e de serviços muito específicos, a exemplo das consultorias, quando não existe possibilidade de comparação de opções ou não seja possível a escolha (BRASIL, 1993).

Por sua vez, os casos de dispensa de licitação ocorriam nas situações em que a competição não era possível, nos termos das hipóteses previstas no art. 24 da Lei n. 8.666. Especificamente quanto às CPLs, o dispositivo elenca a possibilidade de contratação direta nos casos em que o objetivo da compra for o estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação (incentivo à inovação e à pesquisa científica), nos termos do inciso XXXI do citado artigo.

Em contrapartida, quando a contratação não poderia acontecer de forma direta, ou seja, nos casos que envolvessem a necessidade de um processo formal de compra, a Lei de Licitações e Contratos previa, em seu art. 22, as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão.

A primeira modalidade de licitação, indicado no art. 25 da Lei nº 8.666, é a concorrência. Ela pode acontecer entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993). Caracteriza-se, seguramente, como um processo mais moroso e rigoroso, que compreende algumas situações obrigatórias, a exemplo da concessão de direitos de uso, obras de engenharia ou empreitada, projetos básicos nos quais a execução não está incluída no serviço tomado, concessão de serviços públicos e licitações internacionais. A concorrência é modalidade de licitação pode ser utilizada no caso de contratos com valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), e para obras de engenharia, superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Os prazos para execução variam de 30 a 45 dias corridos, a depender do critério de escolha.

Por sua vez, a tomada de preços caracteriza-se como um processo intermediário cujo prazo de execução é de 15 dias quando o critério escolhido for preço e 30 dias quando compreender aspectos técnicos. São considerados para contratos de valor intermediário, até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais),

exceto para as obras de engenharia, cujo valor pode alcançar até R\$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais).

O convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa (BRASIL, 1993). É voltada para contratos com valores inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), com exceção das obras de engenharia, que podem atingir o limite de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

No caso dessas três primeiras modalidades, a administração pública pode se valer de qualquer um dos três critérios existentes para escolha da melhor proposta: 1) técnica; 2) preço; 3) técnica e preço.

O concurso e o leilão são modalidades mais simples. O primeiro é utilizado para a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, nos termos fixados no edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. Já o leilão é modalidade de licitação destinada à alienação ou venda de bens para o governo e o critério de escolha é a maior oferta de preço (BRASIL, 1993).

Além das modalidades de contratação previstas na Lei nº 8.666, a Medida Provisória n. 12.462 regulamentou a possibilidade de contratação por meio do RDC. Tal modalidade foi instituída para fins específicos, baseada nos princípios da agilidade e incentivo à inovação, que opta pela execução eletrônica e admite a formação de consórcio. São três os pontos que a diferencia das demais modalidades licitatórias: a possibilidade de parcelamento do objeto; a possibilidade de contratação integrada para serviços de engenharia que envolvam inovação tecnológica ou técnica, execução com diferentes metodologias ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado; e o critério de julgamento pelo maior retorno econômico.

4.1.2. CPI no Brasil com base na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021)

O processo de modernização do sistema de contratações públicas no Brasil foi iniciado no ano de 2013, por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559 de 2013, no qual foi anunciada a nova Lei de Licitações e Contratos para a Administração Pública. A elaboração do projeto começou com a constituição da Comissão

Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Ato do Presidente do Senado Federal nº 19 de 2013), responsável pela concepção do texto.

O PLS n. 559 foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 13 de dezembro de 2016. Na Câmara dos Deputados, o referido PLS foi transformado no Projeto de Lei nº 6.814, de 03 de fevereiro de 2017. A proposta da nova legislação foi a de promover uma atualização das leis relacionadas com a formação, formalização e execução das contratações públicas no Brasil e os debates realizados pelo Congresso Nacional tomaram por base a experiência legislativa mundial, em especial a do Direito Europeu, com destaque para o instituto da modalidade licitatória denominada “Diálogo Competitivo”.

Após a sua aprovação, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passou a coexistir, nos dois primeiros anos após a sua publicação, com as Leis nº 8.666, 10.520/2002 e com o RDC. Ultrapassado o prazo de dois anos, ficou estabelecido que as normas antigas seriam automaticamente revogadas, nos termos do Art. 193.

A nova Lei de Licitações e Contratos apresenta algumas mudanças significativas, tais como a extinção das modalidades licitatórias “Convite” e “Tomada de Preços”. Além disso, as regras do RDC passam a ser englobados pelo pregão e incluídas nesta norma geral.

No entanto, a grande inovação visualizada na novel legislação diz respeito à inclusão de uma modalidade de licitação, qual seja, o “Diálogo competitivo”. Através dela os gestores podem iniciar conversas diretamente os potenciais interessados e vários deles são convocados para apresentar ideias e auxiliar na identificação da melhor solução inovadora. Depois de escolhida a mais adequada é que solicita-se o preço para cada um dos licitantes participantes.

O Diálogo Competitivo previsto na Lei nº 14.133, é definido por meio de seu art. 6º, como a modalidade de licitação utilizada 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).

De acordo com Alexandre da Cunha Filho e Alexandra Fuchs de Araújo:

A Lei aponta para a agregação da gestão da inovação ao Direito Público em geral, e ao Direito Administrativo em particular, adotando a linha seguida

desde Freeman no final da década de 1980, ou seja, a ideia de que as interações entre os atores econômicos, sociais e políticos são relevantes e podem fortalecer ou restringir suas capacidades de aprendizado e pesquisa e, como resultado, aumentar ou inibir o desenvolvimento, divulgação e o uso de inovações do país. (CUNHA FILHO; ARAÚJO, 2021, p. 40).

Afigura-se como categoria de licitação inspirada nas leis de Concessões Públicas e de Parcerias Público-Privadas. Conforme ensina Irene Patrícia Nohara (2018), o instituto do diálogo competitivo teve sua origem no Direito Europeu, inspirada pela Diretiva Europeia 24/2014 e pelas práticas de diálogo e aberturas procedimentais existentes na FAR (*Federal Acquisition Regulation*) dos Estados Unidos.

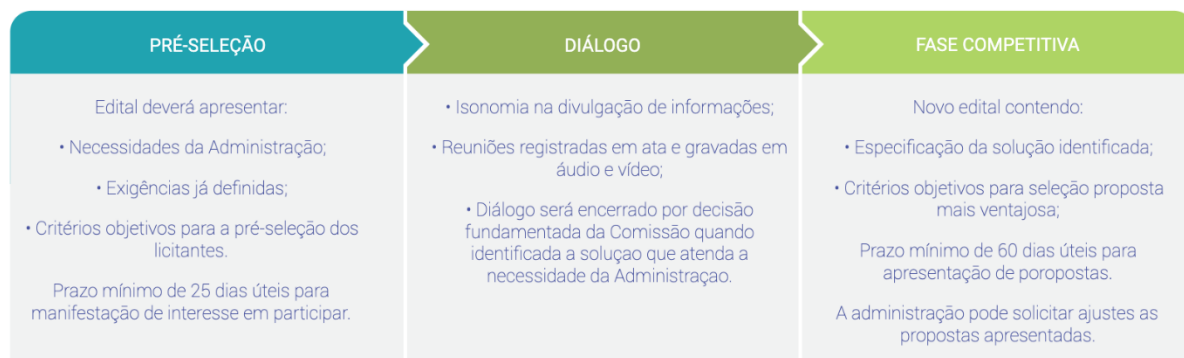
Esse gênero de procedimento licitatório tem como objetivo permitir que a Administração Pública conte com a colaboração dos operadores econômicos para delimitar de forma precisa qual objeto necessita, e que em razão de sua grande complexidade, não consegue sozinha determinar. Pode ser utilizada nos casos em que a Administração saiba das inovações metodológicas e técnicas e das soluções disponíveis no mercado, possibilitando, por exemplo, que tenha contato com tecnologias de domínio restrito, próprios de contratação customizadas. (FREITAS et al, 2021).

Funciona como uma alternativa para que a Administração Pública possa se aproximar das soluções inovadoras e das possibilidades mais atualizadas que o mercado dispõe para gerar uma contratação técnica ou com distinta metodologia, uma vez que os próprios licitantes são integrantes do mercado (NOHARA, 2018).

O Diálogo Competitivo é composto por duas fases. A primeira, do diálogo, ocorre depois da publicação de edital e seleção dos interessados, que se dá através de critérios objetivos. Com a conclusão do diálogo, inicia-se a fase competitiva, por meio de novo edital, em que se buscará a proposta mais vantajosa e que contenha todos os elementos necessários para a execução do projeto.

Essa jovem modalidade de licitação oferta uma oportunidade para que a iniciativa privada demonstre sua expertise ao Poder Público, que deve tratar com sigilo as técnicas e soluções apresentadas. Como resultado, a Administração não poderá revelar aos outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento (NOHARA, 2018).

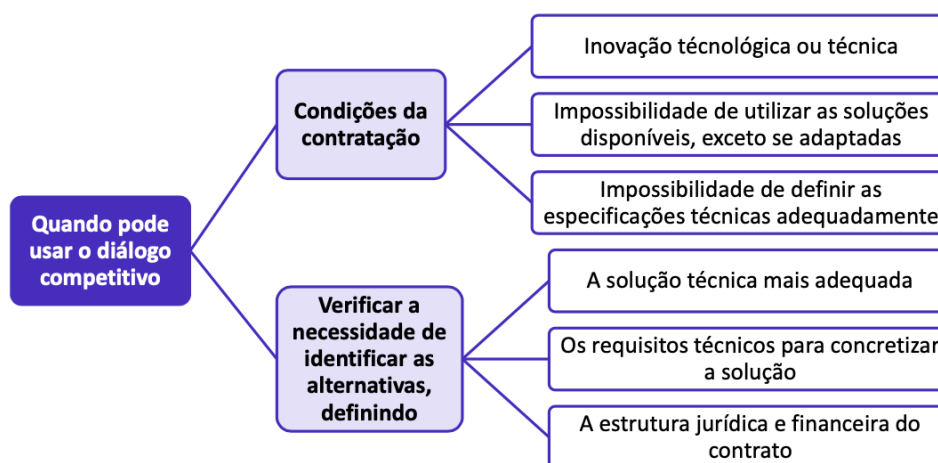
A Figura a seguir apresenta as etapas do diálogo competitivo.

Figura 2. Etapas do diálogo competitivo

Fonte: BID, 2021.

Tem-se, portanto, que não se trata de um tipo de licitação que terá uso habitual pela Administração Pública, posto que não se adequa às contratações de bens e serviços comuns ou padronizáveis.

A Figura abaixo expõe os casos em que essa modalidade de licitação pode ser empregada pela Administração, nos termos do que preceitua o art. 32 da Lei nº 14.133.

Figura 3. Diálogo competitivo de acordo com a Lei nº 14.133/2021

Fonte: Almeida, 2021.

4.1.3. CPI no Brasil a partir do MLSEI (LC nº 182/2021)

A recém editada Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, foi responsável por instituir o MLSEI, que tem como escopo a abertura das fronteiras para que as CPIs sejam realizadas de forma mais célere e simplificada no Brasil.

Nos termos do que preceitua o art. 12 do MLSEI, as licitações e os contratos discriminados em seu corpo legal tem por finalidade a resolução das demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia e a promoção da inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado (BRASIL, 2021).

O intuito dessa legislação é, portanto, o de gerar a possibilidade de inserção de tecnologias e inovações no setor público com o objetivo de maximizar a prestação dos serviços ofertados pela Administração Pública brasileira.

De acordo com essa lei, todo o poder público passa a ser subordinado ao novo regime de Compras Públicas, ou seja, ele vincula os órgãos e as entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2021). Com isso, todas as startups e empresas inovadoras brasileiras estarão aptas para participar desses certames públicos, majorando as oportunidades de propagação da inovação.

Importante ressaltar que, nos termos do art. 13, o MLSEI estabelece a possibilidade, por intermédio de sua licitação em modalidade especial, de a Administração Pública possa contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras, por elas desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, existindo ou não risco tecnológico envolvido (BRASIL, 2021).

O fluxograma abaixo exhibe, através de etapas, como o novo regime de CPI passa a funcionar após a edição do MLSEI.

Figura 4. Compras públicas de inovação após o MLSEI



Fonte: Matias, 2021.

4.2. COMPARATIVO ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O MODELO EUROPEU DE CPI

Foram inúmeras as mudanças normativas ocorridas na legislação brasileira ao longo dos últimos vinte anos, implementadas nos Campos da Ciência, da Tecnologia e da Inovação. Elas foram responsáveis pelo desenvolvimento e amadurecimento dos mecanismos de desenho e implantação das Encomendas Tecnológicas e da incorporação da modalidade licitatória denominada Diálogo Competitivo.

É certo que o instituto do Diálogo Competitivo já vem sendo veiculado pela Europa a quase duas décadas, apresentando-se em diferentes estágios evolutivos, a depender dos costumes e tradições jurídico-administrativas de cada nação. Sua transposição para o Direito Brasileiro foi fruto de uma extensa análise de sua funcionalidade jurídica nos países que já o regulamentaram, a partir de um processo investigativo de sua aplicabilidade e do cenário político-institucional do país importador.

Esse capítulo se debruçará sobre a análise dos mecanismos utilizados pela legislação regente da matéria no Brasil em comparação com o modelo europeu de compras públicas de inovação. O objetivo é o de identificar as principais características de ambos os instrumentos normativos para, a partir daí, apresentar alternativas que figurem como elementos facilitadores para a difusão do uso do Diálogo Competitivo como modalidade de Compras Públicas de soluções inovativas e como mecanismo de política de inovação no Brasil.

O objetivo é o de promover uma investigação acerca da regulamentação do instituto do Diálogo Competitivo, introduzido no direito brasileiro pela nova Lei de Licitações e Contratos, a fim de inferir as suas semelhanças com o instituto regido pelo Direito Europeu através da Diretiva Europeia n. 24/2014. Também será realizado um estudo comparativo entre a Lei n° 8.666/1993 e a Diretiva Europeia 18/2004, a fim de investigar a coexistência dos dois institutos e seus pontos de convergência e dissonância. De igual sorte, também será analisado o papel do Marco Legal de CT&I e do MLSEI dentro do contexto das CPIs.

O intuito deste trabalho não é o de realizar uma análise exaustiva das modalidades de Compras Públicas, mas sim apresentar uma visão geral, identificar e propor os ajustes necessários para a instrumentalização das Contratações

Governamentais vinculadas às políticas de inovação. Trata-se de estudo exploratório realizado por meio da análise legislativa/normativa, aliado ao exame do contexto histórico das CPIs no Brasil e no modelo de *Pre-Commercial Procurement* instituído na União Europeia.

Busca compreender o papel que a Legislação Brasileira, em especial a antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), o Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016), a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e o MLSEI (LC nº 182/2021), exerce no processo de difusão da inovação e da desburocratização das CPIs no Brasil, um contraponto com as disposições contidas na Legislação Europeia, especialmente as Diretivas 18/2004 e 2014/24.

Ademais, o propósito é o de entender as razões pelas quais os gestores/atores dos setores público e privado apontavam a legislação brasileira como um dos principais entraves à realização das CPIs no país.

Para tanto, o capítulo inicia-se com a apresentação de um comparativo geral entre os modelos brasileiro e europeu, identificando suas principais características e como se deram suas construções. A segunda parte dedica-se à análise crítica da Lei n. 8.666 e da Diretiva n. 18/2004, apontando as convergências e dissonâncias, e analisando o cenário encontrado com base na literatura e na experiência comparada. O terceiro excerto discute o papel da Lei nº 14.133 e da Diretiva 24/2014, indicando, através de uma análise comparativa, as semelhanças e omissões empreendidas pelo legislador Brasileiro. Na quarta parte é explorado o MLSEI (LC nº 182/2021) e o modelo europeu de CPI, promovendo-se uma reflexão acerca das tendências futuras. Na sequência, será analisado o Marco Legal de CT&I Brasileiro e a legislação europeia de CPIs. Por fim, a última parte traz um olhar sobre a evolução legislativa das CPIs no Brasil e na União Europeia, discutindo os entraves e apontando alternativas sobre o que ainda pode ser incorporado ao modelo Brasileiro após o processo de modernização legislativa enfrentado e quais as medidas capazes de garantir uma aplicabilidade mais efetiva para o novo conjunto normativo nacional.

4.2.1 Comparativo entre a antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e a Diretiva Europeia 18/2004

Quando se fala em Compra Pública para inovação, a União Europeia ocupa uma posição de destaque a mais de trinta anos, tempo no qual já vem buscando uma harmonização do processo de contratações públicas, sobretudo quanto ao volume e à estruturação de suas práticas voltadas para a livre circulação de mercadorias e serviços e à busca de igualdade de tratamento entre os integrantes.

Foi a partir desse empenho europeu para alcançar uma maior integração progressiva, desde o início dos anos 2000, que nasceu a Diretiva Europeia 18/2004.

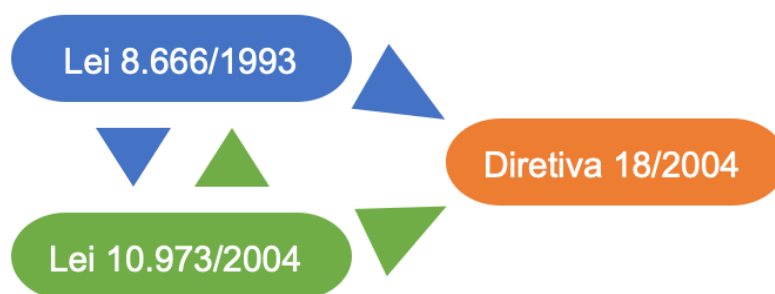
Nesse momento, aqui no Brasil, ainda se falava em Compras Públicas em sentido *lato sensu*, tanto é que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) já fazia parte da estrutura normativa brasileira.

Enquanto a Europa iniciava seus estudos normativos acerca das CPIs, aqui no Brasil começa-se a falar dos Sistemas Nacionais de Inovação, responsáveis pelas tratativas legislativas que culminaram com a criação da Lei de Inovação Brasileira (Lei nº 10.973/2004).

Um ponto em comum entre a Diretiva Europeia 18/2004 e a Lei nº 8.666/1993 é que ambas aproximam-se do setor público a partir de questões centrais como a centralização da competição, a não discriminação e não disparidade de tratamento entre as partes, além da transparência e o controle dos recursos públicos utilizados para as contratações.

Nesse momento, o contexto das contratações públicas de inovação apresentava-se da seguinte forma:

Figura 5. Compras públicas de inovação no Brasil e na Europa - 2004



Fonte: Elaborado pela Autora

Do lado Europeu existia uma forte preocupação com a utilização dos recursos destinados às contratações públicas que não se resumia apenas à questão da corrupção, como se via aqui no Brasil. Além do dano ao interesse público com às questões ligadas à corrupção, a referida Diretiva prezava fortemente pela proteção do capital público proveniente da redução dos custos do procedimento licitatório e do aperfeiçoamento dos agentes públicos ao longo do tempo.

A esse respeito, a saída encontrada pela União Europeia foi a de criar as chamadas “Centrais de Contratação”, que apesar de indicadas, não eram obrigatórias. Naquela ocasião, o legislador europeu visava estimular a agregação das contratações com a finalidade de obter maior controle e eficiência dos processos licitatórios.

Ao contrário do modelo Europeu trazido pela Diretiva 18/2004, a nossa Lei nº 8.666/1993, por se caracterizar como uma legislação maximalista, continuou a política de rigidez e de engessamento do processo de CPIs no Brasil, situação que gerou, ao longo dos anos, efeitos negativos para a gestão pública, além de uma série de obstáculos, especialmente quando se fala em utilização estratégica do poder de compra estatal.

Esse conjunto de fatores, além de limitar o fomento de demandas por inovações em nossa economia, acabou sendo visto como um complicador de acesso para o mercado público, tanto pela criação de barreiras como pela redução dos efeitos positivos da concorrência, ambos visivelmente prejudiciais à permeabilidade no sistema de inovativo do Brasil.

Nesse ponto, é inegável que o contexto brasileiro à época da edição da Lei n. 8.666/1993 justificava essa rigidez legislativa. Naquele momento, buscava-se combater a corrupção no setor público por meio de leis que não dessem muitas brechas para a discricionariedade do administrador.

Com o passar dos anos, a experiência das contratações públicas, em particular as de inovação, revelou que o engessamento do normativo não surtiu os efeitos desejados, muito pelo contrário, só corroborou com a premissa de que não existia uma política estruturada para as CPIs no Brasil até aquele momento.

Nesse contexto, a grande crítica a ser feita em relação à Lei nº 8.666/1993 diz respeito ao rigor excessivo dentro de um universo de situações que requeriam tratamento legislativo diferenciado. Sob a perspectiva da unicidade, os contratos e ajustes previstos na Lei de Inovação deveriam ser interpretados a partir das regras

contidas no regime geral, o que acabava se tornando um entrave para a fluidez das contratações.

Todavia, com o passar dos anos, pouco a pouco a Lei nº 8.666/1993 foi sucumbindo, sobretudo por conta dos vários avanços ocorridos e que contribuíram para o seu exaurimento, e que acabaram por fragilizar todo o sistema normativo à época vigente.

A partir disso, é de se reconhecer que, ao contrário das disposições abrangentes contidas na Diretiva 18/2004, já se pode reconhecer o equívoco compreendido nas premissas que deram base ao modelo brasileiro de contratações públicas vigente desde a década de noventa, e que continuará subsistindo até março de 2023, consoante disposição trazida pelo art. 193 da Lei nº 14.133.

Nesse ponto, é bem verdade que a Administração Pública brasileira ainda padece com a falta de captação de dados estruturados sobre CPIs, tanto sobre a frequência com que esses contratos são julgados irregulares pela gestão pública como sobre a punição dos gestores responsáveis. Contudo, a prática mostrou que a baixa utilização da legislação regente para as CPIs, ao contrário do cenário Europeu, ocorreu, em grande parcela, pela falta de clareza quanto à análise desses processos por parte dos nossos órgãos de controle estatal.

Além do mais, naquele contexto ainda havia um grande abismo entre o cenário europeu e o brasileiro quando se falava da formação dos servidores públicos destinados à realização das CPIs. No Brasil, os problemas também estavam concentrados na inexistência de carreiras específicas de operadores públicos dessa esfera de atuação. Em contrapartida, a conjuntura europeia foi responsável por instituir seu desempenho por meio das chamadas centrais de atuação, que visavam favorecer o controle e a eficiência das contratações. A Diretiva 14/2008 teve como foco a concentração e a padronização da demanda, buscando uma maior uniformização dos bens e serviços.

É de se ter em mente, nesse ponto, que as CPIs, mesmo quando se utilizam de recursos tecnológicos para sua realização, necessitam do indivíduo como sua principal força motriz. Os agentes públicos são a força de trabalho responsável por expressar a demanda pública e por comandar os demais passos dos procedimentos de Compras de Inovação no âmbito governamental.

Eles é que são, na maioria das vezes, os principais destinatários das normas regentes do sistema de CPIs no Brasil. O que se espera dessa classe de servidores estatais é uma postura flexível, tolerante com a impossibilidade de sucesso e arrojada o suficiente para assumir os riscos inerentes ao processo inovativo.

Apesar disso, o mapeamento da experiência brasileira ainda apresentava resultados desencorajadores, o que não causa espanto, sobretudo em razão do contexto desfavorável que a estruturação das CPIs no Brasil vinha tomando nesse contexto legislativo.

Em relação à experiência europeia, observa-se que ela percorreu, de forma progressiva, desde a edição da Diretiva 18/2004 até a da 24/2014, todo um caminho em busca da integração do processo de contratação pública de inovação.

Sob a perspectiva do Direito Europeu, vale destacar as disposições trazidas pelo art. 29º da Diretiva 18/2004, responsável pelo nascedouro da modalidade licitatória do Diálogo Competitivo como uma solução para as normas regentes das contratações públicas consideradas complexas pela Administração Pública local.

Naquele contexto, pretendia-se que essa modalidade de contratação possibilitasse ao poder público contar com o apoio dos operadores econômicos para estabelecer as soluções de que o Estado necessitasse e que por conta de sua complexidade não possuía condições de escolher sozinho o objeto da contratação. Em contrapartida, consoante já dito, o contexto brasileiro contava apenas com a Lei n. 8.666/1993, que contava apenas com a figura da encomenda tecnológica.

Nesse trilhar, o momento de coexistência entre a Lei n° 8.666/1993 e a Diretiva 18/2004 foi de pouca similitude entre as legislações. Naquele momento ainda havia uma discrepância muito forte quanto às modalidades de licitação para as contratações públicas de soluções inovadoras.

Assim, enquanto a Europa já sinalizava sua preocupação com a relevância de temas relacionados com a inovação tecnológica, aqui no Brasil os gestores públicos ainda sofriam com o processo de dispensa de licitação para concretizar uma CPI.

4.2.2 Comparativo entre a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e a Diretiva Europeia 24/2014

Sabe-se que a Diretiva Europeia 24/2014 foi responsável por substituir a 18/2004, e a sua maior preocupação consistia na possibilidade atribuir um caráter político às compras governamentais, sobretudo as que envolvem a contratação de inovação. Isso se deu por conta do papel preponderante que as Compras Públicas desempenharam na Estratégia Europa 2020², sobretudo as interligadas ao desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Como pontos importantes presentes na Diretiva 24/2014 podem ser destacados os mecanismos estimuladores da eficiência dos gastos públicos, a promoção da inovação, do trabalho e da participação das micro e pequenas empresas no processo de contratação pública.

Assim, de forma semelhante à adotada pelo sistema normativo brasileiro, em particular a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a Diretiva 24/2014 cuidou de garantir o instituto da concorrência no setor das contratações públicas, inclusive nas que envolviam a compra de inovação. Seu objetivo maior era o de assegurar a todos os operadores igualdade de condições, e reconhecer que a disputa funciona como vetor para a eficiência do processo licitatório de CPIs.

O texto da Diretiva 24/2014, especialmente o elencado no considerando 89 e no seu Art. 67, em consonância com a nova Lei de Licitações e Contratos, também cuidou de estimular a contratação através da proposta mais vantajosa.

Nesse ponto, importante destacar que a Diretiva Europeia já externava seu foco em uma análise estritamente econômico-financeira mais imediata, buscando um olhar mais associado aos custos ligados ao ciclo de vida dos produtos e até mesmo das externalidades ambientais associadas aos pontos de vista social e qualitativo.

Importante destacar esse convite de direcionamento para uma reflexão mais ampla sobre o preço, que pela legislação europeia era vista de uma forma mais global e menos superficial, diferentemente da estabelecida pela legislação brasileira.

² A estratégia Europa 2020 visa assegurar a recuperação econômica da União Europeia (UE) após a crise econômica e financeira, por meio de uma série de reformas destinadas a construir alicerces sólidos para o crescimento e a criação de emprego na UE até 2020. Além disso, a estratégia também leva em conta desafios a longo prazo relacionados com a globalização, a pressão sobre os recursos e o envelhecimento. https://ec.europa.eu/info/strategy_pt.

Em contrapartida, o normativo europeu já conseguia enxergar o ciclo de vida do produto, a questão assistência técnica, os serviços pós venda, a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência e a economia de recursos naturais como algumas das perspectivas a serem levadas em consideração no momento da contratação pública.

Essa nova forma de olhar acabou por escancarar o déficit legislativo brasileiro existente, indicando a urgência de um processo de modernização. A esse respeito, resta claro que o nosso sistema sofreu uma larga ampliação após a edição da nova Lei de Licitações e Contratos, e já conta, não só com os critérios objetivos de “menor preço”, “melhor técnica ou conteúdo artístico”, “técnica e preço”, “maior lance”, como também com os de “maior retorno econômico” e “maior desconto”, estes últimos, claramente inspirados no modelo europeu incorporado por meio da Diretiva 2014/24.

Ademais, as alterações legislativas promovidas pela Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas acabaram afastando o automatismo do menor preço, ao tempo em que começa a exigir uma maior capacidade dos órgãos públicos de prever e gerenciar as variáveis que poderão interferir na avaliação dos preços.

A partir desse novo olhar, incorporado ao nosso processo licitatório, vislumbramos a busca por uma orientação mais uniforme entre a economia de recursos e a perspectiva de relação entre qualidade/preço dos produtos/serviços objeto dos contratos firmados com a Administração Pública brasileira.

Para além disso, e sob uma perspectiva estritamente formal, as reflexões oriundas da Diretiva Europeia 24/2014 e que serviram de inspiração para a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos brasileira, trouxeram aspectos qualitativos importantes, a exemplo do processo de avaliação realizado ainda na fase de preparação do certame, da exigência de experiência pregressa e do perfil do corpo funcional dos contratados.

Nesse trilhar, a Diretiva Europeia também reforça a necessidade profissionalização do corpo funcional responsável pela realização dos processos licitatórios, ou seja, a especialização dos agentes que compõem as centrais de licitação. É que não se vislumbra a possibilidade de ganho real de eficiência quando os agentes públicos designados não se mostram efetivamente preparados para o procedimento, desde a sua origem até a sua execução contratual.

Atualmente a União Europeia adota uma postura de uniformização das práticas de CPIs, cujas pretensões estão voltadas para a livre circulação de mercadorias e de serviços, sempre buscando a igualdade de tratamento entre os seus integrantes. Essas são algumas das ações que podem ser vistas a partir da edição da Diretiva Europeia 24/2014.

Para além dessas questões periféricas, o principal ponto de convergência existente entre a legislação Europeia e o novo regramento brasileiro incorporado pela Lei nº 14.133/2021 é a figura da modalidade de licitação denominada “Diálogo competitivo”. Ela se caracteriza como uma forma de CPI que surgiu no Direito Europeu a partir da Diretiva 18/2004 que foi mantida pela atual Diretiva 24/2014.

O quadro a seguir apresenta um comparativo entre as duas legislações no que tange à regulamentação do Diálogo Competitivo no Brasil e do Diálogo Concorrencial Europeu:

Quadro 3. Comparativo entre a Lei 14.133/2021 e a Diretiva 24/2014

Lei nº 14.133/2021- Diálogo Competitivo	Diretiva 24/2014- Diálogo Concorrencial
Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XLII - diálogo competitivo: 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; Art. 28. São modalidades de licitação: [...] V - diálogo competitivo.	Artigo 26.º Escolha dos procedimentos 4. Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de as autoridades adjudicantes utilizarem um procedimento concorrencial com negociação ou um diálogo concorrencial nas seguintes situações: a) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços que preencham um ou mais dos seguintes critérios: i) as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis, ii) os produtos ou serviços incluem a conceção ou soluções inovadoras, iii) o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associadas, iv) as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente pela autoridade adjudicante por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica, na aceção dos pontos 2 a 5 do Anexo VII;

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; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração; II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos: a) a solução técnica mais adequada; b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida; c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato; § 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições: I - a Administração apresentará, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação; II - os critérios empregados para pré-seleção dos licitantes deverão ser previstos em edital, e serão admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos; III - a divulgação de informações de modo discriminatório que possa implicar vantagem para algum licitante será vedada; IV - a Administração não poderá revelar a outros licitantes as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento; V - 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; VI - as reuniões com os licitantes pré-selecionados serão registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo; VII - o edital poderá prever a realização de fases sucessivas, caso em que cada fase poderá restringir as soluções ou as propostas a serem discutidas; VIII - a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as	Artigo 30.º Diálogo concorrencial 1. Nos diálogos concorrenciais, qualquer operador económico pode apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso, apresentando as informações para efeitos de seleção qualitativa solicitadas pela autoridade adjudicante. O prazo mínimo de receção dos pedidos de participação é de 30 dias a contar da data de envio do anúncio de concurso. Só podem participar no diálogo os operadores económicos convidados pela autoridade adjudicante após a avaliação das informações prestadas. As autoridades adjudicantes podem limitar o número de candidatos convidados a participar no procedimento nos termos do artigo 65.o. Os contratos são adjudicados exclusivamente com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa tendo em conta a melhor relação qualidade/preço nos termos do artigo 67.o, n.o 2. 2. As autoridades adjudicantes dão a conhecer as suas necessidades e os seus requisitos no anúncio de concurso, definindo-os no próprio anúncio e/ou na memória descritiva. Simultaneamente, e na mesma documentação, indicam e definem os critérios de adjudicação escolhidos e estabelecem um calendário indicativo. 3. As autoridades adjudicantes iniciam, com os participantes selecionados nos termos das disposições pertinentes dos artigos 56.o a 66.o, um diálogo que terá por objetivo identificar e definir os meios que melhor possam satisfazer as suas necessidades. Nesse contexto, podem debater com os participantes selecionados todos os aspetos do concurso. Durante o diálogo, as autoridades adjudicantes garantem a igualdade de tratamento de todos os participantes. Para tal, não facultam de forma discriminatória informações que possam conferir vantagens a determinados participantes relativamente aos outros. Em conformidade com o artigo 21.o, as autoridades adjudicantes não podem revelar aos outros participantes as soluções propostas nem outras informações confidenciais comunicadas por um candidato ou proponente que participe no diálogo sem o consentimento deste último. Esse consentimento não pode ser dado em termos gerais, mas sim referir-se especificamente à projetada comunicação de informações específicas.
---	--

gravações da fase de diálogo, iniciar a fase competitiva 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 e abrir prazo, não inferior a 60 (sessenta) dias úteis, para todos os licitantes pré-selecionados na forma do inciso II deste parágrafo apresentarem suas propostas, que deverão conter os elementos necessários para a realização do projeto; IX - a Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre as propostas; X - a Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado; XI - o diálogo competitivo será 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; § 2º Os profissionais contratados para os fins do inciso XI do § 1º deste artigo assinarão termo de confidencialidade e abster-se-ão de atividades que possam configurar conflito de interesses.	
Sem correspondência.	Artigo 54. Convites aos candidatos 1. Nos concursos limitados, nos procedimentos de diálogo concorrencial, nas parcerias para a inovação e nos procedimentos concorrenciais com negociação, as autoridades adjudicantes convidam simultaneamente e por escrito os candidatos selecionados a apresentar propostas ou, no caso do diálogo concorrencial, a participar no diálogo.

Fonte: Elaborado pela Autora

No que diz respeito às CPIs, o diálogo competitivo é descrito pelo art. 6º, inciso XLII, da Lei nº 14.133/2021, como modalidade de licitação em que a Administração Pública realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos. Já o Direito Europeu, prevê o diálogo concorrencial na Diretiva 24/2014 como uma modalidade de licitação ao lado das duas espécies de concurso, o aberto e o limitado, das parcerias para inovação e do procedimento concorrencial com negociação (artigo 26º).

Enquanto a legislação brasileira apresenta as hipóteses de cabimento do diálogo competitivo em seu art. 32, as situações de cabimento do diálogo concorrencial estão elencadas no item 4 do artigo 26º da Diretiva 24/2014. Ao tempo em que o legislador brasileiro elencou, de forma taxativa, as hipóteses aplicáveis à essa modalidade de licitação, o legislador europeu, em contrapartida, apenas descreveu, sem estabelecer expressamente quais as situações nas quais são aplicáveis o diálogo competitivo. Assim, sob o aspecto hermenêutico, o legislador brasileiro não permite a interpretação extensiva da norma, enquanto o europeu deixou essa faculdade para o intérprete legislativo.

O citado art. 32 da Lei de Licitações e Contratos, indica que o diálogo competitivo deve ser utilizado para os casos em que o objeto a ser contratado envolvam uma inovação tecnológica ou técnica, a impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado ou a impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração (BRASIL, 2021).

Já o artigo 26º, item 4, da Diretiva Europeia 24/2014, prevê a possibilidade do diálogo concorrencial nas situações contidas nas três primeiras subitens da alínea a, quais sejam, quando as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis, os produtos ou serviços incluem a concepção ou soluções inovadoras, ou o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associadas (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

Sob esse aspecto, vê-se que ambas as legislações estão alinhadas, tendo em vista que os seus dispositivos comungam das mesmas premissas. Nesse sentido, há uma nítida convergência entre as disposições legais contidas no art. 32 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 26, item 4 da Diretiva 24/2014, sendo certo que o legislador brasileiro buscou inspiração no normativo Europeu para a elaboração dos procedimentos de negociação ordenados no novel art. 32, com destaque para a clara ampliação de escopo promovida pela lei Brasileira.

A análise dos dispositivos supra elencados demonstra claramente a intenção de ambos os legisladores em determinar a escolha da modalidade do diálogo competitivo (concorrencial) para as situações em que a solução necessária para

atender a demanda da Administração Pública é muito complexa nas dimensões técnica, jurídica ou financeira. E essa questão técnica pode ser vista em todos os casos apresentados pelas legislações, enquanto que a complexidade jurídica e financeira podem ser vistas no art. 32, inciso II, c, da Lei nº 14.133/2021, e no artigo 26º, item 4, alínea a, subitem iii, da Diretiva 24/2014.

Muito embora a legislação brasileira tenha sido mais meticulosa na representação dos casos em que o diálogo competitivo é aplicável, as duas primeiras hipóteses, contidas nos incisos I e II da nova Lei de Licitações e Contratos, não são muito diferentes das elencadas na alínea a do item 4 do artigo 26º da Diretiva 24/2014, haja vista que os casos se relacionam. Primeiro com a definição da solução, seja por sua inexistência no mercado ou pela dúvida entre a que melhor se adequa entre as existentes. Segundo com a metodologia de realização da solução existente ou com os seus requisitos técnicos. Terceiro com a restrição das perspectivas da solução no mercado. E, por fim, com as questões jurídicas e financeiras envolvidas.

Vale ressaltar, ainda, que o procedimento do diálogo competitivo tem previsão no §1º do artigo 30 da Lei nº 14.133/2021, tendo seus incisos o papel de estabelecer o rito desta modalidade licitatória, cuja formatação é bastante similar à adotada pelo art. 30º da Diretiva 24/2014.

No Direito Europeu, a tramitação do diálogo concorrencial divide-se em três fases procedimentais: qualificação, diálogo e julgamento das propostas, e ao que se vê, a legislação Brasileira percorre o mesmo caminho delineado pela legislação Europeia. Nesse ponto, vale ressaltar, que à exceção da etapa de diálogo, ambos os regramentos aproximam-se bastante das modalidades clássicas de contratação pública.

A nova legislação Brasileira atribui a responsabilidade do procedimento de diálogo competitivo a três agentes públicos e abre a possibilidade de contratação de assessoramento técnico para a condução do certame. Esse processo seletivo de contratação equivale à etapa da qualificação do procedimento do diálogo concorrencial visto na Diretiva 24/2014, a diferença é que a Diretiva Europeia apresenta as regras para contratação, ao passo que a lei Brasileira foi omissa nesse ponto.

Na fase de diálogo, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que os licitantes selecionados devem ser tratados de forma isonômica, nos termos dispostos no §1º, inciso III, do

artigo 30. Nesse ponto, é de ser ressaltado que o objetivo da flexibilização que culminou com a criação do diálogo concorrencial do Direito Europeu não implicou no abandono dos valores históricos da contratação pública, vez que suas duas Diretivas - 18/2004 e 24/2014 - fizeram constar a regra prevista na atual legislação brasileira, no sentido de garantir um tratamento igualitário para os postulantes.

Outro ponto de alinhamento entre as legislações reside na proibição de a Administração divulgar informações concedidas por um candidato acerca da solução por ele proposta para os demais participantes do certame sem a devida autorização - § 1º, inciso IV, do art. 30.

A nova lei Brasileira também segue a linha da Diretiva 24/2014 ao permitir que a Administração estabeleça no instrumento de convocação que a fase do diálogo será desenvolvida com subfases entre as quais serão eliminadas soluções ou propostas - § 1º, inciso VII, do art. 30 -, com a finalidade de que se encontre a melhor solução para o interesse público.

No mesmo sentido, a regra contida no artigo 30, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e no item 5 do art. 29º da Diretiva 24/2014 convergem no sentido de admitir que do diálogo extraiam-se uma ou mais soluções que atendam às suas necessidades para basear as propostas a serem julgadas na fase subsequente.

Na fase de julgamento das propostas, ao contrário da Diretiva 24/2014 (art. 29º, itens 6 e 7) a Lei nº 14.133/2021 (§ 1º, inciso IX, do art. 30) não detalha o momento em que a Administração pode solicitar esclarecimentos ou ajustes em relação às propostas apresentadas. Ainda sob esse aspecto o legislador também silenciou quanto a determinação legal do critério obrigatório de julgamento das propostas no curso do diálogo competitivo, tal qual ocorre na Diretiva 24/2014. Esses dois pontos de omissão encontrados na legislação Pátria direcionam para um desenho do diálogo competitivo no Brasil bem diferente do abarcado pelo art. 29º da Diretiva Europeia, que é o de flexibilizar a adjudicação dos contratos considerados complexos.

Assim, apesar de a nova Lei de Licitações e Contratos brasileira representar um grande avanço no que diz respeito à modernização legislativa, sobretudo pelos inúmeros pontos de comunhão com o texto da Diretiva Europeia 24/2014, o fato é que nenhum regramento jurídico será capaz de implementar uma melhora efetiva nas contratações públicas de inovação no Brasil enquanto os operadores públicos - capital

humano - continuarem sendo desprezados nos bastidores dos procedimentos licitatórios.

A conclusão a que se chega, portanto, é a de que meras alterações legislativas não são autossuficientes, e isso vale tanto para a Diretiva Europeia como para o caso Brasileiro. A capacitação dos servidores, inclusive com estímulos ao seu aperfeiçoamento, aliado a um sistema normativo capaz de disciplinar os conflitos de interesse que venham surgir, são aspectos primordiais para o sucesso de um procedimento licitatório célere e eficaz.

É certo que a edição da Lei nº 14.133/2021 fez a nossa legislação caminhar no processo de avanço das contratações de inovação tecnológica no Brasil, no entanto, ainda existe um longo caminho até alcançarmos os avanços contidos da Diretiva Europeia.

Por essas razões, conforme demonstrado, a conclusão a que se chega é a de que apesar de a contratação pública de Inovação na esfera Europeia apresentar tópicos convergentes com os introduzidos pela nova Lei de licitações Brasileira, deve-se que ter em conta que o seu sucesso vai depender, preponderantemente, do capital humano envolvido, tanto sob os pontos de vista cultural como o acadêmico.

4.2.3 Comparativo entre o MLSEI (LC nº 182/2021) e o modelo europeu de CPI

O MLSEI trouxe a possibilidade de a Administração Pública contratar soluções inovadoras, ampliando as oportunidades de CPIs, que antes se limitavam às encomendas tecnológicas, e sofriam bastante entraves por conta da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) mesmo após as mudanças introduzidas pelo Marco Legal de CT&I.

O grande elemento diferenciador existente entre essas duas legislações encontra-se no fato de o MLSEI não exigir que o ente público comprove o risco tecnológico, ampliando o leque estatal de contratações de soluções inovadoras através de um processo mais acessível.

Nesse sentido, o MLSEI vem seguindo o mesmo caminho trilhado pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quando consigna, em seu art. 12, que o normativo visa 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 (BRASIL, 2021), em todo o setor público - Administração Pública direta e indireta.

Assim como no Direito Europeu, em particular a Diretiva 24/2014, o MLSEI busca modernizar, otimizar, simplificar e uniformizar o sistema de compras públicas de soluções inovadoras, a fim de promover a inovação na esfera Pública. A grande diferença é que enquanto a Diretiva 24/2014 utiliza-se da figura do diálogo concorrencial, o MLSEI apresenta, no *caput* do art. 13, uma modalidade de licitação especial, mas que encontra-se alinhada com os princípios deflagrados pelo diálogo concorrencial, que visa a criação de uma relação mais horizontal e aberta entre os acordos firmados entre o setor público e o ecossistema de inovação.

Por meio dessa modalidade especial de licitação, o MLSEI acaba aumentando o leque de oportunidades para que a Administração Pública Brasileira seja capaz de contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para a validação de soluções inovadoras por elas desenvolvidas, ou a serem desenvolvidas, podendo ou não trazerem consigo o elemento “risco tecnológico”.

Com base nisso, o quadro a seguir se propõe a fazer um contraponto entre as duas legislações:

Quadro 4. Comparativo entre o MLSEI e a Diretiva 24/2014

Lei Complementar nº182/2021	Diretiva 24/2014
Seção I Disposições Gerais Art. 12. As licitações e os contratos a que se refere este Capítulo têm por finalidade: I - resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e II - promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado. § 1º Os órgãos e as entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios subordinam-se ao regime disposto neste Capítulo. § 2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias poderão adotar, no que couber, as disposições deste Capítulo, nos termos do regulamento interno de licitações e contratações de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e seus conselhos de administração	Artigo 26.º Escolha dos procedimentos 4. Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de as autoridades adjudicantes utilizarem um procedimento concorrencial com negociação ou um diálogo concorrencial nas seguintes situações: a) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços que preencham um ou mais dos seguintes critérios: i) as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis, ii) os produtos ou serviços incluem a conceção ou soluções inovadoras, iii) o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associadas, iv) as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente pela

poderão estabelecer valores diferenciados para os limites de que tratam o § 2º do art. 14 e o § 3º do art. 15 desta Lei Complementar. § 3º Os valores estabelecidos neste Capítulo poderão ser anualmente atualizados pelo Poder Executivo federal, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que venha a substituí-lo.	autoridade adjudicante por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica, na aceção dos pontos 2 a 5 do Anexo VII;
Seção II Da Licitação Art. 13. A administração pública poderá contratar 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, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar. § 1º 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. § 2º O edital da licitação será divulgado, com antecedência de, no mínimo, 30 (trinta) dias corridos até a data de recebimento das propostas: I - em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente público licitante; e II - no diário oficial do ente federativo. § 3º As propostas serão avaliadas e julgadas por comissão especial integrada por, no mínimo, 3 (três) pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto, das quais: I - 1 (uma) deverá ser servidor público integrante do órgão para o qual o serviço está sendo contratado; e II - 1 (uma) deverá ser professor de instituição pública de educação superior na área relacionada ao tema da contratação. § 4º Os critérios para julgamento das propostas deverão considerar, sem prejuízo de outros definidos no edital: I - o potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a administração pública; II - o grau de desenvolvimento da solução proposta;	Artigo 30.º Diálogo concorrencial 1. Nos diálogos concorrenciais, qualquer operador económico pode apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso, apresentando as informações para efeitos de seleção qualitativa solicitadas pela autoridade adjudicante. O prazo mínimo de receção dos pedidos de participação é de 30 dias a contar da data de envio do anúncio de concurso. Só podem participar no diálogo os operadores económicos convidados pela autoridade adjudicante após a avaliação das informações prestadas. As autoridades adjudicantes podem limitar o número de candidatos convidados a participar no procedimento nos termos do artigo 65.o. Os contratos são adjudicados exclusivamente com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa tendo em conta a melhor relação qualidade/preço nos termos do artigo 67.o, n.o 2. 2. As autoridades adjudicantes dão a conhecer as suas necessidades e os seus requisitos no anúncio de concurso, definindo-os no próprio anúncio e/ou na memória descritiva. Simultaneamente, e na mesma documentação, indicam e definem os critérios de adjudicação escolhidos e estabelecem um calendário indicativo. 3. As autoridades adjudicantes iniciam, com os participantes selecionados nos termos das disposições pertinentes dos artigos 56.o a 66.o, um diálogo que terá por objetivo identificar e definir os meios que melhor possam satisfazer as suas necessidades. Nesse contexto, podem debater com os participantes selecionados todos os aspetos do concurso. Durante o diálogo, as autoridades adjudicantes garantem a igualdade de tratamento de todos os participantes. Para tal, não facultam de forma discriminatória informações que possam conferir vantagens a determinados participantes relativamente aos outros. Em conformidade com o artigo 21.o, as autoridades adjudicantes não podem revelar aos outros participantes as soluções propostas nem outras informações confidenciais

III - a viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução; IV - a viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos; e V - a demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes. § 5º O preço indicado pelos proponentes para execução do objeto será critério de julgamento somente na forma disposta nos incisos IV e V do § 4º deste artigo. § 6º A licitação poderá selecionar mais de uma proposta para a celebração do contrato de que trata o art. 14 desta Lei Complementar, hipótese em que caberá ao edital limitar a quantidade de propostas selecionáveis. § 7º A análise da documentação relativa aos requisitos de habilitação será posterior à fase de julgamento das propostas e contemplará somente os proponentes selecionados. § 8º Ressalvado o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, dispensar, no todo ou em parte: I - a documentação de habilitação de que tratam os incisos I, II e III, bem como a regularidade fiscal prevista no inciso IV do caput do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e II - a prestação de garantia para a contratação. § 9º Após a 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, observado o disposto no § 3º do art. 14 desta Lei Complementar. § 10. Encerrada a fase de julgamento e de negociação de que trata o § 9º deste artigo, na hipótese de o preço ser superior à estimativa, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, com base na demonstração comparativa entre o custo e o benefício da proposta, aceitar o preço ofertado, desde que seja superior em termos de inovações, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, limitado ao valor máximo que se propõe a pagar.	comunicadas por um candidato ou proponente que participe no diálogo sem o consentimento deste último. Esse consentimento não pode ser dado em termos gerais, mas sim referir-se especificamente à projetada comunicação de informações específicas.
Sem correspondência.	Artigo 54. Convites aos candidatos 1. Nos concursos limitados, nos procedimentos de diálogo concorrencial, nas parcerias para a

	inovação e nos procedimentos concorrenciais com negociação, as autoridades adjudicantes convidam simultaneamente e por escrito os candidatos selecionados a apresentar propostas ou, no caso do diálogo concorrencial , a participar no diálogo.
--	---

Fonte: Elaborado pela Autora

A resposta mais imediata que se tem, extraíndo-se os preceitos da legislação Europeia em conjunto com o MLSEI, é pautada em uma agenda de compras públicas de inovação voltada para as oportunidades de criação de um espaço mais sintético para as contratações públicas inovadoras.

Outro ponto importante, e bem presente em ambos os textos legislativos, diz respeito ao procedimento licitatório para as parcerias para a inovação. Enquanto o MLSEI apresenta um regime próprio de licitação, na qual a administração poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, de forma isolada ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras com ou sem risco tecnológico, a parceria para a inovação na União Europeia se efetiva por meio de um regime mais simplificado de licitação.

Um ponto peculiar existente no MLSEI diz respeito à avaliação das propostas. Enquanto a lei brasileira estabelece que as propostas serão avaliadas e julgadas por uma comissão especial integrada por pelo menos três pessoas, determinando a obrigatoriedade de uma delas ser um servidor público integrante do órgão para o qual o serviço está sendo contratado e outro ser um professor de instituição pública de educação superior na área relacionada ao tema da contratação, a Diretiva Europeia não traz essa especificação, deixando mais ampla a forma de contratar.

Ao passo que o Poder Público Brasileiro preza pelo controle e fiscalização das CPIs por intermédio dos seus servidores e pesquisadores, a União Europeia aposta na oferta de uma maior liberdade para os gestores públicos no momento da escolha da comissão de licitação.

Outro ponto de coalizão entre o regramento Europeu e o MLSEI Brasileiro, quanto à contratação de PD&I, reside na obrigatoriedade de realização de licitação, mesmo que através de um regime simplificado, nos termos do Considerando 49 e do art. 31º da Diretiva 24/2014. O MLSEI estabelece a necessidade desse processo licitatório em seu art. 13, no qual descreve toda a tramitação do procedimento.

Nesta situação, a obrigatoriedade de licitação para as compras públicas de inovação brasileiras é vista aqui sob a ótica da União Europeia e de sua estruturação

estabelecida sob uma lógica de mercado aberto e de livre concorrência, inclusive para o setor público.

Enquanto o procedimento previsto no MLSEI visa a 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, as parcerias para a inovação visam à contratação para o desenvolvimento de produtos, serviços ou obras inovadores e a posterior aquisição dos fornecimentos, serviços ou obras daí resultantes, desde que estes correspondam aos níveis de desempenho e custos máximos previamente acordados entre as autoridades adjudicantes e os participantes.

Confrontando os dispositivos - art. 31º da Diretiva 24/2014 e art. 13 do MLSEI -, observa-se que ambos trazem a previsão de um prazo mínimo de 30 (trinta) dias compreendido entre a divulgação do edital e o recebimento das propostas.

Ao passo em que a contratação da parceria para a inovação contida na Diretiva Europeia estrutura-se em fases sucessivas, segundo a sequência de etapas do processo de investigação e inovação, fixando metas intermediárias e prevendo o pagamento fracionado da remuneração dos parceiros, o §4º art. 14 do MLSEI prevê que nos casos em que haja risco tecnológico, os pagamentos serão realizados de forma proporcional aos trabalhos executados, seguindo o cronograma aprovado e observado o critério de remuneração previsto contratualmente. Nesse ponto, observa-se que ambos os legisladores adotaram uma postura de flexibilização em relação aos pagamentos, a partir de um novo diálogo entre os envolvidos.

Nesta seara, destaca-se, ainda, a necessidade de fluxo de capital para o crescimento das Startups, a fim de instituírem acordos estáveis, duradouros e capazes de alavancar e estabilizar os correspondentes empreendimentos, conferindo um maior fôlego para sua operacionalização. É dessa forma que o MLSEI inicia as suas contribuições para a implementação, de forma mais efetiva, das CPIs no Brasil.

As recentes modificações legislativas introduzidas com a edição do MLSEI possuem um claro alinhamento com as disposições contidas na Diretiva Europeia 24/2014, quando se trata da abertura de fronteiras das CPIs. Um de seus benefícios mais impactantes foi a definição dos requisitos para a designação de uma empresa como Startup, dando-lhes autonomia dentro de um mercado exponencial e de impacto

na economia Brasileira, reconhecendo sua importância dentro dos cenários atual e futuro.

Além disso, o MLSEI destaca-se pelo incentivo ao desenvolvimento de áreas voltadas para a pesquisa e inovação, através das possibilidades de investimentos para essas empresas. Medidas essas que certamente impactarão nas políticas públicas de desenvolvimento da pesquisa e inovação por meio da contratação de soluções que majorem a eficiência e propiciem significativos avanços sociais, e isso decerto contribuirá de forma ativa para a modernização de nosso corpo estatal.

4.2.4 Comparativo entre o Marco Legal de CT&I Brasileiro e o modelo europeu de CPI

A Lei nº 13.243/2016, conhecida como o Marco Legal de CT&I Brasileiro, trouxe uma impacto muito forte para as CPIs no Brasil, tendo em vista que ela foi responsável por disciplinar as encomendas tecnológicas, previstas no art. 20 da Lei de Inovação e nos artigos 27 a 33 do Decreto Federal nº 9.283/2018. A edição dessa legislação surgiu para proporcionar um quadro mais eficiente para o fomento público em um setor estratégico para o desenvolvimento nacional, que é a inovação.

Até pouco tempo atrás, antes da edição da nova Lei de Licitações e Contratos e do MLSEI, a encomenda tecnológica era o principal instrumento de CPI no Brasil. Ela permitia ao poder público contratar diretamente, através de dispensa de licitação, a execução de atividades de PD&I orientadas para a solução de problemas concretos, nos casos em que o objeto abrangia risco tecnológico a ser partilhado entre o contratante e o contratado.

Muito embora o Marco Legal de CT&I tenha procurado inserir uma lógica para o controle de resultados na Lei de Inovação - artigos 1º, inciso XII, e 27, inciso V -, é certo que ele continua gerando uma série de divergências doutrinárias e de interpretações jurídicas quando se fala em sua aplicação para o instituto das CPIs.

Na maioria dos casos, os operadores da lei preferem utilizar legislações mais tradicionais, tais como a Lei de Licitações e Contratos, em detrimento das possibilidades contidas na Lei de Inovação. Por essa razão, ainda não são encontrados muitos casos de iniciativas concretas voltadas à aplicação das alterações promovidas pelo Marco Legal de CT&I nos sistemas de CPIs no Brasil.

Nesse ponto, vale dizer que o sistema Europeu de CPIs, desde a Diretiva 18/2004 até a atual Diretiva 24/2014, tem como diretriz a flexibilização do procedimento de contratação governamental de inovação. Nesse contexto, o Marco Legal de CT&I pode ser visto como a primeira iniciativa brasileira com a função de distensionar o arcabouço de legislações responsável pelas contratações públicas de inovação tecnológica.

Enquanto a União Europeia já vinha buscando o crescimento inteligente através do avanço de um sistema econômico com pilares no conhecimento e na inovação, com destaque para as CPIs, o Brasil ainda limitava a CPI para as situações em que os desafios propostos pelas entidades públicas conseguiam ser resolvidos por soluções inovadoras que já estavam no mercado, mesmo que em pequena escala, e que não demandavam uma nova P&D.

No momento em que a União Europeia, por meio de alteração na Diretiva 24/2014, concebia as denominadas Parcerias para a Inovação (*Innovation Partnership*), no qual as autoridades públicas instituem uma parceria para a inovação a longo prazo, a legislação Brasileira, por meio do Marco Legal de CT&I, pensou a encomenda tecnológica como uma contratação direta de atividades de PD&I, elegível como caso de dispensa de licitação, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Por conseguinte, nos termos do considerando 49 e do art. 31º da Diretiva 24/2014, a Parceria para a Inovação fundamenta-se nas regras processuais aplicáveis ao procedimento de contratação concorrencial com negociação. Já no Brasil, contratações de inovação equivalentes concretizavam-se via procedimento de dispensa licitatória. Sendo assim, a grande diferença entre esse dois normativos reside no fato de que a parceria para a inovação, na União Europeia, possui disciplina de licitação, enquanto que a legislação Brasileira trata como hipótese de dispensa.

Essa divergência entre a Diretiva 24/2014 e o Marco Legal de CT&I se deve ao fato de a União Europeia se estruturar sob uma base de mercado aberto e de livre concorrência, buscando estimular um Mercado Único Europeu, incluindo os mercados públicos. Nesse contexto, a obrigatoriedade de licitação tem como objetivo evitar nestes eventual diferenciação ou protecionismo em virtude da nacionalidade dos licitantes.

Em contrapartida, analisando o contexto Brasileiro, proveniente do Marco Legal de CT&I, para as CPIs, em especial as compras de encomendas tecnológicas,

observa-se que a utilização da dispensa de licitação para esses casos pode figurar como instrumento bastante positivo para o estímulo à PD&I no Brasil por se tratar, num contexto prático, como meio de desburocratização da forma de celebração dos contratos de encomenda tecnológica.

Nesse sentido, resta claro que dentro do contexto Brasileiro do Marco Legal de CT&I, procedimentos licitatórios como as Parcerias para a Inovação, nascidos com a Diretiva 24/2014, poderiam ser vistos como mais um entrave para a celebração de encomendas tecnológicas no Brasil. Em contrapartida, instrumentos como a Consulta Preliminar de Mercado, consagrado na legislação europeia no art. 40º da citada Diretiva, funcionariam para que as encomendas tecnológicas não se distanciassem de princípios como os da isonomia e da transparência, consagrados pela Lei nº 8.666/1993.

4.2.5 O que ainda pode ser incorporado ao modelo Brasileiro de CPI

A partir do estudo comparativo realizado, é notável a disparidade existente no processo de modernização da legislação regente de CPIs Brasileira quando relacionada com o conjunto legislativo oriundo da União Europeia.

Enquanto os europeus iniciaram seu processo de reforma legislativa no período de 2011 a 2014, com a edição das Diretivas 23/2014 (para os contratos de concessão), 24/2014 (para as compras públicas) e 25/2014 (para as *utilities*), o Brasil dava seus primeiros passos com a instituição de sua primeira legislação de inovação (Lei nº 10.973/2004).

Nesse passo, a Europa já contava com a vigência da Diretiva 18/2004, responsável por estruturar a coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, dentre os quais se incluem as CPIs.

É certo que o Brasil já contava com a Lei nº 8.666/1993, no entanto, a modernização tecnológica proveniente da quarta revolução industrial (indústria 4.0), fez com que a legislação Brasileira não tenha sido eficiente em acompanhar a evolução da tecnologia ocorrida ao longo das últimas duas décadas.

Nesse contexto, observa-se que apesar das significativas mudanças legislativas ocorridas, em especial, no ano de 2021, o conjunto legislativo brasileiro ainda tem muito a avançar. É isso que o texto da Diretiva 24/2014 nos expõe.

Pontos importantes como a questão da eco inovação e da inovação social, que funcionam como impulsionadores essenciais para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, veiculados como protagonistas da Estratégia Europa 2020, foram negligenciados pelo legislador brasileiro.

Ao passo em que na União Europeia, desde 2007³, as autoridades públicas utilizam-se das melhores estratégias de contratação pública para fomentar a inovação nesses setores, no Brasil esse foi um assunto que sequer foi ventilado na novel legislação pátria, especialmente na Lei nº 14.133/2021 e LC nº 182/2021.

Diante disso, a incorporação de dispositivos que prevejam uma melhor exploração das CPIs, voltadas para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tal qual visto na Estratégia Europa 2020, é de suma importância para o crescimento Brasileiro.

É de se ter em mente que as contratações públicas apresentam-se como fundamentais para a mobilização da inovação na atual conjuntura político-econômica brasileira, principalmente quanto ao nosso desempenho/crescimento exponencial. Para tanto, se faz necessário aos operadores do direito, a obtenção de uma visão panorâmica da evolução das CPIs desde o início dos anos 2000 até os dias atuais, com o propósito de formar uma visão global das tendências a serem incorporadas pela nossa legislação.

Assim como na Europa, já chegou o momento de as autoridades públicas Brasileiras absorverem as melhores estratégias para as contratações públicas para fomento da inovação em nosso país. Isso porque a aquisição de produtos, obras e serviços inovadores exercem um papel fundamental para a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos em contraponto aos grandes desafios enfrentados pela sociedade Brasileira, sobretudo as questões que envolvem a promoção do crescimento econômico sustentável.

³ Com a comunicação da Comissão de 14 de dezembro de 2007, criada para instituir os “Contratos pré-comerciais”, responsáveis por promover a inovação a fim de garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa. Eles foram responsáveis por definir uma série de modelos de contratos públicos que incidem sobre a aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento não abrangidos pela Diretiva 24/2014, e que tenham como função facilitar a contratação pública no âmbito da inovação e ajudar os Estados-Membros a cumprirem os objetivos do que se convencionou chamar de “união para a inovação”.

Além disso, a legislação Brasileira ainda traz em seu bojo uma grande lacuna no que diz respeito à definição dos Direitos de Propriedade Intelectual (PI) surgidos a partir do processo de diálogo competitivo. Enquanto as parcerias para a inovação, reguladas pela Diretiva 24/2014, estabelecem que a autoridade adjudicante deve, já nos documentos licitatórios, fixar as regras atinentes à PI, inclusive às relativas à confidencialidade, o legislador brasileiro perdeu uma grande oportunidade de promover a regulamentação dessa matéria, incorporando-a tanto na nova Lei de Licitações e Contratos como no MLSEI.

Para além disso, o crescente avanço tecnológico requer um cuidado especial para os temas que envolvem o direito de PI no setor de CPI. Apesar de a legislação brasileira ter previsto a necessidade de confidencialidade durante o processo do diálogo competitivo - art. 32, § 1º, IV da Lei nº 14133/2021 -, vê-se que essa é uma questão tratada superficialmente pela legislação brasileira, sobretudo no que diz respeito aos segredos técnicos e comerciais. Faltou ao legislador se aprofundar sobre o tema envolvendo a fixação dos direitos de PI durante o procedimento do diálogo competitivo, e essa também é uma questão que deve objeto de debates com a finalidade de ser melhor explicitada na legislação pátria.

Diante desse quadro, entende-se que apesar os avanços legislativos ocorridos na legislação brasileira, especialmente com a inclusão do diálogo competitivo como modalidade de licitação, ainda se vislumbra um longo caminho a ser percorrido. Os recentes desafios enfrentados pela Administração Pública advindos das relações e das trocas de informações realizadas com a iniciativa privada estão promovendo a disseminação de um espaço de discussões cuja finalidade é a de construir alternativas e soluções para o melhor atendimento das demandas estatais, e, sobretudo, atender de forma satisfatória ao interesse público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi apresentar uma análise comparativa entre a legislação Brasileira e o modelo de CPI Europeu, com ênfase no processo de evolução normativa ocorrida no Brasil ao longo das duas últimas décadas, desde a edição da Lei de Inovação, em 2004, passando pelo Marco Legal de CT&I, em 2016, até a nova Lei de Licitações e Contratos e o MLSEI, em 2021.

O estudo se propôs fazer uma análise dos esforços executados pelo legislador Brasileiro em acompanhar o moderno sistema de CPIs adotado pela União Europeia desde 2004, com a diretiva 18/2004, e, atualmente, por meio da Diretiva 24/2014.

Para tanto, foi realizado um levantamento histórico e bibliográfico das citadas legislações, iniciando pelos Sistemas Nacionais de Inovação e a forma com que ele foi desenhado e desenvolvido no Brasil, percorrendo-se o caminho trilhado pelas compras públicas, com ênfase nas contratações de inovação.

Em seguida, passou-se para uma digressão histórica sobre os marcos normativos das compras públicas no mercado internacional, sob o ponto de vista das CPIs no contexto da União Europeia, apresentando a relevância da compras inovadoras no continente Europeu. Além disso, foi apresentada história legislativa das CPIs na Galícia, com destaque para a sua importância para o sucesso das Diretivas 14/2008 e 24/2014.

Mais adiante, foi exibida a evolução legislativa das CPIs no Brasil, com destaque para as contratações realizadas com a antiga, mas ainda em vigor, Lei de Licitações e Contratações Públicas (Lei nº 8.666/1993) e a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). Outrossim, também apresentou-se a configuração licitatória especial introduzida por meio do MLSEI (LC nº 182/2021).

Um capítulo especial próprio foi elaborado para tratar do Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) e do seu Decreto Regulamentador (nº 9.283/2018), responsável pelo pioneirismo, à época, das questões relacionadas com as CPIs formalizadas aqui no Brasil.

A fim de entender de forma mais profunda a evolução legislativa Brasileira em paridade com a Europeia, este trabalho promoveu uma série de análises sistematizadas e ordenadas de acordo com o *tempus regit factum*. A primeira delas foi a comparação entre a Lei nº 8.666/1993 e a Diretiva Europeia 18/2004. A segunda

percorreu a nova Lei de Licitações e Contratos e a Diretiva Europeia em vigor. Além disso, também foram analisados o MLSEI e o Marco Legal de CT&I, ambos em contraponto com o vigente modelo Europeu de contratação pública de inovação.

Além de uma retrospectiva histórica na qual foram comparados os modelos de CPIs adotados pelo Brasil e pela União Europeia desde o início dos anos 2000, o presente estudo focou na apresentação de um panorama atualizado do sistema de CPIs Brasileiro, sobretudo com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos e do MLSEI, em consonância com as disposições contidas na Diretiva Europeia 24/2014.

Quanto aos objetivos traçados, acredita-se que todos foram alcançados. O referencial teórico deste trabalho apresentou os conceitos-chaves para o entendimento da matéria, com destaque para os temas estruturantes relacionados com os Sistemas Nacionais de Inovação, o Marco Legal de CT&I e forma como as CPIs no Brasil e na Europa evoluíram nas últimas duas décadas. Para tanto, foi necessário o emprego dos elementos técnicos apontados na metodologia a fim de completar os propósitos delineados.

O estudo realizado demonstrou que apesar dos desafios e do baixo estímulo legislativo para as CPIs, o Brasil encontra-se em um momento de transição após o advento da nova Lei de Licitações e Contratos e do MLSEI, responsáveis pela facilitação de tais contratações pelo setor público.

Em contrapartida, verificou-se que o sistema Europeu de compras como mecanismo de fomento à inovação encontrou amparo legislativo desde os anos 2000, com a Diretiva 18/2004, até a sua consolidação por meio da atual e principal legislação de regência utilizada até os dias de hoje, a Diretiva 24/2014.

Os resultados apresentados demonstraram que o processo de modernização da legislação aproximou o Brasil do sistema de CPIs Europeu, na medida em que instituiu o diálogo competitivo como modalidade de licitação para as contratações de soluções inovativas pelos entes governamentais.

Conforme demonstrado nesta dissertação, notadamente existem muitos pontos convergentes entre os textos legais, o que demonstra a clara inspiração do legislador Brasileiro no modelo adotado pela União Europeia. Ademais, o trabalho também cuidou de apresentar os pontos que ainda pode ser incorporados futuramente pelo Brasil a fim de continuar o processo de modernização legislativa no sentido de continuar percorrendo, lado a lado, o contexto mundial de referência, que é o Europeu.

A jornada trilhada neste trabalho enfrentou algumas limitações, dentre as quais pode-se destacar a falta de dados estatísticos acerca da utilização do diálogo competitivo nos processos de CPI no Brasil, vez que as recentes modificações legislativas, datadas de 2021, fazem com que o uso da legislação brasileira ainda esteja em uma fase embrionária.

Nesse aspecto, os resultados obtidos neste estudo ainda limitam-se em conferir apenas uma orientação teórica para o tema, que podem servir de subsídio para as ações e estratégias a serem adotadas pela Administração Pública para as futuras contratações com suporte nas legislações apontadas.

Para futuros estudos, pretende-se expandir o conhecimento acerca das CPIs no Brasil em conjunto com a legislação Europeia, com o objetivo de avaliar a aplicabilidade temporal das novas legislações Brasileiras após a inclusão da modalidade de licitação denominada diálogo competitivo, notadamente inspirada no diálogo concorrencial Europeu. A finalidade é a de aprofundar as discussões, a partir da análise de casos práticos, da efetiva implantação e execução das CPIs no Brasil após a modernização da legislação de regência.

A estimativa é a de que, com o passar dos anos e a consequente difusão do diálogo competitivo no Brasil, a experiência Brasileira possa ser estudada em comparação com a Europeia a partir de casos práticos. A ideia seria a de explorar casos de órgãos públicos que estão materializando suas CPIs através da Lei nº 14.133/2021 e da LC nº 182/2021, analisando, passo a passo, o processo de contratação e validando essa experiência em contraponto com o modelo utilizado pelos países Europeus, especialmente a Espanha, a região da Galícia.

Além disso, existe a possibilidade de que os estudos realizados na presente dissertação sejam melhor desenvolvidos em nível de doutoramento, tendo em vista o forte impacto da problemática exposta, bem como a necessidade de serem avaliadas temporalmente as novas legislações nacionais que tratam dessa temática. A previsão é a de que as questões discutidas neste trabalho sejam revisitadas por outros autores e que estes, no processo de construção do saber e da realidade, contribuam progressivamente para a utilização e consolidação do novo sistema de CPIs Brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M., PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado, 30ª ed., São Paulo: Método, 2021.

ALMEIDA, HERBERT. Nova Lei de Licitações e Contratos Esquematizada. 2 Ed. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/nova-lei-de-licitacoes-3/>. Acesso em 30 de maio de 2022.

ARIENTE, Eduardo Altomare; BABINSKI, Daniel de Oliveira, Impressões sobre o novo decreto do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, Consultor Jurídico, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/opinioao-impressoes-decreto-marco-legal-inovacao>>, acesso em 24 de março de 2022, às 14:30.

BARBOSA, D. B. (Org.). Direito de inovação: comentários à Lei Federal de Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações). 2. ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2006.

BID. Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: Oportunidades jurídicas e institucionais”. 2021. <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Revisitando-as-compras-publicas-de-inovac%C3%A3o-no-Brasil-oportunidades-juridicas-e-institucionais.pdf>. Acesso em 02 de junho de 2022, às 11:10.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação. Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil: relatório FORMICT 2016 – Brasília: MCTI, 2017.

BRASIL. Decreto Nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10534.htm>. Acesso em 10 de abril de 2022, às 19:23.

BRASIL, 2010. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso em 13 de abril de 2022, às 20:45.

BRASIL, 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 13 de abril de 2022, às 07:53.

BRASIL, 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 05 de maio de 2022, às 09:20.

CARBONI, C., IOSSA, E. and MATTERA, G. Barriers towards foreign firms in international public procurement markets: a review. *Econ Polit Ind* (2018) 45:85-107, <https://doi.org/10.1007/s40812-017-0089-2>.

CNI, 2018. Compras governamentais e desenvolvimento tecnológico: a experiência internacional e propostas para o Brasil / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018. 42 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 33). https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c3/22/c3220b3f-205c-46e2-bbb4-d29325c0ab4d/compras_governamentais_web.pdf. Acesso em 10 de maio de 2022.

COTEC. (2014). Impacto de la Regulación sobre la Innovación. Madrid.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Diálogo competitivo: a nova modalidade de licitação pode contribuir para melhores contratações pela nossa administração pública? In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís. Estudos sobre a Lei 14.133/2021. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 40.

Dalpé, R., DeBresson, C., & Xiaoping, H. (1992). The public sector as first user of innovations. *Research Policy*, 21(3), 251-263.

De La Morena, J. (2012). Evolución histórica de la contratación pública en España. Observatorio de Contratación Pública.

Directiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 94/65-242, de 28 de marzo de 2014. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>. Acesso em 10 de abril de 2022, às 18:13.

EDQUIST, C., ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy, *Research Policy* 41, 1757-1769, 2012.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. Public technology procurement and innovation. Massachusetts: Springer Science & Business Media, 2000.

EDQUIST, C. Innovation-related Public Procurement as a Demand-oriented Innovation Policy Instrument. (CIRCLE Working Paper 2015/28). Lund University, Sweden: Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy. August, 2015.

ESTORNINHO, Maria João. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o Código dos contratos públicos, 2016. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_diretivaseuropeias2014_eccp_icjp-cidp_fct.pdf. Acesso em: 03 de jun. de 2022, às 23:05.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: Inovação e Empreendedorismo Universidade-Indústria-Governo. *Estudos Avançados*, 31(90), 23-48, 2017. <https://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190003>.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). *Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* Brasília: Ipea, 2009. v. 2. p. 239-274. Disponível em: <<http://goo.gl/GZP4HS>>.

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

FOSS, M.C., BONACELLI, M.B.M. Compras públicas como instrumento de política de estímulo à demanda por inovação: primeiras considerações sobre o Sistema Paulista de Inovação, *Anais do 1o Encontro da Nacional de Economia Industrial e Inovação*. São Paulo: Blucher, 2016. v. 3. p. 303-322.

FREEMAN, C. The economics of technical change. *Cambridge journal of economics* Reino Unido, v. 18, n. 5, p. 463-514, mar. 1994.

FREITAS, Alexandre et al. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* [livro eletrônico], 1. Ed., Brasília: Ed dos Autores, 2021.

FREITAS, Alexandre Mattos de. Ampliação da concepção democrática nos processos administrativos de licitação: a modalidade diálogo competitivo e a sistematização do procedimento de manifestação de interesse. In DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; e GUEDES, Jefferson Carlos Carús (Org.). *Hermenêutica do Direito e Processo Administrativo: Fundamentos do Processo Administrativo Contemporâneo*. Curitiba: CRV, 2021, p. 295-319.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES MURARO, L., & CASTRO-LUCAS, C. Os Desafios da estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – ENCTI 2016/2022: Federalismo e Política Pública de CT&I no Brasil. *Revista De Empreendedorismo, Negócios E Inovação*, 6(1), 04 – 30, 2021. <https://doi.org/10.36942/reni.v6i1.432>.

GRANIERI y RENDA (2012): *Innovation Law and Policy in the European Union: Towards Horizon 2020*, Springer, pág. 3.

Gregersen, B. (2010). The public sector as a pacer in national systems of innovation. In B.-A. Lundvall, *National Systems of Innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning* (pp. 133-149). Londres: Anthem Press.

IPEA, 2021.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf. Acesso em 29 de abril de 2022, às 22:40.

IPEA, 2021.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47061/1/S2100424_pt.pdf. Acesso em 30 de maio de 2022, às 19:55.

LEMBER, V., KATTERL, R. e KALVET, T. Quo vadis public procurement of innovation? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28:3, 403-421, 2015. <http://dx.doi.org/10.1080/13511610.2015.1043245>

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2007, 44336 a 44436. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2007/10/31/pdfs/A44336-44436.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2022, às 15:21.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. *Boletín Oficial del Estado*, 55, de 5 de marzo de 2011. BOE-A-2011-4117. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-4117-consolidado.pdf>. Acesso em 11 de abril de 2022, 15:45.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>. Acesso em 11 de abril de 2022.

LUNDEVALL, B.-A. *National innovation system: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.

MATIAS, Eduardo Felipe P. Matias. *Marco Legal das Startups: Lei Complementar 182/2021 e fomento ao empreendedorismo inovador no Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2021.

MICHEL. M. *Metodologia e Pesquisa Científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos*. São Paulo: Atlas, 2009.

MURARO, L. G.; PORTELA, B. M.; BARBOSA, C. M. M. ; DUBEUX, R. . *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. v. 1. 349p.

NIOSI, J. et al. *National systems of innovation: in search of a workable concept*. *Technology in society*, Canada, v. 15, n. 2, p. 207-227, jun. 1993.

NOHARA, Irene Patrícia. Diálogo Competitivo. Direito Administrativo, Jul. 2018. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/>. Acesso em 30 de maio 2022.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 182-188.

OECD/EUROSTAT. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. 4th Edition. 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>>. Acesso em: 13 de maio de 2022, às 09:17.

OCDE. (2015). Government at Glance 2015. París: OECD Publishing.

PACHECO C. A., BONACELLI M.B.M e FOSS M.C. Políticas de estímulo à demanda por inovação e o Marco Legal de CT&I in COUTINHO, D., FOSS, M.C., MOUALLEM, P. (org) Inovação: desafios e gargalos jurídico-institucionais, Ed. Blucher, 2017.

PACHECO, C. A. Marco legal de CT&I. Palestra proferida no evento de Boas-vindas do Departamento de Política Científica e Tecnológica, Unicamp, 2016.

PERNAMBUCO, Ministério Público. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021): Cartilha perguntas e respostas. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos E Técnicas Da Pesquisa E Do Trabalho Acadêmico. 2ª Ed. Novo Hamburgo – RS: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo -ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 276, de 16 de noviembre de 2011, 117729 a 117914. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/16/pdfs/BOE-A-2011-17887.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2022, às 07:32.

RAUEN, A., Compras Públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação, Radar IPEA, 40, agosto, 2015.

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

RIBEIRO, C.; INÁCIO JR., E. O mercado de compras governamentais brasileiro: aspectos metodológicos e de mensuração. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, v. 14, p. 265-287, dez, 2014.

SABATO, J. & BOTANA, N. La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. Revista de la Integración, 1(3), 15–36, 1968.

SANTOS, A. B. A.; FAZION, C. B.; MEROE, G. P. S. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. São Paulo: Revista Caderno de Administração da Faculdade de Administração da FEA PUC/SP, v.5, 2011.

SCHMOOKLER, J. Economic sources of inventive activity. The Journal of Economic History, Estados Unidos, v. 22, n. 01, p. 1-20, mar. 1962.

SCHUMPETER, J. A. The creative response in economic history. The Journal of economic history, Estados Unidos, v. 7, n. 02, p. 149-159, mar. 1947.

SOARES, R. P. Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005. p. 299-324. Disponível em: <<http://goo.gl/6jNQf7>>.

SQUEFF, F. H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014.

WORLD BANK, Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento, Banco Mundial, 2ª edição, 2017.