



RAFAEL CARVALHO DE FASSIO

Prefácio

Fernando Menezes de Almeida

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO

OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO
CENÁRIO BRASILEIRO

18

Muitos países utilizam o poder de compra do Estado para promover investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Contudo, a despeito de avanços recentes na legislação brasileira, a aplicação dessas políticas tem sido bastante limitada no país. Esta obra tem por objetivo discutir as características que distinguem os diversos tipos de contratações públicas para inovação e justificam a existência de um regime jurídico próprio, distinto daquele aplicável a aquisições, serviços e obras em geral, para discipliná-las. O estudo busca investigar as causas da inefetividade dessa legislação e explicar por que, na prática, a sua aplicação não ocorre como esperado. O livro também trata da atuação dos órgãos de controle no exame de atividades de ciência, tecnologia e inovação e, ao final, aprofunda as características dos contratos, acordos e outros instrumentos jurídicos que, sob diferentes formas, internalizam a incerteza científica, formalizam a cooperação público-privada e promovem a inovação aberta no setor público brasileiro.

Área específica da obra

Direito Administrativo.

Áreas afins do livro

Contratações públicas, inovação no setor público, controle da Administração, políticas de ciência, tecnologia e inovação.

Palavras-chave

Inovação; contratação pública; poder de compra estatal; objetivos horizontais; controle da Administração Pública.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 3732

F249c FASSIO, Rafael Carvalho de

Contratações públicas para inovação: oportunidades e desafios no cenário brasileiro / Rafael Carvalho de Fassio. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

471 p. 14,5x21,5cm
(Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, v. 18)
ISBN Impresso 978-65-5518-920-9
ISBN Digital 978-65-5518-925-4
ISBN da Coleção 978-65-5518-447-1

1. Inovação. 2. Contratação pública. 3. Poder de compra estatal. 4. Objetivos horizontais. 5. Controle da Administração Pública. I. Título.

CDD: 350

CDU: 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FASSIO, Rafael Carvalho de. *Contratações públicas para inovação: oportunidades e desafios no cenário brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 471 p. ISBN 978-65-5518-920-9. (Coleção Fórum Direito e Políticas Públicas, v. 18).

Rafael Carvalho de Fassio

Procurador do Estado de São Paulo, Mestre em Direito Econômico e Doutor em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi consultor externo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contratações públicas para inovação e inovação aberta no Brasil e *fellow* em inteligência artificial e *machine learning* no Fórum Econômico Mundial, em São Francisco (EUA).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO	
Maria Paula Dallari Bucci	21
PREFÁCIO	
Fernando Menezes de Almeida	23
NOTA DO AUTOR.....	29
INTRODUÇÃO.....	31
CAPÍTULO 1	
O SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO BRASILEIRO: ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS.....	47
1.1 O que é inovação?.....	48
1.2 O poder de compra do Estado como instrumento de política de inovação do lado da demanda.....	54
1.2.1 Políticas de inovação do lado da oferta e do lado da demanda.....	55
1.2.2 Organizando o debate: o que são contratações públicas para inovação?.....	68
1.2.3 Duas premissas teóricas.....	72
1.2.3.1 Inovação como processo dinâmico, multidirecional e não linear.....	73
1.2.3.2 A abordagem dos Sistemas Nacionais de Inovação.....	76
1.3 Evolução do arcabouço jurídico-institucional para Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil.....	78
1.3.1 Primeira fase: construção institucional acelerada (1950-1980).....	79
1.3.2 Segunda fase: construção institucional lenta (1980-2000).....	80
1.3.3 Terceira fase: consolidação e integração jurídico-institucional (2000-atual).....	84
1.4 A “moldura” jurídica: da Lei de Inovação até o Marco Legal de CT&I.....	89
1.5 Análises, diagnósticos e prognósticos.....	95
1.5.1 Impactos do ambiente de negócios para a inovação nas empresas.....	96
1.5.2 Reordenamento das políticas de CT&I para solucionar missões e problemas concretos.....	105
1.5.3 Estabilidade e diversidade no financiamento à inovação.....	110
1.5.4 O desbalanço dos incentivos fiscais.....	113
1.6 Os “gargalos” do ecossistema brasileiro.....	116
CAPÍTULO 2	
A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	121
2.1 Três movimentos na legislação brasileira de compras públicas.....	122
2.2 As cinco fases da legislação de licitações e contratos no Brasil.....	128
2.2.1 Primeira fase.....	128
2.2.2 Segunda fase.....	130
2.2.3 Terceira fase.....	133
2.2.4 Quarta fase.....	139
2.2.5 Quinta fase.....	147
2.3 A prática das compras públicas no Brasil.....	152
2.3.1 Uma realidade binária.....	153
2.3.2 A preponderância do “menor preço”.....	157
2.3.3 Rigidez excessiva e restrição à discricionariedade.....	160
2.3.4 A postura defensiva e o “perfil jurídico” dos gestores brasileiros.....	165
CAPÍTULO 3	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA ICONOCLASTAS? UMA CRÍTICA À DOCTRINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL.....	171
3.1 A consensualidade como paradigma.....	173
3.2 O percurso formativo da teoria do contrato administrativo na doutrina brasileira.....	176
3.2.1 O primeiro momento de inflexão: o alinhamento das instituições brasileiras aos Estados Unidos e seus reflexos no direito administrativo.....	177

3.2.2	O segundo momento de inflexão: o transplante incompleto da matriz francesa e sua adaptação ao contexto brasileiro	183
3.3	Cinco proposições por superar.....	187
3.3.1	O direito administrativo é formado por “princípios gerais” de caráter prescritivo, que conformam o próprio direito positivo à doutrina	188
3.3.1.1	O caráter prescritivo da doutrina em relação ao direito positivo	191
3.3.1.2	Resistência hermenêutica	193
3.3.2	A centralidade das cláusulas exorbitantes faz com que, na prática, todo contrato celebrado pela Administração no Brasil seja administrativo e siga um regime jurídico uniforme	195
3.3.3	Existe uma visão finalístico-valorativa que opõe público e privado, sobrepõe o primeiro ao segundo e transforma o direito administrativo na antítese ideológica do direito privado	201
3.3.4	Os contratos administrativos também são incompletos e relacionais.....	203
3.3.4.1	Contratos incompletos.....	203
3.3.4.2	Contratos relacionais	206
3.3.5	O apego a uma concepção estrita de legalidade no Brasil causa fricções na aplicação da legislação especial	210
3.3.5.1	Reforço, pela lei, de possibilidades já admitidas pela legislação vigente	211
3.3.5.2	<i>By-pass</i> institucional pela criação de regimes paralelos ou excepcionais.....	213

CAPÍTULO 4

O CONTROLE DAS ATIVIDADES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO BRASIL		219
4.1	Desconfiança, expansionismo e legislação reativa: os impasses do controle da Administração Pública no Brasil.....	224
4.1.1	Resistência dos gestores públicos a envolver-se em atividades de parceria	237
4.1.2	O formalismo conforta: o apego a posturas legalistas como estratégia de defesa.....	239
4.1.3	Aumento da rigidez jurídica com o advento de plataformas informatizadas.....	241
4.1.4	Tendência de que o controle excessivo provoque o deslocamento de recursos para atividades de menor risco.....	243
4.2	O fim da discricionariedade	245
4.3	O controle das atividades de CT&I no contexto brasileiro: parâmetros normativos específicos e limites à sua efetividade.....	253
4.3.1	O “problema do controle” antes das reformas legislativas de 2016: o Acórdão TCU nº 2.731/2008 e os limites para a atuação de fundações de apoio	256
4.3.2	As diretrizes específicas de controle do Marco Legal de CT&I: a simplificação de procedimentos e o controle de resultados	267
4.3.2.1	A experiência com o controle de resultados no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil à luz da jurisprudência do TCU	269
4.3.2.2	O controle de resultados sob o Marco Legal de CT&I: os casos da FINEP e do novo procedimento de prestação de contas do CNPq.....	275
4.3.2.3	Controle de resultados como tolerância à incerteza científica e ao risco tecnológico.....	280
4.3.3	É tempo de rever contratos: como a falta de previsão nas cláusulas dos instrumentos jurídicos perpetua a inaplicabilidade da simplificação de procedimentos e do controle de resultados como parâmetros de controle	284
4.4	Motivação, transparência, gerenciamento de riscos e planejamento: uma proposta para o controle das contratações públicas para inovação no Brasil.....	285

CAPÍTULO 5

O REGIME JURÍDICO DA INCERTEZA		299
5.1	Os instrumentos jurídicos à luz dos “módulos convencionais”	300
5.2	Afinal, para que servem as contratações públicas? O poder de compra do Estado, a inovação como “objetivo horizontal” e a “função derivada” das contratações públicas.....	306
5.2.1	A crítica ao emprego da “função derivada” no Brasil	313
5.2.2	A inovação como “objetivo horizontal” das contratações públicas.....	317
5.3	O regime jurídico das contratações públicas pré-comerciais no Brasil.....	320
5.3.1	Obrigações de meio e contratos aleatórios: o descumprimento fundado no risco tecnológico não resulta em inadimplemento	325
5.3.2	Estímulo à formação de vínculos formais e informais de cooperação e de confiança entre as partes	328
5.3.3	Inaplicabilidade da prerrogativa de alteração unilateral e de limites quantitativos para alteração do objeto contratado.....	334
5.3.4	Procedimento de contratação que permite interação intensa entre contratante e contratado antes da celebração do contrato e ao longo de toda a relação jurídica	336
5.3.5	Viabilidade jurídica de estipulação de pagamento por reembolso de custos (“ <i>cost-reimbursement</i> ”).....	340
5.3.6	Incentivos à qualidade e ao atingimento do resultado esperado em contratações públicas pré-comerciais	345
5.3.6.1	Vigência adequada à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação	346
5.3.6.2	Possibilidade de adjudicação do objeto a mais de um fornecedor e ao mesmo tempo.....	348
5.3.6.3	Opção de compra para fornecimento, em escala ou não, pelo mesmo contratado	350
5.3.6.4	Alocação negocial dos direitos relativos à propriedade intelectual	351
5.3.7	O escasso emprego da encomenda tecnológica no Brasil	354
5.4	Módulos convencionais de cooperação para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação	356
5.4.1	Acordos de parceria e convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação.....	360
5.4.2	Alianças estratégicas.....	368

5.4.3	Compartilhamento ou permissão de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ICTs.....	373
CAPÍTULO 6.....		379
INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE INOVAÇÃO ABERTA E <i>PROBLEM-BASED ACQUISITIONS</i> NO DIREITO BRASILEIRO		379
6.1	Instrumentos jurídicos de inovação aberta	384
6.1.1	<i>Pitches, hackathons e demo days</i>	384
6.1.2	Procedimento de Manifestação de Interesse	388
6.1.3	Consultas públicas para mapeamento de mercado (" <i>request for information</i> ").....	392
6.2	Diálogo competitivo.....	397
6.3	Concursos de inovação	404
6.4	Modalidade especial de licitação prevista no Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo inovador.....	416
6.4.1	Uma modalidade licitatória "especial"	418
6.4.2	A jornada do CPSI ao contrato de fornecimento	420
6.4.3	Convivência entre as normas especiais da Lei Complementar nº 182/2021 e as normas gerais de licitações e contratos da Lei nº 14.133/2021	423
6.4.4	Primeiras experiências: o estado da arte do CPSI no cenário brasileiro	425
CONCLUSÕES.....		433
REFERÊNCIAS.....		445