

Recebido: 08/01/2026

Aprovado: 25/03/2026

DISPENSA E INEXIGIBILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO: LIMITES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS À LUZ DAS LEIS N. 14.133/2021 E N. 13.303/2016

EXEMPTION AND INAPPLICABILITY IN PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATION: LIMITS, POTENTIALITIES, AND CHALLENGES IN LIGHT OF LAWS NO. 14,133/2021 AND NO. 13,303/2016

José Osório do Nascimento Neto¹

Joneval Junio Chaveiro²

¹ Pós-doutorado em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Doutor e mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com estágio de doutoramento na Universidad Carlos III de Madrid (UC3M, Espanha). Especialista em Direito Contemporâneo com ênfase em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela PUCPR. Professor colaborador de mestrado e doutorado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor titular da Faculdade Estácio. Coordenador da pós-graduação em Direito Administrativo Profissional da Escola da Magistratura Federal (ESMAFE). Coordenador da Escola Superior da Magistratura do Estado de Goiás (ESMEG/ASMEGO). Secretário-geral da Comissão de Direito Cooperativo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/GO).

² Mestrando em Direito da Administração e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Direito Público e em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Casa Branca (FACAB) e em Direito Tributário pela Faculdade Capital Federal (FECAF) e em Licitações e Contratos Administrativos. Bacharel em Direito pelo Instituto Aphoniano de Ensino Superior (IAESUP). Professor de Direito Administrativo e Constitucional. Servidor Público na Escola Superior da Defensoria Pública do Estado de Goiás (ESDP/GO).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Inovação como objetivo da Administração Pública contemporânea. 2. Dispensa e inexigibilidade nas contratações públicas para inovação. 2.1. Evolução normativa e fundamento constitucional-finalístico. 2.2. Hipóteses legais na Lei n. 14.133/2021. 2.3. Inexigibilidade e singularidade técnico-científica. 2.4. Regime das Estatais (Lei n. 13.303/2016): especificidades e convergências com a Lei n. 14.133/2021. 3. Governança, riscos e aplicabilidade prática das contratações diretas para inovação. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa o tratamento jurídico conferido às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação voltadas à inovação, à luz das Leis n. 14.133/2021 e n. 13.303/2016, situando-as no contexto de transformação da racionalidade administrativa brasileira. Parte-se do reconhecimento de que a inovação constitui hoje um dever constitucional do Estado, resultante da conjugação dos art. 37, 170 e 219-B da Constituição Federal, e que as contratações públicas representam instrumentos estratégicos de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. O estudo utiliza abordagem qualitativa, de caráter analítico e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e normativa, complementada por evidências empíricas do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Demonstra-se que as hipóteses de contratação direta previstas nos art. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021 e no art. 29, § 3º, VII, da Lei n. 13.303/2016 não configuram exceções arbitrárias à licitação, mas mecanismos legítimos de fomento à inovação, condicionados à governança robusta, motivação técnica e gestão de riscos compatível com o grau de incerteza do objeto. Defendemos que a nova legislação consolida uma legalidade de resultados, na qual o controle público se desloca do rito formal para a substância das decisões administrativas, exigindo das instituições públicas transparência, integridade e *accountability*. Conclui-se que a inovação nas contratações públicas, quando orientada por critérios de governança, deixa de ser risco e passa a ser expressão da boa administração e da eficiência constitucionalmente exigida, inaugurando um modelo de Estado Empreendedor sob controle.

PALAVRAS-CHAVE: Licitações e contratos administrativos. Dispensa e inexigibilidade. Inovação. Governança pública. Gestão de riscos. Eficiência administrativa. Estado empreendedor.

ABSTRACT: This article examines the legal treatment of direct procurement procedures waiver and non-requirement of bidding, aimed at fostering innovation, under the Brazilian Laws No. 14.133/2021 and No. 13.303/2016,

within the broader transformation of the country's administrative rationality. It departs from the premise that innovation constitutes a constitutional duty of the State, derived from Articles 37, 170, and 219-B of the Federal Constitution, and that public procurement operates as a strategic instrument for promoting scientific and technological development. The research adopts a qualitative, analytical and descriptive approach, grounded in bibliographical, documentary, and normative analysis, complemented by empirical evidence from the Federal Court of Accounts and the Office of the Comptroller General. The study demonstrates that the cases of direct contracting provided in Articles 74 and 75 of Law No. 14.133/2021 and Article 29, § 3, VII, of Law No. 13.303/2016 do not represent arbitrary exceptions to competitive bidding, but rather legitimate mechanisms for fostering innovation, conditioned on robust governance, technical justification, and risk management proportional to the object's uncertainty. It argues that the new legal framework consolidates a results-based legality, whereby public control shifts from mere procedural compliance to the substance and accountability of administrative decisions. The paper concludes that innovation in public procurement, when guided by governance, transparency, and integrity, ceases to be a risk and becomes an expression of good administration and constitutionally mandated efficiency, establishing a model of a "controlled entrepreneurial State."

KEYWORDS: Public procurement. Waiver and non-requirement of bidding. Innovation. Public governance. Risk management. Administrative efficiency. Entrepreneurial State.

INTRODUÇÃO

A inovação assumiu posição central na agenda da Administração Pública contemporânea, deixando de figurar como elemento periférico para se afirmar como vetor de transformação estrutural do Estado e meio de concretização de princípios constitucionais como eficiência, transparência e desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a promulgação da Lei n. 14.133/2021, em diálogo sistemático com a Lei n. 13.303/2016, sinaliza inflexão relevante no regime jurídico das contratações públicas, ao reposicionar a contratação estatal como espaço legítimo de experimentação institucional e reconhecer expressamente o incentivo à inovação como objetivo do processo licitatório (art. 11, IV), deslocando o foco da conformidade procedimental para uma racionalidade orientada a resultados e aprendizado organizacional.

Sob esse enquadramento, a licitação deixa de operar apenas como rito de seleção contratual e passa a ser compreendida como instrumento meta-contratual de política pública, apto a fomentar mercados inovadores e induzir comportamentos econômicos alinhados às diretrizes constitucionais

(Nohara, 2022, p. 272). Essa leitura aproxima-se da concepção do “Estado Empreendedor”, desenvolvida por Mariana Mazzucato, segundo a qual o Estado atua como arquiteto de novos mercados, utilizando seu poder de compra e o direcionamento estratégico dos investimentos públicos para impulsionar soluções inovadoras e sustentáveis (Mazzucato, 2014, p. 33).

Nesse cenário, a Lei n. 14.133/2021 consolida de forma mais explícita as hipóteses de contratação direta por dispensa e inexigibilidade vinculadas à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. Instrumentos tradicionalmente percebidos como exceções passam a ser reposicionados como mecanismos legítimos de fomento, desde que operem sob critérios rigorosos de governança, motivação qualificada e controle institucional. O art. 75, XV, ao admitir a contratação direta de instituições brasileiras sem fins lucrativos dedicadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, ilustra esse deslocamento normativo, transformando a dispensa em ponte jurídica entre o regime das contratações públicas e as políticas estatais de ciência, tecnologia e inovação.

Apesar desse avanço normativo, a prática administrativa revela resistência estrutural à utilização desses instrumentos. Evidência empírica apresentada por Silva *et al.* (2024, p. 16) demonstra que, mesmo diante da maior celeridade e menor custo operacional da dispensa de licitação para produtos e serviços de pesquisa e desenvolvimento, persiste a preferência pelo pregão eletrônico, procedimento mais moroso e, em muitos casos, menos compatível com a dinâmica experimental própria das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Esse comportamento revela um paradoxo institucional: instrumentos legalmente previstos para promover eficiência e inovação permanecem subutilizados, em prejuízo dos próprios objetivos que o ordenamento busca realizar.

A constatação empírica suscita um problema jurídico mais profundo, que não se esgota na descrição do regime normativo nem na simples constatação de sua inefetividade prática. Se a legislação vigente autoriza – e, em certa medida, incentiva – o uso da dispensa e da inexigibilidade como mecanismos de fomento à inovação, por que esses instrumentos continuam sendo percebidos como juridicamente arriscados? Em que condições a contratação direta pode ser legitimamente utilizada para fins inovadores sem violação aos deveres de motivação, isonomia, governança e controle? E, sobretudo, quais critérios jurídicos permitem distinguir a contratação direta orientada à inovação de um uso indevido ou arbitrário das exceções ao dever de licitar?

É a partir dessas indagações que se estrutura o presente artigo. Parte-se da hipótese de que a resistência à utilização da dispensa e da inexigibilidade para inovação não decorre de lacunas normativas relevantes, mas da ausência de critérios jurídico-operacionais claros capazes de orientar a motivação

administrativa e reduzir a assimetria interpretativa entre gestores e órgãos de controle. Sustenta-se que o problema central não está na permissibilidade abstrata da contratação direta, mas na dificuldade de converter o discurso da inovação em fundamentos jurídicos verificáveis, aptos a legitimar decisões administrativas em ambientes de incerteza tecnológica.

Nesse viés, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiterado que a licitação – inclusive em suas modalidades de contratação direta – deve ser compreendida como parte de um sistema de governança pública baseado em gestão de riscos, controles internos e integridade institucional, conforme delineado pela Lei n. 14.133/2021 (art. 11 e 169). A legalidade, assim, desloca-se da verificação estrita do procedimento para a qualidade do processo decisório, exigindo equilíbrio entre flexibilidade e segurança jurídica.

À luz dessas premissas, este artigo examina o regime jurídico da dispensa e da inexigibilidade de licitação voltadas à inovação à luz das Leis n. 14.133/2021 e n. 13.303/2016, buscando identificar parâmetros normativos, doutrinários e institucionais que permitam orientar a tomada de decisão administrativa. Mais do que uma exposição panorâmica, a análise procura contribuir para a construção de critérios jurídicos capazes de auxiliar gestores públicos, órgãos de assessoramento jurídico e instâncias de controle a equacionar, de modo racional e responsável, os riscos inerentes às contratações inovadoras.

Ao fazê-lo, o estudo sustenta que a nova legislação consolida uma legalidade administrativa orientada a resultados, na qual o controle público se desloca do exame estrito do rito para a substância da decisão, exigindo motivação técnica qualificada, governança proporcional ao risco e *accountability* reforçada. Nesse modelo, a contratação direta deixa de representar um espaço de exceção tolerada e passa a operar como instrumento legítimo de política pública, desde que inserida em arranjos institucionais capazes de assegurar transparência, integridade e aderência ao interesse público.

1. INOVAÇÃO COMO OBJETIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A inovação deixou de ser apenas uma categoria econômica ou tecnológica para assumir densidade jurídico-constitucional na conformação do Estado contemporâneo. A Constituição Federal de 1988, especialmente após a Emenda Constitucional n. 85/2015, passou a atribuir ao Estado o dever de fomentar e articular o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), nos termos do art. 219-B, em diálogo com os princípios da ordem econômica (art. 170) e da eficiência administrativa (art. 37, *caput*). Esses dispositivos revelam um novo paradigma de atuação administrativa, no qual o Estado é chamado a operar como agente inovador, valendo-se

de instrumentos jurídicos mais flexíveis para promover valor público e desenvolvimento tecnológico sustentável.

A constitucionalização da inovação expressa o reconhecimento de que a Administração Pública desempenha papel ativo na transformação social, sendo chamada a induzir respostas criativas a problemas públicos complexos. Nessa perspectiva, a inovação consolida-se como diretriz estruturante do regime jurídico das contratações, atuando como vetor de modernização institucional e de ressignificação do próprio princípio da eficiência (Nohara, 2022, p. 282). A reforma legislativa recente, portanto, não se limitou à atualização procedimental, mas reposicionou a contratação pública como instrumento de política pública orientado ao fomento da inovação.

Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho sustenta que a Lei n. 14.133/2021 inaugura a transição de uma racionalidade predominantemente formal-procedimental para uma racionalidade finalística e estratégica, voltada à entrega de resultados e à geração de valor público (Justen Filho, 2021, p. 274). Essa inflexão manifesta-se tanto na previsão do incentivo à inovação como objetivo do processo licitatório (art. 11, IV) quanto na ampliação das hipóteses de contratações diretas destinadas à pesquisa e ao desenvolvimento (art. 75, V e XV). Em consonância com essa leitura, o TCU passou a compreender a governança das contratações como mecanismo de liderança, estratégia e controle, apto a alinhar a gestão pública à consecução de objetivos inovadores e sustentáveis (Brasil, 2024, p. 5-7).

Sob a ótica das políticas públicas, o marco legal da inovação – consubstanciado nas Leis n. 10.973/2004 e n. 13.243/2016 –, em articulação com a Lei n. 14.133/2021, conforma um arranjo normativo que autoriza a Administração Pública a atuar como agente de fomento, parceria e contratação para inovação. A dispensa de licitação para atividades de pesquisa e desenvolvimento buscou conferir maior agilidade e flexibilidade ao suprimento de bens e serviços vinculados a projetos de PD&I, reconhecendo que a celeridade e a simplificação procedimental são fatores decisivos para o êxito das atividades científicas (Silva *et al.*, 2024, p. 3).

Esse movimento normativo expressa a transição de uma Administração orientada ao controle de meios para outra voltada a resultados e impacto público. As *Guidelines for Public Procurement for Innovation*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicam que a inovação pública depende de contratações inteligentes, baseadas em gestão de riscos, avaliação de desempenho e abertura à experimentação regulatória, experiência que tem inspirado reformas administrativas em países como Finlândia e Holanda, onde a licitação passou a operar como instrumento de direção estratégica e de política tecnológica.

No contexto brasileiro, a elevação da inovação a objetivo estatal demanda um modelo de governança contratual capaz de assegurar integridade,

proporcionalidade e eficiência. O Decreto n. 9.203/2017 e o art. 11 da Lei n. 14.133/2021 atribuem à alta administração o dever de estruturar processos de governança, gestão de riscos e controle interno aptos a sustentar um ambiente decisório confiável. A inovação, nesse cenário, não relativiza a legalidade, mas a recalibra, operando como mecanismo de equilíbrio entre flexibilidade decisória e responsabilidade pública, sob a lógica da boa governança.

A inovação na Administração Pública contemporânea, portanto, não se limita ao desenvolvimento tecnológico, projetando-se como dimensão qualificada da legalidade administrativa, orientada à geração de valor público e ao aprimoramento contínuo da ação estatal. Sua efetividade pressupõe a articulação entre o marco constitucional, os instrumentos contratuais e as práticas de governança, constituindo o fundamento teórico para a análise, nas seções seguintes, das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação voltadas à inovação, previstas nas Leis n. 14.133/2021 e n. 13.303/2016.

2. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO

A contratação direta – por dispensa ou inexigibilidade – ocupa posição excepcional no regime brasileiro de contratações, em razão da regra constitucional da competição. Não configura autorização ampla à discricionariedade administrativa, mas técnica jurídico-administrativa de exceção justificada, cuja legitimidade depende de finalidade pública específica, motivação qualificada fundada em elementos técnico-fáticos e arranjo de governança compatível com o grau de flexibilidade adotado. A Lei n. 14.133/2021 reafirma esse enquadramento ao destacar princípios como legalidade, eficiência, planejamento, transparência, motivação e competitividade (art. 5º), deixando claro que a licitação é a regra, enquanto a contratação direta permanece como exceção que exige fundamentação robusta (art. 11 e correlatos).

Esse desenho assume contornos próprios quando o fim público é a inovação, diante do reconhecimento expresso do incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável como objetivo do processo licitatório (art. 11, IV). Tal diretriz não banaliza as contratações diretas, mas reorienta teleologicamente o sistema, permitindo que os instrumentos de compra – inclusive os excepcionais – operem como alavancas de políticas de ciência, tecnologia e inovação, sem afastar objetivos estruturantes como a obtenção do resultado mais vantajoso ao longo do ciclo de vida, a preservação da isonomia e da competição quando cabível, e a prevenção de sobrepreço. A inovação, assim, integra, mas não substitui, a racionalidade jurídico-econômica da contratação pública.

Nessa perspectiva, a densidade procedimental das contratações diretas voltadas à inovação constitui requisito de juridicidade, e não obstáculo à sua adoção. A Lei n. 14.133/2021 e os atos infralegais correlatos exigem instrução processual robusta, com a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência mesmo nas hipóteses de contratação direta (v.g., art. 72), além da realização de pesquisa de preços adequada para a definição do valor estimado, igualmente aplicável à dispensa e à inexigibilidade. Esses comandos funcionam como trilhos decisórios, ao padronizar expectativas probatórias e parâmetros de racionalidade, reduzindo espaços de arbitrariedade e fortalecendo a auditabilidade das escolhas administrativas.

No plano organizacional, a Lei n. 14.133/2021 positivou de modo expresso o dever de governança nas contratações públicas, atribuindo à alta administração a responsabilidade por estruturar processos, instâncias e mecanismos capazes de assegurar liderança, estratégia e controle sobre os atos de contratar (art. 11, parágrafo único; art. 169). Com isso, a legitimidade da contratação direta deixa de repousar exclusivamente na regularidade do procedimento isolado, passando a depender da capacidade institucional de sustentar decisões flexíveis dentro de um arranjo contínuo de governança e responsabilização.

O TCU (Brasil, 2024) interpreta o dever de governança à luz do modelo das “três linhas de defesa”. Nesse arranjo, a primeira linha é composta pelas unidades responsáveis pela gestão e execução das contratações; a segunda, pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno; e a terceira, pela auditoria interna independente, cuja atuação pressupõe autonomia e adequada segregação de funções. Essa arquitetura distribui responsabilidades decisórias e de controle ao longo do processo, reduzindo riscos sistêmicos e reforçando a confiabilidade institucional das contratações públicas.

Nas contratações voltadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação – marcadas por incerteza tecnológica, complexidade metodológica e assimetria informacional – tais salvaguardas assumem relevo ampliado. A análise prévia e sistemática de riscos, inclusive por meio de matriz de riscos quando pertinente, configura condição estrutural de legitimidade e de segurança jurídica, ao permitir a calibração da flexibilidade inerente à inovação com padrões mínimos de previsibilidade, responsabilidade e controle.

No plano empírico, as contratações voltadas à inovação enfrentam desafios estruturais específicos, como janelas temporais reduzidas, elevados custos de transação para a definição ex ante do objeto e a necessidade de maior elasticidade procedimental na aquisição de insumos, serviços e soluções em ambientes de pesquisa. Esses fatores tensionam os modelos tradicionais de contratação e reforçam a necessidade de instrumentos jurídicos e organizacionais aptos a acomodar a complexidade da atividade inovadora sem comprometer a integridade do processo decisório.

Nesse sentido, o recorte empírico apresentado por Silva *et al.* (2024, p. 2-3 e 19-20), a partir da análise de processos de aquisição em Instituições de Ciência e Tecnologia públicas federais, evidencia a subutilização da dispensa de licitação para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, apesar de sua maior celeridade e adequação técnica em comparação ao pregão eletrônico, ainda predominante. Essa escolha procedimental tende a comprometer a eficiência e a economicidade dos projetos, uma vez que o pregão, embora percebido como formalmente mais seguro, mostra-se mais moroso e operacionalmente oneroso, impactando negativamente o ritmo das pesquisas e a obtenção de resultados em CT&I.

Nessas circunstâncias, a contratação direta, quando devidamente motivada e inserida em arranjo consistente de governança e controle, mostra-se compatível com os princípios da eficiência e da razoabilidade administrativa, operando como instrumento legítimo de fomento científico-tecnológico, e não como flexibilização indevida do regime jurídico das contratações.

Do ponto de vista conceitual, persiste dificuldade relevante na delimitação do que se compreende por “produtos ou serviços destinados à pesquisa, desenvolvimento e inovação”, uma vez que diversos itens possuem caráter contextual, podendo ser empregados tanto em atividades ordinárias quanto em ambientes experimentais. Essa zona de fronteira exige motivação técnica circunstanciada, capaz de demonstrar a vinculação do objeto à atividade inovadora e de diferenciar o uso comum do uso científico, o que explica oscilações nas orientações de controle e reforça a centralidade de pareceres técnicos bem instruídos no processo decisório.

No regime das empresas estatais, a Lei n. 13.303/2016 converge, em linhas gerais, com essa lógica de flexibilização controlada voltada à inovação, ao admitir a inexigibilidade quando inviável a competição, como nas hipóteses de singularidade ou exclusividade tecnológica. Nessa moldura, a governança, os controles e a responsabilização da alta administração constituem condições de juridicidade do uso das exceções, de modo que a contratação direta permanece legítima apenas quando sustentada por arranjo institucional capaz de compatibilizar risco, inovação e dever de *accountability*.

2.1. Evolução normativa e fundamento constitucional-finalístico

A compreensão contemporânea das contratações diretas voltadas à inovação exige leitura evolutiva do ordenamento jurídico brasileiro, que transitou do formalismo controlador da Lei n. 8.666/1993 para uma racionalidade finalística e estratégica, consolidada pela Lei n. 14.133/2021 e complementada pela Lei n. 13.303/2016. Esse deslocamento evidencia amadurecimento institucional, ao reposicionar as compras públicas como

instrumentos de política pública, especialmente nos domínios da ciência, tecnologia e inovação.

No plano constitucional, a inovação como objetivo público encontra fundamento em um conjunto harmônico de dispositivos: o art. 37, *caput*, consagra a eficiência como princípio estruturante da Administração Pública; o art. 170 orienta a ordem econômica ao desenvolvimento nacional; e o art. 219-B, introduzido pela Emenda Constitucional n. 85/2015, integra o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação à própria arquitetura do Estado. Nesse contexto, inovar deixa de ser opção gerencial e passa a constituir exigência constitucional vinculada à concretização da eficiência e do desenvolvimento sustentável.

No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 10.973/2004 instituiu mecanismos de cooperação entre o Estado e o setor privado para o desenvolvimento tecnológico, enquanto a Lei n. 13.243/2016 aprofundou esse desenho ao reconhecer a dispensa de licitação para produtos e serviços de pesquisa e desenvolvimento, a partir do diagnóstico de que a rigidez procedimental da licitação tradicional se mostrava incompatível com a natureza experimental e dinâmica da inovação.

A consolidação desse percurso normativo ocorre com a Lei n. 14.133/2021, que não se limita a substituir a antiga Lei de Licitações, mas redefine a finalidade do processo licitatório ao incluir, no art. 11, IV, o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável como objetivo expresso das contratações públicas. Essa inflexão é substantiva: a inovação deixa de ser efeito colateral eventual e passa a integrar o propósito legítimo da contratação estatal, aproximando o Estado brasileiro do paradigma do “Estado Empreendedor”, tal como formulado por Irene Patrícia Nohara (2022, p. 282).

Essa leitura dialoga com a formulação de Mariana Mazzucato, para quem o Estado atua como “empreendedor coletivo”, assumindo riscos e viabilizando inovações que o setor privado tende a evitar em contextos de elevada incerteza (Mazzucato, 2014, p. 274-275). Incorporada em políticas públicas da União Europeia e da OCDE, essa perspectiva fornece fundamento para o uso de instrumentos excepcionais de contratação direta em projetos de pesquisa e desenvolvimento, desde que acompanhados de motivação qualificada e mecanismos adequados de controle.

Nessa linha, Justen Filho (2021, p. 45-46) observa que a Lei n. 14.133/2021 rompe com o modelo burocrático da Lei n. 8.666/1993 e inaugura um regime orientado ao planejamento, à governança e à obtenção de resultados públicos, conferindo às contratações um papel estratégico na atuação estatal.

Além de afirmar a inovação como objetivo substantivo, a Lei n. 14.133/2021 positivou dever estruturado de governança e gestão de riscos,

atribuindo às autoridades máximas a responsabilidade de avaliar, direcionar e monitorar licitações e contratos (art. 11, parágrafo único, e art. 169). Ao sistematizar suas orientações no *Manual de Licitações e Contratos*, o TCU interpretou esses dispositivos como a institucionalização da governança pública como princípio reitor das contratações, ressaltando que a ampliação da flexibilidade decisória deve ser acompanhada de mecanismos mais rigorosos de controle e motivação (Brasil, 2024, p. 7-9).

Em convergência, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que o princípio da eficiência não se limita à atuação individual do agente público, mas alcança a racionalidade da própria estrutura administrativa, da qual se esperam resultados socialmente relevantes (Di Pietro, 2002, p. 83). Essa compreensão permite reconhecer que a modernização do regime licitatório brasileiro, ao valorizar planejamento, gestão e avaliação de impactos, aproxima-se de uma lógica orientada a resultados, na qual inovação e eficiência dependem menos da multiplicação de ritos e mais da capacidade institucional de gerar valor público.

Nesse contexto normativo-institucional, a dispensa e a inexigibilidade de licitação legitimam-se não apenas como exceções técnicas ou respostas emergenciais, mas como instrumentos de implementação de políticas públicas de inovação, inseridos em uma juridicidade orientada a resultados. A inovação assume, assim, função estratégica, exigindo da Administração Pública não só conformidade formal, mas capacidade institucional de planejar, justificar e avaliar decisões contratuais que se afastam da concorrência plena.

Como destaca o *Manual de Licitações e Contratos* do TCU, essas hipóteses demandam motivação técnico-científica circunstanciada, análise de riscos e mecanismos de governança compatíveis com o grau de discricionariedade exercido (Brasil, 2024). Consolida-se, assim, um novo padrão de legalidade administrativa, no qual transparência, eficiência e inovação não competem entre si, mas operam como dimensões complementares de um mesmo dever público.

2.2. Hipóteses legais na Lei n. 14.133/2021

A Lei n. 14.133/2021 promoveu avanço substantivo na racionalização das contratações diretas ao substituir a fragmentação normativa anterior por um modelo sistemático sustentado em três pilares: a legalidade tipificada, com rol exaustivo de hipóteses (art. 74 e 75); a motivação reforçada, ancorada em estudos técnicos e análise de riscos (art. 18, 72 e 169); e a governança e o controle como dever funcional da alta administração (art. 11, parágrafo único). Nesse arranjo, a excepcionalidade da contratação direta é preservada, ao mesmo tempo em que a inovação passa a ser reconhecida como fundamento legítimo e autônomo de dispensa e inexigibilidade, conferindo densidade

jurídica à flexibilidade inerente às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

O art. 11, IV, ao enunciar o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável como objetivo da licitação, opera como cláusula principiológica de interpretação sistêmica, irradiando efeitos sobre todo o regime de contratações. Como assinala Irene Patrícia Nohara (2022, p. 276), essa diretriz ultrapassa o plano estritamente contratual e assume dimensão meta-contratual, ao atribuir às compras públicas papel ativo na indução de comportamentos econômicos e tecnológicos.

Desse modo, a inovação configura fundamento finalístico apto a legitimar o uso de instrumentos excepcionais quando a lógica concorrencial tradicional se mostrar inadequada à natureza do objeto ou aos objetivos públicos perseguidos, sem afastar – antes, exigindo – motivação qualificada, governança e controle proporcionais ao grau de flexibilidade adotado.

A aplicação desse princípio evidencia-se de modo particularmente claro nos art. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que disciplinam, respectivamente, as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação. Ambos comportam espaço normativo para contratações voltadas à inovação tecnológica, à pesquisa científica e ao desenvolvimento experimental, exigindo leitura sistemática e teleológica em consonância com o Marco Legal de CT&I (Lei n. 13.243/2016) e com os art. 218 e 219-B da Constituição Federal.

Nesse contexto, o art. 75, V, autoriza a dispensa de licitação para a contratação de instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) ou agência de fomento destinada à execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, reconhecendo que a cooperação institucional e a especialização técnica são elementos centrais para atividades científicas, cuja dinâmica não se ajusta, em regra, aos modelos concorrenciais tradicionais. De modo complementar, o inciso XV admite a contratação direta de instituições brasileiras sem fins lucrativos dedicadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, desde que comprovada notória reputação ética e profissional. Tais previsões concretizam a aproximação entre o regime das contratações públicas e as políticas nacionais de CT&I, legitimando a contratação direta como instrumento de fomento tecnológico, condicionada à motivação qualificada e aos deveres de governança e controle.

A principal inovação desses dispositivos está na superação da rigidez da antiga Lei n. 8.666/1993, que associava a contratação direta quase exclusivamente a hipóteses de emergência, guerra ou exclusividade. No regime atual, o fundamento da dispensa pode ser prospectivo e estratégico, orientado à criação de soluções e à indução de capacidades tecnológicas, e não apenas à mitigação de riscos imediatos.

Nessa direção, Marçal Justen Filho observa que a Lei n. 14.133/2021 rompe com o modelo estritamente burocrático que marcou a tradição da Lei

n. 8.666/1993, ao deslocar o eixo da contratação pública para uma lógica de planejamento, governança e orientação a resultados (Justen Filho, 2021, p. 455). A licitação deixa, assim, de ser concebida como mero procedimento de seleção de propostas e passa a integrar a função estratégica da Administração, articulando-se aos instrumentos de implementação de políticas públicas e de criação de valor público.

A legitimidade da dispensa fundada na inovação, contudo, não é automática. Conforme orienta o TCU, ela pressupõe instrução processual densa, com estudo técnico preliminar que demonstre a relevância e a adequação do projeto de PD&I, análise de riscos sensível às incertezas tecnológicas e orçamentárias, justificativa da inviabilidade de competição e plano de governança e integridade para acompanhamento e avaliação de resultados, como condição para compatibilizar flexibilidade decisória e juridicidade reforçada.

Nessa linha, o *Manual de Licitações e Contratos* do TCU assinala que a ampliação da discricionariedade decisória impõe incremento proporcional do ônus argumentativo e da rastreabilidade das escolhas administrativas, vinculando inovação e *accountability* no mesmo eixo de legitimidade (Brasil, 2024, p. 663-665). Assim, a inovação não amplia espaços de arbítrio, mas exige decisões mais fundamentadas, documentadas e controláveis.

Esse entendimento dialoga com a experiência internacional. A OCDE (OECD, 2020), no relatório *Public Procurement for Innovation*, recomenda a adoção de estratégias de compras públicas inovadoras baseadas em governança de riscos, avaliação de desempenho e aprendizado institucional, reconhecendo que o excesso de formalismo tende a inibir a inovação. Essa diretriz tem orientado reformas recentes em países como Portugal, Finlândia e Reino Unido, que passaram a admitir modalidades de contratação para experimentação e aquisição de protótipos como instrumentos legítimos de fomento público.³

No plano normativo interno, o art. 74, inciso III, da Lei n. 14.133/2021 prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, especialmente na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. A hipótese alcança pesquisas, consultorias e desenvolvimentos tecnológicos marcados pela singularidade do objeto, nos quais a competição formal se mostra incompatível com a natureza

3 A adoção de instrumentos de contratação pública orientados à experimentação tecnológica não é fenômeno exclusivo do ordenamento brasileiro. A OCDE identifica que países como Portugal, Finlândia e Reino Unido vêm incorporando modalidades específicas voltadas à aquisição de protótipos, testes controlados e desenvolvimento incremental de soluções inovadoras. Em Portugal, o *Public Procurement Review* destaca iniciativas de compra pública de inovação e contratação de protótipos como mecanismos formais de política pública (OECD, 2019). Na Finlândia, o programa nacional de *pre-commercial procurement* representa arranjo consolidado de contratação para experimentação (OECD, 2017). No Reino Unido, a política SBRI (*Small Business Research Initiative*) institucionaliza a aquisição pública de protótipos e provas de conceito (United Kingdom, 2020). Essas experiências comparadas corroboram a diretriz de que a inovação, quando inserida no sistema de compras públicas, exige modelos de governança capazes de equilibrar risco, aprendizado e geração de valor público.

da prestação, desde que observados os deveres de motivação qualificada, governança e controle.

A jurisprudência do TCU estabelece que a inexigibilidade de licitação exige demonstração objetiva da singularidade do objeto, da notória especialização do contratado e da inviabilidade de competição, sendo insuficientes justificativas genéricas ou a mera invocação do caráter inovador da contratação. Nessa linha, o *Manual de Licitações e Contratos* do TCU afirma que tais elementos – singularidade, notória especialização e inviabilidade fática e jurídica da competição – devem ser explicitados no processo como requisitos cumulativos de juridicidade (Brasil, 2024, p. 692).

A inexigibilidade, portanto, não se confunde com conveniência administrativa, mas opera como técnica de preservação da isonomia em sentido material, ao reconhecer hipóteses em que a competição é inviável por razões técnicas inerentes ao objeto. Nesse contexto, a inovação pode configurar critério de inviabilidade objetiva, desde que devidamente comprovada por parecer técnico circunstanciado, laudos de avaliação e documentação idônea do processo de pesquisa e desenvolvimento.

A flexibilização procedimental associada às contratações públicas para inovação somente se legitima quando articulada a uma juridicidade reforçada, apta a assegurar controle, transparência e responsabilidade administrativa. Nessa linha, o TCU ressalta que a contratação direta não configura afrouxamento do dever de controle, mas requalificação de suas formas, orientada por motivação técnica consistente, publicidade dos fundamentos decisórios e avaliação efetiva dos resultados alcançados (Brasil, 2024).

A jurisprudência do TCU indica, ademais, que a governança dessas contratações exige encadeamento contínuo entre planejamento, execução e avaliação, especialmente em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujos efeitos públicos se manifestam de forma progressiva, de modo que a legitimidade da contratação direta depende da existência de estudos prévios que fundamentem a opção adotada, do acompanhamento estruturado da execução contratual e da análise posterior dos impactos produzidos, assegurando compatibilidade entre a flexibilidade empregada, o interesse público e os princípios da eficiência e da probidade.

As leituras do TCU e de Irene Patrícia Nohara convergem nesse ponto. Enquanto o Tribunal destaca que a validade das contratações diretas para inovação está condicionada à motivação técnica qualificada, à análise de riscos e a mecanismos de governança aptos ao monitoramento e à avaliação de resultados (Brasil, 2024, p. 663), Nohara sustenta que o novo regime contratual opera em chave meta-contratual, atribuindo às compras públicas a função de induzir comportamentos econômicos e tecnológicos (Nohara, 2022, p. 276). A flexibilização procedimental, nesse contexto, não reduz o

controle, mas o reposiciona em direção ao planejamento, à fundamentação e à entrega de resultados públicos verificáveis.

A inovação cumpre sua função constitucional apenas quando operacionalizada sob critérios técnicos, éticos e transparentes, capazes de converter flexibilidade decisória em legitimidade democrática das escolhas públicas.

2.3. Inexistência e singularidade técnico-científica

A inexistência de licitação, prevista no art. 74 da Lei n. 14.133/2021, não configura isenção ao dever de licitar, mas reconhecimento jurídico da inviabilidade objetiva de competição, fundada em circunstâncias verificáveis. A nova lei preserva a tipologia clássica dessa inviabilidade – exclusividade, singularidade e notória especialização –, ao mesmo tempo em que reorienta sua racionalidade para compatibilizá-la com finalidades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, expressamente reconhecidas como objetivos públicos legítimos (art. 11, IV). Nessa perspectiva, a inexistência não decorre de conveniência administrativa, mas de impossibilidade técnica de competição, resultante da natureza do objeto e da ausência de critérios minimamente objetivos de comparação entre ofertantes, entendimento reiterado pelo TCU ao assinalar que a inviabilidade competitiva não se confunde com a mera inexistência de fornecedores, mas com a impossibilidade de definição de parâmetros objetivos de seleção (Brasil, 2024, p. 686).

Essa compreensão é reforçada pela perspectiva de Irene Patrícia Nohara, para quem o regime das contratações públicas opera, de forma crescente, em uma lógica meta-contratual, exigindo decisões tecnicamente fundamentadas e orientadas pela racionalidade administrativa (Nohara, 2022, p. 276). Nesse quadro, a inexistência não se confunde com escolhas discricionárias baseadas em conveniência, mas repousa na demonstração objetiva da inviabilidade de competição decorrente da própria natureza do objeto, entendimento igualmente reafirmado pelo TCU, ao exigir motivação técnica consistente e comprovação da singularidade por meio de elementos verificáveis (Brasil, 2024, p. 692).

É precisamente nesse ponto que emerge a principal dificuldade interpretativa relacionada às contratações públicas para inovação: o caráter inovador do objeto, por si só, não conduz automaticamente à inexistência de licitação. Projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação apresentam graus variados de incerteza tecnológica, maturidade científica e padronização metodológica, de modo que nem toda contratação inovadora é, necessariamente, singular ou insuscetível de competição. A inovação, portanto, não opera como justificativa autônoma da contratação direta, mas

como elemento que pode – quando adequadamente demonstrado – integrar o juízo jurídico de inviabilidade competitiva.

No campo da inovação, a inexigibilidade assume contornos específicos, pois projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação são marcados por incerteza técnica, riscos elevados e resultados não plenamente previsíveis. Como observam Irene Patrícia Nohara e Maykel Ponçoni (2020, p. 175), avanços tecnológicos relevantes decorrem de processos experimentais de longo prazo, cujo êxito depende da capacidade estatal de assumir riscos e selecionar agentes dotados de expertise qualificada. Essa condição tensiona a lógica competitiva tradicional e exige que a escolha do contratado seja sustentada por motivação técnico-científica demonstrável, evidenciando que a singularidade decorre das exigências metodológicas do projeto inovador, e não de juízos de conveniência administrativa.

Essa racionalidade encontra respaldo normativo no art. 74, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, ao admitir a inexigibilidade quando a natureza do objeto impede a competição, especialmente em contratações de serviços técnicos especializados de caráter predominantemente intelectual. Em projetos de PD&I – marcados por elevada complexidade técnica e necessidade de conhecimento singular –, a inviabilidade competitiva decorre da própria estrutura do objeto, o que reforça a compatibilidade entre inexigibilidade, inovação e juridicidade reforçada.

A jurisprudência do TCU confirma essa leitura ao exigir prova concreta da singularidade do objeto e da especialização do contratado, como se observa, entre outros, nos Acórdãos n. 2.622/2015-Plenário e n. 1.299/2022-1ª Câmara. Em complemento, o *Manual de Licitações e Contratos* do TCU enfatiza que, nas contratações de alta complexidade técnica, a Administração deve demonstrar, por meio de documentos e estudos especializados, a inexistência de pluralidade de fornecedores aptos a atender ao objeto, sob pena de nulidade da inexigibilidade (Brasil, 2024, p. 663-665).

A singularidade técnico-científica, portanto, não se confunde com originalidade abstrata nem com preferência administrativa. Trata-se de conceito jurídico indeterminado cujo conteúdo deve ser preenchido a partir de elementos verificáveis, extraídos da própria lógica interna do projeto inovador. A singularidade manifesta-se quando o êxito da contratação depende de competências técnicas, metodologias, infraestruturas ou trajetórias de pesquisa que não se encontram disponíveis de forma plural no mercado, tornando artificial – ou mesmo ilusória – a tentativa de competição formal.

A validade da inexigibilidade em contratações voltadas à inovação depende da demonstração objetiva de que a natureza do objeto inviabiliza a competição, exigindo encadeamento técnico consistente que evidencie a singularidade da solução, a especialização do contratado e a fundamentação científica da escolha. Essa singularidade decorre das próprias características da

inovação – incerteza tecnológica, experimentação metodológica e resultados não padronizáveis –, que tornam inadequadas comparações baseadas em critérios estritamente econômicos. Nesse sentido, Irene Patrícia Nohara e Maykel Ponçoni assinalam que avanços tecnológicos relevantes resultam de processos de pesquisa de longo prazo, nos quais o Estado deve selecionar agentes com expertise altamente diferenciada e capacidade de assumir os riscos inerentes ao desenvolvimento de soluções inéditas (2020, p. 175).

A especialização do contratado deve ser comprovada por elementos verificáveis – como portfólio, histórico de projetos, reputação técnico-científica e aderência metodológica ao objeto –, de modo a justificar a pertinência da escolha. O TCU reforça essa exigência ao assentar que, em contratações de elevada complexidade técnica, incumbe à Administração demonstrar, mediante estudos, documentação e análise de riscos, a inexistência de alternativas equivalentes no mercado, condição indispensável à validade da inexigibilidade (Brasil, 2024, p. 663-665).

Nessas hipóteses, a motivação técnica assume papel estruturante: não se trata de justificativa meramente declaratória, mas de demonstração concreta da inviabilidade de competição e da aderência entre executor e objeto. A inexigibilidade não se legitima pela invocação genérica da inovação, mas pela explicitação do percurso técnico-decisório que conduz à conclusão de que a competição, naquele caso concreto, comprometeria a própria finalidade pública perseguida.

A perspectiva comparada reforça essa leitura. A Diretiva n. 2014/24/UE, que rege as contratações públicas na União Europeia, admite a contratação direta em hipóteses de criação ou aquisição de produtos e serviços inovadores quando a concorrência se mostra inviável por razões técnicas ou de propriedade intelectual, reconhecendo a inadequação da lógica concorrencial tradicional em contextos de elevada especialização.⁴

De modo convergente, a OCDE sustenta que o êxito das compras públicas para inovação requer o reconhecimento da legitimidade da inexigibilidade em ambientes de alta especialização técnica, desde que acompanhada de gestão de riscos e transparência proativa (OECD, 2020, p. 21-23).

No contexto brasileiro, a legitimidade da inexigibilidade em projetos de inovação tem sido condicionada à existência de motivação técnico-científica consistente, especialmente em áreas como tecnologia da informação, biotecnologia e engenharia aplicada. Relatórios e deliberações do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU) indicam que a ausência de estudos técnicos preliminares, de demonstração objetiva da singularidade ou de

4 A Diretiva n. 2014/24/UE admite o procedimento de contratação direta (“*negotiated procedure without prior publication*”) quando a concorrência é inviável por razões técnicas ou de propriedade intelectual, incluindo casos de produtos e serviços inovadores. Art. 32(2)(b), OJ L 94, 28 mar. 2014.

análise adequada de riscos compromete a validade do procedimento, não por vedação ao uso da inexigibilidade, mas pela insuficiência da fundamentação apresentada. O *Manual de Licitações e Contratos* do TCU reafirma essa diretriz ao exigir, em contratações de alta complexidade, comprovação documental da inviabilidade de competição e da aderência entre contratado e objeto (Brasil, 2024, p. 663-665), entendimento reiterado pela CGU ao apontar a fragilidade da motivação técnica como causa recorrente de recomendações corretivas em auditorias de projetos de PD&I (Relatório n. 906185/2022).

Em sentido complementar, experiências bem-sucedidas – como a utilização da inexigibilidade para o desenvolvimento de sistemas exclusivos de cibersegurança ou soluções digitais personalizadas – demonstram que, quando adequadamente instruída, a inexigibilidade constitui mecanismo legítimo de inovação responsável, capaz de conciliar risco tecnológico e controle institucional.

Nesse cenário, a inexigibilidade aplicada à inovação não flexibiliza o dever de motivar; antes, o intensifica. Incumbe à Administração documentar e tornar auditável o percurso técnico que conduz à conclusão de inexistência de competição possível, permitindo que o controle externo examine a consistência substancial da decisão, e não apenas sua conformidade formal. Consolida-se, assim, a passagem de uma legalidade centrada em ritos para uma legalidade substancial, na qual a juridicidade da inexigibilidade repousa na prova empírica e técnica da inviabilidade competitiva, e não em fórmulas declaratórias ou atos de autoridade.

2.4. Regime das Estatais (Lei n. 13.303/2016): especificidades e convergências com a Lei n. 14.133/2021

A Lei n. 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, constitui marco relevante na reconfiguração das contratações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, ao instituir um regime jurídico híbrido voltado a compatibilizar eficiência empresarial e responsabilidade pública. O diploma afasta-se do modelo uniformizante das licitações tradicionais, reconhecendo as especificidades organizacionais e competitivas das estatais sem romper com os fundamentos do direito público, e resulta de esforço legislativo para ampliar a autonomia operacional dessas entidades sem afastá-las do controle público nem da observância dos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF).

Ao suprir lacuna histórica do regime anterior – inadequado às dinâmicas competitivas dos mercados em que as estatais atuam –, a Lei n. 13.303/2016 instituiu um estatuto próprio, alinhado a boas práticas corporativas e a referenciais contemporâneos de regulação econômica. Nesse contexto, a inovação é incorporada como elemento funcional da eficiência (art. 1º, § 1º),

e o art. 28 consagra a busca da proposta mais vantajosa a partir de critérios que transcendem o preço, incorporando eficiência, sustentabilidade e gestão de riscos, sinalizando a transição de uma racionalidade procedimental para uma racionalidade substancial e estratégica nas contratações estatais.

O regime instituído pela Lei n. 13.303/2016 consolida disciplina própria para as empresas estatais, voltada a compatibilizar sua atuação em mercados competitivos com as exigências constitucionais de juridicidade pública. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, embora dotadas de maior flexibilidade operacional, as estatais permanecem vinculadas ao interesse público e aos princípios administrativos, de modo que a ampliação da autonomia gerencial não reduz o controle, mas exige mecanismos de supervisão proporcionais às suas peculiaridades organizacionais (Di Pietro, 2023, p. 587-589). Esse desenho revela o regime das estatais como espaço institucional propício à inovação, no qual autonomia decisória e responsabilidade pública se articulam.

Nesse contexto, a Lei n. 13.303/2016 prevê, de forma expressa, a inexigibilidade de licitação quando inviável a competição, especialmente para a contratação de bens ou serviços destinados à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico ou à inovação (art. 29, § 3º, VII), reconhecendo a convergência entre o regime das estatais e as políticas públicas de CT&I. Trata-se de previsão pioneira ao admitir a inovação como fundamento autônomo de inexigibilidade, viabilizando arranjos cooperativos com universidades, *startups* e Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs). De modo complementar, o art. 30, II, admite a dispensa de licitação em situações justificadas de oportunidade ou conveniência, sem instituir liberdade irrestrita, mas reconhecendo que, em determinados contextos empresariais, a rigidez procedimental pode comprometer a realização do interesse público subjacente à atuação estatal no mercado.

Esses dispositivos aproximam o regime das estatais da racionalidade adotada pela Lei n. 14.133/2021, ao reconhecer que a contratação direta pode operar como instrumento legítimo de política pública de inovação, desde que sustentada por estudos técnicos, análise de riscos, planejamento contratual e mecanismos de governança e compliance. A excepcionalidade, em ambos os regimes, não afasta o controle; antes, recalibra-o em função da complexidade do objeto e dos objetivos públicos perseguidos.

Nesse ponto, a convergência entre os dois diplomas é evidente. Enquanto a Lei n. 14.133/2021 sistematiza a governança pública como dever jurídico da alta administração (art. 11, parágrafo único, e art. 169), a Lei n. 13.303/2016 já impunha às estatais a obrigação de estruturar gestão de riscos e controles internos (art. 9º, *caput*). Ambos os regimes, portanto, operam sob a mesma lógica: flexibilidade decisória condicionada a capacidades institucionais de planejamento, controle e responsabilização.

Em ambos os regimes, a governança das contratações configura condição de juridicidade, e não mera recomendação. O TCU, em suas orientações mais recentes, enfatiza que, no âmbito das estatais, a inexigibilidade ou a dispensa fundada em inovação exige rigor documental e motivacional equivalente ao das licitações convencionais, incluindo análise de riscos, matriz de responsabilização e plano de integridade (Brasil, 2024, p. 688-692).

A aproximação entre o regime das estatais e o das demais entidades públicas evidencia a consolidação de uma racionalidade gerencial comum, orientada à eficiência, ao planejamento e à inovação como dimensões complementares da atuação administrativa. Como assinala Maria Sylvia Zanella Di Pietro, embora submetidas majoritariamente ao direito privado, as empresas estatais permanecem vinculadas ao interesse público e aos princípios constitucionais, de modo que a flexibilidade operacional deve ser acompanhada de mecanismos de supervisão proporcionais às suas peculiaridades organizacionais (Di Pietro, 2023, p. 587-589). Essa leitura converge com Irene Patrícia Nohara e Maykel Ponçoni, para quem a inovação pública pressupõe escolhas tecnicamente justificadas e capacidade institucional orientada a resultados, inserindo a contratação direta no campo da governança planejada e auditável, e não como desvio de controle (Nohara; Ponçoni, 2020, p. 175).

No regime das estatais, a inovação não é apenas admitida, mas condicionada à boa governança. Os art. 6º, III, e 9º, § 1º, da Lei n. 13.303/2016 impõem a adoção de políticas de integridade, auditoria independente, gestão de riscos e controles internos compatíveis com o porte e a complexidade das empresas públicas e sociedades de economia mista, evidenciando que a flexibilidade decisória somente se legitima quando sustentada por estruturas institucionais robustas de controle e responsabilização. Essas exigências foram posteriormente densificadas pela Lei n. 14.133/2021 e pelo Decreto n. 9.203/2017, que institucionalizam a governança pública como princípio vinculante da Administração, convertendo planejamento, gestão de riscos e controle em deveres jurídicos estruturantes da decisão administrativa.

Nessa linha, o TCU tem reiterado que a contratação direta em projetos de inovação somente se legitima quando ancorada em fundamentos técnicos verificáveis. O *Manual de Licitações e Contratos* assinala que, em contratações de alta complexidade, incumbe à Administração demonstrar, por documentação idônea, a inexistência de alternativas competitivas e adotar mecanismos de governança que assegurem análise de riscos, rastreabilidade decisória e avaliação de resultados (Brasil, 2024, p. 663-665). Nessa moldura, a dispensa e a inexigibilidade deixam de representar espaços de flexibilização excessiva e passam a integrar um modelo de decisão planejada, controlável e orientada a resultados.

A leitura integrada da Lei n. 13.303/2016 e da Lei n. 14.133/2021 evidencia uma convergência funcional em torno de uma mesma racionalidade gerencial, na qual a inovação se articula ao princípio da eficiência e à exigência de decisões tecnicamente fundamentadas. Em ambos os diplomas, a contratação direta não fragiliza o controle; ao contrário, depende de estruturas de governança capazes de assegurar análise de riscos, transparência e demonstração objetiva da inviabilidade de competição, conforme orientam o Manual de Licitações do TCU (Brasil, 2024, p. 663-665) e a doutrina que destaca a necessidade de *expertise* diferenciada na gestão de projetos inovadores (Nohara; Ponçoni, 2020, p. 175).

Esse movimento harmoniza-se com a concepção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual a atuação das empresas estatais, embora marcada por maior flexibilidade operacional, permanece vinculada ao atendimento do interesse público e sujeita a formas proporcionais de supervisão e controle (Di Pietro, 2023, p. 587-589). A inovação, nesse quadro, não se apresenta como antítese do controle, mas como seu aprofundamento qualificado: a juridicidade deixa de ser aferida apenas pela conformidade procedimental e passa a ser medida pela capacidade institucional de produzir resultados verificáveis, orientar decisões racionais e assegurar *accountability*.

3. GOVERNANÇA, RISCOS E APLICABILIDADE PRÁTICA DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS PARA INOVAÇÃO

A efetividade das contratações diretas voltadas à inovação não decorre apenas da previsão legal das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, mas da capacidade institucional de governar a flexibilidade com integridade e responsabilidade. Inovar no setor público implica lidar com incerteza e experimentação, exigindo uma juridicidade orientada a resultados, aprendizado e transparência. Nesse sentido, as Leis n. 14.133/2021 e n. 13.303/2016 elevam a governança pública a pressuposto de legalidade, ao impor à alta administração o dever de avaliar, direcionar e monitorar as contratações (art. 11 da Lei n. 14.133/2021), deslocando-a do plano recomendatório para o núcleo da legitimidade administrativa.

O TCU interpreta esse comando como cláusula estruturante da nova racionalidade contratual, segundo a qual a ampliação da discricionariedade demanda maior densidade de instrumentos de governança e controle (Brasil, 2024, p. 663-665). Consolida-se, assim, a transição de uma legalidade meramente procedimental para uma legalidade orientada a resultados, na qual a juridicidade da decisão é aferida pela existência de planejamento técnico, gestão de riscos e transparência decisória. Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala que a eficiência administrativa não se dissocia da legalidade, que deixa de operar como limite formal e passa a funcionar

como instrumento de responsabilização do agente público perante o interesse coletivo (Di Pietro, 2023, p. 84).

Pela natureza da inovação, marcada por risco e experimentação, o dever de governança articula-se ao dever de gestão de riscos, positivado no art. 169 da Lei n. 14.133/2021 e reforçado pelo Decreto n. 9.203/2017, que define governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública. O *Manual de Licitações e Contratos* do TCU estabelece que a gestão de riscos deve ser documentada e proporcional ao nível de incerteza do objeto, recomendando o uso de matrizes de risco e de responsabilização (Brasil, 2024, p. 664-665). Aplicada às contratações de inovação, essa diretriz permite a transição de uma cultura de aversão ao risco para uma gestão prudente, na qual o insucesso experimental integra um processo controlado de aprendizado institucional.

O planejamento prévio e a rastreabilidade das decisões constituem o núcleo da governança nas contratações diretas para inovação, exigindo que cada ato seja sustentado por estudos técnicos preliminares, pareceres e análises de riscos que viabilizem auditoria e controle social. Essa motivação densificada responde à assimetria informacional própria da inovação: quanto menor a previsibilidade dos resultados, maior deve ser o esforço institucional de justificar e documentar as escolhas. Nessa linha, o TCU tem reiterado que a contratação direta para inovação não se legitima por urgência ou conveniência, mas pela demonstração técnica da inviabilidade de competição e da aderência do objeto ao interesse público (Brasil, 2015).

A integridade institucional constitui outro eixo estruturante da governança contemporânea. As Leis n. 14.133/2021 (art. 25, 26 e 156) e n. 13.303/2016 (art. 9º) impõem a adoção de programas de integridade, compliance e controles internos, o que reforça que a inovação apenas se legitima juridicamente quando inserida em ambiente organizacional ético, transparente e controlado. A flexibilidade decisória, nesse contexto, não prescinde de limites; antes, depende de estruturas institucionais que previnam desvios e assegurem coerência decisória.

Os mecanismos de integridade e governança, assim, assumem papel central na legitimação das decisões administrativas em cenários de elevada complexidade, como as contratações voltadas à inovação. A discricionariedade administrativa não se exerce de modo livre ou desancorado, mas dentro de arranjos institucionais que garantem previsibilidade, controle e responsabilização. Inovação e integridade, nesse sentido, não se opõem: a primeira amplia a capacidade estatal de entrega; a segunda sustenta a confiança social no exercício dessa capacidade.

A *accountability* completa o ciclo da governança ao exigir que contratações inovadoras sejam monitoradas não apenas por custo e prazo, mas também por métricas de impacto público, transferência de conhecimento, sustentabilidade

tecnológica e aprendizado organizacional. O Relatório de Avaliação n. 906185/2022 da CGU demonstrou que processos simplificados, quando acompanhados de boas práticas de governança, produzem ganhos mensuráveis de eficiência e reduzem custos de transação (Brasil, CGU, 2022, p. 21). A simplificação procedimental, assim, pode fortalecer – e não enfraquecer – o controle, desde que ancorada em planejamento, transparência e avaliação contínua de resultados.

No plano empírico, as experiências nacionais revelam assimetria de maturidade institucional na adoção de instrumentos de contratação direta para inovação. Estudo de Silva *et al.* (2024, p. 5-6) indica que as Instituições de Ciência e Tecnologia públicas federais ainda privilegiam o pregão eletrônico para aquisições de PD&I, embora essa modalidade se mostre mais morosa e onerosa do que a dispensa prevista no art. 75, XV, da Lei n. 14.133/2021. O tempo médio do pregão alcança 191 dias, enquanto a dispensa demanda, em média, 54 dias, sem diferença economicamente relevante nos preços finais, especialmente quando considerados os custos operacionais do procedimento (Silva *et al.*, 2024, p. 15-16).

A persistência desse padrão está associada a uma cultura de risco jurídico, na qual o temor de responsabilização individual induz gestores a evitar instrumentos inovadores. O resultado é paradoxal: o excesso de cautela compromete a eficiência e a própria segurança jurídica, ao perpetuar modelos procedimentais reconhecidamente ineficazes para contextos de pesquisa e desenvolvimento.

Nesse cenário, a governança das contratações inovadoras demanda um novo pacto entre gestores e órgãos de controle. O controle externo é chamado a deslocar o foco de uma lógica punitiva para uma perspectiva de aprendizado, centrada na qualidade do processo decisório e na coerência técnica das escolhas, e não na eliminação absoluta de riscos. O TCU tem sinalizado esse movimento ao adotar abordagens de auditoria baseada em riscos e controle responsivo, em consonância com as recomendações da OCDE, que propõe um sistema de *smart accountability*, no qual transparência e flexibilidade se equilibram em favor do interesse público.

As contratações diretas para inovação, assim, delineiam um modelo de gestão que integra eficiência e ética, substituindo o controle do medo pelo controle da racionalidade. A governança, enquanto estrutura de liderança e responsabilidade, e a gestão de riscos, como método de antecipação e correção, passam a operar como critérios centrais de juridicidade. A eficiência deixa de ser mero indicador econômico e assume dimensão ética do agir administrativo, vinculada à capacidade de aprender, justificar escolhas e prestar contas.

Nesse horizonte, o paradigma das contratações diretas para inovação requalifica o controle, tornando a legalidade mais inteligente, o controle

mais dialógico e o Estado mais apto a cumprir sua função constitucional de promover o desenvolvimento científico e tecnológico com integridade, eficiência e transparência.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstra que a dispensa e a inexigibilidade de licitação, quando orientadas à inovação, não constituem exceções toleradas pelo sistema jurídico, mas instrumentos estruturais de uma Administração Pública orientada por racionalidade estratégica e por resultados. As Leis n. 14.133/2021 e n. 13.303/2016 não apenas ampliam hipóteses de contratação direta, mas redefinem o sentido da legalidade administrativa, deslocando-o do formalismo procedimental para uma juridicidade fundada em planejamento, governança e avaliação de impactos. A positivação do incentivo à inovação como objetivo das contratações públicas confere densidade jurídica à flexibilidade decisória, desde que acompanhada de critérios técnicos e mecanismos de controle compatíveis (Justen Filho, 2021, p. 262).

Nesse novo arranjo normativo, a inovação deixa de ser efeito colateral eventual e passa a integrar o núcleo teleológico do sistema, em consonância com a constitucionalização da ciência, tecnologia e inovação, intensificada pela Emenda Constitucional n. 85/2015. O ordenamento jurídico brasileiro passa a reconhecer que inovar não é opção discricionária de gestão, mas dever estatal vinculado ao desenvolvimento nacional e à eficiência administrativa, como evidencia a consolidação de um regime jurídico-administrativo próprio da inovação (Nohara, 2022, p. 276). Tal diretriz, contudo, não legitima contratações diretas por mera invocação normativa: conforme reiterado pelo TCU, a ampliação da discricionariedade exige ônus argumentativo reforçado, documentação técnica consistente e estruturas de governança capazes de assegurar rastreabilidade e controle das decisões (Brasil, 2024, p. 663-665).

A experiência empírica das Instituições de Ciência e Tecnologia e das empresas estatais revela que o principal entrave à adoção de instrumentos inovadores não reside na ausência de base legal, mas na assimetria de maturidade institucional, marcada por culturas organizacionais avessas ao risco e por leituras defensivas do controle. Esse diagnóstico dialoga diretamente com os achados empíricos recentes que evidenciam a subutilização da dispensa e da inexigibilidade, mesmo em contextos nos quais sua adoção seria juridicamente adequada e administrativamente mais eficiente, reforçando a compreensão de que o problema central não é normativo, mas interpretativo e institucional.

Nesse cenário, a governança não atua como freio à inovação, mas como sua condição de possibilidade, especialmente quando associada a políticas de integridade, gestão de riscos e controles internos proporcionais

à complexidade das atividades desenvolvidas (Di Pietro, 2023, p. 587-589). A ausência de critérios jurídico-operacionais claros para a caracterização da singularidade técnico-científica e da inviabilidade de competição tende a deslocar o foco do controle para o rito, produzindo efeitos paradoxais: maior formalismo, menor eficiência e insegurança decisória ampliada.

Ao sistematizar critérios jurídicos para a compreensão da inexigibilidade e da dispensa de licitação em contextos de inovação – notadamente a distinção entre inovação retórica e inovação juridicamente demonstrável, a centralidade da singularidade funcional do objeto e a exigência de motivação técnico-científica circunstanciada – o estudo busca oferecer parâmetros capazes de auxiliar a tomada de decisão administrativa e o exercício do controle público. Não se trata de reduzir o controle, mas de qualificá-lo, deslocando-o do exame meramente formal para a análise da consistência substancial das decisões administrativas.

Nesse horizonte, a legalidade administrativa deixa de operar como barreira rígida e passa a funcionar como sistema de navegação institucional: não elimina os riscos inerentes à inovação, mas orienta a Administração a enfrentá-los de forma racional, transparente e justificável. A dispensa e a inexigibilidade, longe de representarem zonas de sombra, convertem-se em pontes normativas entre o direito administrativo e as políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, desde que sustentadas por governança, *accountability* e compromisso com resultados verificáveis (Nohara; Ponçon, 2020, p. 175).

Sem a pretensão de esgotar o tema, o artigo sustenta que o desafio central da Administração Pública brasileira não é escolher entre segurança jurídica e inovação, mas aprender a governar a flexibilidade de modo responsável. A superação da subutilização das contratações diretas para inovação depende menos de novas reformas legislativas e mais do amadurecimento interpretativo e institucional do sistema de compras públicas, de modo a permitir que a contratação estatal cumpra, com integridade e eficiência, sua função constitucional de fomentar o desenvolvimento científico, tecnológico e institucional do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência*. 5. ed. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2622/2015 – Plenário*. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 21 out. 2015. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://>

pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2622/2015/Plen%C3%A1rio. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. *Relatório de Avaliação nº 906185/2022*. Análise de economicidade das dispensas de licitação e processos simplificados de contratação pública. Brasília, DF: CGU, nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 29 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GABARDO, Emerson. *A inovação como princípio da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor*: desmascarando o mito do setor público versus setor privado. Trad. André de Godoy Vieira. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova lei de licitação: diretriz e potencial de modernização pelo Estado. *Revista de Direito Brasileira (RDB)*, São Paulo, v. 31, n. 12, p. 87-106, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2022.v31i12.3601. Disponível em: <https://revistadireitobrasileira.org/article/view/3601>. Acesso em: 27 out. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia; PONÇONI, Maykel. Estado, inovação e desenvolvimento: instrumentos do Direito Administrativo nas transformações do capitalismo. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (org.). *Direito Administrativo em Perspectiva*: diálogos interdisciplinares. Florianópolis: Habitus, 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Public Procurement for Innovation*: Good Practices and Strategies. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 21-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307118-en>. Acesso em: 29 out. 2025.

_____. *Public procurement for innovation: good practices and strategies*. Paris: OECD Publishing, 2017.

SILVA, Eduardo Fialho *et al.* Um estudo sobre a utilização da dispensa de licitação para compras e contratações de produtos para pesquisa e desenvolvimento. *Revista de Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 1-22, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.7769/gesec.v15i4.3601>. Acesso em: 29 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu; Conselho da União Europeia. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, L 94, p. 65-242, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L.0024>. Acesso em: 29 out. 2025.

UNITED KINGDOM. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. *Small Business Research Initiative (SBRI)*: guidance for public sector organisations. London: UK Government, 2020.

