

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito e Ciências do Estado
Programa de Pós-Graduação em Direito

Bruna de Paula Ferreira Costa

NEGÓCIOS DE IMPACTO E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
a utilização de empreendimentos privados e do poder de compra do Estado como meio
de se cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU

Belo Horizonte

2023

Bruna de Paula Ferreira Costa

**NEGÓCIOS DE IMPACTO E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
a utilização de empreendimentos privados e do poder de compra do Estado como meio
de se cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Área de Estudo: Direito e Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Eurico Bitencourt Neto

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

C837n Costa, Bruna de Paula Ferreira
Negócios de impacto e contratações públicas [manuscrito]: a utilização de empreendimentos privados e do poder de compra do Estado como meio de se cumprir os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU / Bruna de Paula Ferreira Costa. - 2023.

177 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 153-177.

I. Direito administrativo - Teses. 2. Desenvolvimento sustentável - Teses. 3. Contratos administrativos - Teses. I. Bitencourt Neto, Eurico. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077.2



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA BRUNA DE PAULA FERREIRA COSTA

Realizou-se, no dia 12 de maio de 2023, às 11:00 horas, Salão Nobre, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *NEGÓCIOS DE IMPACTO E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: a utilização de empreendimentos privados e do poder de compra do Estado como meio de se cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU*, apresentada por BRUNA DE PAULA FERREIRA COSTA, número de registro 2021662661, graduada no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Eurico Bitencourt Neto - Orientador (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (Universidade Federal de Minas Gerais).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada com autorização para publicação, tendo obtido a nota 90.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2023.

Prof(a). Eurico Bitencourt Neto (Doutor) Nota

90

Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora) Nota

90

Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (Doutora) Nota

90

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus – caminho, verdade e vida –, força superior e amor infinito, por proporcionar inúmeras bênçãos e alegrias em minha vida.

Agradeço ao Thiago, que me apoia incondicionalmente em todos os meus projetos (e loucuras!) e que é, e sempre será, o amor da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Dhenis e Rosana, pela vida maravilhosa que tenho e por estarem sempre ao meu lado, me mostrando o que é o amor incondicional.

Agradeço à Aldevan e ao Mateus, queridos sogros, que me acolheram como filha e que me tratam com muito amor e carinho.

À Nana e ao Rafa, irmãos de sangue, e à Sophis, Matielli e Flora, irmãs da vida, pelo amor, carinho, risadas e, é claro, pelos meus sobrinhos que tanto amo, Clara, Olívia, Arthur, Victor, Luana, Lucas e Gabriel.

Ao restante da minha família e aos meus amigos, em especial à Ana Terra, Carol, Tiago e Duda, agradeço por aguentarem minhas crises de desespero durante toda esta trajetória.

À Bianca e ao André, grata surpresa que o Mestrado me proporcionou, agradeço pelas risadas infinitas nos momentos de desespero que passamos juntos nesta Pós-Graduação. Que nossa amizade dure para sempre.

Ao meu orientador Eurico Bitencourt Neto, agradeço por todo o apoio e paciência durante a construção desta dissertação, e por me mostrar o Direito Administrativo que existe fora dos livros.

Ainda, agradeço à professora Maria Tereza que, mesmo tendo inúmeras atribuições, sempre teve 5 minutinhos carinhosos para me ajudar com o meu projeto de pesquisa.

Por fim, à Pipa, minha melhor amiga, que antes enchia os meus dias de alegria, e que, agora, inunda a minha vida de saudades.

“Eu tenho um sonho que um dia ‘todos os vales serão elevados, todas as montanhas e encostas serão niveladas; os lugares mais acidentados se tornarão planícies e os lugares tortuosos se tornarão retos e a glória do Senhor será revelada e todos os seres a verão conjuntamente’ (...)”¹

¹ Discurso de Martin Luther King proferido no dia 28 de agosto de 1963, em Washington DC, capital estadunidense, na “Grande Marcha por Emprego e Liberdade” (O GLOBO. Eu tenho um sonho: lembra lendário discurso de Martin Luther King. **O Globo Mundo**, 01 de abr. de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/eu-tenho-um-sonho-lembrando-lendario-discurso-de-martin-luther-king-22543575>. Acesso em: 17 fev. 2023).

RESUMO

Em 2015, o Brasil assinou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e, agora, possui um desafio e tanto a ser atingido: cumprir os 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as suas 169 (cento e sessenta e nove) metas até 2030. Para isso, uma das formas propostas por este trabalho é a utilização do poder de compra do Estado, visando fomentar os Negócios de Impacto, empreendimentos que têm como objetivo o alcance de impactos socioambientais positivos. Diante disso, analisaram-se as normas de compras públicas atualmente vigentes (Lei nº 14.133/2021, Lei nº 13.303/2016 e o Marco Legal das *Startups*), além da Constituição Federal de 1988, buscando-se aferir se o ordenamento jurídico brasileiro de contratações públicas proporciona um ambiente normativo favorável à contratação de Negócios de Impacto pela Administração Pública. No tocante à metodologia, trata-se de pesquisa classificada como de vertente metodológica jurídico-dogmática, que utiliza o raciocínio do tipo indutivo. Como gênero, cuida-se de uma pesquisa empírica, contendo uma investigação do tipo jurídico-descritivo, que analisa dados de caráter primário e secundário. A partir das discussões realizadas e da análise da legislação, concluiu-se que o ordenamento jurídico brasileiro de contratações públicas proporciona um ambiente normativo favorável à contratação de Negócios de Impacto pela Administração Pública, cabendo a ela escolher de forma estratégica quais os mecanismos que se utilizará para tanto. Importante ressaltar que, não obstante esta conclusão, o que existe atualmente ainda não é suficiente. Por conta disso, acredita-se que o Direito Administrativo tem um importante papel de evolução deste tema, fortalecendo os instrumentos já existentes, criando novos mecanismos relevantes e, também, de forma expressa, abarcando e favorecendo os Negócios de Impacto no âmbito das contratações públicas. Tudo isso trará uma maior segurança jurídica aos gestores e particulares, quando da utilização de mecanismos novos, que fogem da rotina administrativa.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Negócios de Impacto. Contratações públicas para inovação.

ABSTRACT

In 2015, Brazil signed the 2030 Agenda for Sustainable Development of the United Nations and now has quite a challenge to be met: to achieve the 17 (seventeen) Sustainable Development Goals and their 169 (one hundred and sixty-nine) targets by 2030. For this, one of the ways proposed by this work is the use of the State's purchasing power, aiming to promote the Social Entrepreneurships, whose objective is to achieve positive socio-environmental impacts. For that, the valid public procurement rules (Law nº 14.133/2021, Law nº 13.303/2016 and the Legal Framework for Startups) were analyzed, in addition to the Federal Constitution of 1988, seeking to assess whether the Brazilian legal system of public contracting provides a regulatory environment favorable to the contracting of Social Entrepreneurships by the Public Administration. With regard to methodology, this is a research classified as a legal-dogmatic methodological approach, which uses inductive reasoning. As a genre, it is an empirical research, containing a legal-descriptive investigation, which analyzes data of a primary and secondary nature. From the discussions carried out and the analysis of the legislation, it was concluded that the Brazilian legal system of public procurement provides a favorable normative environment for the contracting of Social Entrepreneurships by the Public Administration, leaving it to strategically choose which mechanisms will be used therefore. It is important to emphasize that, despite this conclusion, what currently exists is still not enough. Because of this, it is believed that Administrative Law plays an important role in the evolution of this theme, strengthening existing instruments, creating new relevant mechanisms and also, expressly, encompassing and favoring Social Entrepreneurships in the context of public procurement. All of this will bring greater legal certainty to managers and individuals when using new mechanisms, which escape the administrative routine.

Keywords: Sustainable Development Goals. Social Entrepreneurships. Public procurement for innovation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU	30
Figura 2 – Principais abordagens para Negócios de Impacto	37
Figura 3 – Concentração de Negócios de Impacto por região	45
Figura 4 – Verticais de impacto.....	46
Figura 5 – Atuação dos Negócios de Impacto no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU	47
Figura 6 – Faturamento dos Negócios de Impacto em 2019	48
Figura 7 – Os seis diferentes papéis do Estado perante os Negócios de Impacto	51
Figura 8 – Compras governamentais do Brasil por ente da federação	53
Figura 9 – Arranjo contratual básico do Contrato de Impacto Social	61
Figura 10 – Quantidade de processos de compras realizados pelo governo federal entre 2017-2020.....	103
Figura 11 – Crescimento do número de <i>startups</i> no Brasil (2016-2019).....	135
Figura 12 – Entes federativos com o maior número de <i>startups</i> cadastradas no período de 2015-2019.....	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abstartups	Associação Brasileira de <i>Startups</i>
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AL	Alagoas
art.	artigo
BA	Bahia
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIS	Contrato de Impacto Social
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DC	Diálogo competitivo
EC	Emenda Constitucional
Enimpacto	Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto
Etec	Encomenda tecnológica
ICT	Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação
inc.	inciso
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAVCA	Associação de Investimento de Capital Privado na América Latina
LC	Lei Complementar
MEEPP	Microempresa e empresa de pequeno porte
MG	Minas Gerais
MT	Mato Grosso
NI	Negócio de Impacto
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
p.ú.	parágrafo único
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Propriedade Intelectual

PIB	Produto Interno Bruto
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O GOVERNO POR CONTRATOS E A AGENDA 2030 DA ONU	17
2.1 O contrato administrativo na Administração Pública do século XXI	17
2.1.1 A contratualização administrativa	19
2.1.1.1 <i>O governo por contratos</i>	21
2.2 A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU	27
3 NEGÓCIOS DE IMPACTO	32
3.1 Conceito de Negócios de Impacto	34
3.1.1 Exemplos de Negócios de Impacto.....	38
3.2 Os Negócios de Impacto no Brasil	42
3.2.1 Panorama atual dos Negócios de Impacto no Brasil.....	44
3.2.2 Ecosistema de Negócios de Impacto	48
3.2.3 Os papéis do Estado perante os Negócios de Impacto.....	50
4 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MEIO DE FOMENTO AOS NEGÓCIOS DE IMPACTO	53
4.1 As contratações públicas brasileiras	53
4.1.1 A contratação de Negócios de Impacto pelo Estado.....	58
4.1.1.1 <i>O Contrato de Impacto Social</i>	59
4.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	66
4.2.1 Os princípios constitucionais	66
4.2.2 Competências dos entes federativos	69
4.2.3 O Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica	71
4.2.4 A Emenda Constitucional nº 86/2015 e o incentivo e fomento à inovação.....	72
4.2.4.1 <i>A Lei nº 10.973/2004 e as encomendas tecnológicas</i>	77
4.2.5 PEC da Transição e as despesas das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação.....	81
4.2.6 Conclusão parcial.....	81
4.3 A contratação de Negócios de Impacto por meio da Lei nº 14.133/2021	88
4.3.1 O desenvolvimento nacional sustentável como objetivo da licitação e a governança das contratações	89
4.3.2 A contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (MEEPPs).....	93
4.3.2.1 <i>A Lei Complementar nº 123/2006 e as contratações públicas</i>	94

4.3.2.2 O tratamento favorecido às MEEPPs na Lei nº 14.133/2021	97
4.3.3 O incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação na Lei nº 14.133/2021	99
4.3.3.1 A margem de preferência e os critérios de desempate	100
4.3.3.2 As modalidades de licitação e a criação do Diálogo Competitivo	102
4.3.3.3 A contratação direta	112
4.3.3.4 O Procedimento de Manifestação de Interesse.....	114
4.3.4 A formalização dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/2021	117
4.3.5 Conclusão parcial.....	121
4.4 A utilização da Lei nº 13.303/2016 na contratação de Negócios de Impacto pelas empresas estatais	123
4.4.1 A função social da empresa pública e da sociedade de economia mista	124
4.4.1.1 As empresas estatais e os bancos de desenvolvimento	125
4.4.2 As normas de licitação e contratos na Lei nº 13.303/2016	126
4.4.3 Conclusão parcial.....	131
4.5 A contratação de soluções inovadoras pelo Estado e o Marco Legal das Startups (LC nº 182/2021)	132
4.5.1 Dos princípios e das diretrizes fundamentais	137
4.5.2 Da contratação de soluções inovadoras pelo Estado	137
4.5.3 Conclusão parcial.....	143
4.6 O controle das contratações públicas dos Negócios de Impacto	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS	153

1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o Brasil, em conjunto com outros 192 (cento e noventa e dois) países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), assinou o documento denominado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, comprometendo-se, de forma colaborativa com as outras nações, a atingir 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas nos próximos 15 (quinze) anos (2016-2030).

Buscando equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental –, a Agenda 2030 da ONU define um plano de ação para “as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”², elevando a pobreza extrema como o maior desafio global a ser combatido e erradicado.

Nesse cenário, cabe ao Brasil a difícil tarefa de incorporar formal e materialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis e suas metas, com o intuito de se atingir o que se espera para 2030. Para tanto, “existe uma crença no mercado de que a união de inovação e tecnologia”³, por meio dos Negócios de Impacto (NIs), pode ser uma das chaves para se alcançar os resultados almejados.

No que tange aos Negócios de Impacto, não obstante a ausência de consenso conceitual, eles podem ser entendidos, de forma geral, como “empreendimentos com missão e soluções voltadas para a resolução de problemas sociais e ambientais – comprometidos em monitorar seu impacto e gerar resultado financeiro positivo e sustentável”⁴. Trata-se, então, de uma forma de negócio cujo objeto principal é gerar impactos positivos na sociedade, ao mesmo tempo em que se busca o lucro.

Conforme será mostrado no decorrer deste trabalho, no Brasil, a importância dos Negócios de Impacto já está sendo reconhecida pelo Estado. Em âmbito nacional, foi publicado pela União o Decreto Federal nº 9.977/2019, que instituiu a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto) e criou o Comitê de Investimento e Negócios de Impacto. Em âmbito subnacional, como nos Estados do Ceará, Minas Gerais,

² ONU BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.

³ PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 20. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_MapadeImpacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁴ CRUZ, Célia; QUITÉRIO, Diogo; SECRETAS, Beto. O ecossistema de fomento aos investimentos e negócios de impacto: rompendo fronteiras. In: BARKI, Edgard; COMINI, Graziella Maria; TORRES, Haroldo da Gama (orgs.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 25-26.

Distrito Federal e no Município de Carapicuíba/SP, já existem leis estaduais, locais e distritais tratando do tema e criando as próprias estratégias de investimentos e negócios de impacto.

Além disso, de acordo com levantamento elaborado pela Pipe.Social, plataforma criada em 2016 com o objetivo de mapear e fomentar estes empreendimentos no país, o ano de 2021 contabilizou 1.272 (mil duzentos e setenta e dois) negócios, aumento de 26,9% (vinte e seis inteiros e nove décimos por cento) em relação ao levantamento de 2019, que computou 1.002 (mil e dois) empreendimentos, e de 54,48% (cinquenta e quatro inteiros e quarenta e oito centésimos por cento), se comparado ao ano de 2017, que contava com 579 (quinhentos e setenta e nove) negócios informados⁵.

Nota-se, então, um mercado em crescimento, com um enorme potencial de impactar positivamente a sociedade e o meio ambiente. Contudo, para que esses empreendimentos tenham sucesso, é essencial que seja criado um ecossistema de Negócios de Impacto, com a participação de diversos atores, dentre eles o Estado que, atuando de forma transversal, poderá estimulá-los, ao atuar como regulador, investidor, fomentador e comprador.

Acerca do seu papel de comprador, destaca-se que, segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁶, no período de 2006 a 2017, o tamanho médio das contratações públicas brasileiras em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional foi de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), sendo que somente o governo federal representa 6,8% (seis inteiros e oito décimos por cento) deste total⁷, ao passo que o montante dos municípios e estados equivalem a 3,2% (três inteiros e dois décimos por cento) e 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento), respectivamente.

Nesse contexto, a partir da aquisição de bens e serviços produzidos pelos Negócios de Impacto, vê-se no poder de compra do Estado um grande aliado ao fomento desses empreendimentos. As contratações públicas, então, deixam de ser somente utilizadas como uma forma de satisfazer uma necessidade material do Estado e passam a ser um instrumento “de realização de políticas públicas e de execução de atividades estatais”⁸.

⁵ PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 26. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_MapadeImpacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁶ RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019, p. 18. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

⁷ É importante salientar que as compras realizadas pela Petrobrás ocupam expressiva parcela das aquisições do governo federal (*Ibidem*, p. 19).

⁸ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Governança por contratos e a nova contratação pública: os desafios dos contratos públicos sob a perspectiva do direito comparado. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 39.

Diante do exposto, e considerando as peculiaridades dos Negócios de Impacto, indaga-se se o ordenamento jurídico brasileiro de contratações públicas proporciona um ambiente normativo favorável à sua contratação pela Administração Pública.

Para fins desta pesquisa, serão analisadas as seguintes normas nacionais de contratações públicas: a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das empresas estatais) e a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das *Startups*), além da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que a Lei nº 8.666/1993 não será examinada, uma vez que sua revogação é iminente, inobstante a prorrogação do seu prazo de vigência para 29 de dezembro de 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023.

Ainda, destaca-se que este estudo tomará como base o entendimento de que os Negócios de Impacto devem buscar o lucro, sendo ele uma premissa fundamental para sua manutenção e existência. Diante disso, este trabalho não terá como foco a atuação do Terceiro Setor.

No tocante à metodologia, trata-se de pesquisa classificada como de vertente metodológica jurídico-dogmática, uma vez que “considera o Direito com autossuficiência metodológica e trabalha com os elementos internos ao ordenamento jurídico”⁹. O raciocínio utilizado é do tipo indutivo, partindo-se de dados particulares para constatações gerais¹⁰. Como gênero, cuida-se de uma pesquisa empírica, que “visa a compreensão de contextos e fenômenos”¹¹, contendo uma investigação do tipo jurídico-descritivo, que “ressalta características, percepções e descrições, sem se preocupar com suas raízes explicativas”¹².

Foram analisados dados de caráter primário e secundário. Dentre os de caráter primário, incluem-se a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, inclusive os dados referentes a normas que dispõem acerca de Negócios de Impacto e encomendas tecnológicas nos Estados, Municípios e Distrito Federal. Os de caráter secundário abrangem documentos jurídicos ou não, brasileiros ou estrangeiros, artigos e demais trabalhos realizados por outros autores.

Após a realização do levantamento dos dados e da revisão de literatura necessária, este trabalho foi dividido em 5 (cinco) capítulos, incluindo-se esta introdução e as considerações finais.

⁹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020, p. 65.

¹⁰ *Ibidem*, p. 71.

¹¹ *Ibidem*, p. 76.

¹² *Ibidem*, p. 84.

O segundo capítulo (“O governo por contratos e a Agenda 2030 da ONU”) discorre acerca das mudanças sofridas pela Administração Pública neste século XXI, que culminaram na constitucionalização do Direito Administrativo e na contratualização administrativa, que tem gerado o chamado “governo por contratos”. Ainda, aborda mais detalhadamente a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O terceiro capítulo (“Negócios de Impacto”) trata dos Negócios de Impacto, apresentando as discussões acerca de seu conceito e nomenclatura, alguns exemplos, o seu panorama atual no Brasil, além do ecossistema necessário ao seu funcionamento e os papéis que o Estado poderá assumir frente a esses empreendimentos.

O quarto capítulo (“As contratações públicas como meio de fomento aos Negócios de Impacto”) realiza a análise das normas nacionais de contratações públicas, visando-se verificar se o ordenamento jurídico brasileiro proporciona um ambiente normativo favorável à sua contratação pela Administração Pública.

2 O GOVERNO POR CONTRATOS E A AGENDA 2030 DA ONU

2.1 O contrato administrativo na Administração Pública do século XXI

O Estado contemporâneo é resultado de profundas mudanças ocorridas em suas bases estruturais, ao longo do tempo. Esse “Estado transformado implica, necessariamente, em transformações na Administração Pública, até porque em boa medida as razões das mudanças são encontradas no plano administrativo”¹³.

Assim, se com as revoluções liberais ocorridas no século XVIII consagrou-se o Estado de Direito, que atuava por intermédio de uma Administração Pública centralizadora, utilizando-se de meios autoritários para se atingir a concretização da famigerada “liberdade, igualdade e fraternidade”, no início do século XX, essa realidade começara a mudar¹⁴.

Isso, porque, com o advento da Constituição mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 e, de forma mais determinante, com o fim da Segunda Guerra Mundial, nasce o Estado de Direito democrático e social, que passa a ser “conformador da ordem social e econômica, em busca da justiça social”¹⁵. Afinal, o conflito foi responsável por uma grave devastação, material e moral, que gerou um desmantelamento do quadro social e econômico mundial.

Além disso, dentro desse contexto, ocorreu o chamado fenômeno da “constitucionalização do direito administrativo”¹⁶, incidindo-se na definição dos contornos da atividade administrativa uma decisiva influência do princípio democrático e do sistema dos direitos fundamentais, nos moldes da Constituição¹⁷. A partir disso, passou-se a exigir que a atuação do Estado fosse regida pelos princípios e regras constitucionalmente previstos, reconhecendo-se que “toda a legislação infraconstitucional tem que ser interpretada e aplicada à luz da Constituição, que deve tornar-se uma verdadeira bússola, a guiar o intérprete no

¹³ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 208. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 18 jan. 2023.

¹⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e organização do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 38.

¹⁵ *Ibidem*, p. 69-70.

¹⁶ Segundo Binenbojm, no passado, a Constituição não era considerada como um norma jurídica autêntica, mas tão somente como “uma proclamação retórica de valores e diretrizes políticas”. Desta forma, os dispositivos constitucionais não podiam ser diretamente aplicados pelos intérpretes do Direito, sendo considerados uma mera inspiração ao legislador. Porém, em virtude de uma série de fatores, em especial a crise do Estado social, a Constituição passou a ocupar um papel de destaque no sistema normativo. Agora, ela possui supremacia formal e material em relação às demais normas, devendo “irradiar-se por todo o ordenamento, fecundando-o com sua axiologia transformadora” (BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 61-62).

¹⁷ *Ibidem*, p. 71.

equacionamento de qualquer questão jurídica”¹⁸. Deixa a lei, então, de ser o único fundamento da Administração Pública, substituindo a noção de “legalidade” por “juridicidade administrativa”¹⁹.

Os direitos fundamentais, então, ganharam protagonismo e a sociedade passou a demandar a sua concretização direta pela Administração Pública.

Ocorre que, segundo Bitencourt Neto²⁰, desde a sua consolidação, o Estado de Direito democrático e social já viveu a sua primeira fase, “um inicial modelo de Estado prestador e sua Administração constitutiva”, passando para o Estado de Garantia, “subsequente modelo de Estado regulador e de Administração infraestrutural”²¹. Agora, ao invés do Estado prestador de serviços públicos, predomina um movimento inverso, “no sentido de transferir para o setor privado entes estatais ou setores absorvidos pelo Estado”²², que passa a “assumir a regulação de tais atividades, para conformá-las a obrigações típicas de Direito Administrativo”²³, criando uma nova dinâmica econômica.

Para a concretização de tais mudanças, tem sido necessário que os velhos dogmas do Direito Administrativo sejam repensados, o que tem impactado na configuração da Administração Pública do século XXI²⁴. Dentre os seus principais traços, destaca-se uma atuação mais voltada ao atingimento dos direitos fundamentais, em decorrência da constitucionalização do Direito Administrativo e, também, uma nova visão acerca do contrato administrativo, que passa a ocupar uma posição central no desempenho da atividade estatal.

¹⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 65.

¹⁹ *Ibidem*, p. 70.

²⁰ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica**: Direito Administrativo e organização do século XXI. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 111.

²¹ “É claro que falar em tais modelos significa optar por uma generalização, sempre redutora da realidade. Ainda hoje verificamos exemplos da Administração prestadora ou constitutiva, mais própria de uma primeira fase do Estado de Direito democrático e social, seja em uma mesma sociedade, seja em sociedades em distintos estágios de desenvolvimento. Mas tal generalização é útil, nesta oportunidade, para destacar as características novas que se manifestam no Direito Administrativo contemporâneo, decorrentes de um novo modo (...) de atuar da Administração (...)” (*Ibidem*, p. 111).

²² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 85.

²³ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica**: Direito Administrativo e organização do século XXI. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 117.

²⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 209. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 18 jan. 2023.

2.1.1 A contratualização administrativa

Segundo Maria João Estorninho²⁵, no século XIX, o contrato administrativo desempenhava o tradicional papel de instrumento “através do qual o particular colaborava com a Administração, fornecendo-lhe os bens e serviços que ela necessitava ou ajudando-a a desempenhar as suas funções de Administração-prestadora”. Assim, quando a atuação do Estado era voltada para a atividade administrativa propriamente dita, ele se utilizava de meios autoritários e unilaterais, como regulamentos, autorizações, concessões, dentre outros.

Nessa época, a base do Direito Administrativo era a ideia de “desigualdade dos sujeitos de direito e na atribuição ao ente administrativo de poderes de autoridade sobre o particular”, pairando sobre o Poder Público um ar de desconfiança, que justificava o anseio generalizado de que a sua intervenção sobre a esfera privada deveria ser reduzida ao mínimo possível²⁶. “O melhor sistema jurídico era assim aquele que visasse limitar a actuação da Administração e sobre ela exercesse controlo apertado”²⁷.

Porém, de acordo com Eurico Bitencourt Neto²⁸, a já mencionada mudança de paradigma de Estado liberal para social ensejou, por consequência, uma nova forma de atuar por parte da Administração, de agressiva para prestadora. Com isso, o cidadão passou a exigir expressamente a intervenção do Poder Público, que deveria desempenhar um número ainda maior de tarefas, estando o Direito Administrativo defasado em face das novas demandas da sociedade²⁹. Assim, “veio a constatação de que o Estado, sozinho, não era capaz de dar conta das tarefas até então absorvidas e de que a atuação fundada no ato administrativo não comportava a integralidade do fenômeno administrativo”³⁰.

Além disso, se antes o nível cultural da população era extremamente baixo, o que permitia uma maior atuação autoritária por parte do Estado, com a chegada do século XX, ela passou a agir quando havia o convencimento, sendo mais fácil governar quando há concordância por parte dos envolvidos.

²⁵ ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 59.

²⁶ *Ibidem*, p. 59-60.

²⁷ *Ibidem*, p. 60.

²⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e organização do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 139.

²⁹ ESTORNINHO, *op. cit.*, p. 60.

³⁰ VIANA, Camila Rocha Cunha. **Administração Pública Contratual: O contrato como instrumento de efetivação de políticas públicas de infraestrutura**. 2017. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 27.

Nesse contexto, “a Administração aprendeu que é preferível ter o particular como participante (quase co-autor) do que como mero destinatário ou subordinado. Isto vai, aliás, de encontro às preferências do administrado que hoje pretende ser ouvido e participar nas decisões administrativas”³¹.

Para que tais transformações sejam concretizadas, Eurico Bitencourt Neto³² afirma que é necessário que haja uma “renovação do instrumental de atuação administrativa. Assim, o ato administrativo perde a condição de meio exclusivo de manifestação”, afinal, ele não mais atenderia “as necessidades de flexibilidade e eficácia que se impõem sobre a Administração encarregada de realizar um leque amplo de direitos, interesses e necessidades públicas”³³, ganhando espaço as formas contratuais e passando os particulares a assumirem uma posição de colaboradores do Estado³⁴. Segundo Victor Schirato, “o contrato passa a ser não apenas um meio de interação comercial entre Estado e iniciativa privada, mas meio de realização de funções públicas e satisfação do interesse pela via consensual”³⁵.

Importante destacar, contudo, que isso não significa o fim do ato administrativo. O que há, na verdade, é a “perda de centralidade do ato administrativo e a valorização do contrato como novo *modus operandi* do Poder Público para a consecução de suas finalidades”³⁶. Para Pedro Gonçalves, nos momentos em que o consenso não é atingido, deverá a Administração “estar em condições de impor o direito da situação concreta”, fazendo valer o princípio da prevalência do interesse público³⁷. Não se pode dizer, então, que a Administração tradicional é despicienda, “dependendo dos interesses a tutelar, nem as supostas vantagens de uma atuação privada superam, em casos como os que estejam em jogo direitos fundamentais (...), as necessárias vinculações públicas que, muitas vezes, só uma atuação direta da Administração pode assegurar”³⁸.

Tem-se, portanto, que o Poder Público busca substituir seu formato de atuação unilateral, autoritário e impositivo por “acordos e contratos, típicos de uma Administração consensual”³⁹.

³¹ ESTORNINHO, *op. cit.*, p. 60.

³² BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e organização do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 140.

³³ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 55.

³⁴ *Ibidem*, p. 140.

³⁵ SCHIRATO apud VIANA, *op. cit.*, p. 24-25.

³⁶ VIANA, *op. cit.*, p. 25.

³⁷ GONÇALVES, Pedro Costa. **O Contrato Administrativo (Uma instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 25.

³⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e organização do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 143.

³⁹ *Ibidem*, p. 140.

A ação pública passa a ser, por consequência, uma harmonização de interesses e conciliação de estratégias dos mais diversos atores, sejam eles públicos ou privados, tornando-se o contrato administrativo um dos meios jurídicos disponíveis para instrumentalizar essa cooperação⁴⁰.

José Manuel Sérvulo Correia⁴¹ afirma que é crescente a utilização do contrato administrativo como conformador de relações jurídico-administrativas, sendo ele um “instrumento de democratização da Administração”, trazendo maior “aceitação daquilo que, de outro modo, teria lugar através de uma imposição administrativa unilateral”.

Há, então, neste cenário, a superação da visão autoritária que vigorava no século XIX, que pregava “a existência de um interesse público unívoco, superior e autônomo em relação ao interesse particular, afastando a composição e a ponderação entre tais interesses”⁴². Nesse ponto, Patrícia Baptista afirma que os interesses privados sempre foram alvo de desconfiança por parte do Direito Administrativo, que operava por meio da crença da existência de um interesse público absolutamente puro, cabendo a si impedir qualquer possibilidade de contaminação por parte dos particulares subordinados. “Não raro, por isso, eram tais interesses qualificados indiscriminadamente, de forma pejorativa, como interesses corporativos ou categorizados”⁴³.

Agora, com o fenômeno da contratualização, constrói-se um Direito Administrativo “como um campo do direito fundamentalmente instrumental para a consecução das pautas que a sociedade define na carta constitucional”, introduzindo-se “no setor público a ideia de que a realização do interesse público pode ser viabilizada por meio de parcerias com a iniciativa privada”⁴⁴, o que tem ocasionado o chamado “governo por contratos”.

2.1.1.1 O governo por contratos

Maria Paula Dallari Bucci⁴⁵ afirma que “o governo é o motor do aparelho do Estado”, é o “nicho da política do Estado”, sendo as decisões políticas essencialmente “manifestações de poder”. O que se espera do governo é que ele gere poder social, através da canalização de demandas da sociedade e do alcance de formas de organização que, “a partir da identificação de pontos de consenso entre os interesses em disputa, logrem evoluir para iniciativas concretas

⁴⁰ VIANA, *op. cit.*, p. 24.

⁴¹ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, jan./mar. 2016, p. 60. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42/517>. Acesso em: 18 jan. 2023.

⁴² VIANA, *op. cit.*, p. 26.

⁴³ BAPTISTA apud VIANA, *op. cit.*, p. 26-27.

⁴⁴ VIANA, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 59.

mais complexas de solução dos problemas em pauta”⁴⁶. Também, que ele identifique pontos de dissenso, criando um ambiente mediador do diálogo social, “por meio do qual se ajustem expectativas e se componham as diferentes alternativas, reduzindo-se em parte as frustrações em relação às demais não atendidas”⁴⁷.

Segundo Camila Viana⁴⁸, a atuação do governo, quando ordenada e planejada, traduz-se na elaboração e implementação de políticas públicas, entendidas como os programas de ação estatal que buscam conferir eficácia e efetividade aos direitos assegurados pela Constituição. Nesse cenário, enxerga-se no contrato administrativo um instrumento hábil a ser utilizado para se proceder a materialização de uma política pública⁴⁹.

Contudo, para Thiago Lima Breus⁵⁰, não se trata de um instrumento meramente acessório, adicional ou suplementar, mas, possivelmente, “o principal instrumento de concretização das políticas estatais”, trazendo este fenômeno a caracterização de um Estado como garantia. A Administração prestadora, então, assume o papel de “contratante de prestadores de serviços e gestora destes contratos”⁵¹, competindo a ela “garantir” o alcance do interesse público e dos direitos constitucionalmente previstos, ao passo que os particulares passam a ocupar uma posição relevante na realização de interesses, direitos e necessidades públicas⁵².

Para Egon Bockmann Moreira⁵³, os contratos administrativos não são apenas as formas pelas quais as necessidades públicas são satisfeitas, uma vez que colocam à disposição do Estado uma técnica de “definição e implementação de políticas públicas”. Ou seja, é possível se “governar por meio de contratos”, e, por meio deles, fixar as prioridades de governo e determinar a alocação dos recursos públicos. “São os contratos que, influenciados por considerações de ordem técnica, alocam explicitamente recursos e implicitamente valores”.

Neste sentido, Maria Tereza Fonseca Dias reconhece “a ascensão do contrato como instrumento de realização de políticas públicas e de execução de atividades estatais”, deixando

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 76.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁸ VIANA, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁰ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 43.

⁵¹ *Ibidem*, p. 58.

⁵² *Ibidem*, p. 59-61.

⁵³ MOREIRA, Egon Bockmann. Prefácio. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

a contratação pública de ser somente “utilizada como instrumento de aquisições do estado”, saindo “da periferia logística das ações do governo para a arena da formulação de políticas”⁵⁴.

Tomando-se por base esse contexto, tem-se utilizado a expressão “governo por contratos” (*Government by contracts*), que, de forma extensa, é definido por Peter Vincent-Jones como “uma ampla gama de arranjos contratuais envolvendo órgãos públicos, para além das licitações públicas”⁵⁵ (tradução nossa), tais como as parcerias público-privadas, a terceirização, acordos entre o Poder Público e os particulares.

Thiago Lima Breus⁵⁶ afirma que a expressão “governo por contratos” apresenta diversos sentidos, sendo considerado um conjunto de arranjos institucionais que:

- i) podem ocorrer entre entidades públicas exclusivamente, permitindo, *v.g.*, a descentralização e/ou delegação interna de funções e/ou tarefas estatais e
- ii) podem articular mecanismos de cooperação entre pessoas públicas e privadas, seja por meio de contratos tradicionais de fornecimento de bens e de contratação de mão-de-obra, seja através de sistemas complexos de prestação de serviços públicos por pessoas privadas, como as múltiplas formas de concessão de serviços e/ou obras públicas e permissões.

Importante destacar que Maria Tereza Fonseca Dias opta por utilizar a terminologia da “governança” para abordar o “governo por contratos”, uma vez que entende se tratar de “perspectiva mais vocacionada para o modo de uso da autoridade política, a partir da reformulação das relações entre o estado e a sociedade e dos objetivos operacionais do estado”, citando a eficiência da máquina administrativa, novas formas de gestão pública, regulação, controle e participação.

Destarte, pode-se afirmar que a atual conjuntura do Direito Administrativo é aquela na qual compete ao Estado servir aos cidadãos, utilizando-se dos serviços públicos *lato sensu* como instrumentos para a concretização dos direitos constitucionais, serviços esses caracterizados como uma obrigação estatal, e não uma prerrogativa⁵⁷. “Portanto, o contrato é uma forma legítima de realização do interesse público, ou seja, o consenso revela-se como um instrumento eficaz para a realização do interesse público”⁵⁸.

⁵⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Governança por contratos e a nova contratação pública: os desafios dos contratos públicos sob a perspectiva do direito comparado. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 39.

⁵⁵ “The general term ‘government by contract’ is currently used to describe a wide range of contractual arrangement involving public bodies in addition to public procurement” (COOPER, Phillip J. **Governing by Contract: challenges and opportunities for public managers**. Washington, CQPress, 2003).

⁵⁶ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 51.

⁵⁷ VIANA, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 29.

Entretanto, de acordo com Camila Viana, para que o contrato seja uma forma eficaz de efetivação de políticas públicas, faz-se necessário o cumprimento de quatro condições: instituições, processo administrativo, interação público-privado e controle social⁵⁹.

No que tange ao primeiro aspecto (instituições), parte-se da premissa de que as instituições efetivamente importam (*institutions matter*), ou seja, o desenvolvimento de políticas contratuais depende da “existência de instituições dialógicas, com competências bem delimitadas e capacidades técnicas para elaborar a modelagem contratual e conduzir a sua execução”⁶⁰. Elas devem, então, ter a capacidade de fomento e assimilação do aprendizado coletivo na estruturação dos projetos já realizados, acumulando experiências para programas futuros⁶¹. “A clareza na distribuição de competências e segregação de tarefas é fundamental no processo de fixação das variáveis da política pública em construção”⁶².

Acerca da segunda condição, a autora expressa a imprescindibilidade da “processualização” na formulação de políticas públicas. Isso, porque o processo administrativo mostra-se como um meio de se democratizar e legitimar as escolhas da Administração, possibilitando que a política pública a ser implementada expresse a ponderação dos mais diversos interesses sociais, demonstrando a razoabilidade da solução escolhida dentre todas as opções possíveis. “Nessa perspectiva, o processo é uma categoria propícia ao aprendizado institucional”⁶³.

O terceiro aspecto é a interação público-privado, que exige um contínuo processo de aprendizado coletivo⁶⁴. De um lado, tem-se o parceiro privado, que deixa de ser um simples executor de comandos estatais para assumir o papel de “colaborador ativo no sucesso da política pública”, atuando em observância às diretrizes constantes no instrumento contratual que também ajuda a construir⁶⁵. De outro lado, há o agente público, que, ao mesmo tempo, “tem o dever de fazer refletir adequadamente a política pública na modelagem contratual, após a realização de processo administrativo de ponderação dos diversos interesses envolvidos”, e de guiar o implemento do objeto contratual em conformidade com a política pública previamente estabelecida⁶⁶. Ainda, a sociedade deixa de ser simplesmente a beneficiária da política pública e se transforma em mais um polo de interesse, passando o ajuste, que antes era uma relação

⁵⁹ VIANA, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 53-54.

⁶¹ *Ibidem*, p. 54.

⁶² *Ibidem*, p. 54.

⁶³ *Ibidem*, p. 57.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 58.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 58.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 59.

bilateral, a ser plurilateral, “em que ao menos três polos – setor privado, Administração e usuários/beneficiários – detêm direitos e obrigações na relação contratual”⁶⁷.

Por fim, a última condição para que o contrato seja uma forma eficaz de efetivação de políticas públicas é o controle social, ou seja, uma efetiva prestação de contas, submetendo as decisões tomadas ao escrutínio social⁶⁸.

Para além desses quatro aspectos elencados, salienta-se a imprescindibilidade de realização de uma gestão de instrumentos contratuais, que surge como uma nova tarefa administrativa dentro deste contexto de “governo por contratos”. É necessário que os entes contratantes, tanto no nível administrativo quanto operacional, criem “uma cultura administrativa adequada à composição dos interesses e conflitos inerentes ao relacionamento entre as espacialidades pública e privada”⁶⁹. Para isso, podem se utilizar de meio de acompanhamentos de contratos, implementação de sistemas de *accountability* e transparência, além do aprimoramento dos processos de pré-contratação e de negociação contratual⁷⁰.

Percebe-se, então, que a ideia de um “governo por contratos” atrai uma maior interação e compartilhamento de tarefas entre o Poder Público e a sociedade. Isso não significa, porém, que há uma diminuição do papel do Estado: em verdade, o que a Administração pretende é protagonizar, de forma mais ambiciosa, um envolvimento no espaço social, “assumindo um dever institucional de assegurar ou de garantir determinados resultados e certas finalidades coletiva e sociais, mesmo quando a produção das utilidades que os realizem estejam sob o intento e/ou nas mãos de particulares”⁷¹.

O contrato público, então, aflora-se como um mecanismo de regulamentação das relações de colaboração entre as entidades privadas e a Administração Pública, funcionando como um instrumento que não só produza os resultados diretamente, mas que, também, garanta que esses resultados serão efetivamente atingidos⁷². Ainda, considerando que os contratos possuem um prazo de vigência definido, “a contratualização de políticas públicas viabiliza a sua implementação no longo prazo, vinculando as gerações futuras à continuidade de um programa estatal”, que se perpetua por diversos mandatos governamentais, e possibilita a “obtenção de resultados consistentes” em um futuro mais distante⁷³.

⁶⁷ VIANA, *op. cit.*, p. 59.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 64.

⁶⁹ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2020, p. 49.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 49.

⁷¹ *Ibidem*, p. 62.

⁷² *Ibidem*, p. 62.

⁷³ VIANA, *op. cit.*, p. 52.

Entretanto, Eurico Bitencourt Neto⁷⁴ sinaliza que, não obstante as vantagens trazidas pela implementação de uma Administração contratual nas últimas décadas, “não se pode perder o senso crítico quanto a essa opção, quando os fins visados pelo Estado requerem sujeição acrescida a vinculações jurídico-públicas, especialmente abertura ao controle democrático”. Deve-se, então, ponderar-se, dentro do caso concreto, optando o gestor público pela forma de atuar que melhor se amolda àquela situação.

Ademais, elencando os desafios presentes na implementação de um “governo por contratos”, dentro de uma perspectiva comparada, Maria Tereza Fonseca Dias afirma que há uma grande dificuldade de se ajustar as novas práticas e modelagens contratuais às categorias já existentes. Isso tem revelado um “descompasso entre a legislação que tem sido editada em diversos países e as experiências práticas na matéria”⁷⁵.

No que tange ao contexto brasileiro, apesar de o tema ainda não possuir a mesma relevância contida na literatura estrangeira, não há dúvidas que esta forma de governar tem ganhando espaço no ordenamento jurídico pátrio⁷⁶. Em âmbito constitucional, a Constituição de 1988 fez multiplicar as espécies de acordos e contratos e a dinâmica tanto das relações interadministrativas quanto das relações entre os entes públicos e a sociedade⁷⁷. A título de exemplo, cita-se o art. 23, p.ú.⁷⁸; o § 8º do art. 37⁷⁹; art. 219-A⁸⁰ e o art. 241⁸¹.

⁷⁴ BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica**: Direito Administrativo e organização do século XXI. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017, p. 143.

⁷⁵ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Governança por contratos e a nova contratação pública: os desafios dos contratos públicos sob a perspectiva do direito comparado. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 32.

⁷⁶ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2020, p. 70.

⁷⁷ MARRARA, Thiago. As cláusulas exorbitantes diante da contratualização administrativa. **Gen Jurídico**, 18 de jul. de 2017. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/07/18/as-clausulas-exorbitantes-diante-da-contratualizacao-administrativa/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

⁷⁸ “Art. 23 (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.).

⁷⁹ “Art. 37 (...) § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.).

⁸⁰ “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.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.).

⁸¹ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

No cenário infraconstitucional, nota-se que a gama de instrumentos contratuais vem crescendo a partir da edição da Lei nº 8.666/1993, que serviu de base para os demais arranjos. Tem-se a promulgação da Lei nº 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos) e da Lei nº 11.079/2004, que instituiu as Parcerias Público-Privadas (PPP). Também, a Lei Federal nº 11.107/2005, que estabelece o regime jurídico dos consórcios públicos e disciplina o regime de cooperação entre entes públicos. Ainda, a legislação voltada às parcerias entre o Terceiro Setor e a Administração Pública. Em especial, destaca-se a Lei nº 14.133/2021 que, ao substituir a Lei nº 8.666/1993, traz um grande enfoque ao desenvolvimento nacional sustentável, ao planejamento e governança das contratações, conforme será visto no decorrer deste trabalho.

Ante a esse contexto, Thiago Lima Breus afirma que “é por meio da contratação pública e, por conseguinte, lançando mão dos esforços e potenciais privados, que o Estado passa a ter condições, de fato, de alcançar os fins delineados a ele pela Constituição”⁸² e também, por que não, cumprir os 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

2.2 A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Em setembro do ano 2000, durante a 55^a (quincuagésima quinta) sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, apelidada de “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, os representantes de 191 (cento e noventa e um) países assinaram a Resolução nº 55/2. Com esse ato, comprometeram-se publicamente a alcançar os 8 (oito) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁸³, ou seja, grandes metas globais para o período entre 2000 e 2015, visando o progresso mundial durante o processo de globalização, “uma vez que,

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988).

⁸² BREUS, Thiago Lima. **O governo por contrato (s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015, p. 21.

⁸³ ODM 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome; ODM 2: Universalizar a educação primária; ODM 3: Promover a desigualdade de gênero e a autonomia das mulheres; ODM 4: Reduzir a mortalidade na infância; ODM 5: Melhorar a saúde materna; ODM 6: Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; ODM 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental; ODM 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3205>. Acesso em: 24 jan. 2023).

embora fosse reconhecido que esta oferecesse grandes oportunidades, seus benefícios eram compartilhados de maneira desigual pelas nações”⁸⁴.

No Brasil, a adesão à Resolução nº 55/2 resultou no Decreto de 31 de outubro de 2003, que instituiu Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, elaborado em conjunto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, a implementação dessas metas garantiu avanços sociais expressivos, alcançando e, muitas vezes, superando aquelas pactuadas⁸⁵.

A título de exemplo⁸⁶, cita-se a redução à metade da fome e da pobreza extrema em 2002 e a diminuição de 25% (vinte e cinco por cento) de pobres em 2008. Ainda, destaca-se que a taxa de mortalidade infantil (menores de um ano) diminuiu mais de 50% (cinquenta por cento) em 2010, ultrapassando a meta prevista para 2015. No tocante à igualdade entre gêneros, entre 2003 e 2011, a população feminina economicamente ativa cresceu 17,3% (dezessete inteiros e três décimos por cento), ao passo que o rendimento real médio das mulheres aumentou 24,9% (vinte e quatro inteiros e nove décimos por cento) e sua remuneração média “passou a corresponder a 72,3% da masculina, em 2011, situação menos desigual que em 2003, quando esta proporção equivalia a 70,8%”.

Ainda, o Governo Federal lançou, no ano de 2005, o Prêmio ODM, objetivando “reconhecer e incentivar práticas sociais e ambientais desenvolvidas ao redor do País”, tendo premiado 117 (cento e dezessete) práticas, divulgadas como referências⁸⁷.

Já em 2012, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no Rio de Janeiro, que “lançava as bases para que os países-membros da ONU construíssem, coletivamente e a partir da experiência exitosa dos ODM, um novo

⁸⁴ ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 71, n. 1, jan./mar. 2019, p. 33. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2023.

⁸⁵ IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3205>. Acesso em: 24 jan. 2023, p. 6.

⁸⁶ O BRASIL e os ODM. **ODM Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em: 24 jan. 2023.

⁸⁷ OS RESULTADOS do Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. **Ipea Desafios do desenvolvimento**, ano 13, 87 ed., 17 de jun. de 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3263&catid=. Acesso em: 24 jan. 2023.

conjunto de objetivos e metas voltadas para o desenvolvimento sustentável, que passariam a vigorar no período pós-2015”⁸⁸.

Após alguns anos de negociações, em setembro de 2015, os representantes de 193 (cento e noventa e três) países aderiram ao documento denominado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Esta Agenda pode ser definida como um “plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”, que tem como intuito “fortalecer a paz universal com mais liberdade”, e que reconhece que “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”⁸⁹.

Para tanto, todos os países e interessados atuarão “em parceria colaborativa”, para atingir 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 (cento e sessenta e nove) metas nos próximos 15 (quinze) anos (2016-2030), comprometendo-se “que ninguém seja deixado para trás”⁹⁰. De acordo com o documento, os ODS surgem a partir do legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, buscando concluir o que eles não conseguiram alcançar, sendo “integrados e indivisíveis”, e equilibrando “as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental”.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são, então, os seguintes⁹¹:

⁸⁸ ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 71, n. 1, jan./mar. 2019, p. 35. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2023.

⁸⁹ ONU BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023, p. 1.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 1.

⁹¹ As 169 (cento e sessenta e nove) metas estão contidas no documento oficial, disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU



Fonte: A AGENDA 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), c2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/embaxadores-da-juventude/conheamais/a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentvel.html>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Como se pode perceber, grande parte dos objetivos supracitados já consta na Constituição de 1988 como obrigação a ser atingida pelo Estado Brasileiro. Por exemplo, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade justa, livre e solidária estão previstas de forma expressa nos incs. I e III do art. 3º, que constitui os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Já os arts. 5º e 6º trazem um rol de direitos individuais e sociais, dos quais se incluem a isonomia entre os gêneros, a saúde, a educação, o trabalho. Também, o art. 225 determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, como bem de uso comum do povo, deve ser preservado.

A diferença, contudo, reside no fato de que a Agenda 2030 inclui metas concretas que deverão ser implementadas pelos países, visando o cumprimento do compromisso firmado perante a ONU.

Diante disso, com o intuito de proceder a implementação dos ODS no Brasil, foi editado o Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo essa norma, contudo, revogada pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Foi, então, expedido o Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019, que estabeleceu como sendo da competência da Secretaria Especial de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República a implementação da Agenda 2030 no

Brasil⁹². Todavia, a norma foi revogada pelo Decreto nº 10.591/2020, não havendo, atualmente, um órgão responsável por essa iniciativa.

Por conta dessa situação, em abril de 2021, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 1.308/21 na Câmara dos Deputados, que institui a Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e estabelece que o Poder Público deverá adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas respectivas metas na elaboração de planos, programas e políticas públicas⁹³. Atualmente, o PL encontra-se em tramitação, aguardando designação de Relator na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados⁹⁴.

Tem-se, então, que o Brasil já está, há mais de 20 (vinte) anos, empenhado em erradicar a pobreza e atingir resultados positivos relacionados ao desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões (econômica, social e ambiental). O maior desafio que atualmente se visualiza é incorporar formal e materialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis e suas metas no país, visando-se atingir tudo o que se almeja em 2030. Entretanto, isso “requer um esforço coordenado não apenas ao nível das esferas governamentais, mas também da iniciativa privada, das ONGs e de toda a sociedade brasileira”⁹⁵.

Nesse contexto, “existe uma crença no mercado de que a união de inovação e tecnologia”⁹⁶, por meio dos Negócios de Impacto, pode ser uma das chaves para se alcançar os resultados pretendidos pela Agenda 2030.

⁹² “Art. 15. À Secretaria Especial de Articulação Social compete: (...) VI - assistir o Ministro de Estado nos temas relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; VII - articular, no âmbito do Governo federal, em conjunto com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos, com os entes federativos, as ações de internalização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas; e VIII - solicitar e consolidar as informações sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável prestadas pelos órgãos governamentais.” (BRASIL. **Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9980.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.).

⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.308, de 08 de abril de 2021**. Institui a Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277431>. Acesso em: 24 jan. 2023.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ ROMA, *op. cit.*, p. 39.

⁹⁶ PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 20. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_Mapa_de_Impacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

3 NEGÓCIOS DE IMPACTO

Como já demonstrado no capítulo anterior, os impactos da Segunda Guerra Mundial escancararam a necessidade de alcance da justiça social e ocasionaram um maior protagonismo dos direitos fundamentais, que passaram a ser demandados diretamente ao Estado pela sociedade. A humanidade embarcou, então, “no que é indiscutivelmente o maior e mais concentrado esforço de toda a história, em termos de tempo, recursos e intelecto, para erradicar a pobreza” (tradução nossa)⁹⁷.

Diante disso, nasceram diversos movimentos que, pautados no desejo de reconstruir as bases do capitalismo que vigorava, buscavam “maneiras inovadoras de se fazer negócios”, capazes de aliar o alcance do lucro com impacto social, inserindo-se “valores social e ambiental nas estratégias das organizações”, em um contexto de evolução dos temas de “responsabilidade social” e “sustentabilidade”⁹⁸.

Ao mesmo tempo, os negócios convencionais começaram a vislumbrar na população menos privilegiada um imenso potencial de mercado⁹⁹. Explorando mais esse tema, Prahalad e Hart apresentaram o conceito de “base da pirâmide”, para se referir àqueles indivíduos que se encontram no nível mais baixo da pirâmide econômica mundial.

Para os autores, “a fonte real da promessa de mercado não são os poucos ricos ou mesmo os consumidores emergentes de classe média: são os bilhões de aspirantes pobres que estão se juntando à economia de mercado pela primeira vez”¹⁰⁰ (tradução nossa). Ademais, investir na base da pirâmide significaria auxiliar diversas pessoas que vivem na pobreza, evitando o caos social, político, econômico e ambiental¹⁰¹. As empresas seriam “forçadas a mudar seu entendimento acerca de economia de escala, de um ideal de ‘quanto maior melhor’ para um

⁹⁷ “At the end of World War II, humanity embarked on what is arguably the greatest, most concerted effort ever in terms of time, treasure and intellect to eradicate poverty” (CHU, Michael. Commercial returns and social value: the case of microfinance. In: **Conference on Global Poverty: business solutions and approaches**, Harvard Business School, 2005. Disponível em: <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-commercial-returns-and-social-values-the-case-of-microfinance-paper-2005.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.).

⁹⁸ BARKI, Edgard; RODRIGUES, Juliana; COMINI, Graziella Maria. Negócios de Impacto: um conceito em construção. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 477-504, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/1980>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁹⁹ CHU, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰⁰ “The real source of market promise is not the wealthy few in the developing world, or even the emerging middle - income consumers: It is the billions of aspiring poor who are joining the market economy for the first time” (PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao; HART, Stuart L. The fortune at the bottom of the pyramid. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 1, n. 2, jul./dez. 2008, p. 2. Disponível em: <https://www.strategy-business.com/article/11518>. Acesso em: 12 jan. 2023.).

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 3.

ideal de operações de pequena escala altamente distribuídas vinculadas às capacidades de escala mundial”¹⁰² (tradução nossa).

Surgem, então, diversas abordagens que objetivavam fomentar mudanças no papel das organizações, para que elas passassem, de forma gradativa, a “exercer papel de protagonistas das mudanças e da construção do futuro da sociedade e da humanidade, frente aos desafios e aos impactos econômicos, sociais e ambientais sofridos”¹⁰³.

De acordo com Barki, Rodrigues e Comini¹⁰⁴,

Até a década de 1950, como a visão estava centrada na filantropia corporativa e na caridade, o assunto também era tratado no âmbito do empresário, ou seja, a responsabilidade social dos “homens” de negócios. Posteriormente começam a surgir definições como o conceito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), com foco na compensação de externalidades da empresa e nas práticas e ações voltadas à gestão dos impactos empresariais (Aguinis & Glavas, 2012; Dahlsrud, 2008). Nessa mesma linha, emerge a definição de Performance Social Corporativa (CSP), que enfatiza os resultados da atuação da organização (Bakker *et al.*, 2005; Griffin, 2000; Wood, 2010), para reduzir os danos e maximizar os resultados positivos da operação (Van Beurden & Gössling, 2008; Wood Jr., 2010).

Ainda, afirmam que o termo “sustentabilidade” também ganhou novos contornos. Se antes era vinculado tão somente à preservação do meio ambiente, passou a ter um perfil mais complexo, com uma abordagem interdisciplinar e sistêmica, configurando-se como “o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações”¹⁰⁵.

Todavia, tais ações passaram a sofrer críticas por aqueles que buscavam inserir o valor social na estratégia corporativa, em razão, dentre outras, de táticas empresariais utilizadas, que envolviam “fazer figurar uma imagem positiva perante os públicos, porém, sem a consistências de atuação nas questões sociais”¹⁰⁶.

Diante disso, iniciou-se um movimento visando incorporar o valor socioambiental “como parte central da estratégia empresarial”, objetivando, em um primeiro momento, alcançar uma nova forma de se fazer negócios, sem que houvesse necessidade de surgimento de novos modelos organizacionais¹⁰⁷.

¹⁰² “Companies will be forced to transform their understanding of scale, from a “bigger is better” ideal to an ideal of highly distributed small - scale operations married to world - scale capabilities” (PRAHALAD; HART, *op. cit.*, p. 3).

¹⁰³ BARKI; RODRIGUES; COMINI, *op. cit.*, p. 482-483.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 482-483.

¹⁰⁵ ELKINGTON, 2001 apud BARKI; RODRIGUES; COMINI, *op. cit.*, p. 484.

¹⁰⁶ BARKI; RODRIGUES; COMINI, *op. cit.*, p. 484.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 484.

Porém, com o tempo, novos tipos de organizações que, desde seu advento, já tinham como objetivo principal a criação de valor social, começaram a despontar, passando isso a ser a base de sua existência e não mais apenas uma de suas dimensões¹⁰⁸. Nasceu, então, o conceito de “organizações híbridas”, que buscam mesclar “diferentes lógicas institucionais, misturando características do Estado, do mercado e da sociedade civil”¹⁰⁹.

Como exemplos deste movimento, tem-se os Negócios de Impacto, que “tentam combinar o melhor dos dois mundos: criar valor para a sociedade em áreas onde os mercados e os governos estão falhando, enquanto desenvolve operações financeiramente sustentáveis”¹¹⁰ (tradução nossa).

3.1 Conceito de Negócios de Impacto

Indaga-se, então, qual seria o conceito de Negócios de Impacto.

De acordo com Comini, Barki e Aguiar¹¹¹, considerando que o tema é novo, ainda não existe um consenso para a conceituação de Negócios de Impacto que, inclusive, recebem as mais variadas denominações, tais como “negócios sociais”, “negócios de impacto social”, “negócios inclusivos”. “A falta de uma visão homogênea é explicada por dois fatores principais: primeiro, as diferentes maneiras de definir o valor social das empresas, e segundo, as formas de avaliar o impacto social e a inovação desse tipo de organização”¹¹².

Destaca-se, contudo, a existência na literatura de três perspectivas de definições de Negócios de Impacto, quais sejam o europeu, o norte-americano e a dos países emergentes¹¹³.

Na concepção europeia, os negócios visam abranger as populações mais desfavorecidas, incluindo os beneficiários nas tomadas de decisões e reinvestindo os lucros dentro da própria organização, objetivando o aumento do impacto social¹¹⁴. “Essa visão tem como premissa

¹⁰⁸ BARKI; RODIGUES; COMINI, *op. cit.*, p. 487.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 487.

¹¹⁰ “*Social business hybrids attempt to combine the best of both worlds: create value for society in areas where markets and governments are failing, while developing financially sustainable operations that leverage commercial contracts and enable reaching scale*” (SANTOS, Filipe; PACHE, Anne-Claire; BIRKHOLZ, Christoph. Making Hybrids Work: aligning business models and organizational design for social enterprises. **California Management Review**, Berkeley, v. 57, n. 3, mar/jun. 2015, p. 38. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1525/cmr.2015.57.3.36>. Acesso em: 12 jan. 2023).

¹¹¹ COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana. O novo campo dos negócios com impacto social. In: BARKI, Edgard et al (orgs.). **Negócios com Impacto Social no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2013, p. 55.

¹¹² *Ibidem*, p. 82.

¹¹³ COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana Trindade de. A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, jul./ago/set. 2012, p. 385. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/Yx53pdPktT55yvJcX6fMm3Kc/abstract/?lang=en>. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹¹⁴ *Idem*, 2013, p. 57-58.

básica a existência de uma tensão entre a obtenção de resultados financeiros e a consecução de conquistas sociais”¹¹⁵. Assim, a distribuição dos lucros causaria um conflito entre a busca de maximização do retorno financeiro aos acionistas e investidores e a potencialização do impacto social¹¹⁶.

Ainda sob a perspectiva europeia, é relevante que os empreendimentos desta natureza possuam um consolidado modelo de governança, sendo um pré-requisito essencial para a sua caracterização a existência de uma lógica de tomada de decisão transparente e participativa¹¹⁷. Destaca-se que existem empresas sociais de diversos formatos, não havendo “um modelo jurídico único que regula o empreendimento social na Europa”¹¹⁸.

Já na perspectiva norte-americana, o arquétipo “inclui qualquer atividade empreendedora de mercado que englobe o impacto social dentro de suas atividades de negócios”¹¹⁹ (tradução nossa), podendo a organização assumir diferentes formas jurídicas, como sociedades anônimas, sociedades limitadas e organizações sem fins lucrativos.

Diferentemente da visão europeia, contudo, nos Estados Unidos, esse tipo de negócio demanda o alcance de impactos sociais e ambientais juntamente com o retorno financeiro, o que tem gerado um crescente interesse nessa forma de empreender¹²⁰. Seria, então, uma abordagem que envolve parceria com aqueles localizados na base da pirâmide, “para inovar e atingir cenários sustentáveis em que todos ganham, onde os pobres estão ativamente engajados e, ao mesmo tempo, as empresas que estão fornecendo produtos e serviços são rentáveis”¹²¹ (tradução nossa).

No tocante aos países emergentes, tanto a América Latina quanto os países da Ásia veem esse modelo de negócio como iniciativas voltadas à redução da pobreza, e que devem ter um impacto social efetivo, positivo e de longo prazo¹²².

¹¹⁵ COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana. O novo campo dos negócios com impacto social. In: BARKI, Edgard et al (orgs.). **Negócios com Impacto Social no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2013, p. 58.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 58.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 60.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹¹⁹ “*The concept of social enterprise / social business includes any market entrepreneurial activity that encompasses social impact within its business activities*” (*Idem*, 2012, p. 389).

¹²⁰ *Ibidem*, p. 389.

¹²¹ “*What is needed is a better approach to help the poor, an approach that involves partnering with them to innovate and achieve sustainable win-win scenarios where the poor are actively engaged and, at the same time, the companies providing products and services to them are profitable*” (PRAHALAD, C. K. **The fortune at the bottom of the pyramid**. United States: Pearson Education, 2005, p. 3-4).

¹²² COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana Trindade de. A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, jul./ago/set. 2012, p. 390. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/Yx53pdPkT55yvJcX6fMm3Kc/abstract/?lang=en>. Acesso em: 13 jan. 2023.

Na América Latina, alguns pesquisadores definem tais negócios como “organizações ou empresas que geram a mudança social por meio de atividades de mercado”, podendo elas serem entidades privadas ou sem fins lucrativos¹²³. Contudo, não basta que o empreendimento seja autossustentável: ele precisa ser rentável e, ainda, ter como premissa básica impactar os padrões de vida da população da base da pirâmide.

Já na Ásia, o grande precursor dos Negócios de Impacto é Muhammad Yunus, ganhador do Prêmio Nobel, em 2006, pela criação do Grameen Bank, no Paquistão¹²⁴, primeira empresa mundial com a finalidade de conceder microcrédito para pessoas de baixa renda que não teriam acesso a capital em bancos comerciais tradicionais¹²⁵.

De acordo com Yunus¹²⁶, não obstante competir ao governo fazer sua parte para solucionar os problemas da sociedade, ele não é capaz de ter êxito sozinho. Da mesma forma, as entidades sem fins lucrativos já se mostraram inadequadas à resolução dos problemas sociais. Diante disso, os Negócios de Impacto poderiam ser uma alternativa a ser utilizada pelos empreendedores, “não para atingir ganhos pessoais limitados, mas para perseguir metas sociais específicas”¹²⁷ (tradução nossa).

Ele destaca, todavia, que tais empreendimentos não são considerados caridade ou filantropia. Isso, porque trata-se de um negócio em sentido estrito, criado pelo particular no âmbito de sua liberdade individual, e que deve ser operado de acordo com os princípios de gestão de qualquer empreendimento que visa o lucro, buscando, no mínimo, recuperar os investimentos totais, ao mesmo tempo em que se concentra em “criar produtos ou serviços que proporcionam um benefício social”¹²⁸ (tradução nossa). Para ele, os lucros, entretanto, devem

¹²³ COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana. O novo campo dos negócios com impacto social. In: BARKI, Edgard et al (orgs.). **Negócios com Impacto Social no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2013, p. 63.

¹²⁴ MUHAMMAD Yunus. **Yunus Negócios Sociais**, 2022. Disponível em: <https://www.yunusnegociossociais.com/muhammad-yunus>. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹²⁵ “Em 1976, o Professor Yunus começou a fazer experiências com o fornecimento de pequenos empréstimos para os pobres sem as garantias e exigências tradicionais dos bancos comerciais. O projeto foi chamado de Grameen Bank e, mais tarde, em 1983, tornou-se um banco oficial para fornecer empréstimos aos pobres, principalmente mulheres na zona rural de Bangladesh. Hoje o Grameen Bank tem mais de 8,4 milhões de mutuários, 97% dos quais são mulheres, e desembolsa mais de 1,5 bilhões de dólares por ano. A idéia se espalhou por quase todos os países do mundo, incluindo países desenvolvidos e industrializados” (ORIGEM. **Yunus Negócios Sociais**, 2022. Disponível em: <https://www.yunusnegociossociais.com/origem>. Acesso em: 13 jan. 2023).

¹²⁶ YUNUS, Muhammad. **Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism**. Nova York: PublicAffairs, 2007, p. 9.

¹²⁷ “*Entrepreneurs will set up social businesses not to achieve limited personal gain but to pursue specific social goals*” (*Ibidem*, p. 21).

¹²⁸ “(...) *a social business aims for full cost recovery, or more, even as it concentrates on creating products or services that provide a social benefit*” (*Ibidem*, p. 22).

ser revertidos para a própria companhia, seja para pagar os financiamentos dos investidores, seja para suportar as metas de longo prazo, sem que haja distribuição entre sócios¹²⁹.

Em suma, as principais abordagens para os Negócios de Impacto podem ser assim sintetizadas:

Figura 2 – Principais abordagens para Negócios de Impacto

	Perspectiva Europeia	Perspectiva Americana	Perspectiva dos Países emergentes
Definição	Organizações que são empresas regido por objetivos sociais	Qualquer mercado empresarial atividade que tem impacto social dentro de suas atividades empresariais	Organizações ou empresas que gerar mudança social através de atividades de mercado
Principal Propósito	Oferecer serviços, originalmente na esfera do setor público, com custos mais baixos e gerar oportunidades de emprego para populações desempregadas ou marginalizadas.	Acesso a bens e serviços Anteriormente disponível apenas para a população mais afluente segmento.	Iniciativas de redução da pobreza que deve ter um impacto social que é positivo, eficaz e, especialmente, longo prazo.
Modelo de Negócio	As empresas sociais são distintas porque o seu social e/ou propósito ambiental é absolutamente central para o que eles fazem.	Busque valor compartilhado: resultados financeiros + impacto social.	O impacto social é um alvo principal
Escala	Não é relevante	Extremamente relevante	Desejável
Lucro	Reinvestimento de lucros dentro da organização para melhorar o crescimento e impacto social.	Distribuição de dividendos faz parte da lógica de mercado.	<ul style="list-style-type: none"> • Visão asiática: os lucros devem apenas ser reinvestido no negócio. • Visão latino-americana: aceitação distribuição de dividendos.
Mensuração de Impacto	Principalmente impacto social	impacto social e econômico	Principalmente impacto social

Fonte: FREITAS, Fernanda Cardoso Romão. **Negócios de Impacto Social e Inovação Social: Contribuições para a Revolução da Longevidade. Dissertação (Mestrado em Administração)** – Faculdade de Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2018, p. 29.

Percebe-se, então, que não há um consenso conceitual e de nomenclatura, no que tange a esse tipo de negócio. Contudo, de forma geral, podem ser entendidos como “empreendimentos com missão e soluções voltadas para a resolução de problemas sociais e ambientais – comprometidos em monitorar seu impacto e gerar resultado financeiro positivo e sustentável”¹³⁰.

Ressalta-se que, para fins desta pesquisa, empregar-se-á a expressão “Negócios de Impacto”, uma vez que o termo já vem sendo utilizado pelo Estado brasileiro, conforme se abordará no próximo tópico. Ainda, destaca-se que este estudo tomará como base o

¹²⁹ YUNUS, Muhammad. **Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism**. Nova York: PublicAffairs, 2007, p. 22-24.

¹³⁰ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 25-26.

entendimento de que os Negócios de Impacto devem buscar o lucro, sendo ele uma premissa fundamental para sua manutenção e existência. Diante disso, este trabalho não terá como foco a atuação do Terceiro Setor.

3.1.1 Exemplos de Negócios de Impacto

Para uma maior compreensão dos Negócios de Impacto e dessa nova forma de empreender, apresentar-se-á alguns exemplos, vinculando-os aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Com os ODS e a Agenda 2030 da ONU, “o setor privado assume uma relevância ainda (sic) maior para desenvolver soluções economicamente viáveis e capazes de responder às demandas sociais e ambientais nos contextos onde atuam”¹³¹.

Destaca-se que, não obstante a alocação em um objetivo específico, as entidades podem atuar em diversas frentes, atingindo mais de um ODS ao mesmo tempo.

1. Erradicação da pobreza

O Banco Pérola é uma entidade que busca erradicar a pobreza a partir da concessão de crédito com taxas competitivas e prazos flexíveis. Seu público-alvo é o Microempreendedor Individual, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte, focando também em refugiados, imigrantes, mulheres e empreendedores da periferia¹³².

2. Fome Zero e Agricultura Sustentável

O Sumá é uma plataforma que “atua na capacitação do agricultor familiar, apoiando o seu desenvolvimento e o alinhando às exigências dos compradores regulares de alimentos”¹³³. Ainda, dá suporte aos compradores a partir do fornecimento de informações reais do campo, para que eles encontrem cooperativas de agricultura familiar para adquirir seus produtos e, também, para que elaborem “seus cardápios de acordo com os planos de produção locais, e em sintonia com a sazonalidade dos produtos”¹³⁴.

¹³¹ PNUD. **Gestão do conhecimento no ecossistema de Negócios de Impacto no Brasil**. Brasil: PNUD Brasil, 2018, p. 8 Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/4._gestao_do_conhecimento_no_ecossistema_de_nego_cios_de_impacto_no_brasil.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹³² O PÉROLA. **Banco Pérola**, c2021. Disponível em: https://creditoperola.digital/#o_perola. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³³ COMO funciona nossa plataforma. Sumá, c2018. Disponível em: <https://appsuma.com.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³⁴ *Ibidem*.

3. Saúde e Bem-Estar

O Dr. Consulta¹³⁵ é um empreendimento que possibilita o acesso à saúde pelos menos favorecidos, fornecendo consultas e exames sem burocracia, por um preço acessível e ainda com facilidade de pagamento, através da possibilidade de parcelamento. Inaugurado em 2011 em Heliópolis, na Zona Sul de São Paulo, com apenas 10 (dez) funcionários, atualmente, já conta com mais de 35 (trinta e cinco) unidades espalhadas pelo país e mais de 2 (dois) milhões de pacientes atendidos.

4. Educação de qualidade

A Me Salva! é uma plataforma que, por meio de aulas online e exercícios, oferece reforço escolar para o ensino médio e superior com preços mais acessíveis. Nascida em 2012, já auxiliou mais de 4 (quatro) milhões de alunos¹³⁶.

5. Igualdade de Gênero

A Trucss tem como objetivo a comercialização de roupas íntimas para transexuais e travestis, visando-se seu maior conforto e saúde. A empresa foi criada por Silvana Bento que, também atuando na área da saúde, percebeu que a técnica utilizada pelas mulheres trans e travestis para esconder os órgãos genitais fazia com que elas “evitassem ingestão de líquidos e ficassem por horas sem urinar para manter a bandagem presa ao corpo. Por consequência, muitas delas ficavam desidratadas e adquiriam infecção urinária, culminando, em alguns casos, na necessidade de hemodiálise e cirurgia renal”. Ao presenciar o falecimento de uma das pacientes, a empresária resolveu ir em busca de soluções¹³⁷.

6. Água potável e Saneamento

Sediada no Rio Grande do Sul, a empresa Carborroz “transforma resíduo da queima da casca de arroz em carvão ativado de baixo custo para tratamento de água e esgoto”¹³⁸. Destacase que a ação foi premiada na Iniciativa Incluir 2017, projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que premiou negócios inclusivos e sociais¹³⁹.

¹³⁵ QUEM SOMOS. **Dr. Consulta**, [s.d.]. Disponível em: <https://drconsulta.com/quem-somos>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³⁶ ME SALVA!. **meSalva!**, c2023. Disponível em: <https://www.mesalva.com/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³⁷ ARAH, Luana. Afroempreendedora inova mercado de lingerie com a Trucss, marca voltada para mulheres trans e travestis, 4 de set. de 2022. **Notícia Preta**. Disponível em: <https://noticiapreta.com.br/afroempreendedora-inova-mercado-de-lingerie-com-marca-de-calcinhas-para-mulheres-trans-e-travestis/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³⁸ GANDRA, Alana. Projeto sociais incentivam negócios de impacto no Brasil. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 de ago. de 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2017-08/projetos-sociais-incentivam-negocios-de-impacto-no-brasil>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹³⁹ *Ibidem*.

7. Energia limpa e acessível

Vencedora de *hackathon* em Harvard, a MindSun é uma plataforma que busca auxiliar as empresas e os indivíduos em sua gestão de energia, promovendo a “eficiência energética por três vertentes: a geração compartilhada de energia solar, a automação e o monitoramento inteligente de energia, gerando economia financeira e diminuição de poluentes na atmosfera”¹⁴⁰.

8. Trabalho decente e Crescimento econômico

A Egalite se dedica em projetos para a empregabilidade de pessoas com deficiência, promovendo a acessibilidade, a cultura inclusiva e o auxílio na seleção dos melhores profissionais¹⁴¹.

9. Indústria, Inovação e Infraestrutura

A Infracities é uma empresa que visa o desenvolvimento tecnológico e que, “por meio de acordos de cooperação com universidades, institutos e empresas públicas e privadas, desenvolve sistemas construtivos e soluções inovadoras para as áreas de infraestrutura e mobilidade para cidades inteligentes”¹⁴². Como exemplo, destaca-se o sistema de carregamento de carro elétrico anexo à iluminação pública, ainda em desenvolvimento.

10. Redução das desigualdades

A Youngers tem como objetivo auxiliar os jovens das diversas comunidades ao primeiro emprego “através da oferta de espaços de diálogo e construção de identidade, junto com cursos de empreendedorismo básico, mentorias e acompanhamento de novos negócios”¹⁴³. Ressalta-se que a empresa foi uma das vencedoras do Prêmio Legado de Empreendedorismo Social, em 2019¹⁴⁴.

11. Cidades e comunidades sustentáveis

O Meu Copo Eco “é uma empresa de impacto sócio ambiental reconhecida internacionalmente que produz, personaliza, vende, aluga e higieniza Copos Eco reutilizáveis personalizados”, visando introduzir uma nova cultura de consumo, com a redução da utilização do plástico¹⁴⁵.

¹⁴⁰ ÓRBITA Cidades Inteligentes: Conheça mais sobre a startup MindSun. **Globo**, 28 de nov. de 2020. Disponível em: <https://redeglobo.globo.com/rpc/realities/rocket-startup/cidades-inteligentes/noticia/orbita-cidades-inteligentes-conheca-mais-sobre-a-startup-mindsun.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴¹ EGALITE. **Egalite**, c2021. Disponível em: <https://www.egalite.com.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴² QUEM NÓS somos. Infracities, Florianópolis, [s.d.]. Disponível em: <http://infracities.com/quem-nos-somos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴³ PRÊMIO LEGADO 2019: conheça os projetos vencedores. **Legado**, 01 de nov. de 2019. Disponível em: <https://institutolegado.org/blog/premio-legado-2019-conheca-os-projetos-vencedores/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ SUSTENTABILIDADE Meu Copo Eco: Do descartável ao reutilizável. **Meu Copo Eco**, São José, [s.d.]. Disponível em: <https://www.meucopoeco.com.br/site/sustentabilidade-meu-copo-eco>. Acesso em: 24 jan. 2023.

12. Consumo e produção responsáveis

Pautada nas ideias de economia circular (*upcycling*), a Ciclou é uma empresa que desenvolve produtos feitos de peças e materiais com ciclos de vida anteriores, aumentando a vida útil do material. Trabalhando em parceria com artesão e artistas, busca preservar a história dos produtos de seus clientes, impulsionar a economia circular e, também, reutilizar materiais que seriam descartados¹⁴⁶.

13. Ação contra a mudança global do clima

A Brasil Ozônio é uma empresa que tem como objetivo “tratar, oxidar, sanitizar e esterilizar água, gases, fluídos, alimentos, matérias-primas e instrumentos sem comprometer o meio ambiente”, a partir do ozônio. A tecnologia pode ser aplicada no tratamento de poços artesianos, água servida, água de chuva, de processo, efluentes, reuso, lagos, aquários, piscinas, gases odorosos e tóxicos, na oxidação de metais pesados e na sanitização de alimentos e de ambientes, na agricultura, na pecuária e em processos de esterilização de materiais cirúrgicos¹⁴⁷.

14. Vida na Água

O Instituto Anjos do Mar “tem como missão salvar vidas e proteger os oceanos por meio de educação náutica e ambiental, atendimento emergencial, monitoramento ambiental embarcado, ações de coleta de lixo das praias e apoio à defesa civil”¹⁴⁸.

15. Vida Terrestre

A Cerrado de Pé é uma entidade localizada na Chapada dos Veadeiros que busca contribuir para a conservação e restauração do Cerrado, coletando sementes de gramíneas, ervas, arbustos e árvores de espécies nativas para projetos e iniciativas de recuperação de áreas degradadas¹⁴⁹.

16. Paz, Justiça e Instituições eficazes

A Operação Serenata de Amor é um projeto que atua na fiscalização dos gastos públicos através da utilização da inteligência artificial, colocando em prática o controle social. Compartilhando as informações publicamente e de forma acessível, ela verifica “os reembolsos efetuados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) – verba que custeia

¹⁴⁶ QUEM somos. **Ciclou**, 2022. Disponível em: <https://ciclou.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴⁷ EMPRESA. **BrasilOzônio**, 2022. Disponível em: <http://www.brasilozonio.com.br/pages/empresa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴⁸ SENA, Stephane. 17 exemplos de negócios sociais que atendem aos ODS. **Legadol**, 17 de jul. de 2021. Disponível em: <https://institutolegado.org/blog/17-exemplos-de-negocios-sociais-que-atendem-os-ods/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁴⁹ CERRADO.DE.PÉ. **Cerrado de Pé**, 2022. Disponível em: <https://www.cerradodepe.org.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

alimentação, transporte, hospedagem e até despesas com cultura e assinaturas de TV dos parlamentares”¹⁵⁰.

17. Parcerias e meios de implementação

Por fim, o Pacto Global “é uma chamada para as empresas alinharem suas estratégias e operações aos Dez Princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade”, sendo hoje a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, abrangendo mais de 16 (dezesseis) mil entidades, distribuídas em 160 (cento e sessenta) países¹⁵¹.

3.2 Os Negócios de Impacto no Brasil

No Brasil, a importância dos Negócios de Impacto já está sendo reconhecida pelo Estado a nível federal, estadual, distrital e municipal. Em 2017, após realizada consulta “aos setores competentes do governo, do setor privado, das fundações, da comunidade científica e tecnológica e da sociedade civil”¹⁵², foi publicado pela União o Decreto Federal nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017, que instituiu a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e cria o Comitê de Investimento e Negócios de Impacto. Essa norma foi revogada e substituída pelo Decreto Federal nº 9.977, de 19 de agosto de 2019.

De acordo com o art. 2º, inc. I, do Decreto Federal nº 9.977/2019, os Negócios de Impacto são “empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável”. Para tanto, ficou criada a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, que tem como finalidade “articular órgãos e entidades da administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil para a promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto”¹⁵³. Seus objetivos envolvem, dentre outros, “o aumento da quantidade de negócios de impacto”, inclusive por meio “do apoio ao envolvimento de empreendimentos com as demandas de

¹⁵⁰ SOBRE. **Operação Serenata de Amor**, [s.d.]. Disponível em: <https://serenata.ai/about/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁵¹ A INICIATIVA. **Pacto Global Rede Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

¹⁵² ENIMPACTO. **Texto-base da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO)**, 17 de jun. de 2021, p. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpecto/DocumentoBaseEnimpectoversorevisada17.06.2021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹⁵³ BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

contratações públicas”, a ampliação da “oferta de capital para os negócios de impacto”, seja por meio de recursos públicos ou privados, e a promoção de “um ambiente institucional e normativo favorável” aos investimentos e negócios dessa natureza¹⁵⁴.

Ainda, instituiu-se um órgão consultivo denominado Comitê de Investimento e Negócios de Impacto, com duração de oito anos, composto por membros e entidades do governo, instituições financeiras e representantes da sociedade civil¹⁵⁵ e que deverá “propor, monitorar, avaliar e articular a implementação” da Estratégia¹⁵⁶.

Para além, cita-se o Projeto de Lei nº 3.284, apresentado em 23 de setembro de 2021 pelo Senador Rodrigo Cunha, que estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Nos termos da justificativa apresentada, esse tipo de empreendimento

já vêm sendo objeto de regulamentação em leis estaduais e em decretos federais, mas falta ainda uma legislação federal que não apenas consolide, mas que efetivamente estimule tal modelo de negócios, fortemente lastreado na ideia de que é possível à atividade empresarial ter um impacto positivo – nos aspectos socioambientais – em decorrência de sua própria estruturação, processo produtivo, ou mediante outros mecanismos. Surgiu daí a ideia de, ouvindo a sociedade civil – inclusive representantes da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpacto) – propor essa regulação do tema em nível nacional, estabelecendo o marco regulatório básico dos negócios de impacto para todos os níveis da Federação¹⁵⁷.

¹⁵⁴ “Art. 3º São objetivos da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto: I - ampliar a oferta de capital para os negócios de impacto, por meio da mobilização de recursos públicos e privados destinados ao investimento e ao financiamento de suas atividades; II - aumentar a quantidade de negócios de impacto, por meio: a) da disseminação da cultura de avaliação de impacto socioambiental; e b) do apoio ao envolvimento de empreendimentos com as demandas de contratações públicas e com as cadeias de valor de empresas privadas; III - fortalecer organizações intermediárias que: a) ofereçam apoio ao desenvolvimento de negócios de impacto e capacitação aos empreendedores; b) gerem novos conhecimentos sobre negócios de impacto; ou c) promovam o envolvimento dos negócios de impacto com os investidores, os doadores e as demais organizações detentoras de capital; IV - promover um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto; e V - promover a geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impacto” (BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.).

¹⁵⁵ Em 16 de maio de 2022, foi publicada a Portaria de Pessoal SEPEC/ME nº 5.207, que designa os membros titulares e suplentes do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. (BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria de Pessoal SEPEC/ME nº 5.207, 16 de maio de 2022**. Designa membros do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-de-pessoal-sepec/me-n-5.207-de-16-de-maio-de-2022-400421102>. Acesso em: 17 fev. 2023.).

¹⁵⁶ “Art. 4º O Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto, com duração de oito anos, é órgão consultivo destinado a propor, monitorar, avaliar e articular a implementação da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto” (*Ibidem*).

¹⁵⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.284, 23 de setembro de 2021**. Estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-3284-2021>. Acesso em: 13 jan. 2023.

Busca-se, então, estabelecer um marco regulatório inicial sobre o assunto, visando fortalecer e estimular esse tipo de atividade no Brasil. Ressalta-se que o PL foi recebido pelo Senado Federal e encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em fevereiro de 2022, onde se encontra até a presente data.

Em âmbito subnacional, destacam-se alguns entes que já possuem estratégias de investimento e negócios de impacto instituídas por meio de leis, quais sejam os Estados do Alagoas¹⁵⁸, Ceará¹⁵⁹, Espírito Santo¹⁶⁰, Minas Gerais¹⁶¹, Paraíba¹⁶², Pernambuco¹⁶³, Rio de Janeiro¹⁶⁴ e Rio Grande do Norte¹⁶⁵, além do Distrito Federal¹⁶⁶. Na esfera municipal, cita-se o município de Carapicuíba (SP), que promulgou a Lei Municipal nº 3.776/21¹⁶⁷, além dos municípios de São Paulo¹⁶⁸ e Bicas (MG)¹⁶⁹ que possuem projetos de lei em tramitação sobre a matéria¹⁷⁰.

3.2.1 Panorama atual dos Negócios de Impacto no Brasil

Para vislumbrar o panorama atual dos Negócios de Impacto no Brasil, utilizou-se do Mapa de Negócios de Impacto Socioambiental (ano 2021), elaborado pela Pipe.Social, plataforma criada em 2016 com o objetivo de mapear e fomentar estes empreendimentos em

¹⁵⁸ ALAGOAS. **Lei nº 8.471, de 26 de julho de 2021**. Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Socioambiental no Estado de Alagoas, e dá outras providências.

¹⁵⁹ CEARÁ. **Lei nº 17.671, de 15 de setembro de 2021**. Institui a Política Estadual de Negócios de Impacto.

¹⁶⁰ ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 1.027, de 26 de dezembro de 2022**. Institui a Política Estadual de Fomento aos Investimentos e Negócios de Impacto Socioambiental e dá outras providências.

¹⁶¹ MINAS GERAIS. **Lei nº 23.672, de 03 de julho de 2020**. Estabelece princípios para a política estadual de investimentos e negócios de impacto e dispõe sobre as ações do Estado voltadas para o fomento dos negócios de impacto, bem como dos empreendimentos afetados pela pandemia de Covid-19, causada pelo coronavírus.

¹⁶² PARAÍBA. **Lei nº 11.869, de 09 de abril de 2021**. Define Diretrizes Gerais para a Instituição da Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências.

¹⁶³ PERNAMBUCO. **Lei nº 17.271, de 21 de maio de 2021**. Estabelece, no âmbito do Estado de Pernambuco, princípios e diretrizes para realização de investimentos e negócios de impacto, bem como dos empreendimentos afetados pela pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus.

¹⁶⁴ RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.571, de 16 de outubro de 2019**. Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências.

¹⁶⁵ RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.483, de 04 de fevereiro de 2019**. Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências.

¹⁶⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.832, de 26 de abril de 2021**. Dispõe sobre a Estratégia Distrital de Investimentos e Negócios de Impacto.

¹⁶⁷ CARAPICUÍBA. **Lei nº 3.776, de 10 de dezembro de 2021**. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto no Município de Carapicuíba e dá outras providências.

¹⁶⁸ SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 437, de 10 de julho de 2020**. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto e dá outras providências.

¹⁶⁹ BICAS. **Projeto de Lei nº 37, de 16 de maio de 2022**. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto.

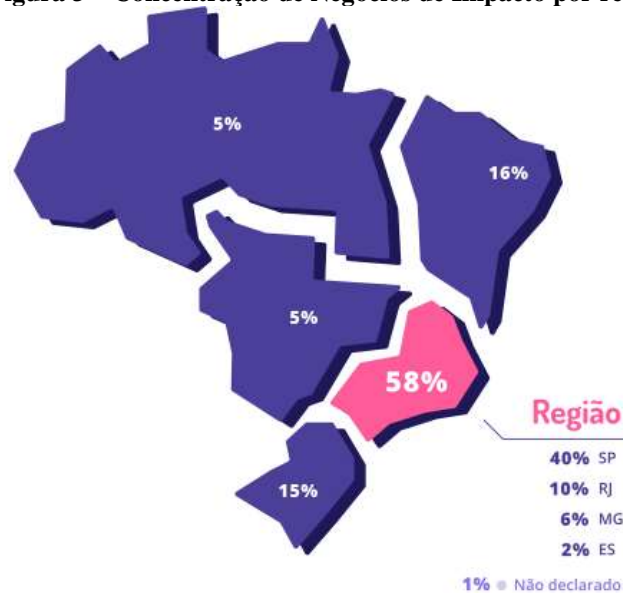
¹⁷⁰ A própria autora realizou o levantamento desses dados. Para isso, acessou-se o sítio institucional das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital de cada um dos Estados e do Distrito Federal, pesquisando-se pela expressão “negócio de impacto”. No tocante aos municípios, utilizou-se da base de dados do Google, pesquisando-se pela expressão “negócio de impacto município”.

âmbito nacional. Esse documento “é um estudo desenhado para acompanhar a evolução do *pipeline* de negócios de impacto positivo no país e referenciar o retrato atual do setor”¹⁷¹. Com a primeira versão lançada em 2017, o Mapa é publicado a cada 2 (dois) anos, sendo que a versão de 2021 levou em conta o cenário de incerteza gerado pela crise sanitária do Covid-19.

Conforme se verifica no estudo, o ano de 2021 contabilizou 1.272 (mil duzentos e setenta e dois) negócios, aumento de 26,9% (vinte e seis inteiros e nove décimos por cento) em relação ao levantamento de 2019, que computou 1.002 (mil e dois) empreendimentos, e de 54,48% (cinquenta e quatro inteiros e quarenta e oito centésimos por cento), se comparado ao ano de 2017, que contava com 579 (quinhentos e setenta e nove) negócios informados¹⁷².

No tocante à localização dos empreendimentos, o Mapa apresenta a concentração por região.

Figura 3 – Concentração de Negócios de Impacto por região



Fonte: PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 6. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_Mapa_de_Impacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

Percebe-se que a maior parte dos NIs está concentrada na Região Sudeste, em especial no estado de São Paulo. Contudo, “o Nordeste teve um ganho considerável no volume de negócios neste terceiro mapeamento, refletindo esforços de atores locais no fortalecimento da agenda de impacto na região”¹⁷³. Ressalta-se, inclusive, que, dos 09 (nove) Estados que já

¹⁷¹ PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_Mapa_de_Impacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹⁷² *Ibidem*, p. 26.

¹⁷³ PIPE.SOCIAL, *op. cit.*, p. 6.

possuem leis regulamentando o fomento aos Negócios de Impacto, 05 (cinco) fazem parte da Região Nordeste, o que demonstra o movimento regional de estímulo a esse tipo de empreendimento.

Já em relação às Verticais de Impacto, ou seja, a área de atuação das NIs, importante destacar que os empreendedores, em geral, tendem a escolher duas ou até mais para as suas soluções, não sendo necessário que se limite a um só âmbito¹⁷⁴.

Figura 4 – Verticais de impacto



Fonte: PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 8. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_Mapa_de_Impacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

Verifica-se que as tecnologias verdes possuem o maior destaque e “continuam em ascensão, sendo um universo muito frutífero para o Brasil, país com um enorme potencial ambiental”¹⁷⁵, dizendo respeito à quase metade dos empreendimentos.

Além disso, tomando-se por base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tem-se o seguinte:

¹⁷⁴ PIPE.SOCIAL, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁵ PIPE.SOCIAL, *op. cit.*, p. 18.

Figura 5 – Atuação dos Negócios de Impacto no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU



Fonte: PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 18. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_Mapa_de_Impacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

De acordo com o Mapa de Negócios de Impacto Socioambiental¹⁷⁶, no mapeamento de 2021 houve uma diminuição de soluções para energia limpa e acessível, além de ter mantido um número reduzido de negócios atuando nos desafios de “acesso à justiça”, de “conservação e uso sustentável dos recursos marinhos e dos ecossistemas terrestres” e de “acesso à água potável e saneamento básico”. “Para este último, porém, o cenário promete mudar rapidamente impulsionado pelo novo marco regulatório para o setor (Lei nº 14,026/2020) que busca solucionar o ainda alto déficit da cobertura dos sistemas de saneamento básico no país”¹⁷⁷.

Acerca dos recursos financeiros utilizados por estes NIs, informa-se que 44% (quarenta e quatro por cento) dos empreendimentos já acessaram doações ou investimentos, ou seja, “o volume de negócios mapeados ainda se vê maior que a oferta de recursos e apoios disponíveis no ecossistema, já que metade da base mapeada ainda não acessou doações e investimento e, tampouco, programas de aceleração e incubação”¹⁷⁸.

Nesse ponto, ressalta-se que, no ano de 2019, 40% (quarenta por cento) das empresas não obtiveram faturamento algum, ao passo que 29% (vinte e nove por cento) faturaram até R\$100.000,00 (cem mil reais) e somente 6% (seis por cento) atingiram mais de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) de faturamento.

¹⁷⁶ PIPE.SOCIAL, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 8.

Figura 6 – Faturamento dos Negócios de Impacto em 2019



Fonte: PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021, p. 7. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_MapadeImpacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

Diante do exposto, não obstante o crescimento de Negócios de Impacto no Brasil, ele ainda é ínfimo se comparado aos empreendimentos de outras naturezas¹⁷⁹. Isso porque, ao contrário das estratégias de investimento convencionais, os empreendimentos desse tipo não conseguem alcançar o sucesso sozinhos¹⁸⁰, fazendo-se necessário a consolidação de um “ecossistema para impulsionar os negócios de impacto”, que requer “o envolvimento e a responsabilidade de muitos atores”, ou seja, “de um grupo comprometido em oferecer recursos para atingir visões comuns”¹⁸¹.

3.2.2 Ecossistema de Negócios de Impacto

O conceito de ecossistema advém da biologia, caracterizando-se pela “existência de organismos diversos e interdependentes com papéis necessários para que o todo funcione”¹⁸². No âmbito econômico, seria uma “comunidade econômica sustentada por uma base de

¹⁷⁹ De acordo com o Ministério da Economia, “o primeiro quadrimestre de 2022 registrou a abertura de mais de 1,3 milhão de empresas no país” (MAIS de 1,3 milhão de empresas são criadas no país em quatro meses. **Gov.br**, 07 de jul. de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/mas-de-1-3-milhao-de-empresas-sao-criadas-no-pais-em-quatro-meses#:~:text=O%20primeiro%20quadrimestre%20de%202022,pa%C3%ADs%20subiu%20para%2019.373.257>. Acesso em: 24 jan. 2023.).

¹⁸⁰ PRAHALAD; HART, *op. cit.*, p. 8

¹⁸¹ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸² CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 26.

organizações que interagem e giram em torno da produção de bens e serviços”¹⁸³. Contudo, no tocante aos Negócios de Impacto, o ecossistema não se restringe somente em grupos de fornecedores e clientes, mas sim a um conjunto de atores comprometidos a atingir visões comuns, a partir do oferecimento de recursos¹⁸⁴.

Um ecossistema de investimentos e negócios de impacto começa a existir quando várias organizações participam dessa agenda de forma coordenada, assumem perspectivas e dinâmicas próprias de interação com outros participantes, e orientam-se em torno da mesma crença: a de que modelos de negócio visando rentabilidade financeira podem somar com governos e terceiro setor na resolução de problemas sociais e ambientais, buscando soluções inovadoras e comprometidas com a efetividade¹⁸⁵.

Destaca-se que “a evolução do ecossistema de negócios de impacto passa pela consolidação de boas iniciativas as quais podem servir de inspiração e referência para outros empreendedores”¹⁸⁶.

No contexto brasileiro, “observa-se um ecossistema recente, mas em ritmo acelerado de crescimento”, em um estágio atual de expansão, “demonstrando maior propensão a trabalhos colaborativos” e à utilização de “estratégias de coinvestimentos”¹⁸⁷. Tem-se, então, “uma grande oportunidade para o desenvolvimento de iniciativas que conciliem geração de valor econômico com valor social e ambiental de forma unívoca”, visando a diminuição da pobreza, a conservação do meio ambiente, a melhor equidade de gênero, dentre outros¹⁸⁸.

Dessa forma, a criação de *networks* “é crucial para o sucesso dos Negócios de Impacto”, sendo que o “setor privado, o terceiro setor e o setor público são parceiros naturais nisso”¹⁸⁹ (tradução nossa). Assim, ao contrário de estratégias convencionais de investimentos, os NIs não conseguem prosperar sem que haja a participação de múltiplos atores, incluindo-se as

¹⁸³ EZEQUIEL e VERNIS apud CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸⁴ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸⁵ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 26-27.

¹⁸⁶ PNUD. **Gestão do conhecimento no ecossistema de Negócios de Impacto no Brasil**. Brasil: PNUD Brasil, 2018. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/4._gesta_o_do_conhecimento_no_ecossistema_de_nego_cios_de_impacto_no_brasil.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023, p. 8.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 7.

¹⁸⁹ “*Building partnerships is a strategy that cuts across all points of view and is reflected in the cases studied. These show that creating networks is crucial for the success of social businesses and that the private sector, the third sector and the public sector are natural partners in this*” (COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana Trindade de. A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, jul./ago./set. 2012, p. 394. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/Yx53pdPKT55yvJcX6fMm3Kc/abstract/?lang=en>. Acesso em: 13 jan. 2023).

organizações sem fins lucrativos, as instituições financeiras, outras empresas, a própria comunidade e, especialmente, o Estado¹⁹⁰.

3.2.3 Os papéis do Estado perante os Negócios de Impacto

Conforme demonstrado, o ecossistema de NIs abrange uma série de atores, dos quais se destaca o Estado.

Segundo Cruz, Quitério e Scretas¹⁹¹, o Estado poderá ter uma atuação transversal e assumir múltiplos papéis, quais sejam de regulador, comprador, investidor e fomentador. Como regulador, ele seria responsável por “criar ou reestruturar normativas para um ambiente legal mais profícuo para os empreendedores e investidores de impacto”. Ainda, poderia comprar as soluções de impacto, no intuito de combiná-las com políticas públicas, além de investir diretamente em negócios ou em investimentos de impacto¹⁹² e fomentar as agendas relevantes, “no incentivo e financiamento de práticas como aceleração, mensuração, pesquisa ou consolidação de dados sobre investimentos e negócios de impacto”¹⁹³.

Já Burgos¹⁹⁴, ao tratar do tema, utiliza da expressão “governos”, objetivando reforçar a pluralidade de contextos e realidades existentes no país, e apresenta seis diferentes papéis que o Estado pode assumir em relação aos NIs, não havendo hierarquia entre eles.

¹⁹⁰ PRAHALAD; HART, *op. cit.*, p. 8.

¹⁹¹ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹² De acordo com o art. 2º, inc. II, do Decreto nº 9.977/2019, investimento de impacto é a “mobilização de capital público ou privado para negócios de impacto” (BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.).

¹⁹³ CRUZ; QUITÉRIO; SCRETAS, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹⁴ BURGOS, Fernando. Reflexões sobre o papel dos governos no campo dos negócios de impacto. In: BARKI, Edgard; COMINI, Graziella Maria; TORRES, Haroldo da Gama (orgs.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 60.

Figura 7 – Os seis diferentes papéis do Estado perante os Negócios de Impacto



Fonte: BURGOS, Fernando. Reflexões sobre o papel dos governos no campo dos negócios de impacto. In: BARKI, Edgard; COMINI, Graziella Maria; TORRES, Haroldo da Gama (orgs.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil**: como empreender, financiar e apoiar. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 63.

O primeiro papel é o de “animação”, no qual o Estado deve “estimular que os indivíduos e organizações pensem e proponham soluções para os problemas existentes nas localidades”¹⁹⁵.

Já o “fortalecimento de redes” diz respeito à criação e fortalecimento das redes de contato entre os diversos atores do ecossistema, uma vez que o funcionamento dos Negócios de Impacto não depende de somente uma organização¹⁹⁶.

O papel de “regulação” está vinculado à tarefa de normatização e de mediação de interesses, criando um maior diálogo entre o setor e evitando o estabelecimento de monopólio.

No tocante às “compras públicas”, o Estado, como importante comprador de produtos e serviços, poderia adquirir os NIs em uma grande escala, estimulando o crescimento do setor¹⁹⁷.

O quinto papel, denominado “compartilhamento de informações”, abrange “a adoção da perspectiva de governo aberto (*open-government*)” e a partilha de informações, que podem ser essenciais à proposição de soluções inovadoras pelos empreendimentos e organizações¹⁹⁸.

Por fim, o último papel é o do “investimento direto”, que pode ocorrer das mais diversas maneiras, como, por exemplo, com programas de incubação e aceleração para Negócios de Impacto, ou pela disponibilização de recursos financeiros ou incentivos fiscais para esse tipo de empreendimento¹⁹⁹.

Não obstante os diferentes papéis apresentados, percebe-se que ambos os autores elencaram a contratação pública como essencial para o crescimento e consolidação dos Negócios de Impacto.

¹⁹⁵ BURGOS, *op.cit.*, p. 63.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 64.

¹⁹⁷ BURGOS, *op.cit.*, p. 65.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 65.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 65.

Passa-se, então, a se analisar se o ordenamento jurídico brasileiro atual proporciona um ambiente normativo favorável à contratação de Negócio de Impacto pela Administração Pública²⁰⁰.

²⁰⁰ Conforme já exposto, para fins desta pesquisa, serão consideradas as seguintes normas nacionais: a Lei nº 14.133/21, a Lei Complementar nº 182/21 (Marco Legal das *Startups*) e a Lei Complementar nº 123/06 (Capítulo V – Seção I – Das Aquisições Públicas), além da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

4 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MEIO DE FOMENTO AOS NEGÓCIOS DE IMPACTO

4.1 As contratações públicas brasileiras

Inicialmente, importante se questionar o porquê de a contratação pública ter sido elencada como possível instrumento de fomento aos Negócios de Impacto. Afinal, não seriam somente o meio utilizado pelo Estado para adquirir bens e serviços?

De acordo com estudo realizado pelo Ipea²⁰¹, no período de 2006 a 2017, o tamanho médio das contratações públicas brasileiras em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional foi de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), sendo que somente o governo federal representa 6,8% (seis inteiros e oito décimos por cento) deste total²⁰², ao passo que o montante dos municípios e estados equivalem a 3,2% (três inteiros e dois décimos por cento) e 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento), respectivamente.

Figura 8 – Compras governamentais do Brasil por ente da federação

Ano	União		Estados		Municípios		Total		PIB
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	
2006	172	7,2	59	2,5	85	3,6	320	13,5	2.409
2007	192	7,0	58	2,1	96	3,6	347	13,0	2.720
2008	241	7,8	76	2,5	117	3,9	436	14,4	3.110
2009	250	7,5	88	2,6	103	3,2	444	13,7	3.333
2010	301	7,7	103	2,7	121	3,2	529	14,0	3.886
2011	309	7,1	92	2,1	141	3,4	542	13,1	4.376
2012	379	7,9	91	1,9	161	3,7	637	14,5	4.815
2013	406	7,6	116	2,2	153	2,9	675	12,7	5.332
2014	443	7,7	142	2,5	173	3,0	759	13,1	5.779
2015	383	6,4	113	1,9	176	2,9	672	11,2	5.996
2016	322	5,1	121	1,9	190	3,0	633	10,1	6.259
2017	324	4,9							6.560
	3.721	6,8	1.060	2,2	1.516	3,2	5.994	12,5	54.575
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total

Fonte: RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017):** Mensuração e análise. Brasília: Ipea, 2019, p. 18. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

²⁰¹ RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, *op. cit.*, p. 18.

²⁰² É importante salientar que as compras realizadas pela Petrobrás ocupam expressiva parcela das aquisições do governo federal (*Ibidem*, p. 19).

Já em 2019, o volume de recursos públicos dispendidos com compras públicas no Brasil foi de aproximadamente R\$710.000.000.000,00 (setecentos e dez bilhões de reais), o equivalente a 9,2% (nove inteiros e dois décimos por cento) do PIB nacional²⁰³.

Percebe-se, então, que as compras públicas ocupam um lugar de destaque na economia brasileira e o Poder Público, ao realizar contratações, “procede uma redistribuição de riqueza”²⁰⁴. Contudo, o impacto de tais ações não se limita ao aspecto econômico, uma vez que criam “externalidades positivas”, intervindo “na vida econômica e social da comunidade”²⁰⁵.

Nesse contexto, Thiago Lima Breus traz o conceito de “função social do contrato público”, ou seja, “a funcionalização da contratação a outras finalidades para além do objeto específico do contrato”²⁰⁶, podendo ela ser um “instrumento multiplicativo para a satisfação de direitos fundamentais”²⁰⁷.

Para o autor, é possível se vislumbrar um incremento do papel das contratações públicas, que deixariam de ser somente um meio de aquisição de bens e serviços para suprir as necessidades do Estado, ou de delegação de serviços públicos aos privados, passando a assumir a roupagem de “atividade fim da Administração”²⁰⁸. Ela se tornaria, então, “uma política pública”, perpassando os mais diversos âmbitos, quais sejam o econômico, social, ambiental, “uma vez que a Administração não contrata exclusivamente o objeto da avença mas, em igual medida, uma série de encargos e/ou obrigações atreladas diretamente ao objeto e à própria finalidade estatal”²⁰⁹. Tem-se, então, as “contratações públicas estratégicas”, que “visam à promoção do desenvolvimento em geral”²¹⁰.

Com ideias semelhantes, Rafael Carvalho Rezende Oliveira²¹¹ prega a existência da “função regulatória da licitação”. Para ele, o certame licitatório não serve, “tão somente, para que a Administração realize a contratação de bens e serviços a um menor custo; o referido instituto tem espectro mais abrangente, servindo como instrumento para o atendimento de finalidades públicas outras, consagradas constitucionalmente”, como o desenvolvimento

²⁰³ RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasil: Ipea, 2022, p. 14. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

²⁰⁴ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2020, p. 172.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 173.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 165.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 167.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 174-175.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 169.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 169.

²¹¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., ver., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 388.

nacional sustentável, a inclusão de portadores de deficiência no mercado de trabalho, a promoção da defesa do meio ambiente, dentre outras²¹².

Nesse cenário, Luciano Elias Reis²¹³ afirma que “as compras públicas precisam ser sustentáveis”, não devendo se limitar a seu objetivo imediato, qual seja satisfazer uma necessidade material do Estado (como, por exemplo, a realização de uma obra, serviço, aquisição ou alienação), mas “priorizar os objetivos mediatos e as finalidades institucionais de um órgão ou uma entidade da Administração Pública, que é a busca do bem-estar social”.

Importante destacar que a Agenda 2030 da ONU também deixa em evidência a sustentabilidade das contratações públicas, ao elencar a promoção de “práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais” como a meta 12.7 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12 (“Consumo e produção responsáveis”)²¹⁴.

Percebe-se, então, que essas concepções traduzem os ideais de um “governo por contratos”, que tem o condão de fomentar as políticas públicas e torná-las perenes, uma vez que um contrato transcende a “temporalidade política e orçamentária”²¹⁵.

Em se tratando mais especificamente dos Negócios de Impacto, faz-se mister ressaltar que a própria legislação brasileira já destaca a importância das contratações públicas para o estímulo a esses empreendimentos. Isso, porque o art. 3º, inc. II, “b”, do Decreto nº 9.977/2019 estabelece como objetivo da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto o aumento da quantidade de NIs por meio “do apoio ao envolvimento de empreendimentos com as demandas de contratações públicas e com as cadeias de valor de empresas privadas”. E, também, a promoção de “um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto” (art. 3º, inc. IV).

Diante desses e dos demais objetivos previstos no art. 3º do Decreto nº 9.977/2019²¹⁶, a Eniimpacto se organizou em cinco eixos estratégicos, que “possuem entendimentos e efeitos

²¹² OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 388.

²¹³ REIS, Luciano Elias. **Compras públicas inovadoras**: o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo como perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável – De acordo com a nova lei de licitações e o marco regulatório das Startups. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 117.

²¹⁴ ONU BRASIL. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²¹⁵ BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica**: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2020, p. 101.

²¹⁶ “Art. 3º São objetivos da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto: I - ampliar a oferta de capital para os negócios de impacto, por meio da mobilização de recursos públicos e privados destinados ao investimento e ao financiamento de suas atividades; II - aumentar a quantidade de negócios de impacto, por meio: a) da disseminação da cultura de avaliação de impacto socioambiental; e b) do apoio ao envolvimento de empreendimentos com as demandas de contratações públicas e com as cadeias de valor de empresas privadas; III - fortalecer organizações intermediárias que: a) ofereçam apoio ao desenvolvimento de negócios de impacto e capacitação aos empreendedores; b) gerem novos conhecimentos sobre negócios de impacto; ou c) promovam o envolvimento dos negócios de impacto com os investidores, os doadores e as demais organizações detentoras de

complementares e que precisam ser impulsionados conjuntamente para avançar e fortalecer o campo de forma estruturada”, quais sejam: I - Ampliação da oferta de capital para os negócios de impacto; II - Aumento da quantidade de negócios de impacto; III - Fortalecimento das organizações intermediárias; IV - Promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto; e V - Fortalecimento da geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impacto. Cada eixo conta com descrição, macro-objetivos, ações propostas para se alcançar tais objetivos e os atores-chaves envolvidos e convidados a atuar²¹⁷.

Analisando cada eixo e seus componentes, verifica-se a presença do Estado e das contratações públicas, demonstrando-se a sua imprescindibilidade para o funcionamento do ecossistema.

Em relação à “ampliação da oferta de capital para os negócios de impacto” (Eixo I), a Enimpecto afirma que um dos grandes entraves para qualquer empreendimento em estágio inicial é a falta de recursos para investimento²¹⁸. Diante disso, busca-se “identificar atores que possam contribuir de forma mais expressiva no curto prazo e atrair novos participantes para ofertar mais capital, bem como utilizar-se de instrumentos financeiros, novos ou existentes, que possibilitem esse fluxo de recursos”. Traz-se, então, como um macro-objetivo o estímulo à “compra/contratação de Negócios de Impacto pelo Estado”²¹⁹, elencando as seguintes ações para o seu atingimento:

- Sistematizar e disseminar mecanismos de apoio (ex: termos de referência e contratos padrões) para facilitar processos de contratação de Negócios de Impacto por gestores públicos.
- Integrar órgãos de controle (TCU, CGU, CGE e TCE) em processos de compras públicas desde o início.
- Incentivar, conectar e apoiar a estruturação de Contratos de Impacto Social (*Social Impact Bonds* - SIBs).
- Realizar estudos, por meio de cooperações técnicas internacionais para identificar caminhos possíveis para a compra/contratação do Estado a Negócios de Impacto (em diferentes níveis).

capital; IV - promover um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto; e V - promover a geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impacto.” (BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.).

²¹⁷ ENIMPACTO, *op. cit.*, p. 8-9.

²¹⁸ ENIMPACTO. **Texto-base da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO)**, 17 de jun. de 2021, p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpecto/DocumentoBaseEnimpectoversorevisada17.06.2021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

- Incentivar a utilização dos mecanismos previstos na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04) para a realização de encomendas tecnológicas e contratação de serviços e aquisição de produtos pelo Estado, relacionados com tecnologias que gerem impacto social e/ou ambiental²²⁰.

Já com o Eixo II (“Aumento da quantidade de negócios de impacto”), almeja-se a constituição de 4.300 (quatro mil e trezentos) NIs no Brasil²²¹, tendo como um dos seus macro-objetivos “apoiar a conexão dos Negócios de Impacto com demandas da gestão pública e com cadeias de valor de grandes empresas”²²². Dentre as ações elegidas para o seu cumprimento, destacam-se o estímulo para que “gestores públicos compartilhem seus desafios de gestão e atendimento à população para que empreendedores possam sugerir soluções complementares a políticas públicas e para que gerem mecanismos viáveis de implementação destas soluções” e o apoio para que os NIs “forneçam bens e serviços mais acessíveis e melhores condições de vida para as pessoas de menor renda²²³”.

No Eixo III (“Fortalecimento das organizações intermediárias”²²⁴), ressalta-se a ação de inclusão de apoio aos NIs “nos critérios de seleção das chamadas públicas e programas de apoio à inovação tecnológica lançados pelo governo federal”, objetivando-se “mobilizar recursos para financiar o fortalecimento de organizações intermediárias”²²⁵.

O Eixo IV (“Promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto”) foca no “desenvolvimento de ações relacionadas à proposição e aprovação de legislações, normas e regulamentos que promovam o desenvolvimento do ecossistema, tornando-o um ambiente mais simples e flexível”²²⁶. Ele tem como metas, até o ano de 2027, a criação de estratégias subnacionais em todas as 27 (vinte e sete) unidades federativas, além da proposição normativa, legislativa ou regulatória para os temas que necessitam de atenção jurídica, dos quais se destacam as “compras públicas” e os

²²⁰ ENIMPACTO. **Texto-base da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO)**, 17 de jun. de 2021, p. 12. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpacto/DocumentoBaseEnimpactoversorevisada17.06.2021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

²²¹ “Referências para a projeção: A meta foi definida a partir da manutenção da projeção de crescimento de 50% a cada 2 anos – média histórica da Pipe entre os anos de 2017 e 2019” (*Ibidem*, p. 15).

²²² *Ibidem*, p. 14-15

²²³ *Ibidem*, p. 16.

²²⁴ De acordo com o art. 2º, inc. III, do Decreto nº 9.977/2019, organizações intermediárias são “instituições que facilitam e apoiam a conexão entre a oferta por investidores, doadores e gestores e a demanda de capital por negócios que geram impacto socioambiental” (BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.).

²²⁵ ENIMPACTO, *op. cit.*, p. 20.

²²⁶ *Ibidem*, p. 22.

“Contratos de Impacto Social” (CIS), tratados no tópico 4.1.1.1 desta dissertação. Seus macro-objetivos são os seguintes:

- 1) Propor e acompanhar legislações, normas e regulamentos que resultem no fortalecimento dos Investimentos e Negócios de Impacto;
- 2) Fortalecer a gestão de dados sobre Investimentos e Negócios de Impacto;
- 3) Reconhecer e dar visibilidade aos Investimentos e Negócios de Impacto²²⁷.

Acerca das ações instituídas para o cumprimento dos objetivos²²⁸, salientam-se as seguintes: a) Promover as regulamentações necessárias para a estruturação dos Contratos de Impacto Social (SIBs); b) Avançar nas discussões sobre a modernização das leis de compras públicas, para incluir critérios de inovação e impacto; c) Produzir e disseminar guia com casos de Negócios de Impacto que já venderam para governos (municipais, estaduais e federal); d) Fomentar Compras dos Negócios de Impacto via Campanhas publicitárias (exemplo: Compre do Pequeno); e e) Envolver redes e fóruns institucionais de promoção da inovação em governo, no debate sobre parcerias com o setor privado para viabilização de modelos de pagamentos por performance, como os Contratos de Impacto Social e parcerias público-privadas.

Por fim, o Eixo V (“Fortalecimento da geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impacto”) é considerado transversal, perpassando todos os demais²²⁹.

Ainda, destaca-se que o “uso do poder de compra do Estado” está elencado como instrumentos de “estímulo aos investimentos e negócios de impacto” no art. 7º, § 4º, do Projeto de Lei nº 3.284/2021, já referido no capítulo 3.2 deste trabalho.

Diante disso, e considerando os impactos econômicos e sociais já gerados pelas contratações públicas, fica-se claro que elas são grandes instrumentos de crescimento e consolidação dos Negócios de Impacto, empreendimentos esses que, como já demonstrado, almejam o atingimento de direitos fundamentais constitucionalmente previstos e, também, o cumprimento dos 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

4.1.1 A contratação de Negócios de Impacto pelo Estado

Tendo em vista o que foi demonstrado acima, pode-se partir do pressuposto de que a contratação pública é um instrumento imprescindível a ser utilizado pelo Estado para fomentar

²²⁷ ENIMPACTO, *op. cit.*, p. 22.

²²⁸ ENIMPACTO, *op. cit.*, p. 23-24.

²²⁹ *Ibidem*, p. 9.

os Negócios de Impacto e, em consequência, gerar repercussões sociais e ambientais positivas no país, deve ser incentivada a sua aquisição pelo Poder Público, que poderá se dar por meio da compra de produtos de empreendimentos já em funcionamento ou, também, através da modelagem de Contratos de Impacto Social, específicos para o caso concreto.

Para ambos os casos, tem-se disponível uma estrutura jurídica de compras públicas, podendo-se adotar os seguintes caminhos:

- a) Contrato firmado pela Administração Pública Direta, autárquica e fundacional com fulcro na Lei nº 14.133/21;
- b) Contrato firmado pelas empresas estatais com fulcro na Lei nº 13.303/16;
- c) Contratação de soluções inovadoras com base na Lei Complementar nº 182/21 (Marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador).

4.1.1.1 O Contrato de Impacto Social

O Contrato de Impacto Social (ou *social impact bond*, em inglês) é um tipo de acordo realizado sob a égide de *pay-for-success* (pago pelo sucesso), ou seja, em um contexto de colaboração entre particulares com o setor público, no qual o pagamento somente é realizado a partir do atingimento de metas mensuráveis de progressos e resultados. Ele é, então, um contrato cujo foco é nos resultados e não nos insumos e atividades, e que incorporam o uso de investimento privado de investidores

(...) para cobrir o capital inicial necessário para que um provedor estabeleça e preste um serviço. O serviço é estabelecido para alcançar resultados mensuráveis estabelecidos pela autoridade comissionada (ou pagador de resultados) e o investidor é reembolsado somente se esses resultados forem alcançados. Os títulos de impacto abrangem tanto os vínculos de impacto social quanto os vínculos de impacto de desenvolvimento (tradução nossa).²³⁰

O primeiro *Impact Bond* surgiu no Reino Unido, em 2010, quando diversas entidades filantrópicas enviaram fundos para uma organização intermediária (*Social Finance*²³¹), no

²³⁰ “(...) impact bonds are outcome-based contracts that incorporate the use of private funding from investors to cover the upfront capital required for a provider to set up and deliver a service. The service is set out to achieve measurable outcomes established by the commissioning authority (or outcome payer) and the investor is repaid only if these outcomes are achieved. Impact bonds encompass both social impact bonds and development impact bonds”. (IMPACT BONDS. **Government Outcomes Lab (GO Lab)**, c2023. Disponível em: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/impact-bonds/#what-are-impact-bonds>. Acesso em: 05 fev. 2023).

²³¹ A entidade se define como “uma organização sem fins lucrativos que faz parceria com governos, prestadores de serviços, setor voluntário e comunidade financeira”, encontrando “melhores maneiras de lidar com os problemas sociais no Reino Unido e globalmente” (tradução nossa) (ABOUT. **Social Finance**, 2023. Disponível em: <https://socialfinance.org/about/>. Acesso em: 23 abr. 2023).

intuito de promover melhorias para os prisioneiros que cumpriam sentenças curtas na Prisão de Peterborough²³².

De acordo com informações da organização *Social Finance*²³³, em julho de 2017, o Ministro da Justiça anunciou que o CIS conseguiu reduzir o índice de reincidência da população-alvo em 9% (nove por cento), quando comparado com a população-controle, excedendo a meta de 7,5% (sete inteiro e cinco décimos por cento) estabelecida em contrato. Com esse resultado, os 17 (dezessete) investidores receberiam um único pagamento, que englobaria o capital inicial mais um valor que representaria um retorno de mais de 3% (três por cento) por ano de investimento²³⁴.

Tomando-se por base esse arranjo britânico, no CIS existem cinco atores principais: o financiador externo (*outcome payer*), o intermediário (*intermediary*), o prestador de serviços (*service provider*), o investidor (*investor*) – sendo possível que cada um desses papéis seja preenchido por mais de uma organização – e a população-alvo (*beneficiaries*).

O financiador externo do projeto é aquele que identificará uma população-alvo vulnerável e estará disposto a pagar por um resultado social específico, podendo ser uma entidade governamental – como, por exemplo, o Departamento do Trabalho do Estado de Nova York, nos Estados Unidos – ou doadores privados, como organizações filantrópicas²³⁵.

Já o intermediário será o responsável por contratar outras organizações para a implementação da intervenção e por supervisionar os trabalhos para a obtenção do resultado. Essa contratação envolve tanto os investidores privados externos ao governo (que irão fornecer os recursos financeiros para a execução contratual) quanto uma entidade para efetivamente prestar o serviço (Investidores e Prestador(es) de serviços, respectivamente)²³⁶.

O prestador de serviços é aquele que vai oferecer o serviço ou a intervenção necessária para atingir os objetivos pré-definidos, podendo ser uma entidade não lucrativa, uma Organização Não Governamental (ONG) e, até mesmo, uma companhia privada que visa o lucro²³⁷.

²³² REDUCING reoffending in Peterborough. **Social Finance**, Londres, c2023. Disponível em: <https://www.socialfinance.org.uk/projects/reducing-reoffending-in-peterborough#:~:text=The%20world's%20first%20social%20impact,the%20reoffending%20rate%20in%20Peterborough.&text=Social%20Finance%20pioneered%20the%20world's,sentenced%20offenders%20leaving%20Peterborough%20prison>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ IMPACT BONDS, *op. cit.*

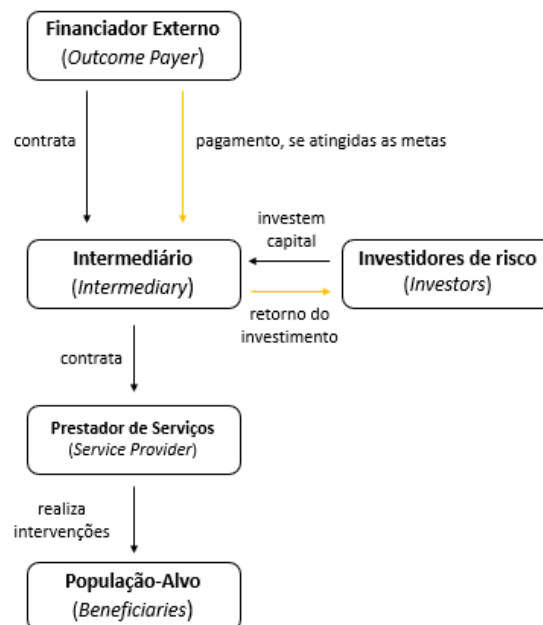
²³⁶ CHILD, Curtis; GIBBS, Benjamin G.; ROWLEY, Kristie J. Paying for success: an appraisal of social impact bonds. **Global Economics and Management Review**, v. 21, n. 1-2, p. 36-45, jan./dez. 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2340154017300014>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²³⁷ IMPACT BONDS, *op. cit.*

No tocante à população-alvo, trata-se de um grupo vulnerável que será o foco da política a ser implementada e que participará de forma ativa e direta no desenvolvimento das atividades executadas pelo projeto.

Por fim, os investidores – que poderão ser fundações, empresas privadas, bancos – fornecerão o capital inicial necessário para a execução do projeto e serão ressarcidos, com juros e correção monetária, ao final, caso as metas pactuadas sejam atingidas (total ou parcialmente, a depender do modelo)²³⁸. Frisa-se que a captação de recursos poderá se dar, inclusive, por meio da emissão de títulos de dívida, “cujos recursos serão destinados especificamente para projetos de impacto social”²³⁹.

Figura 9 – Arranjo contratual básico do Contrato de Impacto Social



Fonte: Elaborada pela autora.

Salienta-se que, em muitos casos, poderá ser necessário se proceder a contratação de terceiros, como consultores para os projetos e avaliadores independentes, externos ao governo e às organizações privadas, responsáveis pelo controle dos indicadores, visando-se mensurar os

²³⁸ IMPACT BONDS, *op. cit.*

²³⁹ AZEVEDO, Rita. Títulos com impacto social ganham espaço. **Valor Econômico - Finanças**, São Paulo, 10 de ago. de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/08/10/titulos-com-impacto-social-ganham-espaco.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2023.

resultados e verificar se as metas foram atingidas²⁴⁰. O formato do acordo, então, será modelado a partir do caso concreto²⁴¹.

Percebe-se que o que se busca com esses novos arranjos é atrair os particulares para a realização de projetos sociais de interesse público, sem que haja, necessariamente, o intuito de filantropia. “A ideia é que esses sujeitos (que visam primordialmente ao lucro) passem a enxergar em projetos sociais verdadeiras oportunidades de negócio”²⁴². Difere-se, então, dos modelos tradicionais de contratações já utilizados pela Administração Pública na medida em que se oferece ao mercado investimentos de risco em forma de projetos sociais, inclusive mediante a emissão de títulos de dívida, objetivando-se atrair investidores que, não obstante visarem o lucro, desejem atingir impactos socialmente relevantes.

Para além, segundo Vale e Batista Júnior²⁴³, o CIS é uma forma de parceria público-privada baseada na coprodução, em que “o bom desempenho de um serviço público, em seu sentido geral, é uma construção subjetiva do próprio consumidor do serviço”, a partir do cotejamento de suas expectativas e percepções no momento da implementação. Assim,

(...) não se trata apenas de um simples relacionamento entre o usuário e o prestador para melhoria da prestação do serviço, mas um procedimento de cocriação de “valor” dos serviços prestados, pois os benefícios gerados ao usuário, com contribuição dele mesmo, *gerará benefícios que exorbitam a esfera do próprio prestador e usuário*²⁴⁴.

Tem-se, então, uma multiplicidade de agentes envolvidos na entrega dos serviços públicos, deixando o setor privado de ser considerado “como um mero substituto do Estado na condução de suas funções institucionais” e passando a assumir o papel de “coprodutor de serviços públicos”²⁴⁵. Não se trata, portanto, de uma “concessão”, na medida em que “todas as

²⁴⁰ IMPACT BONDS, *op. cit.*

²⁴¹ Ainda, destaca-se que, a depender do objeto a ser alcançado, o *Impact Bond* poderá mudar de nome. Cita-se o *Social Impact Bond* (SIB), cujo intuito é a realização de projetos sociais e que, em geral, tem o governo como *Outcome Payer*; o *Development Impact Bond* (DIB), que busca fomentar o progresso, em especial, de países menos desenvolvidos por meio do financiamento de doadores externos; o *Healthy Impact Bond* e *Environment Impact Bond*, com o intuito de promover impactos na saúde e meio ambiente, respectivamente.

²⁴² MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Como o Estado pode celebrar Contrato de Impacto Social/CIS?. In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. (org.). **O Direito Administrativo na atualidade**: Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017). 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 1174.

²⁴³ VALE, Murilo Melo; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os “Contratos Impacto Social”: uma nova modalidade de parceria público-privada da nova governança pública. In: **Congresso Mineiro de Direito Administrativo** – Instituto Mineiro de Direito Administrativo, XI, 2019, Belo Horizonte. 2019, p. 06. Disponível em:

https://www.academia.edu/39108707/OS_CONTRATOS_IMPACTO_SOCIAL_UMA_NOVA_MODALIDADE_DE_PARCERIA_PUBLICO_PRIVADA_DA_NOVA_GOVERNANCA_PUBLICA. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁴⁴ FARR apud VALE; BATISTA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 13.

²⁴⁵ VALE; BATISTA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 6-7.

atividades administradas continuam em controle direto do poder público”²⁴⁶. Inexiste, assim, uma “delegação da exploração de bem ou serviço público, mas o desenvolvimento de um projeto de impacto social em caráter complementar às atividades regulares do Estado”²⁴⁷, a partir da “instauração de um modelo de coprodução, através de contrato remunerado por desempenho, no qual há uma confluência de agentes públicos e privados envolvidos para a cocriação de valor ao serviço público”²⁴⁸.

Ademais, o objeto da contratação envolveria não as tarefas a serem realizadas pelo prestador de serviço, mas o resultado social almejado pela Administração, que concederia autonomia e flexibilidade aos envolvidos na execução do modelo para se atingi-lo.

Ao contrário dos métodos tradicionais de contratação, em que os contratos são elaborados em torno de uma presunção de *expertise* existente, os CIS são projetados para contratos em que todas as partes aceitam um nível de incerteza e a necessidade de mudança. Isso equilibra a responsabilidade pela obtenção de resultados, com a flexibilidade de inovar e experimentar novos métodos de prestação de serviços. Isso ocorre porque, ao especificar resultados em vez de atividades, os provedores de serviços são livres para ajustar a forma como entregam um serviço ao longo do contrato (tradução nossa)²⁴⁹.

A implementação do Contrato de Impacto Social, então, estaria vinculada à concessão de uma maior liberdade de atuação aos atores envolvidos, o que encorajaria a inovação e a utilização de formatos de execução que efetivamente alcançariam resultados positivos.

Nesse cenário, a partir da primeira experiência implementada no Reino Unido, outros países começaram a utilizar desse instrumento e, atualmente, existem diversos *Impact Bonds* em execução em todo mundo, que buscam inovar em áreas sociais tais quais desenvolvimento de força de trabalho, saúde, educação, justiça criminal²⁵⁰.

²⁴⁶ VALE; BATISTA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 15.

²⁴⁷ LANZ, Luciano Quinto; MACEDO, Rafael Veneza Quimas; DAMASCENO, Patrícia do Amaral Moreira. Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 243, dez. 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10135>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁴⁸ VALE; BATISTA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 15.

²⁴⁹ “Unlike traditional methods of contracting, where contracts are designed around a presumption of existing expertise, IBs are designed for contracts where all parties accept a level of uncertainty and the need for change. This balances accountability for achieving outcomes, with the flexibility to innovate and try out new methods of delivering services. This is because by specifying outcomes rather than activities, service providers are free to adjust the way they deliver a service throughout the contract”. (IMPACT BONDS, *op. cit.*)

²⁵⁰ *Ibidem*.

No caso do Brasil, a primeira tentativa se deu no Estado de São Paulo, em 2017, a partir da realização de uma consulta pública acerca da Minuta do Edital para a implementação de um *Social Impact Bond*, que visava reduzir a evasão escolar de alunos da rede pública de ensino²⁵¹.

Contudo, o projeto não seguiu adiante por, pelo menos, dois motivos que foram identificados. Primeiro, tal modelo gerou muito rumor político, sendo que vários agentes públicos, da oposição ou não, ficaram bastante receosos que tal modelo consubstanciase em uma privatização do ensino público básico, conforme os modelos de privatização inseridos nas reformas típicas da nova gestão pública (como ocorreu com o caso das Organizações Sociais). (...) Além disso, em segundo lugar, foi possível constatar rumores de insegurança acerca da necessária *retaguarda jurídica*. (...) ²⁵².

Todavia, novos projetos continuaram a ser desenvolvidos e, em fevereiro de 2020, após a realização de um pregão eletrônico, a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), do Ministério da Economia do Governo Federal, assinou o primeiro CIS²⁵³, com o objetivo de realizar a qualificação profissional de jovens entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos²⁵⁴.

O Estado do Ceará, também, firmou um termo de cooperação técnica para a criação desse tipo de contrato²⁵⁵ com a SITAWI Finanças do Bem²⁵⁶. Essa organização, inclusive, abriu a “Chamada SITAWI de Contratos de Impacto Social”, apoiada pela FAPERJ e Instituto Sabin, intentando “reconhecer e apoiar governos – municipais, estaduais ou federal – a buscar soluções inovadoras para problemas com alto potencial de impacto social em qualquer área temática que seja adequada à implementação como CIS”²⁵⁷.

Ademais, buscando-se a regulamentação do Contrato de Impacto Social no país, o Senador Tasso Jereissati apresentou o Projeto de Lei do nº 338/2018, contudo, arquivado em

²⁵¹ PORTAL DO GOVERNO. Educação tem Consulta Pública sobre Contrato de Impacto Social. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de nov. de 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/educacao-tem-consulta-publica-sobre-contrato-de-impacto-social/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁵² VALE; BATISTA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 15

²⁵³ ASSINADO primeiro Contrato de Impacto Social no Brasil. **Inspere**, São Paulo, 10 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/contrato-de-impacto-social-metricis/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁵⁴ Não se sabe, contudo, o status do projeto, considerando o contexto de pandemia (Covid-19) vivido no Brasil desde março de 2020.

²⁵⁵ COIMBRA, Luiza. Sitawi assina 1º Termo de Cooperação para estruturação de Social Impact Bond no Brasil. **SITAWI – Finanças do Bem**, 11 de jul. de 2016. Disponível em: <https://sitawi.net/sitawi-assina-1-titulo-de-impacto-social-no-brasil/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁵⁶ A SITAWI é “organização social de interesse público (OSCIP) pioneira no desenvolvimento de soluções financeiras para impacto social e na análise da performance socioambiental de empresas e instituições financeiras” (A Sitawi. **SITAWI**, 2020. Disponível em: <https://www.sitawi.net/a-sitawi/>. Acesso em: 23 abr. 2023).

²⁵⁷ PANTOJO, Bruno. Parceria entre governo e sociedade para resolver problemas não só é possível como já acontece na América Latina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 de set. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2019/09/parceria-entre-governo-e-sociedade-para-resolver-problemas-nao-so-e-possivel-como-ja-acontece-na-america-latina.shtml>. Acesso em: 05 fev. 2023.

22 de dezembro de 2022, em decorrência do final da legislatura²⁵⁸, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno da Casa²⁵⁹.

O CIS também está presente no Projeto de Lei (PL) nº 3.284/2021, já referido no capítulo 3.2 deste trabalho. Na norma, ele está elencado como um instrumento de estímulo aos investimentos e negócios de impacto²⁶⁰ e o Poder Público estará autorizado a celebrá-lo²⁶¹. De acordo com a Justificação, não obstante o Contrato de Impacto Social já estar sendo utilizado por alguns entes federativos que entendem que o arcabouço normativo atual é suficiente para a sua implementação, o seu uso ainda encontra resistência, sendo necessária a criação “de um marco legal para lidar com esse estímulo às atividades de impacto social”²⁶².

Nota-se, então, que ainda não há lei específica que trata desse tipo de contrato ou da aquisição de produtos advindos de Negócios de Impacto. Dessa forma, imprescindível analisar se o ordenamento jurídico brasileiro existente já proporciona, por si só, um ambiente normativo favorável a essas contratações.

²⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 338, de 11 de jul. 2018. Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social. Brasília, Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133946>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁵⁹ “Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente” (BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, 28 de novembro de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 05 fev. 2023.).

²⁶⁰ “Art. 7º (...) § 4º São instrumentos de estímulo aos investimentos e negócios de impacto, entre outros: (...) e IX - contratos de impacto social.” (BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.284, 23 de setembro de 2021**. Estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-3284-2021>. Acesso em: 13 jan. 2023.).

²⁶¹ “Art. 5º O Poder Público pode celebrar contrato de impacto social com entidades que desempenhem atividades econômicas de relevante impacto social com o objetivo de financiá-las, nos termos da legislação específica.” (BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.284, 23 de setembro de 2021**. Estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-3284-2021>. Acesso em: 13 jan. 2023.).

²⁶² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.284, 23 de setembro de 2021**. Estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Brasília: Senado Federal, 2021, p. 9-10. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9019884&ts=1674178067482&disposition=inline>. Acesso em: 13 jan. 2023.

4.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

4.2.1 Os princípios constitucionais

Logo em seu artigo 1º²⁶³, a Constituição de 1988 já determina que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e elenca seus fundamentos, ou seja, seus “valores fundamentais e estruturantes”²⁶⁴, dos quais se destaca “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes²⁶⁵, o “valor social do trabalho” está vinculado à compreensão de cada indivíduo de que o seu trabalho é um direito social constitucionalmente previsto (art. 6º) e que, por meio dele, está se contribuindo para o progresso da sociedade como um todo. Já a “livre iniciativa” está relacionada à “liberdade de empresa e de contrato”, liberdade essa que não é absoluta e deve ser exercida de modo a se atingir a função social da empresa.

Destaca-se que, conforme Alexandre de Moraes²⁶⁶, “a garantia de proteção ao trabalho não engloba somente o trabalhador subordinado, mas também aquele autônomo e o empregador, enquanto empreendedor do crescimento do país”.

Tratando mais especificamente sobre o assunto, o Título VII da Carta Magna dispõe acerca da Ordem Econômica nacional, definida como um “conjunto de elementos compatíveis entre si, ordenadores da vida econômica de um Estado, direcionados a um fim”²⁶⁷, que, de acordo com o art. 170²⁶⁸ da norma, seria “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”, a partir da “valorização do trabalho humano e na livre iniciativa”.

²⁶³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

²⁶⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed.rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 305.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 314.

²⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev., e atual até EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017, p. 35.

²⁶⁷ CUNHA JUNIOR apud FERNANDES, *op. cit.*, p. 1.617.

²⁶⁸ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos,

Para se garantir a busca pelo bem-estar social, a Constituição elenca alguns princípios balizadores do processo econômico, dentre eles o da “livre concorrência”, “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, “redução das desigualdades regionais e sociais”, “busca do pleno emprego” e “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.

Ressalta-se que, apesar de possuir semelhanças com a “livre iniciativa”, o princípio da livre concorrência com ela não se confunde, sendo a ela complementar. Enquanto a primeira está relacionada a uma ideia de liberdade política, “posta como elemento de proteção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição de riquezas”, o segundo pode ser considerado como um postulado econômico *per se* de que não cabe ao Estado intervir nas atividades, que deverão obedecer “à lógica da economia de mercado”²⁶⁹.

Ainda, aponta-se que “a redução das desigualdades regionais e sociais” compõe os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstas no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.²⁷⁰

Percebe-se, então, que o exercício da atividade econômica no Brasil se submete a uma série de postulados constitucionais que, ao mesmo tempo em que viabilizam a liberdade de atuação pelos particulares, também a limitam, visando o atingimento do bem-estar social.

Nesse sentido, o art. 193 determina que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, cabendo ao Estado exercer “a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”,

salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 1.625.

²⁷⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.

nos termos do parágrafo único do art. 193, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020.

Assim, além dos princípios elencados pelo art. 170 e dos objetivos trazidos no art. 3º supracitado, deve-se aplicar as normas da Constituição de forma sistemática a Ordem Econômica. Enfatiza-se os direitos e garantias fundamentais, que abrangem os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º)²⁷¹ e os direitos sociais (art. 6º), quais sejam “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)”²⁷².

No que tange às contratações públicas, o inciso XXI do art. 37 da CF/88 determina que

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações²⁷³.

Para tanto, a Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda, Di Pietro²⁷⁴ elenca alguns postulados não previstos expressamente na Constituição, “mas que estão implícitos no modelo de Estado de Direito”, tais como os princípios do “interesse público, da segurança jurídica, da boa-fé, da motivação, da razoabilidade e proporcionalidade”.

No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica, o art. 173, § 1º, inc. III, determina que a lei irá criar um estatuto jurídico que disporá sobre “licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública”, norma essa promulgada somente em 2016 (Lei nº 13.303/2016).

²⁷¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

²⁷² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 91.

Por fim, o art. 175 dispõe que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, procedimento esse também vinculado aos princípios supracitados.

4.2.2 Competências dos entes federativos

O Brasil é um Estado Federal, ou seja, seu poder político é distribuído geograficamente em função do seu território, fazendo surgir um ente provido de soberania e outros entes dotados de autonomia²⁷⁵. Por conta disso, faz-se imprescindível que se adote mecanismos visando uma ação estatal mais eficaz, sem conflitos e evitando-se o desperdícios de recursos e esforços. Uma dessas medidas é a repartição de competências, que consiste “na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”²⁷⁶.

Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, o Brasil se utiliza de um sistema complexo de repartição de competências, apresentando “competências enumeradas e remanescentes” e “competências concorrentes e comuns”, objetivando criar um federalismo equilibrado, contendo competências privativas, exclusivas, comuns, concorrentes e remanescentes entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios²⁷⁷.

Frisa-se que a repartição de competências é norteadada pelo princípio geral da predominância do interesse, cabendo a União aquelas matérias de interesse geral, aos Estados, as de interesse regional, aos Municípios, as de interesse local e ao Distrito Federal o acúmulo de competências estaduais e municipais, nos termos da Constituição²⁷⁸.

No que tange às competências legislativas, o art. 22 elenca as competências privativas da União, que, por meio de lei complementar, poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas de matérias relacionadas, nos termos do parágrafo único do dispositivo.

De acordo com o inciso XXVII, compete privativamente a União legislar sobre

(...) normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

²⁷⁵ FERNANDES, *op. cit.*, p. 870.

²⁷⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 730.

²⁷⁷ FERNANDES, *op. cit.*, p. 885.

²⁷⁸ MORAES, *op. cit.*, p. 233.

Percebe-se que, no âmbito das licitações e contratações públicas, é competência privativa da União apenas a elaboração de normas gerais, “razão pela qual é possível concluir que todos os Entes federados podem legislar sobre normas específicas”, com o intuito de “atenderem as peculiaridades socioeconômicas, respeitadas as normas gerais”²⁷⁹.

Contudo, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira²⁸⁰, a dificuldade “está justamente na definição das denominadas ‘normas gerais’, pois se trata de um conceito jurídico indeterminado que acarreta dificuldades interpretativas”. No mesmo sentido, Odete Medauar²⁸¹ afirma que “o problema está na separação precisa entre normas gerais e normas específicas. De regra, Estados e Municípios ou editam leis sem dispositivos que contrariem a lei da União ou não editam lei específica e pautam suas licitações por aquela”.

Já o art. 24 da CF/88 apresenta as competências legislativas concorrentes a União, Estados e Distrito Federal, dos quais se destacam:

Art. 24 (...)

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (...)

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude; (...).

Conforme os parágrafos do art. 24, cabe a União estabelecer normas gerais, podendo os Estados exercerem a competência suplementar. No caso de ausência de lei nacional, os entes estaduais poderão exercer a competência legislativa plena, para atendimento de suas peculiaridades, sendo a eficácia de tais normas suspensas no caso de superveniência de lei da União.

Ainda, compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, nos termos do art. 30 da Carta Magna de 1988.

No tocante às competências materiais, o art. 23 determina serem elas da competência comum de todos os entes federativos, salientando-se as seguintes:

Art. 23 (...)

²⁷⁹ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 377.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 377.

²⁸¹ MEDAUAR, *op. cit.*, p. 176.

- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (...).

Ressalta-se que, nos termos do parágrafo único do dispositivo, “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

4.2.3 O Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica

No âmbito do desempenho de atividade econômica pelo próprio Estado, a Constituição de 1988 explicita o seu caráter subsidiário, confiando o protagonismo de seu exercício para a iniciativa privada, de forma a demonstrar a opção constitucional por um modelo econômico baseado na livre iniciativa e concorrência. Entretanto, apesar de subsidiária, essa atuação pelo Estado existe e pode se dar de forma direta ou indireta.

Diretamente, a atividade estatal envolve sua presença ativa na economia, com a criação de empresas públicas e participação em sociedades de economia mista, que produzam bens e serviços, sejam em regime de monopólio ou em concorrência com o restante da iniciativa privada, a depender do caso. Porém, consoante art. 173 da CF/88, “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”, ressalvados os casos previstos na Carta Magna.

Indiretamente, nos termos do art. 174, o Estado deverá assumir o papel de “agente normativo e regulador da atividade econômica”, exercendo, “na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Para tanto, o Poder Público poderá expedir comandos imperativos compulsórios, que determinam de forma objetiva os caminhos a serem trilhados pela atividade ou, então, criar estímulos para que o particular escolha da melhor forma suas próprias

estratégias negociais²⁸². Salienta-se o art. 179 que determina que os entes deverão dispensar tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, visando incentivar o seu crescimento²⁸³.

Nesse contexto, cabe à lei estabelecer “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (§ 1º).

Sobre esse ponto, destaca-se a promulgação da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece “normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal”²⁸⁴.

4.2.4 A Emenda Constitucional nº 86/2015 e o incentivo e fomento à inovação

Em 2022, o Brasil subiu três posições no índice global de inovação, passando a ocupar a 54ª (quingüésima quarta) posição do Índice de Inovação Global (*Global Innovation Index*), elaborado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, agência especializada das Nações Unidas²⁸⁵.

²⁸² NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, n. 2, 2017, p. 338. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4582/pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁸³ “Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

²⁸⁴ Art. 1º, caput, da Lei nº 13.874/2019 (BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.).

²⁸⁵ BRASIL ganha três posições no ranking global de inovação. **Gov.br**, 29 de set. de 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/09/brasil-ganha-tres-posicoes-no-ranking-global-de-inovacao#:~:text=O%20Brasil%20ganhou%20tr%C3%AAAs%20posi%C3%A7%C3%B5es,feira%20\(29%2F09\)](https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/09/brasil-ganha-tres-posicoes-no-ranking-global-de-inovacao#:~:text=O%20Brasil%20ganhou%20tr%C3%AAAs%20posi%C3%A7%C3%B5es,feira%20(29%2F09)). Acesso em: 06 fev. 2023.

Inovação pode ser definida como “o incremento de um produto, bem ou serviço novo ou aprimorado, bem como a inserção de novos processos, novos métodos ou organizações, sempre com o escopo de engendrar melhorias e/ou resultados favoráveis aos seus empreendedores e destinatários”²⁸⁶. Ela não precisa, então, estar necessariamente relacionada a uma novidade, bastando que seja incremental, ou seja, trazer melhorias e aprimoramentos de produtos e tecnologias já existentes²⁸⁷.

Contudo, segundo Fernanda De Negri²⁸⁸, “uma invenção ou uma nova tecnologia não é uma inovação até que se torne um produto (ou processo) colocado no mercado por uma empresa”. Dessa forma, o agente econômico responsável por realizar a inovação não é um indivíduo ou uma instituição de pesquisa, mas sim uma empresa, que se utiliza de seus recursos em capital humano, insumos e pesquisa, investimento denominado “Pesquisa e Desenvolvimento” (P&D)²⁸⁹.

De acordo com a autora²⁹⁰, o Brasil investe 1,27% (um inteiro e vinte e sete centésimos por cento) do seu PIB em P&D, contabilizando-se os gastos públicos e empresariais. Esse valor é menor do que a média de países que pertencem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo investimento representa 2,38% (dois inteiros e trinta e oito centésimos por cento) do PIB, mas encontra-se em um patamar superior quando cotejado com os números de outros países latino-americanos, como Argentina e México, e, até mesmo, alguns países europeus (Portugal e Espanha).

Todavia, não obstante os investimentos totais em Pesquisa e Desenvolvimento não serem tão baixos, a parcela referente ao capital empresarial são menores quando se comparados a diversos outros países, tendo permanecidos estáveis ao longo dos anos²⁹¹. Em 2014, no Brasil, os investimentos empresariais corresponderam a menos da metade do total realizado em P&D, totalizando aproximadamente 0,6% (seis décimos por cento) do PIB, ao passo que nos países desenvolvidos, “as empresas são responsáveis por quase 70% do investimento total em P&D, ou cerca de 1,63% do PIB”²⁹².

²⁸⁶ REIS, *op. cit.*, p. 188.

²⁸⁷ DE NEGRI, Fernanda. **Novos caminhos para a inovação no Brasil**. Brasil: Ipea, 2018, p. 22. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8441/1/Novos%20caminhos%20para%20a%20inova%c3%a7%c3%a3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 22.

²⁸⁹ DE NEGRI, Fernanda. **Novos caminhos para a inovação no Brasil**. Brasil: Ipea, 2018, p. 22. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8441/1/Novos%20caminhos%20para%20a%20inova%c3%a7%c3%a3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 23.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 23.

²⁹² DE NEGRI, *op. cit.*, p. 23.

Diante disso, ela entende que a mudança desse cenário “talvez seja um dos grandes desafios do país”²⁹³, sendo necessário mais do que apenas instalações e recursos financeiros, mas também um “ambiente estimulante e dinâmico, onde as competências existentes possam prosperar e se desenvolver adequadamente”²⁹⁴.

Dentro desse contexto, e tendo sido verificado que a legislação vigente não permitia a “agilidade necessária para que o conhecimento gerado na academia pudesse ser melhor aproveitado pelo setor empresarial e pela sociedade”²⁹⁵, foram realizados esforços conjuntos da sociedade com o Congresso Nacional, que culminaram na aprovação de um novo Marco legal para a Ciência, Tecnologia e Inovação, composto pela Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, e pela Lei nº 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

De acordo com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 290/2013, transformada na EC nº 85/2015, “é crescente a importância da inovação para o setor produtivo, o que requer uma ampliação do escopo da norma constitucional, alcançando ciência, tecnologia e inovação, de modo a fundamentar as ações articuladas entre academia e setor produtivo”²⁹⁶.

Diante disso, alterado pela EC nº 85/2015, renomeou-se o Capítulo IV do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição, que passou a contar com o termo “inovação”. Agora, ele dispõe acerca da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), determinando a promoção e incentivo do Estado nesta seara, nos seguintes termos:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 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

²⁹³ DE NEGRI, *op. cit.*, p. 23.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 12.

²⁹⁵ KASSAB, Gilberto. **Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasil: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, [s.d.], p. 4 Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/marco_legal_de_cti.pdf. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 290, de 2013**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113429&filename=PEC%20290/2013. Acesso em: 06 fev. 2023.

tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Nota-se a intenção do constituinte derivado de criar um ambiente favorável ao fomento da ciência, tecnologia e inovação, que envolve diversos atores, dentre eles o Poder Público, que direcionará tratamento prioritário à pesquisa científica e tecnológica, apoiará a formação de recursos humanos nessas áreas e estimulará as empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologia e inovação. Ainda, destaca-se a possibilidade de o Estado vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades de ensino e pesquisa científica e tecnológica, criando, então, mais uma exceção ao princípio da não vinculação de receitas.

Já o art. 219 estabelece que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal”. Com a EC nº 85/2015, o dispositivo passou a contar um parágrafo único, *in verbis*:

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.

Ressalta-se que, de acordo com o art. 219-A, os entes federativos poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, objetivando mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei, “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”.

Também pretendendo fortalecer a cooperação dos entes, tanto público quanto privados, o art. 219-B determina que o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)

será organizado visando “promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação”. Caberá a União dispor acerca de suas normas gerais, sendo possível que os demais entes legislem concorrentemente sobre suas peculiaridades.

Acerca das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, reforça-se, como já trazido no item 4.2.2 desta dissertação, que é comum a todos eles proporcionar os meios de acesso à ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, e da competência concorrente das entidades federal, estadual e distrital legislarem sobre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, nos termos do art. 22, inc. V, e art. 24, inc. IX, com redação dada pela EC nº 85/2015.

Ademais, no âmbito financeiro, houve a inserção do § 5º no art. 167 da CF/88, admitindo, no tocante às atividades de ciência, tecnologia e inovação, a transposição, remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria de programação para a outra, “com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa (...)”.

Esse dispositivo não estava presente na PEC original, tendo sido acrescentado durante a sua tramitação na Comissão Especial – Atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados. Sobre isso, o parecer afirma que “tal alteração visa conceder maior liberdade na administração dos recursos destinados a pesquisas, desde que o objetivo final desta maior liberdade seja o atingimento das metas científicas estabelecidas”²⁹⁷. Busca-se, então, “conceder maior eficiência na aplicação das verbas destinadas a este setor”, tendo o próprio Poder Legislativo aberto mão da necessidade de autorização legislativa para tanto, atribuindo essa prerrogativa ao Poder Executivo²⁹⁸.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 85 inseriu o inciso V no art. 200 da Carta Magna, tornando competência do sistema único de saúde “incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação”. Também, fez constar o § 2º no art. 213 que determina que “as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação

²⁹⁷BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – Atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Proposta de Emenda à Constituição nº 290, de 2013**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113429&filename=PEC%20290/2013. Acesso em: 06 fev. 2023.

²⁹⁸BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial – Atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Proposta de Emenda à Constituição nº 290, de 2013**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1204256&filename=PRL+4+PEC29013+%3D%3E+PEC+290/2013. Acesso em: 06 fev. 2023.

realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público”.

4.2.4.1 A Lei nº 10.973/2004 e as encomendas tecnológicas

A União, fazendo valer a sua competência de estabelecer normas gerais sobre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX, CF/88) e buscando promover o desenvolvimento dessas áreas, promulgou a Lei nº 10.973/2004, que “estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País”, conforme arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal (art. 1º). Posteriormente, visando a constituição de um novo Marco Legal sobre o tema, publicou a Lei nº 13.243/2016, que alterou diversos dispositivos da norma de 2004.

Dentre as diversas mudanças realizadas, destaca-se o protagonismo das compras públicas como ferramenta de fomento à inovação, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (...)

XIII - utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (grifo nosso)

(...)

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (...)

VIII - uso do poder de compra do Estado; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (...)

IX - indução de inovação por meio de compras públicas; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (...) (grifo nosso).

Para tanto, o art. 20²⁹⁹ da Lei nº 10.973/2004 possibilita a utilização da “encomenda tecnológica” (Etec), pela qual os órgãos e entidades da Administração Pública podem contratar diretamente as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs)³⁰⁰, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, “visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador”.

²⁹⁹ “Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) § 1º Considerar-se-á desenvolvida na vigência do contrato a que se refere o caput deste artigo a criação intelectual pertinente ao seu objeto cuja proteção seja requerida pela empresa contratada até 2 (dois) anos após o seu término. § 2º Findo o contrato sem alcance integral ou com alcance parcial do resultado almejado, o órgão ou entidade contratante, a seu exclusivo critério, poderá, mediante auditoria técnica e financeira, prorrogar seu prazo de duração ou elaborar relatório final dando-o por encerrado. § 3º O pagamento decorrente da contratação prevista no caput será efetuado proporcionalmente aos trabalhos executados no projeto, consoante o cronograma físico-financeiro aprovado, com a possibilidade de adoção de remunerações adicionais associadas ao alcance de metas de desempenho no projeto. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) § 4º O fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas na forma do caput poderá ser contratado mediante dispensa de licitação, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda, observado o disposto em regulamento específico. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) § 5º Para os fins do caput e do § 4º, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, contratar concomitantemente mais de uma ICT, entidade de direito privado sem fins lucrativos ou empresa com o objetivo de: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) I - desenvolver alternativas para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador; ou (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) II - executar partes de um mesmo objeto. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) § 6º Observadas as diretrizes previstas em regulamento específico, os órgãos e as entidades da administração pública federal competentes para regulação, revisão, aprovação, autorização ou licenciamento atribuído ao poder público, inclusive para fins de vigilância sanitária, preservação ambiental, importação de bens e segurança, estabelecerão normas e procedimentos especiais, simplificados e prioritários que facilitem: (Incluído pela Lei nº 13.322, de 2016) I - a realização das atividades de pesquisa, desenvolvimento ou inovação encomendadas na forma do caput ; (Incluído pela Lei nº 13.322, de 2016) II - a obtenção dos produtos para pesquisa e desenvolvimento necessários à realização das atividades descritas no inciso I deste parágrafo; e (Incluído pela Lei nº 13.322, de 2016) III - a fabricação, a produção e a contratação de produto, serviço ou processo inovador resultante das atividades descritas no inciso I deste parágrafo. (Incluído pela Lei nº 13.322, de 2016).” (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 e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.).

³⁰⁰ De acordo com o art. 2º, inc. V, da Lei nº 10.973/2004, a Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação é o “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos” (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 e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.).

De acordo com Rauen e Barbosa³⁰¹, a Etec pode ser definida como uma “compra pública voltada para encontrar solução para determinado problema por meio de desenvolvimento tecnológico”. Elas tratam de “situações muito específicas nas quais exista risco tecnológico”, isto é, “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação”³⁰².

Surgindo como alternativa às intervenções públicas comumente utilizadas na área de CT&I, como a concessão de bolsas de pesquisa e créditos à inovação, as Etecs objetivam “solucionar desafios tecnológicos e/ou socioeconômicos específicos cujas soluções ainda não existam ou não estejam disponíveis no mercado”, a partir da definição exata do resultado que deve ser buscado, apresentada pelo Estado demandante³⁰³. Trata-se de “um instrumento no qual a tecnologia é meio, e não fim”. Dessa forma, ao invés de somente ofertar recursos, o Estado se utiliza do mercado consumidor para impulsionar o desenvolvimento tecnológico, sendo as Etecs verdadeiras “políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda”³⁰⁴.

Em razão do risco tecnológico, nas ETECs adquire-se o esforço, e não o resultado. Isto é, o Estado contrata o esforço que pode culminar em um produto, serviço ou sistema específico, mas não um produto, serviço ou sistema propriamente dito. A única exceção seria a contratação de um protótipo em forma de artefato em uma ETEC mais curta, cujo desenvolvimento já está nas fases finais³⁰⁵.

Diante disso, é possível que a contratação resulte em fracasso, não havendo êxito em se encontrar a solução buscada pelo demandante. Nesses casos, o art. 20, § 2º, da Lei nº 10.973/2004 estabelece que “o órgão ou entidade contratante, a seu exclusivo critério, poderá, mediante auditoria técnica e financeira, prorrogar seu prazo de duração ou elaborar relatório final dando-o por encerrado”.

³⁰¹ RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. **Encomendas Tecnológicas no Brasil**: guia geral de boas práticas. Brasil: Ipea, 2019, p. 15 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8907/1/Encomendas%20tecnol%20c3%b3gicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

³⁰² Art. 2º, inc. III, Decreto nº 9.283/2018 (BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.).

³⁰³ RAUEN; BARBOSA, *op. cit.*, p. 11-16.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 13.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 19.

Ressalta-se que, conforme os §§ 3º e 5º do art. 20, é possível a adoção de remunerações adicionais vinculadas ao atingimento de metas de desempenho no projeto e a contratação concomitante de mais de uma entidade, mediante justificativa expressa.

Caso haja, a partir das atividades de pesquisa e inovação encomendadas, o desenvolvimento de produto ou processo inovador, a Administração poderá proceder a contratação das entidades, inclusive empresas, para o fornecimento do bem ou serviço, mediante dispensa de licitação, observado o regulamento específico. No âmbito da União³⁰⁶, trata-se do Decreto nº 9.283/2018³⁰⁷.

Salienta-se que aplicam-se às encomendas tecnológicas as normas gerais de contratação pública, salvo quando há disposição contrária em legislação específica reguladora do instrumento, “ou em caso de incompatibilidade entre as normas gerais e as especificidades da lógica do processo de inovação viabilizado pelas Etecs, especialmente levando-se em conta o risco tecnológico inerente e a falha do mercado”³⁰⁸.

Importante destacar que, nos termos do art. 20-A, § 4º³⁰⁹, c/c art. 27, inc. IV da Lei nº 10.973/2004, estas contratações deverão dar tratamento preferencial às empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de CT&I no país e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs. Ainda, compete às agências de fomento a promoção de ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICTs (art. 21).

³⁰⁶ “Como visto, os estados e o Distrito Federal têm competência para complementar a legislação nacional, no exercício da competência suplementar, ou seja, podem editar normas específicas aplicáveis aos contratos de ETEC, desde que observadas as normas gerais da União” (RAUEN; BARBOSA, *op. cit.*, p. 78).

³⁰⁷ “Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.” (BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.)

³⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Proposta de atuação do Controle em contratações de Encomendas Tecnológicas (ETEC)**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa (Escola Superior do Tribunal de Contas da União), abr. 2021, p. 2. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm>. Acesso em: 06 fev. 2023.

³⁰⁹ “Art. 20-A (...) § 4º Nas contratações de que trata este artigo, deverá ser observado o disposto no inciso IV do art. 27. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016).” (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 e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.)

4.2.5 PEC da Transição e as despesas das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação

No dia 21 de dezembro de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126, que alterou a Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no intuito de definir as regras de transição da Presidência da República aplicáveis às leis orçamentárias de 2023.

O art. 107 do ADCT estabelece limites individualizados para as despesas primárias, referentes a cada exercício financeiro, dos Poderes e órgãos autônomos da República, dentre eles do Poder Executivo, conforme inc. I do caput do dispositivo³¹⁰. Com a inclusão do § 6º, inc. II, no art. 107, pela EC nº 126/2022, estão excluídos desses limites as “despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas”. Essa mudança possibilita ao novo governo bancar tais despesas, ao aumentar em R\$145 bilhões o teto de gastos do orçamento de 2023³¹¹.

4.2.6 Conclusão parcial

Analisando-se o panorama apresentado, afere-se que a Constituição Federal de 1988 é composta por princípios, objetivos e fundamentos que estimulam o trabalho, a livre iniciativa e o livre mercado, pautados, todavia, no alcance do bem-estar e justiça sociais.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 85/2015 atua como importante instrumento de desenvolvimento da área de tecnologia e inovação, facultando, inclusive, a vinculação de receitas orçamentárias para o fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Ainda, busca proporcionar uma articulação entre os diversos atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados, contribuindo para o fortalecimento de um ecossistema integrado.

³¹⁰ “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (Vide Emenda Constitucional nº 126, de 2022) I - do Poder Executivo; (...)” (BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 216, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 24 jan. 2023.).

³¹¹ SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. **Câmara dos Deputados**, 21 de dez. de 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>. Acesso em: 06 fev. 2023.

No tocante às contratações públicas, as normas da Constituição se limitam a estabelecer sua obrigatoriedade e submissão aos princípios ali contidos, sem tratar especificamente sobre a sua função regulatória ou a promoção de sustentabilidade por meio delas. Inclusive, salienta-se que “a utilização do poder de compra do Estado como instrumento de fomento à inovação” está presente tão somente em âmbito infralegal (Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243/2016), tendo o constituinte derivado perdido a oportunidade de abordar um tema tão relevante na seara constitucional, quando da promulgação da EC nº 85/2015.

Tal constatação não exclui, todavia, a importância das “encomendas tecnológicas”, contidas na Lei nº 10.973/2004, que funcionam como uma forma de o Estado deixar de lado uma postura até então passiva, que envolvia somente a oferta de recursos, para ocupar um papel ativo, de propulsor do desenvolvimento tecnológico através do impulsionamento do próprio mercado consumidor.

De acordo com o supracitado art. 20, as Etecs podem ser contratadas diretamente de diversos entes públicos e privados, dos quais se destacam as empresas, isoladamente ou em consórcios, devendo-se dar tratamento preferencial às empresas nacionais que invistam em pesquisa e desenvolvimento de CT&I e às micro e pequenas empresas (art. 20-A, § 4º; art. 21; art. 27, inc. IV). Nesse sentido, em teoria, os Negócios de Impacto poderão se beneficiar desse formato de contratação. Todavia, no caso da União, faz-se necessário que a empresa se dedique exclusivamente às atividades de pesquisa e que isso conste expressamente em seus objetivos institucionais, previstos em seu ato constitutivo³¹², o que culmina em um fator limitante à participação das NIs.

Ocorre que, segundo o mapeamento das encomendas tecnológicas, realizado pelo Ipea já em 2023³¹³, no período entre 2010 e 2022, o Governo Federal, em especial a Administração Direta, foi demandante ou ofertante de apenas 93 (noventa e três) Etecs, “a maioria de baixo vulto financeiro, principalmente diante do total de recursos anualmente despendido em compras públicas no Brasil”. Tem-se ainda, então, um baixo uso desse instrumento, não obstante as

³¹² Art. 27, § 1º, do Decreto nº 9.283/2018 (BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.).

³¹³ RAUEN, André Tortato. **Mapeamento das encomendas tecnológicas no período 2019-2022**. Brasil: Ipea, 2023, p. 14. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11703/1/NT_103_Diset_Mapeamento.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

grandes mudanças legislativas ocorridas nesse lapso temporal e que fomentam o setor, como a promulgação da Emenda Constitucional nº 85/2015, Lei nº 13.243/2016, Decreto nº 9.283/2018, Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e da Lei Complementar nº 183/2021 (Marco Legal das *Startups*).

Ademais, acredita-se que, em relação aos demais entes federativos, a ausência de regulamentação da Lei nº 10.973/2004 possa ser um gargalo para a disseminação dessa ferramenta no país. Afinal, no âmbito estadual e distrital, verificou-se que somente 11 (onze) dos 27 (vinte e sete) entes federativos possuem legislação que regulamenta as Etecs. São eles: Amazonas³¹⁴, Bahia³¹⁵, Distrito Federal³¹⁶, Espírito Santo³¹⁷, Goiás³¹⁸, Maranhão³¹⁹, Mato

³¹⁴ AMAZONAS. **Lei nº 5.861, de 13 de abril de 2022**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de startups no Estado do Amazonas e dá outras providências.

³¹⁵ BAHIA. **Lei nº 14.315, 17 de junho de 2021**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação do sistema produtivo no Estado, altera a Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005, e a Lei nº 6.403, de 20 de maio de 1992, e dá outras providências.

³¹⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.620, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre mecanismos, medidas e projetos para estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à qualificação científica e tecnológica, à inovação e à economia criativa no Distrito Federal, cria a Política Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece diretrizes ao Plano Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação da Cidade Humana, Inteligente, Sustentável e Criativa e dá outras providências. E DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.507, de 19 de fevereiro de 2020**. Institui instrumentos e procedimentos para formalização de parcerias entre o Distrito Federal e as entidades privadas de inovação tecnológica.

³¹⁷ SANTO. **Lei Complementar nº 929, de 26 de novembro de 2019**. Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional.

³¹⁸ GOIÁS. **Decreto nº 9.506, de 04 de setembro de 2019**. Dispõe sobre incentivos à inovação e pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado e dá outras providências. E GOIÁS. **Lei nº 21.615, de 07 de novembro de 2022**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no ambiente socioeconômico do Estado de Goiás, também revoga a Lei nº 16.922, de 08 de fevereiro de 2010.

³¹⁹ MARANHÃO. **Lei nº 11.733, de 26 de maio de 2022**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação no Estado do Maranhão, e altera a Lei Estadual nº 6.915, 11 de abril de 1997, e dá outras providências. E MARANHÃO. **Decreto Estadual nº 37.783, de 05 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei Estadual nº 11.733, de 26 de maio de 2022 para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo no âmbito do Estado do Maranhão.

Grosso³²⁰, Minas Gerais³²¹, Pará³²², Rio Grande do Norte³²³ e São Paulo³²⁴. Frisa-se que os estados da Paraíba³²⁵, Paraná³²⁶, Rio de Janeiro³²⁷ e Rio Grande do Sul³²⁸ apresentam normas que elevam as encomendas tecnológicas para o patamar de instrumento de fomento à inovação sem ainda, todavia, regulamentá-los³²⁹.

Já na seara municipal³³⁰, foram localizadas normas que tratam das encomendas tecnológicas em 36 (trinta e seis) entidades, ou seja, 0,6% (seis décimos por cento) do total de municípios brasileiros³³¹. Entretanto, a legislação aborda o tema de maneira diversa, podendo-se utilizar da seguinte classificação:

³²⁰ MATO GROSSO. **Decreto nº 735, de 02 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei Complementar Estadual nº 297, de 7 de janeiro de 2008, que dispõe sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica visando alcançar autonomia tecnológica, capacitação e desenvolvimento do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

³²¹ MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.442, de 04 de julho de 2018**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado e dá outras providências. E MINAS GERAIS. **Lei nº 23.793, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de *startups* no Estado e dá outras providências.

³²² PARÁ. **Decreto nº 1.713, de 12 de julho de 2021**. Regulamenta a Lei Federal no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no tocante às normas gerais aplicáveis ao Estado, assim como a Lei Estadual no 8.426, de 16 de novembro de 2016, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação.

³²³ RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 716, de 30 de junho de 2022**. Institui a Política Estadual do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e de Inovação do Rio Grande do Norte (PEDCTI/RN), organiza o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio Grande do Norte (SECTI/RN), define procedimentos, normas e incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no Estado do Rio Grande do Norte; altera as Leis Complementares Estaduais nº 163, de 5 de fevereiro de 1999 e nº 257, de 14 de novembro de 2003, revoga as Leis Complementares Estaduais nº 118, de 30 de dezembro de 1993, nº 136, de 12 de setembro de 1995, nº 351, de 30 de outubro de 2007, nº 478, de 27 de dezembro de 2012, e as Leis Estaduais nº 8.790, de 10 de janeiro de 2006, e nº 10.325, de 9 de janeiro de 2018, e dá outras providências.

³²⁴ SÃO PAULO. **Decreto nº 62.817, de 04 de setembro de 2017**. Regulamenta a Lei federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no tocante a normas gerais aplicáveis ao Estado, assim como a Lei Complementar nº 1.049, de 19 de junho de 2008, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação. São Paulo, 2017.

³²⁵ PARAÍBA. **Lei nº 12.191, de 12 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação no Estado da Paraíba, nos termos da Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, e da Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e dá outras providências.

³²⁶ PARANÁ. **Lei nº 20.541, de 20 de abril de 2021**. Dispõe sobre política pública de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, ao fomento de novos negócios, e a integração entre o setor público e o setor privado em ambiente produtivo no Estado do Paraná.

³²⁷ RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.809, de 22 de julho de 2022**. Institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Rio de Janeiro, na forma que menciona, e dá outras providências.

³²⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 15.639, de 31 de maio de 2021**. Dispõe sobre incentivos à pesquisa, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no âmbito produtivo do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI-RS - e dá outras providências.

³²⁹ A própria autora realizou o levantamento desses dados. Para isso, acessou-se o sítio institucional das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital de cada um dos Estados e do Distrito Federal, pesquisando-se pela expressão “encomenda tecnológica” e “etec”.

³³⁰ A própria autora realizou o levantamento desses dados. Para isso, acessou-se o sítio “Leis Estaduais” (www.leisestaduais.com.br), pesquisando-se pela expressão “encomenda tecnológica” e “etec” para cada Estado e para o Distrito Federal.

³³¹ Atualmente, o Brasil possui 5.560 (cinco mil, quinhentos e sessenta) municípios (CIDADES e Estados. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 16 fev. 2023).

a) Autoriza a utilização das Etecs nos termos da legislação federal (Lei nº 10.973/2004 e Decreto nº 9.283/2018): Maceió (AL)³³², Lauro de Freitas (BA)³³³, Lucas do Rio Verde (MT)³³⁴, Assaí (PR)³³⁵, Mafra (SC)³³⁶ e Aracajú (SE)³³⁷.

b) Elenca as encomendas tecnológicas como instrumentos de fomento à inovação: Amargosa (BA)³³⁸, Camaçari (BA)³³⁹, Salvador (BA)³⁴⁰, Uberaba (MG)³⁴¹, Nova Lima (MG)³⁴², Nova Mutum (MT)³⁴³, Ibiporã (PR)³⁴⁴, Telêmaco Borba (PR)³⁴⁵, Santa Helena (PR)³⁴⁶, Ivaiporã

³³² MACEIÓ. **Lei nº 6.902, de 26 de junho de 2019.** Institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, dispõe sobre mecanismos para estímulo à inovação, à economia criativa, ao empreendedorismo, à pesquisa e qualificação científica e tecnológica, e dá outras providências.

³³³ LAURO DE FREITAS. **Lei Municipal nº 2.001, de 06 de julho de 2022.** Dispõe sobre a política municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação - PMCTI e sobre o estímulo à inovação ao empreendedorismo, à pesquisa e à qualificação científica e tecnológica, na forma que indica e dá outras providências.

³³⁴ LUCAS DO RIO VERDE. **Lei nº 3.457, de 14 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre estruturas de sistemas, mecanismos e medidas de incentivo e apoio a inovação e tecnologia no ambiente municipal, empresarial, acadêmico e social do Município Lucas do Rio Verde.

³³⁵ ASSAÍ. **Lei nº 1.818, de 19 de agosto de 2022.** Institui o Ecossistema do “Vale do Sol”, constituído pela Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, pelos mecanismos para estímulo à inovação, à economia criativa, ao empreendedorismo, à pesquisa e qualificação científica e tecnológica; pela criação de ambientes regulatórios experimentais - Sandbox Regulatório; e pela Estratégia de Transformação Digital; e dá outras providências.

³³⁶ MAFRA. **Lei nº 4.598, de 13 de julho de 2022.** Dispõe sobre medidas de incentivo e apoio à inovação, à pesquisa científica, à produção, capacitação e serviços de base tecnológica, no ambiente empresarial, acadêmico e social do Município de Mafra, e dá outras providências.

³³⁷ ARACAJÚ. **Lei nº 5.540, de 22 de dezembro de 2022.** Institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, dispondo sobre mecanismos para estimular a inovação, a economia criativa, o empreendedorismo, a pesquisa e qualificação científica e tecnológica, e dá providências correlatas.

³³⁸ AMARGOSA. **Lei nº 582, de 21 de agosto de 2020.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção e incentivos à Inovação, objetivando ambientes produtivos e regras para implementação da Cidade Inteligente (Smart City) no âmbito do município de Amargosa e dá outras providências.

³³⁹ CAMAÇARI. **Lei nº 1.718, de 07 de março de 2022.** Dispõe sobre a política municipal de inovação e institui mecanismos, sistemas e incentivos à inovação no ambiente produtivo e social, no município de Camaçari, e dá outras providências.

³⁴⁰ SALVADOR. **Lei nº 9.534, de 11 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a Política Municipal de Inovação e institui mecanismos, sistemas e incentivos à inovação no ambiente produtivo e social, no Município de Salvador, e dá outras providências.

³⁴¹ UBERABA. **Lei nº 13.133, de 16 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a concessão de incentivos à ambientes de inovação, atividades tecnológicas e ações de inovação e dá outras providências.

³⁴² NOVA LIMA. **Lei nº 2.725, de 25 de novembro de 2019.** Dispõe sobre o incentivo ao desenvolvimento e promoção dos ambientes de inovação e das atividades científicas e tecnológicas dá outras providências.

³⁴³ NOVA MUTUM. **Lei Municipal nº 2.734, de 04 de outubro de 2022.** Institui o Programa Inova Mutum, mecanismo de incentivos à atividade científica, tecnológica e inovativa, visando o desenvolvimento sustentável do Município de Nova Mutum, e dá outras providências.

³⁴⁴ IBIPORÃ. **Lei nº 3.206, de 08 de setembro de 2022.** Institui a política municipal de inovação, ciência e tecnologia, cria o Conselho Municipal de Inovação e Tecnologia, cria o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e estabelece medidas de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, visando à consolidação do Ecossistema de Inovação e Tecnologia do Município de Ibiporã.

³⁴⁵ TELÊMACO BORBA. **Lei Municipal nº 2.437, de 11 de julho de 2022.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Telêmaco Borba/PR, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016, no que couber.

³⁴⁶ SANTA HELENA. **Lei Complementar nº 10, de 08 de novembro de 2022.** Cria o Programa "INOVA SANTA HELENA" como política pública de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico no ambiente produtivo no âmbito do Município de Santa Helena, cria o Conselho e o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e dá outras providências.

(PR)³⁴⁷, Mandaguari (PR)³⁴⁸, Loanda (PR)³⁴⁹, Francisco Beltrão (PR)³⁵⁰, Araucária (PR)³⁵¹, Goioerê (PR)³⁵², Prudentópolis (PR)³⁵³, Curitiba (PR)³⁵⁴, Palotina (PR)³⁵⁵, Alvorada do Sul

³⁴⁷ IVAIPORÃ. **Lei nº 3.635, de 21 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a concessão de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, social e ambiental e dá outras providências no âmbito do Município de Ivaiporã/PR, conforme o disposto nas Leis Federais nº 10.973/2004 e alterações, e 13.243/2016, no que couber e dá outras providências.

³⁴⁸ MANDAGUARI. **Lei nº 3.405, de 03 de abril de 2020.** Dispõe sobre medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no Município de Mandaguari do estado do Paraná e dá outras providências.

³⁴⁹ LOANDA. **Lei nº 41, de 18 de junho de 2020.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do Município de Loanda-PR, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016 e dá outras providências.

³⁵⁰ FRANCISCO BELTRÃO. **Lei nº 4.728, de 17 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo em Francisco Beltrão e dá outras providências.

³⁵¹ ARAUCÁRIA. **Lei nº 3.578, de 26 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Araucária, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações.

³⁵² GOIOERÊ. **Lei nº 2.700, 02 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Goioerê, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações.

³⁵³ PRUDENTÓPOLIS. **Lei nº 2.385, de 05 de dezembro de 2019.** Paraná, 2019. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Prudentópolis, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016, no que couber, e dá outras providências.

³⁵⁴ CURITIBA. **Lei nº 15.324, de 09 de novembro de 2018.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Curitiba, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações.

³⁵⁵ PALOTINA. **Lei nº 4.922, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Palotina, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016, no que couber.

(PR)³⁵⁶, Balneário Camboriú (SC)³⁵⁷, Bombinhas (SC)³⁵⁸, Catanduva (SP)³⁵⁹, Itapevi (SP)³⁶⁰, Santana de Parnaíba (SP)³⁶¹, São Caetano do Sul (SP)³⁶² e Guarujá (SP)³⁶³.

c) Regulamentam a utilização das Etecs: Governador Valadares (MG)³⁶⁴, Coromandel (MG)³⁶⁵, Niterói (RJ)³⁶⁶ e Nova Iguaçu (RJ)³⁶⁷.

Nota-se que, apesar das encomendas tecnológicas serem uma importante ferramenta para a inovação, ainda não se verifica a disseminação em sua utilização no país e o interesse em regulamentá-las em grande parte dos Estados e Municípios.

Em suma: entende-se que os princípios, objetivos e fundamentos da Constituição de 1988 estão diretamente ligados à estratégia empresarial dos Negócios de Impacto, que

³⁵⁶ ALVORADA DO SUL. **Lei nº 2.520, de 06 de setembro de 2018**. Dispõe sobre Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Meio Ambiente Produtivo e da outras Providencias no Âmbito do Município de Alvorada do Sul, conforme disposto na Lei Federal.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Lei nº 4.511, de 23 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, criação do Conselho Municipal de Inovação, objetivando ambientes produtivos e Cidade Inteligente (Smart City) e dá outras providências no âmbito do Município de Balneário Camboriú, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações.

³⁵⁸ BOMBINHAS. **Lei nº 363, de 23 de setembro de 2021**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Bombinhas, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Santa Catarina, 2021.

³⁵⁹ CATANDUVA. **Lei nº 6.271, de 16 de maio de 2022**. Institui o Sistema de Inovação de Catanduva, o Fundo Municipal de Inovação e dá outras providências. São Paulo, 2022.

³⁶⁰ ITAPEVI. **Lei nº 3.055, de 07 de junho de 2022**. Dispõe sobre o incentivo e apoio à inovação científica e tecnológica, à pesquisa acadêmica e empresarial e ao empreendedorismo tecnológico, cria Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Itapevi - CMCTI e dá outras providências.

³⁶¹ SANTANA DE PARNAÍBA. **Lei nº 3.934, de 18 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Santana de Parnaíba, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações.

³⁶² SÃO CAETANO DO SUL. **Lei nº 5.822, de 20 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre sistemas, mecanismos e incentivos à atividade tecnológica e de inovação, visando o desenvolvimento sustentável do Município de São Caetano do Sul.

³⁶³ GUARUJÁ. **Lei nº 4.744, de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre mecanismos, medidas e projetos para estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à qualificação científica e tecnológica, à inovação e a economia criativa no Município de Guarujá, cria a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece diretrizes ao Plano Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação da Cidade Inteligente, Sustentável e Criativa - PM-CTI/CISC de Guarujá e dá outras providências. São Paulo, 2019.

³⁶⁴ GOVERNADOR VALADARES. **Lei nº 7.340, de 20 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a Política Municipal de Inovação no Município de Governador Valadares e dá outras providências.

³⁶⁵ COROMANDEL. **Lei nº 4.671, de 20 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de startups no Município de Coromandel e dá outras providências. Minas Gerais, 2021.

³⁶⁶ NITERÓI. **Decreto nº 13.397, de 27 de novembro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990 e na Lei Municipal nº 3.087/2014 (Plano Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Niterói) para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo local.

³⁶⁷ NOVA IGUAÇU. **Lei Municipal nº 4.705, de 07 de março de 2018**. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo municipal.

perseguem, ao mesmo tempo, o lucro e o impacto socioambiental. Pode-se dizer, então, que a CF/88 possui um arcabouço normativo em prol da constituição de Negócios de Impacto.

Ainda, a promulgação da Lei nº 13.243/2016, que alterou a Lei nº 10.973/2004, contribuiu em muito para o fomento de empreendimentos voltados à inovação, que poderá se dar por meio do uso do poder de compra do Estado. Contudo, no que tange às Etecs, não obstante serem bem intencionadas, elas ainda têm sido utilizadas de forma tímida pela Administração Pública brasileira.

4.3 A contratação de Negócios de Impacto por meio da Lei nº 14.133/2021

No dia 01º de abril de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.133, que revoga a Lei nº 8666/1993³⁶⁸ e estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios³⁶⁹, excluindo-se as empresas estatais e suas subsidiárias, exceto no que diz respeito aos crimes contra a Administração Pública³⁷⁰.

Conforme art. 2º da norma³⁷¹, ela se aplica à compra, inclusive por encomenda; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; contratações de tecnologia da informação e de comunicação, dentre outros.

³⁶⁸ “Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.” (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁶⁹ “Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁷⁰ “Art. 1º (...) § 1º Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁷¹ “Art. 2º Esta Lei aplica-se a: I - alienação e concessão de direito real de uso de bens; II - compra, inclusive por encomenda; III - locação; IV - concessão e permissão de uso de bens públicos; V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia; VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

Tem-se, então, que a Lei nº 14.133/2021 poderá ser usada pelos entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de todos os Poderes, visando-se a aquisição de bens e/ou serviços produzidos por Negócios de Impacto. Passa-se, então, a se analisar os princípios, objetivos e alguns instrumentos previstos na norma, objetivando aferir se a lei proporciona um ambiente normativo favorável a essas contratações.

4.3.1 O desenvolvimento nacional sustentável como objetivo da licitação e a governança das contratações

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021³⁷² elenca os princípios que deverão ser observados, quando da sua aplicação, do qual se destaca o “desenvolvimento nacional sustentável”. Já o art. 11, ao trazer os objetivos da norma, enaltece em seu inc. IV o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável³⁷³.

Conforme tratado no item 4.1 desta dissertação, o desenvolvimento de um país não está adstrito somente ao seu desenvolvimento econômico. Diante disso, ao se falar em “direito ao desenvolvimento”³⁷⁴, deve-se levar em conta a “conjugação de diversos outros fatores que materializam liberdades substanciais”³⁷⁵, tais como a promoção da inovação tecnológica, do aumento da qualidade de vida, etc., cabendo ao legislador estabelecer regras especiais para se atingir a sustentabilidade econômica, social e ambiental, inclusive no âmbito das contratações públicas³⁷⁶.

³⁷² “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁷³ “Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁷⁴ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 383.

³⁷⁵ *Ibidem*, p. 384.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 384.

Assim, para além dos tradicionais objetivos – contratação mais vantajosa e isonomia entre os participantes –, a “preocupação com a sustentabilidade nas licitações objetiva conduzir o poder de compra governamental à indução de comportamentos sustentáveis na produção do mercado”³⁷⁷.

A título de exemplo, cita-se o § 9º do art. 25, que permite a exigência de que o percentual mínimo da mão de obra pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica ou oriundos/egressos do sistema prisional; a margem de preferência em caso de empate assegurada para as empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País (art. 60, § 1º, inc. III); os incs. IV, “j” e XIV, do art. 75, que autorizam a dispensa de licitação no caso de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis e reutilizáveis, quando realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores, e a contratação de associação de pessoas com deficiência; e o art. 45³⁷⁸, que estabelece que as obras e serviços de engenharia devem respeitar as normas relativas ao meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho³⁷⁹.

Ademais, o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 determina que compete à alta administração do órgão ou entidade a responsabilidade pela governança das contratações. Segundo definição do Tribunal de Contas da União (TCU)³⁸⁰, a governança pública é a

aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

³⁷⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 144.

³⁷⁸ “Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁷⁹ Outros exemplos: art. 60 (critérios de desempate); art. 116 (reserva de cargos para pessoas com deficiência).

³⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 16 fev. 2023.

Mediante a implementação da governança nas contratações, busca-se melhorar o desempenho da entidade, implementando-se “processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos”³⁸¹, visando-se atingir os objetivos contidos no caput do art. 11 supracitado, “promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”³⁸².

Nesse cenário, Luciano Elias Reis acredita que a Lei nº 14.133/2021 “repetiu a mesma preocupação de usar a contratação pública para atingir diversos fins estatais apregoados na Constituição da República Federativa de 1988”³⁸³, o que confirma “a compreensão holística do papel estatal durante as suas compras”³⁸⁴ e, também, a tendência de contratualização administrativa para o atingimento de fins mediatos do Estado.

Cria-se, então, um ambiente principiológico propício à aquisição de bens e serviços produzidos pelos Negócios de Impacto, dado que o procedimento licitatório e de contratação pública passam a ser expressamente tidos como meios de satisfazerem não só as necessidades diretas e imediatas do Estado, mas, também, de impactarem positivamente no cenário social e/ou ambiental brasileiro.

Visando atingir de forma mais específica esse tipo de empreendimento, a União, ao regulamentar dispositivos da Lei nº 14.133/2021, publicou a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de junho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e prevê de forma expressa que o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS)³⁸⁵ deverá conter, obrigatoriamente, ações voltadas para a “inclusão dos negócios de impacto”³⁸⁶ nas contratações públicas³⁸⁷.

³⁸¹ Art. 11, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁸² Art. 11, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁸³ REIS, *op. cit.*, p. 65.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 66.

³⁸⁵ O Plano Diretor de Logística Sustentável é um dos instrumentos de governanças nas contratações públicas previsto no art. 6º, inc. I, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021.

³⁸⁶ A norma também define negócio de impacto em seu art. 2º, inc. V, como “o empreendimento com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável, nos termos do Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo”. Também, prevê, em seu art. 15, competências ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais, devendo o disposto neste artigo “estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo” (parágrafo único).

³⁸⁷ Art. 8º, inc. III, “e”, da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da

Contudo, importante se destacar que, não obstante o objetivo de incentivo à inovação, a Lei nº 14.133/2021 trata, em diversos dispositivos, de uma maior padronização e centralização das contratações públicas.

Para tanto, determina que “os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar comprar em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei” (art. 181)³⁸⁸. Já o art. 6º, inc. LI, conceitua o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras³⁸⁹, ao passo que o art. 174 cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)³⁹⁰. Ainda, o art. 19³⁹¹ atribui a Administração o dever de promover medidas para uma maior padronização das compras, como a criação de modelos de minutas de editais e contratos.

Segundo Camarão e Soares³⁹², esse processo apresenta várias vantagens, como a redução de certames licitatórios, especialização dos agentes públicos, rateio de recursos, além de poder gerar ganho de escala nas compras públicas, otimizar seu planejamento, diminuir o seu custo burocrático e facilitar o controle interno e externo. “Do mesmo modo, a padronização

Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em: 16 fev. 2023.).

³⁸⁸ “Art. 181 (...) Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁸⁹ “Art. 6º (...) LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁹⁰ “Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁹¹ “Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo; IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁹² CAMARÃO, Tatiana; SOARES, Andréa Heloisa da Silva. A centralização de compras nos municípios resultará em contratações públicas mais eficazes?. **Observatório da Nova Lei de Licitações (ONLL)**, 20 de mar. de 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/11/05/a-centralizacao-de-compras-nos-municipios-resultara-em-compras-publicas-mais-eficazes/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

dos itens demandados viabiliza uma atuação estratégica das compras públicas e imprime ganhos de qualidade”.

Por outro lado, a centralização das compras públicas, não obstante trazer inúmeros benefícios às contratações, também preocupa, uma vez que pode acabar gerando uma padronização excessiva dos bens e serviços a serem adquiridos, impedindo a contratação de soluções inovadoras fornecidas por Negócios de Impacto.

4.3.2 A contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (MEEPPs)

Conforme demonstrado no item 3.2.1 deste trabalho, de acordo com o 3º Mapa de Negócios de Impacto Social + Ambiental, no ano de 2019, o faturamento dos Negócios de Impacto foi extremamente baixo. Isso porque 40% (quarenta por cento) das empresas não apresentaram faturamento algum, 29% (vinte e nove por cento) faturaram até R\$100.000,00 (cem mil reais), ao passo que apenas 17% (dezessete por cento) declararam um faturamento superior a R\$101.000,00 (cento e um mil reais).

Percebe-se, então, que, em geral, esse tipo de empreendimento pode ser enquadrado como “microempresa” ou “empresa de pequeno porte”, definidas pelo art. 3º, incs. I e II, da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 da seguinte forma:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Sobre esse ponto, importante destacar que, segundo estudo lançado pelo Sebrae³⁹³, os pequenos negócios geram renda em torno de R\$420 (quatrocentos e vinte) bilhões de reais por ano, ou seja, o equivalente a aproximadamente um terço do PIB nacional. Ainda, 99% (noventa

³⁹³ SEBRAE. **50 + 50 Sebrae 50 anos: 50 anos conectando o Brasil e os pequenos negócios**. Brasília: Sebrae, 2022, p. 17. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/PRESSKIT%2050%20ANOS.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

e nova por cento) das empresas existentes possuem esse porte, gerando 54% (cinquenta e quatro por cento) dos empregos de carteira assinada.

Faz-se imprescindível, então, que o Estado incentive essa forma de empreender, possuindo o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte lastro constitucional.

De acordo com o inc. IX do art. 170 da CF/88, a ordem econômica tem como princípio o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Assim, o art. 170 determina que os entes federativos dispensarão “às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias³⁹⁴, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Nesse contexto, e visando disciplinar tais normas constitucionais, tem-se a Lei Complementar nº 123/2006, supracitada, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, regulamentada pelo Decreto nº 8.538/2015, e também a Lei nº 14.133/2021, dispendo sobre a participação dessas entidades nas contratações públicas.

4.3.2.1 A Lei Complementar nº 123/2006 e as contratações públicas

A LC nº 123/2006 busca promover o tratamento jurídico diferenciado constitucionalmente previsto e abrange questões administrativas, empresariais, tributárias e, também, relacionadas ao acesso aos mercados, como as aquisições públicas³⁹⁵. Sobre esse ponto, o Capítulo V (Do acesso aos mercados), Seção I (Das Aquisições Públicas), da LC nº 123/2006 trata da matéria nos arts. 42 a 49.

Segundo o art. 47, com redação dada pela LC nº 147/2014, nas contratações realizadas pela Administração Pública de todos os entes federativos, deverá se conceder “tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a

³⁹⁴ No tocante aos benefícios tributários, o art. 146, inc. III, “d”, estabelece o seguinte: “Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...) d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

³⁹⁵ Importante destacar o Capítulo X da LC nº 123/2006, que trata do estímulo à inovação e da criação do Inova Simples da Empresa Simples de Inovação, dispositivos que buscam fomentar o desenvolvimento tecnológico e de inovação das microempresas e empresas de pequeno porte.

promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica”. Percebe-se que a norma está em consonância com as ideias de que as compras públicas não se destinam exclusivamente à aquisição de bens e serviços pelo Estado, mas também, ao alcance do bem-estar social.

Para que tais ideais sejam cumpridos, o art. 48 estabelece que a Administração:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais); II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte³⁹⁶.

Todavia, nem sempre esse regime poderá ser adotado, nos termos do art. 49 da LC nº 123/2006³⁹⁷.

Ainda, o art. 42 da LC nº 123/2006 determina que “a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato”. Diante disso, durante o procedimento licitatório, elas deverão apresentar toda a documentação exigida, “mesmo que esta apresente alguma restrição” (art. 43). Nesses casos, será assegurado prazo de 05 (cinco) dias úteis para a “regularização da

³⁹⁶ “Art. 48 (...) § 1º (Revogado). § 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas. § 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁹⁷ “Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I - (Revogado); II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa”, contados do “momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública”³⁹⁸.

Já o art. 44 possibilita a presunção de empate nas hipóteses em que as propostas apresentadas pelas MEEPPs forem iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada (no caso de pregão, a diferença percentual será de 5% (cinco por cento))³⁹⁹. Ocorrendo o empate, o artigo subsequente traz o procedimento a ser observado⁴⁰⁰.

Por fim, o art. 46 permite a emissão de cédula de crédito microempresarial para as MEEPPs titulares de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e

³⁹⁸ “Art. 43 (...) § 2o A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1o deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

³⁹⁹ “Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. § 1o Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada. § 2o Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1o deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁰⁰ “Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado; II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta. § 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame. § 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte. § 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação.

4.3.2.2 O tratamento favorecido às MEEPPs na Lei nº 14.133/2021

Inicialmente, faz-se mister destacar que a Lei nº 8.666/1993, antiga lei de licitações e contratos, já estabelecia que as microempresas e empresas de pequeno porte deveriam receber tratamento diferenciado e favorecido⁴⁰¹, tratamento esse que deveria se dar “na forma da lei”. Assim, nos procedimentos regidos pela Lei nº 8.666/1993, aplicava-se inteiramente o disposto na LC nº 123/2006.

Com a promulgação de Lei nº 14.133/2021, os arts. 42 a 40 da LC nº 123/2006 continuam a ser aplicados, sofrendo, entretanto, limitações trazidas pela norma. Veja:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

De acordo com Cristiane Fortini⁴⁰², a Lei nº 14.133/2021, embora não revogue o tratamento favorecido estipulado pela LC nº 123/2006, define o horizonte em que ele será

⁴⁰¹ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (...) § 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei. (...) Art. 5º-A. As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.” (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁰² FORTINI, Cristiane; BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. O tratamento favorecido para micro e pequenas empresas na Lei 14.133/21. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 19 de ago. de 2021. Disponível em:

aplicado. Ela afirma que o legislador separa as situações a partir do objeto da contratação, mas, que no final das contas, “usa como parâmetro delimitador para o uso das facilidades da LC 123/06 o valor estimado da contratação e seu paralelo com a receita bruta anual máxima para o enquadramento como EPP, qual seja, R\$ 4.800.000”⁴⁰³. Assim, “licitações cujos valores estimados o superem não serão impactadas pela LC 123/06”⁴⁰⁴.

No caso de aquisição ou contratações de serviços, o inc. I supracitado estabelece que o valor estimado do item a ser contratado não poderá superar a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como MEEPP. Para Fortini⁴⁰⁵, à primeira vista, a mudança pode não ser tão impactante, considerando que a limitação ocorrerá por item, não podendo se perder de vista, contudo, “que a agregação de demandas nas centrais de compras, cuja instituição é obrigatória à luz do artigo 181, sem prejuízo do que também prevê o artigo 19, inciso I, possa desmistificar essa crença”.

O mesmo limite também se aplica às obras e serviços de engenharia (inc. II), sendo que, para esses casos, acredita-se que o impacto do teto poderá ser mais representativo, uma vez que esse tipo de atividade, em geral, alcança valores mais expressivos que as aquisições contidas no inciso I, “especialmente porque lá, como se disse, faz-se uma análise individual item a item”⁴⁰⁶.

Para além, os §§ 3º e 4º do art. 4º vão na contramão do § 9º e § 9º-A do art. 3º da LC nº 123/2006. Nessa última, a MEEPP que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput do art. 3º⁴⁰⁷ fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar. Porém, se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) do limite referido, os efeitos dessa exclusão se darão somente no ano seguinte. Agora, na Lei de

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/interesse-publico-tratamento-favorecido-micro-pequenas-empresas>. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴⁰³ FORTINI; BRAGAGNOLI, *op. cit.*

⁴⁰⁴ *Ibidem.*

⁴⁰⁵ *Ibidem.*

⁴⁰⁶ *Ibidem.*

⁴⁰⁷ “Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: (...) II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).” (BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

Licitações e Contratos, não há mais esse percentual de tolerância, não se aguardando mais o ano seguinte para a exclusão dos benefícios⁴⁰⁸.

Para Fortini⁴⁰⁹, essas mudanças atinentes ao tratamento atribuído às microempresas e empresas de pequeno porte dão a entender que, para o legislador, “não mais se justificaria qualquer proteção porque elas já estariam em patamar a desaconselhar o impulso estatal”. Entretanto, as regras já estão provocando várias discussões, cabendo a todos aguardar a utilização ostensiva da Lei nº 14.133/2021 e posteriores decisões jurisprudenciais.

Não obstante esses debates, acredita-se que, em teoria, o incentivo à aquisição de produtos e serviços de MEEPPs pelo Estado é um ponto positivo na contratação de Negócios de Impacto, uma vez serem eles, em sua maioria, como já demonstrado, pequenos negócios.

Vê-se, todavia, dificuldade de se constatar se, na prática, esse favorecimento irá impactar o volume de contratações de NIs pelo Poder Público. Isso, porque trata-se de instrumento de caráter geral, que abrange todas as micro empresas e empresas de pequeno porte que cumprirem os requisitos legais, não havendo qualquer especificidade quanto ao objeto da contratação, se de impacto ou não.

Assim, considerando que o crescimento de Negócios de Impacto no Brasil ainda é ínfimo, se comparado aos empreendimentos de outras naturezas, eles poderiam acabar em desvantagem face ao restante das MEEPPs. O ideal seria, então, a criação de critérios específicos para incentivar a contratação de Negócios de Impacto pelo Estado, ou seja, a instituição de favorecimento aos empreendimentos que, além de alcançarem os interesses imediatos do Poder Público, atinjam um impacto socioambiental relevante.

4.3.3 O incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação na Lei nº 14.133/2021

Como já visto no tópico 4.2 deste trabalho, a Constituição de 1988, em especial após a Emenda Constitucional nº 85/2015, atua como um importante instrumento de fomento às áreas de desenvolvimento, tecnologia e inovação, e tem buscado proporcionar uma articulação entre os diversos atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados, contribuindo para o fortalecimento de um ecossistema integrado.

⁴⁰⁸ FORTINI; BRAGAGNOLI, *op. cit.*

⁴⁰⁹ FORTINI, Cristiana. A polêmica sobre a Lei 14.133 quanto ao tratamento favorecido de MEPPs. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-19/interesse-publico-lei-14133-tratamento-favorecido-mepps>. Acesso em: 12 fev. 2023.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, aliada ao desejo de atingimento do desenvolvimento nacional sustentável, traz diversos dispositivos de incentivo à tecnologia, desenvolvimento e inovação nas contratações públicas, o que, como já visto, caracteriza os objetos de Negócios de Impacto.

Inicialmente, reforça-se que o art. 11 da lei elenca o “incentivo à inovação” como um objetivo do processo licitatório. Tenta-se, então, inserir a Administração em um contexto de busca por novas soluções e respostas às necessidades públicas, para além daquelas usualmente já utilizadas e que, muitas vezes, não atingem os resultados esperados.

Cita-se, ainda, a) a possibilidade de se estabelecer margem de preferência a determinados produtos e os critérios de desempate; b) as alterações nas modalidades de licitação e a criação do Diálogo Competitivo (DC); c) a permissão de se realizar contratação direta em hipóteses expressamente previstas e; d) a utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) como instrumento auxiliar pela Administração.

4.3.3.1 A margem de preferência e os critérios de desempate

O art. 26 da Lei nº 14.133/2021 estabelece **margem de preferência** de até 10% (dez por cento) para “os bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras” (inc. I) e para os “bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento” (inc. II), podendo chegar a até 20% (vinte por cento) no caso de bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País.

Isso significa um diferencial de preços entre os produtos e serviços contidos nos incs. I e II do art. 26 frente aos estrangeiros e aos demais produtos não reutilizados, o que permite assegurar preferência à contratação desses bens. Assim, “enquanto acobertada pelo manto da vantagem, a empresa nacional tenderá a aumentar sua produção para atender a demanda do importante cliente que é a Administração Pública”⁴¹⁰.

Faz-se mister destacar que “margem de preferência é diferente de restrição à empresa estrangeira”⁴¹¹, que somente poderá ocorrer em situações excepcionais devidamente motivadas, “sob pena de ser um atentado à concorrência, além de inserir a Administração Pública como

⁴¹⁰ REIS, *op. cit.*, p. 376.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 378.

potencial destinatária da captura de mercado, o qual poderá aleatoriamente alterar as condições de compra e venda de acordo com os seus interesses egoísticos”⁴¹².

Contudo, segundo Luciano Elias Reis⁴¹³, “a margem de preferência nunca poderá ser adotada de maneira uniforme em todos os setores e objetos, sob pena de se configurar um protecionismo sem finalidade”, devendo sempre ter duração limitada, estando sua continuidade vinculada à avaliação das políticas públicas, à constante reanálise das condições mercadológicas e da disponibilização de informações que permitem o controle social. Ainda, é imprescindível a realização de um estudo técnico pelo Poder Executivo, com o intuito de “explicar a estrutura atual do mercado para aquele objeto e qual o arranjo jurídico (margem de preferência e/ou outras medidas) deverá ser proporcionado para o atingimento da finalidade da política horizontal proposta”, documento esse que deverá ser publicizado para que possa ser questionado por qualquer membro da sociedade.

Diante disso, acredita-se que a margem de preferência é um instrumento relevante para o incentivo à tecnologia, inovação e desenvolvimento e, por consequência, do incremento de contratações de Negócios de Impacto pelo Estado brasileiro. Isso, porque possibilita a existência de um diferencial de preços entre os produtos existentes no mercado e aqueles bens e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, o que, como já visto, caracteriza os objetos de NIs. Também, favorece de forma mais intensa aqueles empreendimentos que visam impactos ambientais, ao conceder o benefício para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.

Porém, não deve ser a margem de preferência o único mecanismo de fomento aos Negócios de Impacto, uma vez que ela, além de possuir duração limitada, depende da demonstração técnica de necessidade de sua utilização pela Administração, podendo haver questionamentos pelos interessados e, também, captura do Estado por setores contrários aos interesses favoráveis às margens de preferência, anulando-se os efeitos dessa política econômica.

Ademais, o art. 60 da Lei nº 14.133/2021 elenca alguns **critérios** que deverão ser utilizados em caso de **empate** entre duas ou mais propostas⁴¹⁴. Destaca-se que essas regras não

⁴¹² REIS, *op. cit.*, p. 378-379.

⁴¹³ *Ibidem*, p. 378.

⁴¹⁴ “Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei; III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e

poderão prejudicar os critérios de desempate atribuídos às microempresas e empresas de pequeno porte previstos no art. 44 da LC nº 123/2006 (§ 2º).

Conforme o § 1º do art. 60, caso não haja desempate, em igualdade de condições, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II - empresas brasileiras; III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima).

Tem-se, então, a preferência em se contratar empresas que promovam a igualdade de gênero, ações de integridade, medidas em prol do meio ambiente e que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no país.

Contudo, como se pode perceber, as empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia somente terão preferência caso não haja desempate e não sejam aplicados os demais critérios contidos no dispositivo. Não se acredita, então, que esse será um mecanismo efetivo de favorecimento à contratação de Negócios de Impacto pelo Estado.

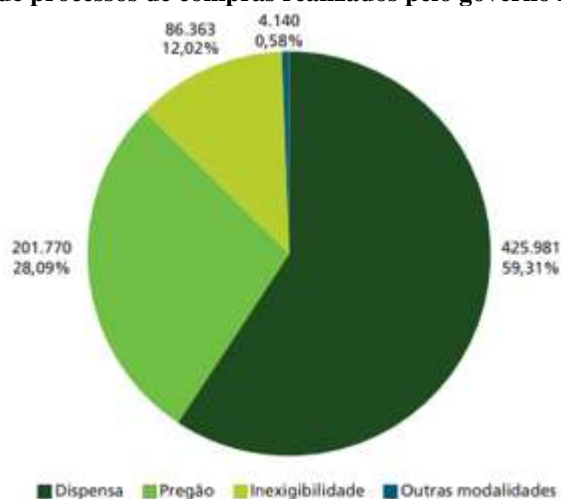
4.3.3.2 As modalidades de licitação e a criação do Diálogo Competitivo

Atualmente, o art. 28 da Lei nº 14.133/2021 traz aquelas que são as modalidades de licitações permitidas para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública Direta, autárquica e fundacional, quais sejam: pregão, concorrência, diálogo competitivo, concurso e leilão.

Importante destacar que a legislação de 2021 inova em relação à Lei nº 8.666/1993: se antes, a escolha da modalidade licitatória estava vinculada diretamente ao valor do bem ou serviço a ser adquirido pelo Poder Público, agora, toma-se como base o objeto a ser licitado. Com isso, o foco passa a ser na natureza do bem, o que permite que a opção pela modalidade licitatória passe a ser uma escolha estratégica do gestor público, que deverá adequar o procedimento a ser utilizado às especificidades e peculiaridades daquilo que se espera contratar.

De acordo com Romitelli e Fassio⁴¹⁵, na contramão do art. 37, inc. XXI, da CF/88, entre 2017-2020, mais da metade das contratações realizadas pelo Governo Federal se deu por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação. No tocante à realização de certames, a sua maioria ocorreu por meio de pregão, conforme imagem abaixo.

Figura 10 – Quantidade de processos de compras realizados pelo governo federal entre 2017-2020



Fonte: ROMITELLI, Gabriel; FASSIO, Rafael Carvalho. É possível promover a inovação por meio do pregão? In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022, p. 123. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

Nesse ponto, salienta-se que, só em 2020, 98,3% (noventa e oito inteiros e três décimos por cento) das licitações divulgadas no Painel de Compras do governo federal foram realizadas por pregão, o que corresponde a um montante de R\$149,1 bilhões⁴¹⁶. Em segundo lugar, está a concorrência, com um valor aproximado de R\$1,8 bilhão⁴¹⁷. Nota-se, novamente, o impacto econômico gerado pelas compras públicas e a parcela de influência de cada modalidade de licitação nesse âmbito.

Diante disso, verificar-se-á como a escolha da modalidade de licitação pelo Estado poderá incentivar o desenvolvimento, pesquisa e inovação e, também, impactar na contratação de Negócios de Impacto. Destaca-se que a modalidade de “leilão” não será analisada, uma vez que diz respeito à alienação de bens pela Administração, temática alheia à presente dissertação.

⁴¹⁵ ROMITELLI, Gabriel; FASSIO, Rafael Carvalho. É possível promover a inovação por meio do pregão? In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022, p. 123. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴¹⁶ ROMITELLI; FASSIO, *op. cit.*, p. 123.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 123.

No que tange ao **Pregão**, ele é definido pelo art. 6º, inc. XLI, da Lei nº 14.133/2021, como a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”. Por “bens e serviços comuns” entende-se “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 6º, inc. XIII). Assim, a modalidade não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual⁴¹⁸ e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços comuns de engenharia⁴¹⁹ (art. 29, p.ú.).

Logo de cara, já se afere uma menor flexibilidade do pregão, realizado, frequentemente, de forma eletrônica e voltado para a aquisição de bens e serviços considerados “comuns” no mercado, sob o critério de “menor preço” ou “maior desconto”, não se amoldando às contratações relacionadas às “inovações radicais”⁴²⁰. Nesse ponto, Romitelli e Fassio⁴²¹ apontam que a utilização do critério de preço para a escolha da melhor proposta pode causar uma maior rigidez no sistema de compras públicas, juntamente com uma aversão à assunção de riscos.

Diante desse contexto, o uso reiterado do pregão pelo Estado poderá incorrer no impedimento de participação dos Negócios de Impacto em grande parte dos certames licitatórios, a não ser que o empreendimento forneça bens e/ou serviços caracterizados como comuns. Nesse caso, a modalidade poderia exercer um importante papel no impulsionamento da inovação no Brasil, quando usado como instrumento para acelerar a difusão “de bens e serviços já desenvolvidos e introduzidos no mercado, mas ainda sem escala, ou para a

⁴¹⁸ “XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias; d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso; (...)” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴¹⁹ “XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens; (...)” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴²⁰ ROMITELLI; FASSIO, *op. cit.*, p. 133-136.

⁴²¹ *Ibidem*, p. 138.

customização e adaptação de soluções já existentes”⁴²². Também, o Estado poderia se valer do seu poder de compra ao ser o primeiro a adquirir novos produtos, serviços e processos, difundindo-os no mercado⁴²³.

Mesmo assim, importante indagar se, no panorama atual, os Negócios de Impacto teriam condições de se lograrem vencedores no pregão, modalidade cujo critério de julgamento é o de menor preço ou o de maior desconto. Para isso, demanda-se a produção de bens ou prestação de serviços em uma escala que permitiria a redução do valor unitário a ser pago pela Administração, face aos demais fornecedores, o que não se acredita que possa vir a ser alcançado pelos Negócios de Impacto, considerando que, como já demonstrado no item 3.2.1 deste trabalho, atualmente, o faturamento desses empreendimentos já é extremamente baixo.

Ademais, Romitelli e Fassio argumentam que a prévia definição do bem ou serviço que se quer contratar “pode representar um obstáculo de relevo, pois impede a participação de fornecedores na construção da solução a ser contratada”⁴²⁴. Porém, importante salientar que a Lei nº 14.133/2021 abrange outras modalidades de licitação e procedimentos auxiliares que permitem maior flexibilidade na definição do objeto, como, por exemplo, o diálogo competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse.

Já a **Concorrência**, de acordo com o art. 6º, inc. XXXVIII da Lei nº 14.133/2021, é a modalidade de licitação utilizada “para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto”.

Bens e serviços especiais podem ser considerados aqueles que, por sua alta complexidade ou heterogeneidade, não podem ser descritos objetivamente como os bens e serviços comuns, exigida justificativa prévia do contratante (art. 6º, inc. XIV).

Percebe-se que essa modalidade poderá ser utilizada quando a Administração desejar adquirir bens e serviços especiais, ou seja, produtos mais complexos e heterogêneos, que não podem ser objetivamente definidos no edital por seus padrões de desempenho e qualidade.

Dessa forma, considerando que “a inovação é, por definição, incerta, o que já impossibilitaria sua especificação prévia”⁴²⁵, acredita-se que a concorrência se apresenta como

⁴²² ROMITELLI; FASSIO, *op. cit.*, p. 154.

⁴²³ *Ibidem*, p. 155.

⁴²⁴ ROMITELLI; FASSIO, *op. cit.*, p. 140.

⁴²⁵ SPANÓ, Eduardo; CARVALHO, Felipe; PROL, Flávio. Difusão e inovação incremental pela concorrência com julgamento de técnica e preço. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 166. Disponível em:

uma forma promissora de contratação de Negócios de Impacto pelo Poder Público, uma vez que possibilita a apresentação de novas ferramentas pelos particulares.

Contudo, para que isso seja possível, a escolha do fornecedor não deve se pautar exclusivamente no preço da contratação, dado que “as compras de inovação se preocupam antes com o problema a ser resolvido e com a viabilidade da solução”⁴²⁶, sendo necessária a adoção do critério de julgamento baseado em “melhor técnica”⁴²⁷ ou “técnica e preço”⁴²⁸. Dessa forma, possibilita-se que “a administração realize uma avaliação completa de custo-benefício das soluções ofertadas, garantindo que elementos dinâmicos de qualidade e desempenho sejam considerados na aquisição, diferentemente do que acontece com o julgamento exclusivamente pelo critério de preço”⁴²⁹.

No que tange ao **Diálogo Competitivo**, ele é uma das grandes novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021, sendo definido no inc. XLII do art. 6º como a

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

Segundo o art. 32, caput, essa modalidade é restrita a contratações em que a Administração vise adquirir objeto que envolva inovação tecnológica ou técnica ou, então, quando haja a impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado e de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração. Também, pode ser utilizada quando o Estado 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.

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf.

Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴²⁶ SPANÓ; CARVALHO; PROL, *op.cit.*, p. 167.

⁴²⁷ No caso da “melhor técnica”, que poderá ser utilizada para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica ou científica, serão consideradas exclusivamente as propostas técnicas apresentadas pelos licitantes, e o edital deverá definir a remuneração que será atribuída aos vencedores (art. 35).

⁴²⁸ Já no julgamento por “técnica e preço”, previsto no art. 36 da Lei nº 14.133/2021, será considerada a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 169.

Em síntese, o diálogo competitivo poderá ser utilizado nas “hipóteses em que a Administração Pública, ciente dos objetivos que deseja alcançar com a licitação, não conhece adequadamente os mecanismos para a consecução das suas finalidades” ou “tem dúvidas acerca da melhor solução a ser adotada para que ela possa alcançar o seu objetivo”⁴³⁰.

Luciano Elias Reis⁴³¹ faz questão de frisar que o DC não se confunde com aquela situação em que o Estado necessita de mais informações e dados para realizar o certame, sendo suficiente a realização de uma audiência pública. Assim, no diálogo competitivo, o anseio da Administração é “conversar com diversos empreendedores para descortinar a sua ignorância sobre a existência de uma ou várias soluções, assim como assimilar as vantagens e desvantagens de cada qual para posterior escolha”, ao passo que, na audiência pública, “a solução já foi escolhida, mas existem dúvidas ou obscuridades para publicar o ato convocatório” e, ainda, se busca uma maior transparência da atuação estatal⁴³².

De acordo com Alexandre Santos de Aragão⁴³³, essa modalidade de licitação já existe no direito comparado e materializa a consensualidade no âmbito licitatório, abrindo margem para um diálogo entre o Estado e particulares, que permite uma negociação entre os atores, bem como uma troca de informações visando dar mais subsídios a uma decisão administrativa.

Nesse contexto, vê-se “o especial vínculo que o diálogo competitivo pode ter com a inovação tecnológica”, uma vez que a modalidade permite a apresentação de soluções mais inovadoras à Administração Pública, sendo possível, inclusive, ser aplicado em combinação com a Lei nº 10.973/2004.

A Lei aponta para a agregação da gestão da inovação ao Direito Público em geral, e ao Direito Administrativo em particular, adotando (...) 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 país⁴³⁴.

Conforme o art. 32 da Lei nº 14.133/2021, o Diálogo Competitivo é composto de três fases consecutivas: (i) fase de qualificação; (ii) fase de diálogo; e (iii) fase de competição. “A primeira e a última são fases rígidas e objetivas, que obedecem à racionalidade procedimental

⁴³⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 54. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴³¹ REIS, *op. cit.*, p. 288.

⁴³² *Ibidem*, p. 289.

⁴³³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 46. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴³⁴ CUNHA FILHO; ARAÚJO apud ARAGÃO, *op. cit.*, p. 53.

encampada nas modalidades licitatórias já consagradas, de modo que a grande novidade é mesmo a fase intermediária do diálogo”⁴³⁵.

Na primeira etapa (fase de qualificação), a Administração irá apresentar suas necessidades e exigências em um edital, abrindo o prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para a manifestação de interesse na participação da licitação. O instrumento convocatório estabelecerá os critérios para se proceder a pré-seleção dos licitantes, sendo admitidos todos aqueles que a eles se adequarem⁴³⁶. Destaca-se que, aqui, não ocorre uma habilitação propriamente dita, com apresentação dos documentos previstos no art. 62 da Lei nº 14.133/2021, embora ela vá ocorrer em momento posterior. “Trata-se, na verdade, de uma etapa prévia em que se garante boa margem de discricionariedade ao ente público na definição dos critérios da seleção dos particulares que permanecerão no certame”⁴³⁷.

Já a segunda fase inicia a etapa negocial, na qual serão realizados diálogos entre cada interessado, individualmente, e a Administração Pública, que discutirão os termos do negócio, objetivando definir a melhor solução para se definir o objetivo pretendido⁴³⁸. Tem-se, então, a etapa mais flexível e dotada de discricionariedade do certame, “uma vez que os próprios contornos do objeto da contratação são definidos nesta etapa à medida que as soluções vão aparecendo e as condições apresentadas pelos licitantes vão sendo constantemente avaliadas e reavaliadas pela comissão processante”⁴³⁹.

⁴³⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 55. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴³⁶ “Art. 32 (...) § 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; (...)” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴³⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 56. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴³⁸ “Art. 32 (...) 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; (...)” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴³⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 58. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

Segundo Luciano Elias Reis⁴⁴⁰, a Administração Pública poderá julgar, de forma total ou parcial, mais de uma solução como favorável. Cabe à Comissão de Contratação, todavia, se pautar também nos princípios constitucionais, em especial àqueles vinculados à Ordem Econômica, devendo receber “preparação e informações sobre os conceitos de inovação e limites de intervenção do Estado na economia”.

Já a terceira e última etapa inaugura a fase de competição, na qual o Estado irá selecionar a proposta mais vantajosa, a partir da solução escolhida na fase anterior como a mais adequada ao alcance de seus objetivos⁴⁴¹. Trata-se de um procedimento mais objetivo, similar à concorrência, não obstante a não definição pela Lei nº 14.133/2021 de um critério específico de julgamento. Destaca-se que esse estágio, embora decorra dos diálogos, é autônoma em relação a eles, de forma que não necessariamente o participante que apresentou a melhor solução técnica será o que formulará a proposta mais vantajosa, vencendo a licitação⁴⁴².

Trata-se, então, de uma nova modalidade licitatória, que, ao prestigiar a consensualização e a participação dos particulares na tomada de decisões da Administração e, ao buscar promover um ambiente de “construção conjunta da solução técnica mais adequada para um objeto contratual especialmente complexo e inovador”⁴⁴³, apresenta-se como um instrumento valioso à contratação de Negócios de Impacto pelo Estado.

Isso, porque, dentre todas as modalidades de licitação apresentada, é a que mais possibilita a contratação de objetos inovadores pela Administração, a partir da apresentação, pelos particulares, de soluções personalizadas, que já se amoldariam ao caso concreto e às necessidades públicas.

⁴⁴⁰ REIS, *op. cit.*, p. 292.

⁴⁴¹ “Art. 32 (...)VIII - a Administração deverá, ao declarar que o diálogo foi concluído, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as 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.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, set./dez. 2021, p. 61. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 64.

Importante destacar que o Diálogo Competitivo não terá por condão substituir por completo a Concorrência como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços mais complexos e heterogêneos. Isso, porque, apesar de poder ser uma opção interessante para a aquisição de objetos com grau de indefinição elevado, essa alternativa ainda é mais complexa e desconhecida pelos gestores brasileiros, e que nem sempre atenderá as necessidades estatais⁴⁴⁴.

Diante disso, a concorrência, quando realizada pelos critérios de julgamento de “técnica” e “técnica e preço”, pode se constituir em um excelente instrumento de contratação de Negócios de Impacto, “pois garante que o poder de compra público não ignore diferenças técnicas provenientes das inovações introduzidas e propostas pelos seus potenciais fornecedores”⁴⁴⁵, além de já ser uma modalidade de licitação familiar à Administração Pública brasileira, o que traz maior segurança na sua utilização pelo gestor.

Assim, considerando tratar-se de uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro, aguarda-se para ver como o Diálogo Competitivo será utilizado pelo Poder Público e, ainda, como ele será recepcionado pelos órgãos de controle. Questiona-se se ele se tornará letra morta na lei, em face de um controle exacerbado pelas esferas controladoras, o que poderá gerar a sua não utilização por gestores temerosos.

Por fim, o **Concurso** é definido no inc. XXXIX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 como a “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor”. Conforme o art. 30, ele deverá observar as regras e condições previstas em edital, que indicará a qualificação exigida dos participantes; as diretrizes e formas de apresentação do trabalho; e as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor.

Acerca dos direitos patrimoniais relativos ao trabalho vencedor, o parágrafo único do art. 30 determina que o vencedor deverá ceder à Administração Pública todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes, nos termos do art. 93 da lei, que dispõe:

Art. 93. Nas contratações de projetos ou de serviços técnicos especializados, inclusive daqueles que contemplem o desenvolvimento de programas e aplicações de internet para computadores, máquinas, equipamentos e dispositivos de tratamento e de comunicação da informação (software) - e a respectiva documentação técnica associada -, o autor deverá ceder todos os direitos patrimoniais a eles relativos para a Administração Pública, hipótese em que poderão ser livremente utilizados e alterados por ela em outras ocasiões, sem necessidade de nova autorização de seu autor.

⁴⁴⁴ SPANÓ; CARVALHO; PROL, *op. cit.*, p. 173.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 170.

§ 1º Quando o projeto se referir a obra imaterial de caráter tecnológico, insuscetível de privilégio, a cessão dos direitos a que se refere o caput deste artigo incluirá o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, desenvolvimento, fixação em suporte físico de qualquer natureza e aplicação da obra.

§ 2º É facultado à Administração Pública deixar de exigir a cessão de direitos a que se refere o caput deste artigo quando o objeto da contratação envolver atividade de pesquisa e desenvolvimento de caráter científico, tecnológico ou de inovação, considerados os princípios e os mecanismos instituídos pela Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

§ 3º Na hipótese de posterior alteração do projeto pela Administração Pública, o autor deverá ser comunicado, e os registros serão promovidos nos órgãos ou entidades competentes (grifo nosso).

Nota-se, então, que os direitos patrimoniais dos trabalhos deverão ser cedidos à Administração Pública, podendo ser negociados, contudo, quando o objeto envolver atividade de pesquisa e desenvolvimento de caráter científico, tecnológico ou de inovação, considerados os princípios e os mecanismos instituídos pela Lei nº 10.973/2004.

Apesar de essa modalidade de licitação não ser nova no Brasil, vez que prevista na Lei nº 8.666/1993, ela sempre estava mais vinculada a prêmios de reconhecimento acadêmico ou projetos arquitetônicos⁴⁴⁶. Porém, agora, André Tortato Rauen acredita que a Lei nº 14.133/2021 lançou as bases para a sua utilização efetiva “como instrumento de fomento ao processo inovativo”, “ao permitir que a titularidade dos direitos de propriedade intelectual (PI) das compras públicas seja, previamente, negociada quando o objeto do concurso estiver ligado ao desenvolvimento tecnológico e à inovação”⁴⁴⁷.

Faz-se mister frisar que o que se busca com a utilização do Concurso não é a aquisição em larga escala, pelo Estado, de bens ou serviços premiados, mas sim garantir a mobilização de recursos privados para pesquisa, desenvolvimento e inovação e “estimular a introdução de soluções não usuais ou não imaginadas previamente”⁴⁴⁸, que “em um momento posterior (a partir de outros instrumentos de compra pública) podem ser fornecidos ao Estado”⁴⁴⁹. Em troca, os particulares recebem, além do prêmio em dinheiro, um conjunto de vantagens indiretas, como o “acesso a testes e calibrações certificadas, a cursos de capacitação e principalmente à publicidade”⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶ RAUEN, André Tortato. Concursos para inovação: como a licitação na modalidade concurso pode estimular o desenvolvimento e a introdução de soluções no mercado brasileiro. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 431. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf.

Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 431.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 434.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 462.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 443.

Vê-se o concurso, então, como um mecanismo apto, primeiramente, a difundir, tanto para o mercado quanto para dentro do próprio Estado, as novas ideias e inovações geradas pelos Negócios de Impacto, criando oportunidades para futuras contratações em larga escala. E, também, como um modo de estímulo à pesquisa e desenvolvimento, ao fornecer recursos para projetos com perspectivas exitosas. Cabe a Administração, contudo, trazer uma nova forma de uso a essa modalidade de licitação, rompendo a cultura de vinculá-la a prêmios de reconhecimento acadêmico ou projetos arquitetônicos, sem quaisquer objetivos práticos.

4.3.3.3 A contratação direta

O art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988 determina a imprescindibilidade de contratação de obras, serviços e compras mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condição a todos os interessados. Porém, a própria norma prevê a ressalva para casos especificados na legislação.

Diante disso, o Capítulo VIII da Lei nº 14.133/2021 abarca a possibilidade de contratação direta, ou seja, sem a necessidade de realização de procedimento licitatório, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação (art. 72)⁴⁵¹.

No que tange à inexigibilidade de licitação, a sua regulamentação está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133/2021⁴⁵², que deixa claro em seu caput que a licitação é inexigível quando

⁴⁵¹ De acordo com Maria Sylvania Di Pietro, a diferença entre as duas hipóteses é que, na dispensa, “há possibilidade de competição que justifique a licitação”, de forma que a lei faculta a sua utilização, cabendo a Administração, utilizando-se de sua discricionariedade, decidir-se no caso concreto. Já na inexigibilidade, “não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração”, sendo inviável a realização de licitação (DI PIETRO, *op. cit.*, p. 428).

⁴⁵² “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso; IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica. § 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de

inviável a competição, e traz algumas hipóteses em caráter exemplificativo para a utilização do procedimento⁴⁵³.

Já o art. 75 elenca os casos de dispensa de licitação que “não podem ser ampliados, porque constituem uma exceção à regra geral que exige licitação, quando haja possibilidade de competição. Precisamente por constituírem exceção, sua interpretação deve ser feita em sentido estrito”⁴⁵⁴.

Nesse contexto, e considerando o objetivo deste trabalho, destacam-se as seguintes hipóteses:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (...)

IV - para contratação que tenha por objeto: (...)

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais); d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração; (...)

V - para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei; (...)

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

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento

representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico. § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. § 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. § 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos: I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos; II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto; III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁵³ “Com efeito, a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição; o próprio dispositivo prevê algumas hipóteses, o que não impede que outras surjam na prática. Se a competição inexistente, não há que se falar em licitação. A inviabilidade deve ficar adequadamente demonstrada” (DI PIETRO, *op. cit.*, p. 430).

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 430.

institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

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

Tem-se, então, de um lado, a inexigibilidade de licitação, quando houver a inviabilidade de competição e, de outro lado, as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 75, que visam, dentre outras, favorecer a contratação que tenha por objeto produtos para pesquisa, desenvolvimento e inovação e a transferência de tecnologia para os mais diversos setores.

Conforme demonstrado no item 4.3.4 deste trabalho, não obstante a ausência de certame licitatório estar elencada como uma exceção pela Carta Magna, mais de 70% (setenta por cento) dos processos de compras realizados entre 2017 e 2020 se deram por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação. Percebe-se que é impactante o volume desse tipo de contratação no país, podendo as contratações diretas servirem como instrumento para o Estado contratar os Negócios de Impacto que forneçam os bens e serviços contidos nos incisos supracitados, desde que, obviamente, sejam cumpridos os requisitos legais.

4.3.3.4 O Procedimento de Manifestação de Interesse

Para além das modalidades de licitação previstas no caput do art. 28 da Lei nº 14.133/2021, o § 1º do dispositivo ainda estabelece que a Administração poderá se servir dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da norma, quais sejam o credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral. Esses instrumentos já existiam de forma esparsa na legislação, tendo sido reunidos na Lei nº 14.133/2021.

Considerando-se o tema desta pesquisa, importante se destacar o Procedimento de Manifestação de Interesse, procedimento administrativo auxiliar de colaboração entre o Estado e os particulares, que precede a contratação, em que, conforme o art. 81⁴⁵⁵ da Lei nº

⁴⁵⁵ “Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de

14.133/2021, a Administração Pública solicita ao setor privado “a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento”⁴⁵⁶.

Trata-se de um “instrumento a ser utilizado naqueles casos em que a redução da assimetria de informações entre o público e o privado é condição para uma melhor contratação”⁴⁵⁷. Seu pressuposto básico, então, é a apresentação pelo agente privado de “uma solução não conhecida, bem como uma melhor forma contratual de fornecê-la, na expectativa de ser posteriormente selecionada ou, pelo menos, ter os dispêndios de elaboração do PMI reembolsado pelo vencedor do certame”⁴⁵⁸, no caso de realização de licitação posterior.

Frisa-se que, de acordo com o art. 81 da Lei nº 14.133/2021, a simples realização de Procedimento de Manifestação de Interesse não obriga a realização de licitação pela Administração, não atribuirá qualquer preferência ao ganhador em eventual processo licitatório e não implica direito ao dispêndio de recursos em sua elaboração, sendo remunerado somente pelo vencedor da licitação, caso haja (§ 2º). É vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do Poder Público (§ 2º).

estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento. § 1º Os estudos, as investigações, os levantamentos e os projetos vinculados à contratação e de utilidade para a licitação, realizados pela Administração ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, e o vencedor da licitação deverá ressarcir os dispêndios correspondentes, conforme especificado no edital. § 2º A realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do procedimento de manifestação de interesse previsto no caput deste artigo: I - não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório; II - não obrigará o poder público a realizar licitação; III - não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração; IV - será remunerada somente pelo vencedor da licitação, vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do poder público. § 3º Para aceitação dos produtos e serviços de que trata o caput deste artigo, a Administração deverá elaborar parecer fundamentado com a demonstração de que o produto ou serviço entregue é adequado e suficiente à compreensão do objeto, de que as premissas adotadas são compatíveis com as reais necessidades do órgão e de que a metodologia proposta é a que propicia maior economia e vantagem entre as demais possíveis. § 4º O procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁵⁶ VIEIRA, Lívia Wanderley de Barros Maia. **Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP): Mecanismos de contribuição das entidades privadas para o alcance dos fins públicos**. 2017. 418 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017, p. 40.

⁴⁵⁷ MOURÃO, Carolina Mota; MONTEIRO, Vera. Procedimento de Manifestação de Interesse como instrumento de fomento à inovação: o art. 81 da Lei nº 14.133, de 2021. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: IPEA, 2022, p. 203. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 203.

Todavia, entende-se que, mesmo assim, o Procedimento de Manifestação de Interesse é uma ferramenta valiosa, que pode ser utilizada pelo Estado para a resolução de problemas e efetivação de políticas públicas, a partir da reunião de informações acerca das soluções e inovações existentes no mercado, antes por ele desconhecidas, e dos Negócios de Impacto que possam implementá-las. Em posse desses dados, a Administração poderá optar pela melhor forma de adquirir os produtos fornecidos, fomentando os NIs pelo seu poder de compra e, ainda, dar publicidade, apresentando ao mercado e aos demais entes públicos as ideias encontradas.

Ressalta-se que esse procedimento não se confunde com o diálogo competitivo. “Ainda que, nos dois casos, haja diálogo entre o ente público e o mercado, o objetivo do PMI é receber ideias dos interessados que podem levar à realização de futura licitação, a depender da avaliação e decisão do poder público”⁴⁵⁹. Por outro lado, o DC é uma modalidade licitatória e, sendo assim, cria um ambiente de negociação, tendo como participantes somente aqueles que podem oferecer propostas e, eventualmente, serem contratados⁴⁶⁰.

Todavia, importante salientar que, segundo Mourão e Monteiro⁴⁶¹, caso não utilizado de forma eficaz, sendo cuidadosamente planejado e executado, o PMI pode se tornar um “custo burocrático” para o setor público, criando maiores entraves ao já burocrático processo de contratação pública. Além disso, há a possibilidade de captura do Estado pelo setor privado, passando o procedimento a servir de instrumento que indevidamente beneficia certos grupos de interesse⁴⁶². Cabe, então, ao Poder Público “investir na sua capacidade institucional, no planejamento de suas contratações, na transparência do processo e na ampla divulgação do PMI”⁴⁶³.

De acordo com o § 4º do art. 81, o procedimento poderá ser restrito a *startups*

assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.

⁴⁵⁹ MOURÃO, Carolina Mota; MONTEIRO, Vera. Procedimento de Manifestação de Interesse como instrumento de fomento à inovação: o art. 81 da Lei nº 14.133, de 2021. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: IPEA, 2022, p. 218. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf.

Acesso em: 12 fev. 2023

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 218.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 204.

⁴⁶² *Ibidem*, p. 205.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 205.

Nesse ponto, frisa-se que o dispositivo se utilizou da definição de MEEPP contida na Lei Complementar nº 123/2006, em contraponto ao conceito mais amplo trazido pelo Marco Legal das *Startups* (Lei Complementar nº 182/2021), tratado pelo item 4.5 deste trabalho, e promulgado posteriormente à Lei nº 14.133/2021⁴⁶⁴.

4.3.4 A formalização dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/2021

Já adentrando na seara dos contratos administrativos, o art. 103 da Lei nº 14.133/2021 possibilita a criação de uma **matriz de alocação de riscos**⁴⁶⁵ entre a Administração Pública e o contratado, por meio de indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou aqueles a serem compartilhados. Nos termos do art. 22⁴⁶⁶, ela deverá estar contemplada no edital e deverá seguir o disposto no art. 103⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ REIS, *op. cit.*, p. 295.

⁴⁶⁵ De acordo com o art. 6º, inc. XXVII, da Lei nº 14.133/2021, a matriz de riscos é a “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁶⁶ “Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. § 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual. § 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto: I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento; II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual; III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado. § 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. § 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁶⁷ “Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. § 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo. § 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado. § 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação. § 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes. § 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere: I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei; II - ao aumento ou à redução, por

O que se busca é imputar os riscos “para a parte que possui melhores condições de gerenciá-los”, o que refletirá na “maior segurança jurídica e economicidade da contratação”⁴⁶⁸. Gera-se, assim, um cenário favorável a ambas as partes, uma vez que o particular irá atuar em um ambiente economicamente equilibrado, tendo uma maior garantia de retorno de seus investimentos, ao passo que a Administração poderá assegurar a continuidade dos serviços públicos e o desenvolvimento das políticas públicas⁴⁶⁹.

Acredita-se que a viabilidade de estipulação de matriz de risco nos contratos permite uma maior abertura da Administração Pública para com a inovação, uma vez que se saberá exatamente quem e como se arcará com eventuais fortuitos do negócio. Ainda, favorece a utilização dos Contratos de Impacto Social, ao possibilitar a delimitação dos riscos do projeto, juntamente com mecanismos de prevenção e contenção.

Ainda, a norma traz a possibilidade de se firmar **contrato de eficiência**, definido como o instrumento cujo objeto é “a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada”⁴⁷⁰.

Trata-se, então, de um acordo que envolve a adoção de medidas necessárias à redução de despesas públicas, por meio de um contrato entre o Estado e um particular. “As referidas medidas podem envolver o fornecimento de bens, a prestação de serviços e a realização de reformas em edifícios públicos – e em muitos casos implicará introduzir inovações”⁴⁷¹.

Para que seja firmado esse tipo de instrumento contratual, faz-se necessária a realização de certame licitatório mediante o julgamento por maior retorno econômico, do qual se

legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato. § 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁶⁸ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 559.

⁴⁶⁹ CAMPOS, Mariana; COELHO, Fernanda; FOLLADOR, Gabriel. Matriz de riscos na nova Lei de Licitações pode dar previsibilidade às contratações. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 23 de mar. de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-23/opiniao-matriz-riscos-lei-licitacoes>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁷⁰ Art. 6º, inc. LIII, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁷¹ POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. Projeto de lei sobre licitações e contratos administrativos: contrato de eficiência. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira & Talamini**, Curitiba, n. 146, abr. 2019, p. 1. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/146/IE%20146%20-%20Rodrigo%20-%20contrato%20de%20eficiencia.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

considerará a maior economia para a Administração, fixando-se a remuneração “em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato”⁴⁷².

Na hipótese de a economia pretendida não ser alcançada, “a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado”⁴⁷³. Contudo, caso essa diferença seja superior ao limite máximos estabelecido no contrato, o particular ainda estará sujeito a outras sanções cabíveis⁴⁷⁴.

Mister destacar que, em relação ao contrato de eficiência, vê-se com bons olhos esse novo instrumento que visa gerar retorno econômico ao Estado e espera-se que ele seja efetivamente utilizado pela Administração. Afinal, ele permite uma maior abertura e criatividade na prestação do serviço pelo particular, uma vez que o Estado se atém a contratar a eficiência que pretende alcançar.

Dentro do universo de Negócios de Impacto, esse arranjo pode ser usado, por exemplo, para se adquirir soluções fornecidas que visam aumentar a eficiência energética das repartições públicas, escolas e hospitais, perpassando os mais diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (7 - Energia acessível e limpa; 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; 11 - Cidades e comunidades sustentáveis; 12 - Consumo e produção responsáveis; 13 - Combate às alterações climáticas, etc.).

Lamenta-se, todavia, o fato de ele aparentemente estar limitado tão somente à seara da economia de recursos públicos. Acredita-se que esse modelo poderia ser um mecanismo valioso, caso pudesse ser utilizado para gerar retorno social ou ambiental. Aguarda-se os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da abrangência de sua aplicação.

Ademais, de acordo com o art. 144 da Lei nº 14.133/2021⁴⁷⁵, é possível, desde que de forma motivada e respeitado o limite orçamentário, o estabelecimento de **remuneração**

⁴⁷² Art. 39, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁷³ Art. 39, § 4º, inc. I, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁷⁴ Art. 39, § 4º, inc. II, Lei nº 14.133/2021 (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁴⁷⁵ “Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. § 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica. § 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

variável vinculada ao desempenho do contratado, “com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato”, quando da contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, pela Administração Pública.

Para Nóbrega, Assunção e Torres⁴⁷⁶, fala-se em “eficiência como maximizadora de incentivos dos agentes econômicos”, quais sejam, os particulares contratados pelo Estado. Assim, uma boa performance desses atores lhe atribuirá um maior valor recebido, ao passo que uma atuação insatisfatória culmina em um menor rendimento. Gera-se, então, incentivos positivos aos prestadores de serviço.

Além disso, também é permitida a **subcontratação**, nos termos do art. 122 da Lei nº 14.133/2021, desde que não haja prejuízos contratuais e legais e que a Administração Pública autorize, em cada caso. Cabe, então, ao contratado apresentar a documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será juntada aos autos e avaliada pelo ente público. É possível, contudo, que o regulamento ou o edital de licitação vedem, restrinjam ou estabeleçam condições para tanto.

A existência de remuneração variável é uma das condições para se modelar o Contrato de Impacto Social que, conforme demonstrado no item 4.1.1.1 deste trabalho, vincula o pagamento do contratado ao cumprimento de metas e ao atingimento de resultados previamente delimitados no Edital e no contrato. Da mesma forma, a possibilidade de subcontratação, que permite a contratação de prestadores de serviços (*service provider*) pelo intermediário (*intermediary*).

Outrossim, nos termos dos arts. 105 a 114⁴⁷⁷, afere-se que a Lei nº 14.133/2021 apresenta **prazos contratuais** mais longos, quando se comparado à Lei nº 8.666/1993, o que

⁴⁷⁶ NÓBREGA, Marcos; ASSUNÇÃO, Ihuru; TORRES, Ronny Charles L. Nova lei de licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexó econômico-jurídico. **Ronny Charles**, João Pessoa, dez. 2021, p. 2. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Artigo-Remuneracao-variavel-MN-IHURU-E-RONNY-final.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁷⁷ “Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: § 2º (VETADO). I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. § 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data. § 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

pode gerar maior interesse de investimento por parte do particular e, principalmente, um maior lapso temporal para se experimentar novas soluções produzidas por Negócios de Impacto.

4.3.5 Conclusão parcial

Ao se analisar a Lei nº 14.133/2021, nota-se mais concretamente a tendência de contratualização no Direito Administrativo brasileiro, juntamente com a intenção do legislador de transformar as compras públicas em um instrumento do Estado para se atingir não só as suas necessidades imediatas, mas, também, os seus objetivos finalísticos. Essa propensão se coaduna diretamente com a proposta de utilização de poder de compra da Administração como meio de fomento aos Negócios de Impacto nacionais.

Contudo, o que se pôde perceber é que, não obstante a boa intenção do legislador, o foco da norma está mais em “quem” presta o serviço, do que “no que” se é fornecido efetivamente ao Estado. Dentre as medidas elencadas para se atingir o desenvolvimento nacional sustentável, cita-se a inclusão de mão-de-obra de minorias (mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas com deficiência, oriundos ou egressos do sistema prisional); o estímulo à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte; critério de desempate

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei.

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de: I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento; II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

Art. 111. Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado: I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas; II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Art. 112. Os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem nem revogam os prazos contratuais previstos em lei especial.

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.

Art. 114. O contrato que prever a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

que favorecerem licitantes que desenvolvem ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho e programas de integridade. Percebe-se que as características do sujeito que presta o serviço são mais relevantes que o objeto em si.

Ainda, nas vezes em que a Lei nº 14.133/2021 faz referência ao próprio objeto da contratação, os dispositivos, em geral, ou tendem a trazer uma ideia de princípio e objetivo a ser alcançado, como, por exemplo, a necessidade de respeito às normas de acessibilidade para pessoas com deficiência e a disposição final ambientalmente adequada para obras e serviços de engenharia (art. 45), ou então tentam reforçar a busca de contratação de produtos e serviços voltados ao desenvolvimento e inovação, desvinculados, todavia, de qualquer resultado social ou ambientalmente positivo.

Frisa-se que não se pode dizer que essas características da norma são pontos negativos, uma vez se tratarem de medidas louváveis para se atingir o desenvolvimento nacional sustentável e o alcance dos direitos fundamentais. Obviamente, a contratação de mão de obra de minorias irá causar impactos sociais positivos. Contudo, esses efeitos poderiam ser potencializados caso a norma valorizasse também o objeto fornecido pelas empresas, como quando, por exemplo, permite o estabelecimento de margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.

Nesse contexto, acredita-se que a Lei nº 14.133/2021 não pode ser considerada uma norma que impacta de forma direta e específica a contratação de Negócios de Impacto pelo Estado. Ela, porém, apresenta alguns mecanismos valiosos para se fomentar esse tipo de aquisição e iniciar a disseminação de uma cultura de inovação na Administração Pública brasileira, tais como o Diálogo Competitivo, o PMI, o contrato de eficiência.

Outrossim, conforme demonstrado, a maior parte das licitações realizadas no Brasil se dá por meio do pregão, modalidade que abre pequena margem para a contratação de objetos inovadores e fora do padrão contratado rotineiramente pela Administração Pública. Questiona-se, então, se o gestor público ousará um pouco mais nas compras públicas, utilizando-se da concorrência, diálogo competitivo, concurso e, até mesmo, do PMI para a aquisição de bens e serviços, especialmente em um contexto de busca de centralização e padronização das compras públicas.

Por fim, a despeito da existência dos mecanismos previstos formalmente na lei, inquire-se se eles serão efetivamente utilizados pela Administração Pública ou se ela manterá os seus hábitos de contratação, pautando-se no que é mais “conhecido e seguro”.

4.4 A utilização da Lei nº 13.303/2016 na contratação de Negócios de Impacto pelas empresas estatais

A Constituição de 1988 determina, em seu art. 173, § 1º, com redação dada pela EC nº 19/1998, que a lei estabelecerá o estatuto jurídico das empresas estatais e suas subsidiárias, dispondo sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Não obstante a promulgação da EC nº 19 ter ocorrido no final de década de 90, a norma a que se refere o § 1º do art. 173 somente foi publicada quase 20 (vinte) anos depois, sendo ela a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias).

De acordo com Alexandre Santos de Aragão⁴⁷⁸, considerando que as pessoas jurídicas de direito público possuem maiores amarras e controles que prejudicam uma atuação mais eficiente, foram criadas as empresas estatais, visando conceder ao Estado instrumentos mais ágeis de ação, “sobretudo, na seara econômica, onde a inovação e o dinamismo do mercado exigem uma atuação mais célere e adaptável a cada momento e demanda”.

Essas entidades, então, se submetem a um regime híbrido e atípico, decorrentes da junção de elementos do Direito Privado e do Direito Público,

(...) elementos estes que, depois de colocados no mesmo ambiente, se modificam recíproca e intrinsecamente, de modo que, nem o elemento de direito privado o será como se estivesse sendo aplicado a um particular qualquer, nem os elementos de direito público que continuarem sendo aplicáveis às estatais o serão como incidem sobre o geral dos organismos públicos⁴⁷⁹.

Diante disso, e considerando todas essas peculiaridades, busca-se, por meio do Estatuto das Empresas Estatais, estabelecer um conjunto de “regras menos rígidas ou formalistas, de modo a conferir a elas maior flexibilidade gerencial, dado o regime de competição que lhes é

⁴⁷⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 134.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, p. 138-139.

imposto”⁴⁸⁰, inclusive no tocante às contratações públicas, dado que o art. 37, caput e inc. XXI, da CF/88 as submete aos princípios administrativos e à obrigatoriedade de se realizar licitação.

Importante destacar que, segundo o Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais de 2022 (ano-base 2021)⁴⁸¹, somente em âmbito federal, essas entidades participaram com 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento) do PIB nacional, tendo realizado R\$57,5 bilhões em investimentos. Nota-se, portanto, o imenso impacto dessas empresas na economia nacional e, por conseguinte, seu grande potencial de compra, que poderia também ser utilizado para fomentar os Negócios de Impacto.

4.4.1 A função social da empresa pública e da sociedade de economia mista

O art. 27 da Lei nº 13.303/2016 determina que as empresas públicas e sociedades de economia mista deverão atuar de forma a atender a sua função social, cabendo a elas a “realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação”.

A realização do interesse coletivo, conforme o § 1º do dispositivo,

deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista;

II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

Ainda, as entidades deverão, “nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam” (§ 2º).

Verifica-se que a Lei nº 13.303/2016 está em conformidade com os princípios constitucionais, em especial àqueles atinentes à Ordem Econômica. Ressalta-se que o intuito da função social da empresa não é “aniquilar liberdades e direitos dos empresários e tampouco de

⁴⁸⁰ ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, mar./abr. 2017, p. 18. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/estatuto-empresas-estatais.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁴⁸¹ BRASIL. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais - RAEEF**. Brasília: SEST, 2022, p. 13.

tornar a empresa mero instrumento para a consecução de fins sociais”. Em verdade, busca-se “reinsere a solidariedade social na atividade econômica sem desconsiderar a autonomia privada, fornecendo padrão mínimo de distribuição de riquezas e de redução das desigualdades”⁴⁸², superando-se a “concepção puramente individualista da propriedade”⁴⁸³.

Ademais, o § 3º do art. 27 possibilita a celebração de convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou pessoa jurídica para a promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que vinculadas ao fortalecimento da marca da empresa, observando-se as normas de licitação e contratos⁴⁸⁴.

Assim, de um lado, tem-se o interesse da entidade patrocinadora (estatal), que é de “vincular sua marca ao projeto/evento para o efeito de potencializar e maximizar o exercício de sua atividade”⁴⁸⁵, e, de outro lado, o interesse da parte patrocinada, que é obter apoio à promoção de diversos tipos de atividades, incluídas as sociais e de inovação tecnológica.

4.4.1.1 As empresas estatais e os bancos de desenvolvimento

Como já tratado no tópico 4.2.3 deste trabalho, o art. 173 da Constituição de 1988 estabelece que, “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. Tem-se, então, que as empresas estatais podem ser prestadoras de serviços públicos ou exercer atividade econômica sendo que, nesse último caso, podem atuar como bancos de desenvolvimento.

De acordo com os arts. 1º e 4º da Resolução nº 394/1976 do Banco Central do Brasil, os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras públicas, constituídas sob a forma

⁴⁸² FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁸³ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A inovação do §3, do art. 27 da Lei 13.303/2016: como interpretar e aplicar?. Conpedi, Belém, 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/artigo_conpedi_Bel%C3%A9m_2019.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023, p. 6.

⁴⁸⁴ “Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior. § 1º O limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração. § 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁴⁸⁵ CARVALHO, *op. cit.*, p. 13.

de sociedade anônima, que têm como objetivo precípua “proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado”. Para tanto, esses entes podem oferecer empréstimos e financiamentos, investimentos, arrendamentos mercantil e outras modalidades mediante prévia autorização do Banco Central⁴⁸⁶.

Trata-se, então, de um formato empresarial que possibilita a atuação do Estado no mercado privado, ao mesmo tempo que fomenta a economia, incentiva os negócios nacionais e alcança a função social da empresa.

4.4.2 As normas de licitação e contratos na Lei nº 13.303/2016

Inicialmente, destaca-se que as licitações realizadas e os contratos celebrados sob a égide da Lei nº 13.303/2016 deverão observar, dentre outros, o princípio do desenvolvimento sustentável, nos termos do caput do art. 31, seguindo a tendência do legislador de utilização das contratações como forma de se atingir os interesses mediatos do Estado⁴⁸⁷. Nesse cenário, o estatuto ordena que sejam aplicados os arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 nas contratações realizadas pelas estatais, contribuindo-se para o fomento das microempresas e empresas de pequeno porte⁴⁸⁸. Acerca do princípio do desenvolvimento sustentável, remete-se o leitor ao tópico 4.3.1 deste trabalho.

⁴⁸⁶ Art. 23 da Resolução nº 394/1976 (BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 394, 3 de novembro de 1976**. Define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento. Brasília, 1976. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1976/pdf/res_0394_v13_P.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.).

⁴⁸⁷ Nesse contexto, o art. 32, § 1º, estabelece que os procedimentos deverão “respeitar, especialmente, as normas relativas à: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação dos danos ambientais por meio de medidas condicionantes e de compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado por investimentos realizados por empresas públicas e sociedades de economia mista; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023).

⁴⁸⁸ “Art. 28 (...) § 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023).

No tocante à contratação direta, também está prevista a ocorrência de inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, nos termos do art. 30⁴⁸⁹. Ainda, é dispensável a realização de licitações nas situações elencadas no art. 29, das quais se destacam:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez; (...)

VII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (...)

IX - na contratação de associação de pessoas com deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (...)

XII - na contratação de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda que tenham como ocupação econômica a coleta de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública; (...)

XIV - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes; (...).

Percebe-se que, como na Lei nº 14.133/2021, a norma se volta para “quem” está prestando o serviço, dispensando-se a realização de certame licitatório visando favorecer determinada parcela mais vulnerável da população. Ainda, o inc. XIV possibilita a contratação

⁴⁸⁹ “Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; b) pareceres, perícias e avaliações em geral; c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico. § 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. § 2º Na hipótese do caput e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado, pelo órgão de controle externo, sobrepreço ou superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado quem houver decidido pela contratação direta e o fornecedor ou o prestador de serviços. § 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou do executante; III - justificativa do preço.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

direta por empresas estatais de ICTs e demais entidades voltadas para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Ademais, no que tange às modalidades de licitação, a Lei nº 13.303/2016 não as contemplou expressamente, como fez o art. 28 da Lei nº 14.133/2021. Ao invés disso, a Seção VI do Capítulo I (Das licitações) dispõe acerca do “procedimento de licitação”, trazendo a sequência de fases, modo de disputa, critérios de julgamentos e outras normas a serem seguidas pelas estatais, quando da realização de certames. Para tanto, as entidades deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, que abrangerá, inclusive, os “procedimento de licitação e contratação direta” (art. 40, inc. IV).

Cria-se, então, um ambiente de maior flexibilidade à contratação por empresas públicas e sociedades mistas, que poderão estabelecer procedimentos licitatórios próprios, no intuito de atender às suas peculiaridades e às especificidades daquilo que se quer adquirir, o que se acredita ser um ponto positivo à aquisição de bens e serviços providos pelos Negócios de Impacto.

Ressalta-se, todavia, que o inc. IV do art. 32 determina a adoção preferencial do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, “assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Vê-se, então, uma preferência por essa modalidade de licitação que, como já demonstrado no tópico 4.3.4.2, poderá acabar por engessar a contratação de produtos inovadores pelas empresas estatais.

Ademais, o art. 36 c/c arts. 63 a 67 preveem os procedimentos auxiliares das licitações, sendo também possível se utilizar do Procedimento de Manifestação de Interesse Privado, previsto no art. 31, § 4º, “para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos com vistas a atender necessidades previamente identificadas, cabendo a regulamento a definição de suas regras específicas”. Nesse caso, o § 5º determina que “o autor ou financiador do projeto poderá participar da licitação para a execução do empreendimento, podendo ser ressarcido pelos custos aprovados pela empresa pública ou sociedade de economia mista caso não vença o certame, desde que seja promovida a cessão de direitos de que trata o art. 80, *in verbis*:

Art. 80. Os direitos patrimoniais e autorais de projetos ou serviços técnicos especializados desenvolvidos por profissionais autônomos ou por empresas contratadas passam a ser propriedade da empresa pública ou sociedade de economia mista que os tenha contratado, sem prejuízo da preservação da identificação dos respectivos autores e da responsabilidade técnica a eles atribuída.

Não se vê com bons olhos a cessão de direito de propriedade intelectual de que trata o art. 80, dado que essa obrigação poderá prejudicar e muito a contratação de objetos inovadores pelas empresas estatais, uma vez que a perda dos direitos patrimoniais e autorais poderá afugentar potenciais empreendedores de impacto.

Já em relação aos **contratos**, o art. 68 expressamente determina que os instrumentos regidos pela Lei nº 13.303/2016 regulam-se por suas cláusulas, por essa lei e pelos preceitos de direito privado, atribuindo maior força aos princípios da autonomia da vontade e da liberdade contratual⁴⁹⁰. Isso significa que as estatais, “em princípio celebram apenas contratos de Direito Privado, desprovidos de cláusulas exorbitantes, salvo no que essas consubstanciarem poderes contratuais unilaterais constantes dos próprios contratos de direito privado”⁴⁹¹.

Nesse contexto, para Alexandre Santos de Aragão⁴⁹², essas entidades devem ter uma maior autonomia e liberdade na escolha de modelos contratuais, como as empresas privadas em geral, não estando limitadas aos tipos preestabelecidos na legislação.

Assim, essa maior flexibilidade na realização dos contratos, juntamente com a possibilidade de criação de procedimentos licitatórios próprios, propiciam às empresas estatais um ambiente propício e atrativo à contratação de objetos inovadores, causadores de impactos socioambientais positivos.

Um ponto negativo, contudo, é o art. 71 da Lei nº 13.303/2016, que estabelece que os contratos firmados pelas entidades não poderão ter prazo indeterminado e não excederão 5 (cinco) anos, contados da sua celebração. Acredita-se que esse prazo é extremamente reduzido e poderá ser um entrave na contratação de bens e serviços fornecidos por Negócios de Impacto. Isso, porque, em geral, objetos inovadores necessitam de um maior período de tempo para serem implementados e gerar frutos positivos ao contratante.

Outrossim, destaca-se que, nos contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia, será admitida a contratação integrada⁴⁹³, “quando a obra ou o serviço de engenharia for de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto licitado ou puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no

⁴⁹⁰ ZYMLER, *op.cit.*, p. 23.

⁴⁹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais**: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 228-229.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 233.

⁴⁹³ Art. 42, inc. VI: “contratação integrada: contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, de acordo com o estabelecido nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

mercado”⁴⁹⁴. Atribui-se, então, todas as etapas do projeto a um mesmo fornecedor, quando o objeto envolver inovações tecnológicas, o que poderá atrair interessados nessas áreas e beneficiar uma pequena parcela de Negócios de Impacto que executa obra e serviços de engenharia.

Por fim, a Lei nº 13.303/2021 torna imperativa a adoção de matriz de riscos, nos termos do inc. X do art. 42⁴⁹⁵, sendo vedada “a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada” (art. 81, § 8º). Ainda, segundo o art. 78, o contratado, na execução do contrato, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento até o limite admitido pela empresa estatal, conforme previsto no edital do certame, desde que não haja prejuízo das responsabilidades contratuais e legais⁴⁹⁶. Ambas as condições são essenciais para possibilitar a modelagem de Contrato de Impacto Social.

⁴⁹⁴ Art. 43, inc. VI, Lei nº 13.303/2016 (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁴⁹⁵ “Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: (...) X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência; b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação; c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁴⁹⁶ “Art. 78 (...) § 1º A empresa subcontratada deverá atender, em relação ao objeto da subcontratação, as exigências de qualificação técnica impostas ao licitante vencedor. § 2º É vedada a subcontratação de empresa ou consórcio que tenha participado: I - do procedimento licitatório do qual se originou a contratação; II - direta ou indiretamente, da elaboração de projeto básico ou executivo. § 3º As empresas de prestação de serviços técnicos especializados deverão garantir que os integrantes de seu corpo técnico executem pessoal e diretamente as obrigações a eles imputadas, quando a respectiva relação for apresentada em procedimento licitatório ou em contratação direta.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

4.4.3 Conclusão parcial

As empresas estatais integram a Administração Indireta do Estado e, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, submetem-se aos princípios da Administração Pública e a outras normas de direito público.

Independentemente de qual seja seu objeto – serviços públicos ou atividade econômica –, essas entidades deverão exercer suas atividades sem deixar de lado a sua função social, que envolve a realização do interesse coletivo por meio do alcance do bem-estar econômico, da alocação socialmente eficiente dos recursos e do desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira. Ainda, devem adotar práticas de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social corporativa.

No tocante às licitações e contratos, a Lei nº 13.303/2021 também elenca como princípio o “desenvolvimento nacional sustentável” e busca trazer maior flexibilidade para as empresas estatais que, por competirem em igualdade de condições no mercado, não devem ficar limitadas às amarras burocráticas do Estado.

Não se notou, contudo, maiores incentivos expressos à contratação de bens e serviços vinculados à pesquisa, desenvolvimento e inovação, como se dá na Lei nº 14.133/2021, não obstante a possibilidade de dispensa de licitação para as contratações visando o cumprimento da Lei nº 10.973/2004. Também, como a Lei nº 14.133/2021, oferece favorecimentos à contratação de determinados grupos vulneráveis, não focando de forma significativa no objeto que está sendo contratado e em seus possíveis impactos sociais e ambientais.

Ainda, acredita-se que a cessão de direito de propriedade intelectual contido no art. 80 é extremamente prejudicial à contratação de Negócios de Impacto e seus objetos inovadores, já que dificilmente as empresas terão interesse em dispor daquilo que é sua fonte de lucro e razão de existir. É de surpreender que uma lei que tem o condão de trazer mais autonomia e liberdade ao regime das empresas estatais abranja uma norma tão rígida e inflexível.

Mesmo diante desses entraves, é possível que as empresas públicas e sociedades de economia mista utilizem seu poder de compra para incrementar o fomento dos Negócios de Impacto, especialmente levando-se em conta a parcela considerável que elas ocupam do mercado. Para isso, elas podem se utilizar da liberdade fornecida pela Lei nº 13.303/2021, no tocante às modalidades de licitação e estabelecimento de contratos, criando procedimentos licitatórios dinâmicos e dialógicos para com o mercado, e estabelecendo cláusulas contratuais mais vantajosas e equânimes para ambas as partes.

Para além, a criação de bancos de desenvolvimento, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), podem alavancar os Negócios de Impacto, vez que eles podem atuar como investidores de impacto ou organizações intermediárias.

A título de exemplo, cita-se o BNDES Garagem, programa federal que “tem a missão de desenvolver e fomentar o empreendedorismo no Brasil por meio do apoio a empreendedores(as) e startups” de impacto⁴⁹⁷. Assim, de forma 100% (cem por cento) gratuita, a empresa apoia os Negócios de Impacto em dois estágios: “Criação, para quem está desenvolvendo um negócio de impacto e quer apoio para dar os primeiros passos e Tração, para quem já tem um negócio de impacto e quer apoio para crescer”⁴⁹⁸.

Ademais, existe a possibilidade de firmarem convênios ou contratos de patrocínio com pessoas jurídicas para a promoção de atividades culturais, sociais, educacionais e inovação tecnológica. Esse instrumento pode contribuir para a divulgação dos produtos e serviços oferecidos pelos Negócios de Impacto, impulsionando a sua participação no mercado nacional.

4.5 A contratação de soluções inovadoras pelo Estado e o Marco Legal das *Startups* (LC n° 182/2021)

O termo *startup*, antes desconhecido no Brasil, hoje, ocupa uma posição de destaque na economia e no mundo corporativo⁴⁹⁹. Apesar de já existir desde os anos 70, foi a partir da metade da década de 1990 que a expressão ganhou maior notoriedade, com a expansão da internet e, juntamente, das empresas “.com”⁵⁰⁰, empreendimentos que se utilizavam da *web* para realizar suas atividades, como vendas, divulgação, *marketing*⁵⁰¹. Nesse contexto, percebeu-se que “a internet havia chegado para quebrar o paradigma da velha economia”⁵⁰².

Indaga-se, então, como pode ser definida uma *startup*.

⁴⁹⁷ GARAGEM Negócios de Impacto. **BNDES**, c2023.. Disponível em: <https://garagem.bndes.gov.br/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁹⁸ GARAGEM Negócios de Impacto. **BNDES**, c2023.. Disponível em: <https://garagem.bndes.gov.br/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁴⁹⁹ O QUE é uma startup? **Sebrae**, 13 de jan. de 2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-startup,6979b2a178c83410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵⁰⁰ FEIGELSON, Bruno; NYBØ, Erik; FONSECA, Victor. **Direito das Startups**. São Paulo: Saraiva, 2018, n.p.

⁵⁰¹ MAIA, Torben Fernandes *et al.* Empreendedorismo no Brasil, inovação e startups. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, jun. 2021, p. 3. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/13543/14173/203545>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵⁰² AZEVEDO apud FEIGELSON; NYBØ; FONSECA, *op. cit.*, p. 12.

Eric Ries entende que *startup* “é uma instituição humana projetada para criar novos produtos e serviços sob condições de extrema incerteza”⁵⁰³.

Já Feigelson, Nybø e Fonseca conceituam esse tipo de empreendimento como “um grupo de pessoas à procura de um modelo de negócios, baseado em tecnologia, repetível e escalável, trabalhando em condições de extrema incerteza”⁵⁰⁴. Sendo repetível, é possível que a empresa entregue o serviço ou produto, sem proceder qualquer adaptação ou customização para o cliente. Sendo escalável, teria ela a possibilidade de crescer a partir da venda e distribuição de produtos e serviços em grande quantidade, resultando em uma economia de escala.

Para que seja considerada como um *startup*, os autores entendem que a empresa deve apresentar os seguintes elementos:

- a) Encontrar-se em estágio inicial de desenvolvimento, sendo notadamente carente de processos internos e organização; (...)
- b) Possuir perfil inovador e característica disruptiva; (...)
- c) Possuir significativo controle de gastos e custos, focando os investimentos principalmente no desenvolvimento de seu produto e/ou serviço principal; (...)
- d) Operacionalização de produto ou serviço por meio de um produto mínimo viável, rudimentar e simples, visando-se verificar se existe demanda no mercado; (...)
- e) Escalabilidade do produto ou ideia; (...)
- f) Necessidade de capital de terceiros para operação inicial; (...)
- g) Utilização de tecnologia para a criação de modelo de negócios⁵⁰⁵ (...).

Nesse contexto, “notam-se que as principais características de uma *startup* são a inovação, a escalabilidade, a repetibilidade, a flexibilidade e a rapidez”⁵⁰⁶. Contudo, o seu principal alicerce é a inovação, ou seja, “apresentar e desenvolver solução para problemas de uma maneira inovadora e nunca antes testada, mas que tem grandes chances de dar certo e se tornar um excelente negócio”⁵⁰⁷.

Apesar disso, é importante se destacar que a *startup* é “uma empresa como qualquer outra”⁵⁰⁸. Isso significa que, apesar de ela ser “uma empresa em estágio inicial de desenvolvimento, esse negócio não está isento de responsabilidades empresariais independentemente do país em que se encontra”⁵⁰⁹.

⁵⁰³ RIES apud FEIGELSON; NYBØ; FONSECA, *op. cit.*, n.p.

⁵⁰⁴ FEIGELSON; NYBØ; FONSECA, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁰⁵ *Ibidem*.

⁵⁰⁶ LANA, Henrique Avelino Avelino; PIMENTA, Eduardo Goulart. A LC 182/21 e o regramento sobre investimentos em inovação e tecnologia pelo o novo marco legal das startups. **E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH**, Belo Horizonte, v. XV, n. 2, dez. 2022, p. 124. Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/article/view/3314/pdfTTT>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 124.

⁵⁰⁸ FEIGELSON; NYBØ; FONSECA, *op. cit.*, n.p.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

Entretanto, faz-se necessária a adoção de mecanismos e normas jurídicas diferenciadas, que levem em conta suas características e especificidades, e criem regras visando abranger as peculiaridades desse tipo de negócio, impulsionando-os dentro do mercado em que se encontram.

Nesse cenário, foi promulgada a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, que institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Conforme o Projeto de Lei Complementar nº 146/2019, que resultou na referida LC, busca-se incentivar a criação desse tipo de empreendimento no Brasil, aprimorando “o ambiente para o fortalecimento dessa modalidade de negócios”⁵¹⁰.

Ressalta-se que o art. 4º da LC nº 182/2021 enquadra como *startups* “as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados”. Podendo assumir as formas societárias de empresário individual, empresa individual de responsabilidade limitada, sociedades empresárias, sociedades cooperativas e sociedades simples, as *startups* devem, nos termos do § 1º:

- a) ter receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses;
- b) possuir até 10 (dez) anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia⁵¹¹; e
- c) atender a pelo menos um dos seguintes requisitos: declaração em seu ato constitutivo ou alterador e utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços, nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.973/2004 ou enquadramento no regime especial Inova Simples, nos termos do art. 65-A da Lei Complementar nº 123/2006.

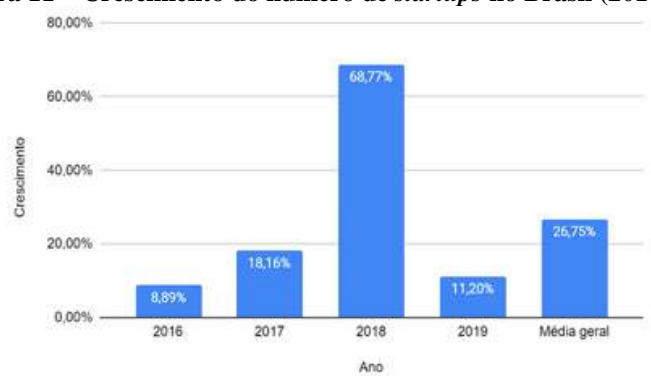
⁵¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 146, de 29 de maio de 2019**. Dispõe sobre startups e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas e estabelece incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no País. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1757419&filename=PLP%20146/2019. Acesso em: 16 jan. 2023.

⁵¹¹ “Art. 4º (...) § 2º Para fins de contagem do prazo estabelecido no inciso II do § 1º deste artigo, deverá ser observado o seguinte: I - para as empresas decorrentes de incorporação, será considerado o tempo de inscrição da empresa incorporadora; II - para as empresas decorrentes de fusão, será considerado o maior tempo de inscrição entre as empresas fundidas; e III - para as empresas decorrentes de cisão, será considerado o tempo de inscrição da empresa cindida, na hipótese de criação de nova sociedade, ou da empresa que a absorver, na hipótese de transferência de patrimônio para a empresa existente.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

Importante destacar que, segundo a Associação Brasileira de *Startups* (Abstartups)⁵¹², de 2015 até 2019, o número de *startups* no país mais que triplicou, passando de 4.151 (quatro mil, cento e cinquenta e uma) empresas para 12.727 (doze mil, setecentas e vinte e sete), um aumento de aproximadamente 207% (duzentos e sete por cento).

Figura 11 – Crescimento do número de *startups* no Brasil (2016-2019)



Fonte: CARRILO, Ana Flávia. Crescimento das startups: veja o que mudou nos últimos cinco anos! **Abstartups**, 2020. Disponível em: <https://abstartups.com.br/crescimento-das-startups/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

Dentre os 27 (vinte e sete) entes federativos, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro foram os estados com maior número de *startups* cadastradas no período de 2015 a 2019, seguidos pelo Paraná, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Distrito Federal e Goiás, o que demonstra uma maior concentração nas Regiões Sul e Sudeste⁵¹³.

Figura 12 – Entes federativos com o maior número de *startups* cadastradas no período de 2015-2019

Ano	São Pulo	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro	Paraná
2015	1320	365	183	343	207
2016	1327	591	184	343	213
2017	1668	714	223	446	271
2018	3.060	720	885	843	557
2019	3.780	1.094	918	839	640

Ano	Santa Catarina	Bahia	Pernambuco	Distrito Federal	Goiás
2015	219	213	194	186	162
2016	221	230	198	198	171
2017	284	247	210	212	184
2018	517	266	222	224	204
2019	601	253	226	228	211

Fonte: CARRILO, Ana Flávia. Crescimento das startups: veja o que mudou nos últimos cinco anos! **Abstartups**, 2020. Disponível em: <https://abstartups.com.br/crescimento-das-startups/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵¹² CARRILO, Ana Flávia. Crescimento das startups: veja o que mudou nos últimos cinco anos! **Abstartups**, 2020. Disponível em: <https://abstartups.com.br/crescimento-das-startups/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵¹³ CARRILO, *op. cit.*

Citando dos dados da Associação de Investimento de Capital Privado na América Latina (LAVCA), a Abstartup informa que o investimento de *venture capital* em *startups* latino-americanas em 2019 foi de US\$2,6 bilhões, sendo que Colômbia, Brasil e México representam 91,9% (noventa e um inteiros e nove décimos por cento) dos dólares investidos na região durante o primeiro semestre e 84,9% (oitenta e quatro inteiros e nove décimos por cento) dos negócios fechados entre investidores e fundadores⁵¹⁴.

Apesar disso, a distribuição desses investimentos ainda pode ser considerada um desafio, uma vez que 82% (oitenta e dois por cento) das empresas mapeadas declararam não ter recebido qualquer investimento. Ainda, no tocante ao faturamento, aproximadamente 50% (cinquenta por cento) não faturam e apenas 3,4% (três inteiros e quatro décimos por cento) faturam entre R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) e R\$1.000.000,00 (um milhão de reais). Ou seja, há “dinheiro entrando, mas não circulando em todos os âmbitos do ecossistema”⁵¹⁵.

Em relação ao mercado de atuação,

9% das startups brasileiras são voltadas para a educação, 7% direcionada para outros serviços, 6% para finanças e 5% para saúde e bem-estar. Sendo que 47% das startups brasileiras tem como público alvo B2B, ou seja, negócios para negócios; 29% para B2B2C (negócios para negócios e consumidores) e 19% B2C, negócios para o consumidor⁵¹⁶.

Atualmente, o Brasil está em 26º (vigésimo sexto) lugar no ranking global de países com melhor ecossistema para *startups*⁵¹⁷, ocupando a melhor posição dentre os países da América Latina. Em relação às melhores cidades, São Paulo é o único município brasileiro que compõe a lista, aparecendo em 16º (décimo sexto) lugar⁵¹⁸.

Ante o exposto, percebe-se o potencial de crescimento das *startups* que, quando revestidas de uma finalidade socioambiental, podem ser consideradas um Negócio de Impacto.

Passa-se, então, a se analisar a Lei Complementar nº 186/2021, objetivando-se aferir se as contratações públicas foram elencadas como uma das formas de fomento a esse tipo de empreendimento.

⁵¹⁴ CARRILO, *op. cit.*

⁵¹⁵ *Ibidem.*

⁵¹⁶ MERCADO de startups ignora a pandemia e cresce no Brasil em 2021. **Exame**, 10 de dez. de 2021. Disponível em: <https://exame.com/bussola/mercado-de-startups-ignora-a-pandemia-e-cresce-no-brasil-em-2021/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵¹⁷ O 1º lugar é ocupado pelos Estados Unidos, seguidos pelo Reino Unido (2º) e Israel (3º) (STARTUPBLINK. **Global Startup Ecosystem Index 2022**. Israel, 2022. Disponível em: <https://www.startupblink.com/startupecosystemreport>. Acesso em: 16 fev. 2023).

⁵¹⁸ STARTUPBLINK. **Global Startup Ecosystem Index 2022**. Israel, 2022. Disponível em: <https://www.startupblink.com/startupecosystemreport>. Acesso em: 16 fev. 2023.

4.5.1 Dos princípios e das diretrizes fundamentais

A LC nº 182/2021, em seu art. 1º, determina que sua função é de estabelecer os princípios e as diretrizes para a atuação da administração pública no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; apresentar medidas de fomento ao ambiente de negócios e ao aumento da oferta de capital para investimento em empreendedorismo inovador; e disciplinar a licitação e a contratação de soluções inovadoras pela administração pública.

Para cumprir seu encargo, o art. 3º elenca os princípios e diretrizes da lei, *in verbis*:

Art. 3º Esta Lei Complementar é pautada pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - reconhecimento do empreendedorismo inovador como vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental;

II - incentivo à constituição de ambientes favoráveis ao empreendedorismo inovador, com valorização da segurança jurídica e da liberdade contratual como premissas para a promoção do investimento e do aumento da oferta de capital direcionado a iniciativas inovadoras;

III - importância das empresas como agentes centrais do impulso inovador em contexto de livre mercado;

IV - modernização do ambiente de negócios brasileiro, à luz dos modelos de negócios emergentes;

V - fomento ao empreendedorismo inovador como meio de promoção da produtividade e da competitividade da economia brasileira e de geração de postos de trabalho qualificados;

VI - aperfeiçoamento das políticas públicas e dos instrumentos de fomento ao empreendedorismo inovador;

VII - promoção da cooperação e da interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas, como relações fundamentais para a conformação de ecossistema de empreendedorismo inovador efetivo;

VIII - incentivo à contratação, pela administração pública, de soluções inovadoras elaboradas ou desenvolvidas por startups, reconhecidos o papel do Estado no fomento à inovação e as potenciais oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras; e

IX - promoção da competitividade das empresas brasileiras e da internacionalização e da atração de investimentos estrangeiros (grifo nosso).

Nota-se, então, o intuito da norma de criar um ambiente favorável a esse tipo de empreendimento, fortalecendo-se seu ecossistema, utilizando-se, dentre outros instrumentos, das contratações públicas.

4.5.2 Da contratação de soluções inovadoras pelo Estado

O capítulo VI da Lei Complementar nº 182/2021 estabelece regras e princípios para a realização de certame licitatório, visando a celebração de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e Contrato de Fornecimento (CF) entre a Administração Pública e os particulares. Eles têm por finalidade resolver demandas públicas que exijam solução inovadora

com emprego de tecnologia e promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado⁵¹⁹. “É mais um conjunto normativo e instrumental disponível para que a Administração Pública possa celebrar compras públicas inovadoras”⁵²⁰.

À luz do art. 12, §§ 1º e 2º⁵²¹, estão subordinados a esse regime 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, além das empresas estatais e suas subsidiárias, no que couber⁵²².

O Contrato Público para Solução Inovadora é um contrato público especial, especificamente desenhado para permitir que a Administração Pública teste diferentes inovações, sem que haja a obrigação – tanto para o contratado quanto para o gestor público – de que tais soluções sejam exitosas⁵²³. A partir dessa experiência, cabe ao administrador público decidir, “com base nas informações obtidas nos testes, se os resultados e os impactos das tecnologias testadas são adequados ou não para uma futura aquisição comercial”⁵²⁴.

A base do CPSI é a ideia de que não há inovação sem fracasso. “O processo inovativo pressupõe a exploração do terreno da incerteza e do desconhecimento. E a única forma de descobrir se uma solução vai funcionar ou não é experimentando”⁵²⁵. Diante disso, “cada teste e cada fracasso é uma fonte inestimável de informação, porque permite conhecer o que deu errado e o que deu certo”⁵²⁶. Nesse contexto, o Marco Legal das *Startups* criou um instrumento que permite a contratação de testes de soluções inovadoras.

⁵¹⁹ Art. 12, incs. I e II, da LC nº 182/2021 (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

⁵²⁰ REIS, *op. cit.*, p. 298.

⁵²¹ “Art. 12 (...) § 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 poderão estabelecer valores diferenciados para os limites de que tratam o § 2º do art. 14 e o § 3º do art. 15 desta Lei Complementar.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

⁵²² “Compreende-se ‘no que couber’ como aquilo que não venha a descaracterizar o escopo e o sistema esquematizado de normas existentes no âmbito privado para viabilizar os negócios de *startups*” (REIS, *op. cit.*, p. 299).

⁵²³ MENDONÇA, Hudson; PORTELA, Bruno Monteiro; REGO NETO, Adalberto do. Contrato público de soluções inovadoras: racionalidade fundamental e posicionamento no mix de políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 468. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 468.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 467.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 467.

De acordo com o art. 14 da lei⁵²⁷, a vigência do CPSI está limitada a 12 (doze) meses, prorrogável por mais um período de até 12 (doze) meses, sendo que o valor máximo a ser pago à contratada será de R\$1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por contrato, sem prejuízo da possibilidade de o edital de licitação estabelecer limites inferiores.

Ainda, as formas de remuneração da contratada estão previstas no § 3º do art. 14, que poderá ser por preço fixo; preço fixo mais remuneração variável de incentivo; reembolso de custos sem remuneração adicional; reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo⁵²⁸.

Destaca-se que, dentre as cláusulas obrigatórias previstas no § 1º, está aquela que estabelece as metas a serem atingidas para que seja possível a validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição (inc. I), a definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI (inc. IV) e a participação nos

⁵²⁷ “Art. 14. Após homologação do resultado da licitação, a administração pública celebrará Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com as proponentes selecionadas, com vigência limitada a 12 (doze) meses, prorrogável por mais um período de até 12 (doze) meses. § 1º O CPSI deverá conter, entre outras cláusulas: I - as metas a serem atingidas para que seja possível a validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição; II - a forma e a periodicidade da entrega à administração pública de relatórios de andamento da execução contratual, que servirão de instrumento de monitoramento, e do relatório final a ser entregue pela contratada após a conclusão da última etapa ou meta do projeto; III - a matriz de riscos entre as partes, incluídos os riscos referentes a caso fortuito, força maior, risco tecnológico, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; IV - a definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI; e V - a participação nos resultados de sua exploração, assegurados às partes os direitos de exploração comercial, de licenciamento e de transferência da tecnologia de que são titulares. § 2º O valor máximo a ser pago à contratada será de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, sem prejuízo da possibilidade de o edital de que trata o art. 13 desta Lei Complementar estabelecer limites inferiores. § 3º A remuneração da contratada deverá ser feita de acordo com um dos seguintes critérios: I - preço fixo; II - preço fixo mais remuneração variável de incentivo; III - reembolso de custos sem remuneração adicional; IV - reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou V - reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo. § 4º Nas hipóteses em que houver risco tecnológico, os pagamentos serão efetuados proporcionalmente aos trabalhos executados, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, observado o critério de remuneração previsto contratualmente. § 5º Com exceção das remunerações variáveis de incentivo vinculadas ao cumprimento das metas contratuais, a administração pública deverá efetuar o pagamento conforme o critério adotado, ainda que os resultados almejados não sejam atingidos em decorrência do risco tecnológico, sem prejuízo da rescisão antecipada do contrato caso seja comprovada a inviabilidade técnica ou econômica da solução. § 6º Na hipótese de a execução do objeto ser dividida em etapas, o pagamento relativo a cada etapa poderá adotar critérios distintos de remuneração. § 7º Os pagamentos serão feitos após a execução dos trabalhos, e, a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto, a administração pública deverá prever em edital o pagamento antecipado de uma parcela do preço anteriormente ao início da execução do objeto, mediante justificativa expressa. § 8º Na hipótese prevista no § 7º deste artigo, a administração pública certificar-se-á da execução da etapa inicial e, se houver inexecução injustificada, exigirá a devolução do valor antecipado ou efetuará as glosas necessárias nos pagamentos subsequentes, se houver.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

⁵²⁸ Para Reis, “o preço não deve ser um critério de valoração na competição e seleção das propostas tal como ocorre numa técnica e preço em que possui um peso no encontro do resultado de uma equação financeira, mas sim um balizador da Administração Pública para considerá-lo na parte técnica. Em especial, deve aproveitar as informações acerca da viabilidade econômica da proposta e da demonstração de custo *versus* benefício ante outras opções para sopesar se a técnica apresentada é justificável ante os dispêndio financeiro maior ou menor” (REIS, *op. cit.*, p. 300).

resultados de sua exploração, assegurados às partes os direitos de exploração comercial, de licenciamento e de transferência da tecnologia de que são titulares (inc. V).

Acerca do inc. IV, essencial frisar que foi acertada a lei ao prever a possibilidade de definição de titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI. Com isso, será possível estabelecer o formato que melhor se amolda às necessidades do Poder Público e dos contratados, evitando-se o afastamento de potenciais interessados caso houvesse a determinação legal de cessão de direitos patrimoniais.

Para que seja firmado esse contrato, o art. 13 estabelece que 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”.

Nesse certame, a delimitação do objeto poderá se limitar “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”, cabendo aos interessados a proposição de diferentes formas para a solução da questão (§ 1º). “Com isso, na licitação do CPSI, é superado o paradigma da especificação *a priori* da solução a ser contratada, para focar no problema, de modo a deixar para o mercado apresentar as melhores opções para sua resolução”⁵²⁹.

Nesse ponto, a possibilidade de o escopo da licitação se limitar à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados abre margem para a apresentação das mais variadas gamas de soluções pelos particulares, sendo possível a seleção de mais de uma proposta para a celebração do CPSI. Essa forma de modelagem de licitação poderá permitir, inclusive, propostas de Contrato de Impacto Social.

As propostas serão avaliadas e julgadas por uma comissão especial integrada por, no mínimo⁵³⁰, 3 (três) pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto (§ 3º)⁵³¹, que deverão considerar os critérios estabelecidos no § 4º, quais sejam:

⁵²⁹ MENDONÇA; PORTELA; REGO NETO, *op. cit.*, p. 476.

⁵³⁰ “Em situações de problemas mais complexos, é recomendável que a comissão possa ser até maior” (REIS, *op. cit.*, p. 299).

⁵³¹ “§ 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.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

- 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;
- 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.

Salienta-se que, nos termos do § 6º do art. 13, a licitação poderá selecionar mais de uma proposta para a celebração do contrato, competindo ao edital limitar o número máximo aceitável. As demais regras para a realização do certame estão contidas nos parágrafos do art. 13 da LC nº 182/2021⁵³².

Importante ressaltar que, apesar de serem parecidos, o Contrato Público para Solução Inovadora não é idêntico às encomendas tecnológicas, abordadas no tópico 4.2.4.1 deste trabalho. Isso, porque o CPSI só é aplicável para testes, não podendo ser utilizado se o produto ainda estiver muito longe de chegar ao mercado (para isso, o gestor poderá usar as Etecs ou outros meios de parceria com particulares)⁵³³.

O próprio art. 14, ao estabelecer o curto prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses para esse contrato e o baixo valor de R\$1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) a ser pago à contratada, já demonstra que se espera que o produto esteja em avançado nível de

⁵³² “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; 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.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

⁵³³ MENDONÇA; PORTELA; REGO NETO, *op. cit.*, p. 471-472.

desenvolvimento. “Esses limites acabam por restringir o uso do instrumento apenas para testar novas tecnologias e novos produtos que não demandem grande esforço financeiro e tempo”⁵³⁴.

Da mesma forma, “se o produto já tiver sido amplamente testado, em regra, ele não poderá ser objeto de um CPSI, e o gestor deverá escolher outra modalidade de compra pública para inovação”⁵³⁵.

Encerrado o Contrato Público para Solução Inovadora, o art. 15 permite que o Estado opte pela celebração de Contrato de Fornecimento com a mesma contratada⁵³⁶, sem nova licitação, “para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da administração pública”.

Percebe-se que a realização desse segundo instrumento contratual depende do sucesso do CPSI. Nesse ponto, importante destacar que a criação de indicadores e a aferição de metas não é uma tarefa fácil, e deverá ser rigidamente realizada pelo gestor, visando motivar o futuro Contrato de Fornecimento.

A vigência do CF será limitada a 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por mais um período de até 24 (vinte e quatro) meses (§ 2º), e seu valor será limitado a 5 (cinco) vezes o valor máximo definido no § 2º do art. 14 (R\$1.600.000,00), incluídas as eventuais prorrogações, hipótese em que o limite poderá ser ultrapassado nos casos de reajuste de preços e dos acréscimos de que trata a Lei de Licitações e Contratos (§ 3º).

Aqui, indaga-se se o prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses permitido para o Contrato de Fornecimento será suficiente para a testagem do produto pela Administração Pública, com aferição de resultados confiáveis. Da mesma forma, a vigência de até 24 (vinte e quatro) meses determinada ao Contrato Público para Soluções Inovadoras.

Igualmente, acredita-se que os valores trazidos pela LC nº 182/2021, tanto para o CPSI quanto para o CF, serão um limitador para a apresentação e implementação de soluções mais eficientes e eficazes.

Além disso, não obstante a Lei Complementar significar um avanço para o desenvolvimento desse mercado, analisando-se os dispositivos da norma, vê-se que eles

⁵³⁴ MENDONÇA; PORTELA; REGO NETO, *op. cit.*, p. 472.

⁵³⁵ *Ibidem*, p. 472.

⁵³⁶ “Art. 15 (...) § 1º Na hipótese prevista no § 6º do art. 13 desta Lei Complementar, quando mais de uma contratada cumprir satisfatoriamente as metas estabelecidas no CPSI, o contrato de fornecimento será firmado, mediante justificativa, com aquela cujo produto, processo ou solução atenda melhor às demandas públicas em termos de relação de custo e benefício com dimensões de qualidade e preço.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.).

apresentam um conteúdo extremamente sucinto, o que poderá ensejar a necessidade de regulamentação e, até que isso seja feito, uma resistência em sua utilização.

4.5.3 Conclusão parcial

Em junho de 2021, foi promulgado o Marco Legal das *Startups*, demonstrando a preocupação do Estado em fomentar esse tipo de empreendimento, que está em ascensão no Brasil e que, quando revestido de uma finalidade socioambiental, pode ser considerado Negócio de Impacto.

Nesse cenário, ao se criar um novo procedimento licitatório, além de duas novas formas contratuais (Contrato Público para Solução Inovadora e Contrato de Fornecimento), acredita-se que o Marco Legal das *Startups* não só poderá estimular a contratação de Negócios de Impacto pelo Estado, como tem o condão de ser tornar uma das principais ferramentas para tanto.

Pode parecer óbvio, todavia, mas para que isso aconteça, é imprescindível que haja a sua efetiva utilização pela Administração Pública e, também, que os estudiosos do Direito Administrativo se interessem pela temática, desenvolvendo os instrumentos trazidos pelo legislador e sanando eventuais dúvidas em seu uso pelo Estado.

Realizando-se pesquisa livre na parte de Licitações e Contratos do Portal da Transparência da União, a partir das expressões “contrato público para solução inovadora” e “CPSI”, nenhum registro é encontrado, o que pode significar a ausência de utilização concreta e efetiva desse instrumento até o momento. Ainda, destaca-se a ínfima bibliografia sobre essa lei no âmbito do Direito Administrativo, a despeito de trazer novas normas de licitações e contratos.

Assim, por se tratar de um modelo extremamente novo, que engloba riscos elevados por parte do Estado e dos particulares, questiona-se a aplicabilidade da norma na prática em contraponto a outros instrumentos de contratação mais usuais aos atores envolvidos, especialmente considerando que, aparentemente, a própria doutrina administrativista não demonstra interesse pela temática.

4.6 O controle das contratações públicas dos Negócios de Impacto

Considerando que o controle é um tema geral, que perpassa os mais diversos tipos de contratações públicas, optou-se por tratá-lo em um tópico específico, abrangendo conjuntamente todas as normas analisadas por este trabalho.

O caput do art. 70 da Constituição de 1988 dispõe que

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ainda, o seu parágrafo único determina que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Tem-se, então, um sistema interno e um sistema externo de controle. O primeiro é realizado pelos órgãos e entidades, “dentro que suas respectivas (sic) estruturas e que irão aferir a legalidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas”⁵³⁷, sendo que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades⁵³⁸.

O sistema externo é realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, que possui suas competências elencadas nos incisos do caput do art. 71 da CF/88⁵³⁹, das quais se destacam:

⁵³⁷ FERNANDES, *op.cit.*, p. 1.036.

⁵³⁸ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

⁵³⁹ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.).

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No caso de contrato, o § 1º preconiza que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Caso não sejam efetivadas as medidas no prazo de 90 (noventa) dias, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (§ 2º).

Em se tratando do controle na Lei nº 10.973/2004, o art. 27-A, incluído pela Lei nº 13.243/2016, determina que “os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei deverão seguir formas simplificadas e uniformizadas e, de forma a garantir a governança e a transparência das informações, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento”.

Já a Lei nº 14.133/2021 detalha mais o procedimento de controle das contratações públicas, estabelecendo que elas deverão se submeter a “práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação”, além de estarem subordinadas também ao controle social⁵⁴⁰.

⁵⁴⁰ “Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. § 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas. § 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo. § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte: I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis; II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos

Para que os órgãos de controle realizem suas atividades, eles deverão ter acesso irrestrito aos documentos e informações necessárias (art. 169, § 2º), adotando, na sua fiscalização, “critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação” (art. 170)⁵⁴¹. Ainda, dispõe o art. 171:

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

I - viabilização de oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles disponibilizem subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições;

II - adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;

III - definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica (...)⁵⁴².

Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁵⁴¹ “Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização de atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. § 1º As razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos. § 2º A omissão na prestação das informações não impedirá as deliberações dos órgãos de controle nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e de deliberação. § 3º Os órgãos de controle desconsiderarão os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos. § 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

⁵⁴² “(...) § 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente: I - as causas da ordem de suspensão; II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência. § 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação: I - informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão; II - prestar todas as informações cabíveis; III - proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso. § 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação. § 4º O descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário.” (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.).

Além disso, compete aos Tribunais de Contas promover eventos de capacitação sobre contratações públicas, por meio de suas escolas de contas, nos termos do art. 173 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante à Lei nº 13.303/2016, o caput do art. 85 dispõe que as empresas estatais serão fiscalizadas pelos órgãos de controle externo e interno de todas as esferas de governo, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial. Para tanto, “os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e informações necessários à realização dos trabalhos (§ 1º)”⁵⁴³.

Ressalta-se que “as informações das empresas públicas e das sociedades de economia mista relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços, constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes” (art. 86)⁵⁴⁴. Além disso, o art. 87, § 2º⁵⁴⁵, possibilita que “qualquer licitante,

⁵⁴³ “Art. 85 (...) § 2º O grau de confidencialidade será atribuído pelas empresas públicas e sociedades de economia mista no ato de entrega dos documentos e informações solicitados, tornando-se o órgão de controle com o qual foi compartilhada a informação sigilosa corresponsável pela manutenção do seu sigilo. § 3º Os atos de fiscalização e controle dispostos neste Capítulo aplicar-se-ão, também, às empresas públicas e às sociedades de economia mista de caráter e constituição transnacional no que se refere aos atos de gestão e aplicação do capital nacional, independentemente de estarem incluídos ou não em seus respectivos atos e acordos constitutivos.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁵⁴⁴ “Art. 86 (...) § 1º As demonstrações contábeis auditadas da empresa pública e da sociedade de economia mista serão disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa ou da sociedade na internet, inclusive em formato eletrônico editável. § 2º As atas e demais expedientes oriundos de reuniões, ordinárias ou extraordinárias, dos conselhos de administração ou fiscal das empresas públicas e das sociedades de economia mista, inclusive gravações e filmagens, quando houver, deverão ser disponibilizados para os órgãos de controle sempre que solicitados, no âmbito dos trabalhos de auditoria. § 3º O acesso dos órgãos de controle às informações referidas no caput e no § 2º será restrito e individualizado. § 4º As informações que sejam revestidas de sigilo bancário, estratégico, comercial ou industrial serão assim identificadas, respondendo o servidor administrativa, civil e penalmente pelos danos causados à empresa pública ou à sociedade de economia mista e a seus acionistas em razão de eventual divulgação indevida. § 5º Os critérios para a definição do que deve ser considerado sigilo estratégico, comercial ou industrial serão estabelecidos em regulamento.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁵⁴⁵ “Art. 87. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo tribunal de contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando as empresas públicas e as sociedades de economia mista responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição. § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º. (...) § 3º Os tribunais de contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, a qualquer tempo, documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias no Brasil e no exterior, obrigando-se, os jurisdicionados, à adoção das medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016.

contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei (...)”⁵⁴⁶.

Por fim, o art. 10 do Marco Legal das *Startups* determina que o Poder Executivo regulamentará a forma de prestação de contas da instituição pública que receber recursos nos termos do art. 9º da lei e a fiscalização das obrigações legais ou contratuais de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Nota-se, então, que o controle ocupa uma posição central nas contratações públicas, sendo que, relativamente à aquisição de inovação pela Administração, Chioato e Lins afirmam que “os órgãos de controle têm um papel fundamental, ao contrário do que muitos gestores percebem ou inferem: conferir-lhes segurança jurídica, com incentivo a boas práticas e delineamento dos limites necessários”⁵⁴⁷.

Contudo, por se tratar de temas novos, os próprios órgãos ainda não têm experiências consolidadas no âmbito do controle da utilização dos instrumentos trazidos pela Lei nº 10.973/2004, LC nº 182/2021 e pela própria Lei nº 14.133/2021. Vislumbra-se, então, o desafio de construção de “posicionamentos do TCU, de outros tribunais de contas e demais órgãos que compõem a rede de controle, a partir de ações sobre casos concretos, mas há também a oportunidade de gerar um debate proveitoso e tempestivo sobre o papel dessas instâncias nesse cenário”⁵⁴⁸.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁵⁴⁶ Ainda sobre controle, os arts. 88, 89 e 90 da Lei nº 13.303/2016 dispõe o seguinte: “Art. 88. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até 2 (dois) meses na divulgação das informações. § 1º A disponibilização de informações contratuais referentes a operações de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial receberá proteção mínima necessária para lhes garantir confidencialidade. § 2º O disposto no § 1º não será oponível à fiscalização dos órgãos de controle interno e do tribunal de contas, sem prejuízo da responsabilização administrativa, civil e penal do servidor que der causa à eventual divulgação dessas informações. Art. 89. O exercício da supervisão por vinculação da empresa pública ou da sociedade de economia mista, pelo órgão a que se vincula, não pode ensejar a redução ou a supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da entidade supervisionada ou da autonomia inerente a sua natureza, nem autoriza a ingerência do supervisor em sua administração e funcionamento, devendo a supervisão ser exercida nos limites da legislação aplicável. Art. 90. As ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas” (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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.).

⁵⁴⁷ CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta; LINS, Maria Paula Beatriz Estellita. **Compras públicas para inovação na perspectiva do controle**. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 78. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁵⁴⁸ CHIOATO; LINS, *op. cit.*, p. 78.

Diante disso, alguns obstáculos podem ser antevistos.

Primeiramente, destaca-se que a utilização de novos mecanismos de contratação envolve riscos, tanto para o particular quanto para o gestor público, que deverão estar dispostos a se aventurar no mundo das contratações públicas, sabendo que o resultado poderá não ser o esperado.

Juntamente, para que isso dê certo, caberá aos órgãos de controle atuar de forma que seja aceita a ideia de que erros poderão acontecer. Assim, obviamente, a fiscalização deverá ocorrer, não devendo, entretanto, o administrador público ser punido tão somente pela falha da solução contratada: dever-se-á analisar toda a conjuntura licitatória e contratual, à luz dos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Caso o controle não seja realizado dessa forma, poder-se-á comprometer todo o arcabouço das contratações públicas para a inovação, uma vez que o gestor poderá deixar de utilizá-lo por medo dos órgãos de controle. E, ainda, a atuação excessiva dos controladores poderá inviabilizar a própria natureza dos instrumentos legais.

Ademais, a atividade de se mensurar o impacto de uma inovação e suas possíveis falhas, além de aferir valores nas soluções produzidas, não será um processo fácil, podendo acabar causando conflitos entre a Administração Pública e os órgãos de controle, a partir da adoção de critérios específicos e subjetivos.

Em suma, acredita-se que os órgãos de controle assumem um papel relevante nas contratações públicas, trazendo balizas jurídicas a serem seguidas pelos envolvidos e maior segurança jurídica na aplicação das normas. Porém, considerando todas as novidades legislativas e a própria tradição de controle já existente no Brasil, é possível que ele acabe por dificultar a utilização dos novos instrumentos legais, não contribuindo para o avanço da inovação no país e, por conseguinte, no fomento à contratação de Negócios de Impacto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um desafio e tanto a ser atingido: cumprir os 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as suas 169 (cento e sessenta e nove) metas até 2030. Para isso, uma das formas proposta por este trabalho é a utilização do poder de compra do Estado, visando fomentar os Negócios de Impacto, empreendimentos que têm como objetivo o alcance de impactos socioambientais positivos.

Nesse cenário, buscou-se responder ao seguinte questionamento: o ordenamento jurídico brasileiro de contratações públicas proporciona um ambiente normativo favorável à contratação de Negócios de Impacto pela Administração Pública?

A análise das normas de contratações públicas atualmente vigentes, quais sejam a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das empresas estatais) e a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das *Startups*), além da Constituição Federal de 1988, produziu algumas conclusões, abaixo esquematizadas.

Primeira: É nítida a evolução do instituto do contrato administrativo no direito brasileiro, que passa a ser um mecanismo de consecução do interesse público, para além de um simples instrumento que possibilita a aquisição de bens e serviços pelo Estado. Assim, por meio do “governo por contratos”, a Administração consegue concretizar a função social do contrato e realizar as contratações públicas estratégicas.

Segunda: Os Negócios de Impacto, ainda que possuam um tímido crescimento no país, buscam, por meio de objetos inovadores, impactar de forma positiva o cenário social e ambiental brasileiro, ao mesmo tempo em que perseguem o lucro. Diante disso, em conjunto com o Estado, eles têm o condão de contribuir para o alcance dos direitos fundamentais, além de incrementar a economia nacional.

Um dos meios de se fazer valer essa premissa é se utilizar do poder de compra estatal, através da aquisição de bens e serviços fornecidos pelos NIs pela Administração, uma vez que as contratações públicas, conforme demonstrado, movimentam em torno de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do PIB brasileiro.

Terceira: No que tange às contratações públicas, percebe-se uma tendência não só do legislador, mas também do próprio constituinte, de expandir o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação no país, o que é um ponto positivo ao uso do poder de compra para fomentar os Negócios de Impacto.

Todavia, eles não são caracterizados somente pela sua busca de desenvolver novas tecnologias e inovações: o ponto central desses empreendimentos é a perseguição concomitante da maximização dos lucros e de resultados socioambientais de impacto.

Nesse cenário, sentiu-se falta de dispositivos que favoreçam a aquisição de bens e serviços que impactam positivamente a sociedade e o meio ambiente. Afinal, o que se aferiu das principais normas de licitações e contratos, quais sejam, a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 13.303/2021, é que elas têm uma louvável preocupação em atender ao desenvolvimento nacional sustentável, mas com o foco voltado mais para “quem” presta o serviço do que “o que” é prestado.

Elas, então, estabelecem mecanismos para fomentar a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, de produtos e serviços fornecidos por parcela da população mais vulnerável, etc., perdendo a oportunidade de elevar o objeto da contratação a um patamar estratégico de alcance de impactos sociais e ambientais.

Assim, a despeito da valorização do desenvolvimento tecnológico e de inovação ser um aspecto que favorece não só a contratação, mas a própria existência dos Negócios de Impacto, ela não é suficiente, por si só, para potencializar a aquisição de bens e serviços desses empreendimentos pelo Estado.

Quarta: Nesse contexto, valoriza-se os mecanismos trazidos pela legislação que possibilitam a criação de um cenário impulsionador da criatividade e de resultados inovadores, tais como as Encomendas Tecnológicas, o Contrato Público para Solução Inovadora, o Contrato de Fornecimento, além do Diálogo Competitivo, do Contrato de Eficiência e do Procedimento de Manifestação de Interesse.

Acredita-se que, com a utilização desses instrumentos, será possível fomentar a aquisição de bens e serviços de Negócios de Impactos pelo Estado, através da promoção de um cenário em que a Administração exteriorizará suas necessidades, demonstrando os resultados que pretende alcançar, e que o particular poderá expor suas soluções e, em um ambiente dialógico, até mesmo ajustá-las às necessidades públicas.

Assim, com tais mecanismos, crê-se no fortalecimento das contratações públicas como meio de atingimento de impactos sociais e ambientalmente relevantes, uma vez que permitem a modelagem de alternativas que atendam as peculiaridades das necessidades da Administração e as especificidades dos Negócios de Impacto.

Ante o exposto, pode-se concluir que o ordenamento jurídico brasileiro de contratações públicas proporciona um ambiente normativo favorável à contratação de Negócios de Impacto

pela Administração Pública, cabendo a ela escolher de forma estratégica quais os mecanismos que se utilizará para tanto.

Importante ressaltar que, não obstante essa conclusão, o que existe atualmente ainda não é suficiente. Por conta disso, acredita-se que o Direito Administrativo tem um importante papel de evolução deste tema, fortalecendo os instrumentos já existentes, criando novos mecanismos relevantes e, também, de forma expressa, abarcando e favorecendo os Negócios de Impacto no âmbito das contratações públicas. Tudo isso trará uma maior segurança jurídica aos gestores e particulares, quando da utilização dos mecanismos novos, que fogem da rotina administrativa.

Nesse ponto, destaca-se que o fato de grande parte das leis serem novas no cenário jurídico brasileiro e, ainda, de haver uma baixa utilização dos novos instrumentos apresentados até o momento, dificulta o vislumbre de um futuro de compras públicas para inovação no Brasil, em especial àquelas vinculadas aos Negócios de Impacto.

Para além, a falta de experiência dos órgãos controladores na temática e a tradição de um controle interventivo no país podem gerar insegurança na utilização desses novos instrumentos pelo gestor público, que poderá optar por continuar fazendo tudo da forma que sempre fez e acabar tudo ficando mais do mesmo.

Por fim, salienta-se que este trabalho não tem a pretensão de esgotar a temática ora analisada. Na verdade, o que se pretende é iniciar as discussões e indagações acerca da utilização do poder de compra do Estado para fomentar os Negócios de Impacto. Nesse contexto, espera-se que ele contribua para o fortalecimento desses empreendimentos no país e, por consequência, para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030.

REFERÊNCIAS

A AGENDA 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)**, c2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/embaixadores-da-juventude/conhea-mais/a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentvel.html>. Acesso em: 24 jan. 2023.

A INICIATIVA. **Pacto Global Rede Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

A Sitawi. **SITAWI**, 2020. Disponível em: <https://www.sitawi.net/a-sitawi/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ABOUT. **Social Finance**, 2023. Disponível em: <https://socialfinance.org/about/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ALAGOAS. **Lei nº 8.471, de 26 de julho de 2021**. Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Socioambiental no Estado de Alagoas, e dá outras providências. Maceió, 2021. Disponível em: https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/2063/lei_no_8.471_de_26_de_julho_de_2021_1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

ALVORADA DO SUL. **Lei nº 2.520, de 06 de setembro de 2018**. Dispõe sobre Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Meio Ambiente Produtivo e da outras Providencias no Âmbito do Município de Alvorada do Sul, conforme disposto na Lei Federal. Paraná, 2018. Disponível em: <https://www.alvoradadosul.pr.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&id=2462>. Acesso em: 24 jan. 2023.

AMARGOSA. **Lei nº 582, de 21 de agosto de 2020**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção e incentivos à Inovação, objetivando ambientes produtivos e regras para implementação da Cidade Inteligente (Smart City) no âmbito do município de Amargosa e dá outras providências. Bahia, 2020. Disponível em: <http://pmamargosaba.imprensaoficial.org//pub/prefeituras/ba/amargosa/2020/proprio/3336.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

AMAZONAS. **Lei nº 5.861, de 13 de abril de 2022**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de startups no Estado do Amazonas e dá outras providências. Manaus, 2022. Disponível em: <https://sapl.al.am.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/11857/5861.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ARACAJÚ. **Lei nº 5.540, de 22 de dezembro de 2022**. Institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, dispendo sobre mecanismos para estimular a inovação, a economia criativa, o empreendedorismo, a pesquisa e qualificação científica e tecnológica, e dá providências correlatas. Sergipe, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/lei-ordinaria/2022/554/5540/lei-ordinaria-n-5540-2022-institui-a-politica-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-dispendo-sobre-mecanismos-para-estimular-a-inovacao-a-economia-criativa-o-empreendedorismo-a>

pesquisa-e-qualificacao-cientifica-e-tecnologica-e-da-providencias-correlatas. Acesso em: 24 jan. 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, p. 41-66, set./dez. 2021. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85147/80515>. Acesso em: 16 fev. 2023.

ARAH, Luana. Afroempreendedora inova mercado de lingerie com a Trucss, marca voltada para mulheres trans e travestis, 4 de set. de 2022. **Notícia Preta**. Disponível em: <https://noticiapreta.com.br/afroempreendedora-inova-mercado-de-lingerie-com-marca-de-calcinhas-para-mulheres-trans-e-travestis/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ARAUCÁRIA. **Lei nº 3.578, de 26 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Araucária, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Paraná, 2019. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2019/358/3578/lei-ordinaria-n-3578-2019-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-araucaria-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes?r=c>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ASSAÍ. **Lei nº 1.818, de 19 de agosto de 2022**. Institui o Ecossistema do “Vale do Sol”, constituído pela Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, pelos mecanismos para estímulo à inovação, à economia criativa, ao empreendedorismo, à pesquisa e qualificação científica e tecnológica; pela criação de ambientes regulatórios experimentais - Sandbox Regulatório; e pela Estratégia de Transformação Digital; e dá outras providências. Paraná, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a/assai/lei-ordinaria/2022/182/1818/lei-ordinaria-n-1818-2022-institui-o-ecossistema-do-vale-do-sol-constituído-pela-politica-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-pelos-mecanismos-para-estímulo-a-inovacao-a-economia-criativa-ao-empendedorismo-a-pesquisa-e-qualificacao-cientifica-e-tecnologica-pela-criacao-de-ambientes-regulatorios-experimentais-sandbox-regulatorio-e-pela-estrategia-de-transformacao-digital-e-da-outras-providencias?q=lei%20n%BA%201818>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ASSINADO primeiro Contrato de Impacto Social no Brasil. **Inspere**, São Paulo, 10 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/contrato-de-impacto-social-metricis/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

AZEVEDO, Rita. Títulos com impacto social ganham espaço. **Valor Econômico - Finanças**, São Paulo, 10 de ago. de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/08/10/titulos-com-impacto-social-ganham-espaco.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BAHIA. Lei nº 14.315, 17 de junho de 2021. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação do sistema produtivo no Estado, altera a Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005, e a Lei nº 6.403, de 20 de maio de 1992, e dá outras providências. Salvador, 2021. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14315-2021-bahia-dispoe-sobre-estimulos-ao-desenvolvimento-cientifico-a-pesquisa-a-capacitacao-cientifica-e-tecnologica-e-a-inovacao-do-sistema-produtivo-no-estado-altera-a-lei-n-9433-de-01-de-marco-de-2005-e-a-lei-n-6-403-de-20-de-maio-de-1992-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei nº 4.511, de 23 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, criação do Conselho Municipal de Inovação, objetivando ambientes produtivos e Cidade Inteligente (Smart City) e dá outras providências no âmbito do Município de Balneário Camboriú, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Santa Catarina, 2021.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2021/452/4511/lei-ordinaria-n-4511-2021-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-criacao-do-conselho-municipal-de-inovacao-objetivando-ambientes-produtivo-e-cidade-inteligente-smart-city-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-balneario-camboriu-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes?q=4511>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BARKI, Edgard; RODRIGUES, Juliana; COMINI, Graziella Maria. Negócios de Impacto: um conceito em construção. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 477-504, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/1980>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BICAS. Projeto de Lei nº 37, de 16 de maio de 2022. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto. Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.bicas.mg.leg.br/processo-legislativo/materias-legislativas>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica:** Direito Administrativo e organização do século XXI. Belo Horizonte: Editora Almedina, 2017.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 208-226, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/49773/31680>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BOMBINHAS. Lei nº 363, de 23 de setembro de 2021. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Bombinhas, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Santa Catarina, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2021/37/363/lei-complementar-n-363-2021-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-criacao-do-conselho-municipal-de-inovacao-e-da-outras-providencias-no-ambito>

do-municipio-de-bombinhas-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes?q=363%2F2021. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL ganha três posições no ranking global de inovação. **Gov.br**, 29 de set. de 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/09/brasil-ganha-tres-posicoes-no-ranking-global-de-inovacao#:~:text=O%20Brasil%20ganhou%20tr%C3%AAAs%20posi%C3%A7%C3%B5es,feira%20\(29%2F09\)](https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/09/brasil-ganha-tres-posicoes-no-ranking-global-de-inovacao#:~:text=O%20Brasil%20ganhou%20tr%C3%AAAs%20posi%C3%A7%C3%B5es,feira%20(29%2F09)). Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 394, 3 de novembro de 1976**. Define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento. Brasília, 1976. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1976/pdf/res_0394_v13_P.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 146, de 29 de maio de 2019**. Dispõe sobre startups e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas e estabelece incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no País. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1757419&filenome=PLP%20146/2019. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.308, de 08 de abril de 2021**. Institui a Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277431>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 290, de 2013**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113429&filenome=PEC%20290/2013. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.244, de 17 de dezembro de 2017**. Institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e cria o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9244.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9980.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021.** Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

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 e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.

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 e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29

de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2. Acesso em: 06 fev. 2023.

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, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria de Pessoal SEPEC/ME nº 5.207, 16 de maio de 2022.** Designa membros do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-de-pessoal-sepec/me-n-5.207-de-16-de-maio-de-2022-400421102>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais - RAEEF.** Brasília: SEST, 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 216, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em 24 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 338, de 11 de julho de 2018**. Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133946>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.284, 23 de setembro de 2021**. Estabelece o Sistema Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Simpacto) e institui a qualificação das Sociedades de Benefício. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3284-2021>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, 28 de novembro de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 05 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Proposta de atuação do Controle em contratações de Encomendas Tecnológicas (ETEC)**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa (Escola Superior do Tribunal de Contas da União), abr. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm>. Acesso em: 06 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BREUS, Thiago Lima. **Contratação pública estratégica: o contrato público como instrumento de governo e de implementação de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2020.

BREUS, Thiago Lima. **O governo por contrato (s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BURGOS, Fernando. Reflexões sobre o papel dos governos no campo dos negócios de impacto. In: BARKI, Edgard; COMINI, Graziella Maria; TORRES, Haroldo da Gama (orgs.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 57-76.

CAMAÇARI. **Lei nº 1.718, de 07 de março de 2022**. Dispõe sobre a política municipal de inovação e institui mecanismos, sistemas e incentivos à inovação no ambiente produtivo e social, no município de Camaçari, e dá outras providências. Bahia, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/c/camacari/lei-ordinaria/2022/172/1718/lei-ordinaria-n>

1718-2022-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-inovacao-e-institui-mecanismos-sistemas-e-incentivos-a-inovacao-no-ambiente-produtivo-e-social-no-municipio-de-camacari-e-da-outras-providencias?q=lei+1718. Acesso em: 24 jan. 2023.

CAMARÃO, Tatiana; SOARES, Andréa Heloisa da Silva. A centralização de compras nos municípios resultará em contratações públicas mais eficazes?. **Observatório da Nova Lei de Licitações (ONLL)**, 20 de mar. de 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/11/05/a-centralizacao-de-compras-nos-municipios-resultara-em-compras-publicas-mais-eficazes/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

CAMPOS, Mariana; COELHO, Fernanda; FOLLADOR, Gabriel. Matriz de riscos na nova Lei de Licitações pode dar previsibilidade às contratações. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 23 de mar. de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-23/opinio-matriz-riscos-lei-licitacoes>. Acesso em: 16 fev. 2023.

CARAPICUÍBA. **Lei nº 3.776, de 10 de dezembro de 2021**. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto no Município de Carapicuíba e dá outras providências. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.carapicuiiba.sp.gov.br/uploads/legislacao/11795/ldvmCFD3Kn5P0CgBs5EFo2B LUg31BNsF.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CARRILO, Ana Flávia. Crescimento das startups: veja o que mudou nos últimos cinco anos! **Abstartups**, 2022. Disponível em: <https://abstartups.com.br/crescimento-das-startups/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A inovação do §3, do art. 27 da Lei 13.303/2016: como interpretar e aplicar?. **Conpedi**, Belém, 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/escola-de-contas/artigo_conpedi_Bel%C3%A9m_2019.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

CATANDUVA. **Lei nº 6.271, de 16 de maio de 2022**. Institui o Sistema de Inovação de Catanduva, o Fundo Municipal de Inovação e dá outras providências. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/catanduva/lei-ordinaria/2022/628/6271/lei-ordinaria-n-6271-2022-institui-o-sistema-de-inovacao-de-catanduva-o-fundo-municipal-de-inovacao-e-da-outras-providencias?q=6271>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 17.671, de 15 de setembro de 2021**. Institui a Política Estadual de Negócios de Impacto. Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/industria-e-comercio-turismo-e-servico/item/7788-lei-n-17-671-15-09-2021-d-o-16-09-21>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CERRADO.DE.PÉ. **Cerrado de Pé**, 2019. Disponível em: <https://www.cerradodepe.org.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CHILD, Curtis; GIBBS, Benjamin G.; ROWLEY, Kristie J. Paying for success: an appraisal of social impact bonds. **Global Economics and Management Review**, v. 21, n. 1-2, p. 36-45, jan./dez. 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2340154017300014>. Acesso em: 05 fev. 2023.

CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta; LINS, Maria Paula Beatriz Estellita. Compras públicas para inovação na perspectiva do controle. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022, p. 77-122. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

CHU, Michael. Commercial returns and social value: the case of microfinance. In: **Conference on Global Poverty: business solutions and approaches**, Harvard Business School, 1-3 dez. 2005. Disponível em:
<https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-commercial-returns-and-social-values-the-case-of-microfinance-paper-2005.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CIDADES e Estados. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 16 fev. 2023.

COIMBRA, Luiza. Sitawi assina 1º Termo de Cooperação para estruturação de Social Impact Bond no Brasil. **SITAWI – Finanças do Bem**, 11 de jul. de 2016. Disponível em:
<https://sitawi.net/sitawi-assina-1-titulo-de-impacto-social-no-brasil/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana Trindade de. A three-pronged approach to social business: a Brazilian multi-case analysis. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 385-397, jul./ago./set. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rausp/a/Yx53pdPkT55yvJcX6fMm3Kc/abstract/?lang=en>. Acesso em: 13 jan. 2023.

COMINI, Graziella; BARKI, Edgard; AGUIAR, Luciana. O novo campo dos negócios com impacto social. In: BARKI, Edgard *et al.* (orgs.). **Negócios com Impacto Social no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2013, p. 54-86.

COMO funciona nossa plataforma. **Sumá**, c2018. Disponível em: <https://appsuma.com.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

COOPER, Phillip J. **Governing by Contract**: challenges and opportunities for public managers. Washington: CQPress, 2003.

COROMANDEL. **Lei nº 4.671, de 20 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de startups no Município de Coromandel e dá outras providências. Minas Gerais, 2021. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a1/mg/c/coromandel/lei-ordinaria/2021/468/4671/lei-ordinaria-n-4671-2021-dispoe-sobre-a-adocao-de-medidas-de-estimulo-ao-desenvolvimento-de-startups-no-municipio-de-coromandel-e-da-outras-providencias?q=4.671>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016. Disponível em:

<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42/517>. Acesso em: 18 jan. 2023.

CRUZ, Célia; QUITÉRIO, Diogo; SECRETAS, Beto. O ecossistema de fomento aos investimentos e negócios de impacto: rompendo fronteiras. In: BARKI, Edgard; COMINI, Graziella Maria; TORRES, Haroldo da Gama (orgs.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil**: como empreender, financiar e apoiar. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 25-56.

CURITIBA. **Lei nº 15.324, de 09 de novembro de 2018**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Curitiba, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Paraná, 2018. Disponível em: <https://legisladocexterno.curitiba.pr.gov.br/VisualizarHTML.aspx?id=270050>. Acesso em: 13 jan. 2023.

DE NEGRI, Fernanda. **Novos caminhos para a inovação no Brasil**. Washington: Editora Wilson Center, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8441/1/Novos%20caminhos%20para%20a%20inova%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Governança por contratos e a nova contratação pública: os desafios dos contratos públicos sob a perspectiva do direito comparado. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 13-43.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.507, de 19 de fevereiro de 2020**. Institui instrumentos e procedimentos para formalização de parcerias entre o Distrito Federal e as entidades privadas de inovação tecnológica. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5047bac6264e487c966243ee51e97425/Lei_6507_19_02_2020.html. Acesso em: 13 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.620, de 10 de junho de 2020**. Dispõe sobre mecanismos, medidas e projetos para estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à qualificação científica e tecnológica, à inovação e à economia criativa no Distrito Federal, cria a Política Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece diretrizes ao Plano Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação da Cidade Humana, Inteligente, Sustentável e Criativa e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2f476c9919c0485aa7e2373dac2977de/Lei_6620_10_06_2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20mecanismos%2C%20medidas%20e,Diret%20de%20Ci%C3%Aancia%2C%20Tecnologia%20e. Acesso em: 13 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.832, de 26 de abril de 2021**. Dispõe sobre a Estratégia Distrital de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c6a4b88365104882b9bde2291fb8a5f9/Lei_6832_26_04_2021.html. Acesso em: 13 jan. 2023.

EGALITE. **Egalite**, c2021. Disponível em: <https://www.egalite.com.br/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

EMPRESA. **Brasil Ozônio**, c2015. Disponível em: <http://www.brasilozonio.com.br/pages/empresa>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ENIMPACTO. **Texto-base da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO)**, 17 de jun. de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpecto/DocumentoBaseEnimpectoversorevisada17.06.2021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 1.027, de 26 de dezembro de 2022**. Institui a Política Estadual de Fomento aos Investimentos e Negócios de Impacto Socioambiental e dá outras providências. Vitória, 2022. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=81448&tipo=4&ano=2022>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 929, de 26 de novembro de 2019**. Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. Vitória, 2019. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=40311>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

FEIGELSON, Bruno; NYBØ, Erik; FONSECA, Victor. **Direito das Startups**. São Paulo: Saraiva, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FORTINI, Cristiana. A polêmica sobre a Lei 14.133 quanto ao tratamento favorecido de MEPPs. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-19/interesse-publico-lei-14133-tratamento-favorecido-mepps>. Acesso em: 12 fev. 2023.

FORTINI, Cristiana; BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. O tratamento favorecido para micro e pequenas empresas na Lei 14.133/21. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 19 de ago. de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/interesse-publico-tratamento-favorecido-micro-pequenas-empresas>. Acesso em: 12 fev. 2023.

FRANCISCO BELTRÃO. **Lei nº 4.728, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo em Francisco Beltrão e dá outras providências. Paraná, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/francisco-beltrao/lei-ordinaria/2019/473/4728/lei-ordinaria-n-4728-2019-4728-19-nova-lei-de-inovacao>. Acesso em: 13 jan. 2023.

FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>. Acesso em: 16 fev. 2023.

FREITAS, Fernanda Cardoso Romão. **Negócios de Impacto Social e Inovação Social: Contribuições para a Revolução da Longevidade**. 2018. 212 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

GANDRA, Alana. Projeto sociais incentivam negócios de impacto no Brasil. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 de ago. de 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-08/projetos-sociais-incentivam-negocios-de-impacto-no-brasil>. Acesso em: 24 jan. 2023.

GARAGEM Negócios de Impacto. **BNDES**, c2023. Disponível em: <https://garagem.bndes.gov.br/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

GOIÁS. **Decreto nº 9.506, de 04 de setembro de 2019**. Dispõe sobre incentivos à inovação e pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado e dá outras providências. Goiânia, 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/72421/decreto-9506. Acesso em: 13 jan. 2023.

GOIÁS. **Lei nº 21.615, de 07 de novembro de 2022**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no ambiente socioeconômico do Estado de Goiás, também revoga a Lei nº 16.922, de 08 de fevereiro de 2010. Goiânia, 2022. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/106312/lei-21615. Acesso em: 13 jan. 2023.

GOIOERÊ. **Lei nº 2.700, 02 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Goioerê, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. Paraná, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/g/goioere/lei-ordinaria/2019/270/2700/lei-ordinaria-n-2700-2019-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-criacao-do-conselho-municipal-de-inovacao-e-da-outras-providencias-no-mbito-do-municipio-de-goioere-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes?q=2700>. Acesso em: 13 jan. 2023.

GONÇALVES, Pedro Costa. **O Contrato Administrativo (Uma instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo)**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

GOVERNADOR VALADARES. **Lei nº 7.340, de 20 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a Política Municipal de Inovação no Município de Governador Valadares e dá outras providências. Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-ordinaria-7340-2021/29357>. Acesso em: 13 jan. 2023.

GUARUJÁ. **Lei nº 4.744, de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre mecanismos, medidas e projetos para estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à qualificação científica e tecnológica, à inovação e a economia criativa no Município de Guarujá, cria a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece diretrizes ao Plano Municipal de

Ciência, Tecnologia e Inovação da Cidade Inteligente, Sustentável e Criativa - PM-CTI/CISC de Guarujá e dá outras providências. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-ordinaria/2019/475/4744/lei-ordinaria-n-4744-2019-dispoe-sobre-mecanismos-medidas-e-projetos-para-estimulo-ao-desenvolvimento-cientifico-a-pesquisa-a-qualificacao-cientifica-e-tecnologica-a-inovacao-e-a-economia-criativa-no-municipio-de-guaruja-cria-a-politica-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-estabelece-diretrizes-ao-plano-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-da-cidade-inteligente-sustentavel-e-criativa-pm-cti-cisc-de-guaruja-e-da-outras-providencias?q=4.744>. Acesso em: 13 jan. 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

IBIPORÃ. Lei nº 3.206, de 08 de setembro de 2022. Institui a política municipal de inovação, ciência e tecnologia, cria o Conselho Municipal de Inovação e Tecnologia, cria o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e estabelece medidas de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, visando à consolidação do Ecossistema de Inovação e Tecnologia do Município de Ipirorã. Paraná, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/i/ibipora/lei-ordinaria/2022/321/3206/lei-ordinaria-n-3206-2022-institui-a-politica-municipal-de-inovacao-ciencia-e-tecnologia-cria-o-conselho-municipal-de-inovacao-e-tecnologia-cria-o-fundo-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-e-estabelece-medidas-de-incentivo-a-inovacao-a-pesquisa-e-ao-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico-visando-a-consolidacao-do-ecossistema-de-inovacao-e-tecnologia-do-municipio-de-ibipora?q=lei+n%C2%BA+3206>. Acesso em: 13 jan. 2023.

IMPACT BONDS. Government Outcomes Lab (GO Lab), c2023. Disponível em: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/impact-bonds/#what-are-impact-bonds>. Acesso em: 05 fev. 2023.

IPEA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3205>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ITAPEVI. Lei nº 3.055, de 07 de junho de 2022. Dispõe sobre o incentivo e apoio à inovação científica e tecnológica, à pesquisa acadêmica e empresarial e ao empreendedorismo tecnológico, cria Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Itapevi - CMCTI e dá outras providências. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/i/itapevi/lei-ordinaria/2022/306/3055/lei-ordinaria-n-3055-2022-dispoe-sobre-o-incentivo-e-apoio-a-inovacao-cientifica-e-tecnologica-a-pesquisa-academica-e-empresarial-e-ao-empendedorismo-tecnologico-cria-conselho-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-de-itapevi-cmcti-e-da-outras-providencias?q=3055>. Acesso em: 13 jan. 2023.

IVAIPORÃ. Lei nº 3.635, de 21 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a concessão de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, social e ambiental e dá outras providências no âmbito do Município de Ivaiporã/PR, conforme o disposto nas Leis Federais nº 10.973/2004 e alterações, e 13.243/2016, no que couber e dá outras providências. Paraná, 2021. Disponível em: https://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/12074/221221092327_1_3_635

2021__dispoe_sobre_a_concessao_de_incentivos_a_tecnologia_da_inovacao___ple_1092021__pdf.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

KASSAB, Gilberto. **Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, [s.d.]. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/marco_legal_de_cti.pdf. Acesso em: 06 fev. 2023.

LANA, Henrique Avelino Avelino; PIMENTA, Eduardo Goulart. A LC 182/21 e o regramento sobre investimentos em inovação e tecnologia pelo o novo marco legal das startups. **E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH**, Belo Horizonte, v. XV, n. 2, p. 119-154, dez. 2022. Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/article/view/3314/pdfTTT>. Acesso em: 16 fev. 2023.

LANZ, Luciano Quinto; MACEDO, Rafael Veneza Quimas; DAMASCENO, Patrícia do Amaral Moreira. Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 211-262, dez. 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10135>. Acesso em: 05 fev. 2023.

LAURO DE FREITAS. **Lei Municipal nº 2.001, de 06 de julho de 2022**. Dispõe sobre a política municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação - PMCTI e sobre o estímulo à inovação ao empreendedorismo, à pesquisa e à qualificação científica e tecnológica, na forma que indica e dá outras providências. Bahia, 2022. Disponível em: https://cmlf.ba.gov.br/sites/cmlf.ba.gov.br/files/legislacao_e_atos/LEI%202001%20%20JULHO%202022-%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20municipal%20de%20Ci%C3%A2ncia%20%20TECNOLOGIA%20E%20INOVA%C3%87%20%20MCTI.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

LOANDA. **Lei nº 41, de 18 de junho de 2020**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do Município de Loanda-PR, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016 e dá outras providências. Paraná, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/l/loanda/lei-ordinaria/2020/5/41/lei-ordinaria-n-41-2020-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-no-ambito-do-municipio-de-loanda-pr-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes-e-na-lei-13243-de-11-de-janeiro-de-2016-e-da-outras-providencias?q=lei+41%2F2020>. Acesso em: 13 jan. 2023.

LUCAS DO RIO VERDE. **Lei nº 3.457, de 14 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre estruturas de sistemas, mecanismos e medidas de incentivo e apoio a inovação e tecnologia no ambiente municipal, empresarial, acadêmico e social do Município Lucas do Rio Verde. Mato Grosso, 2022. Disponível em: https://www.lucasdoriorverde.mt.gov.br/arquivos/noticias/11026/lei_34757_2022_1.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

MACEIÓ. **Lei nº 6.902, de 26 de junho de 2019**. Institui a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação, dispõe sobre mecanismos para estímulo à inovação, à economia criativa, ao empreendedorismo, à pesquisa e qualificação científica e tecnológica, e dá outras providências. Alagoas, 2019. Disponível em:

<https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=leis&id=6590>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MAFRA. Lei nº 4.598, de 13 de julho de 2022. Dispõe sobre medidas de incentivo e apoio à inovação, à pesquisa científica, à produção, capacitação e serviços de base tecnológica, no ambiente empresarial, acadêmico e social do Município de Mafra, e dá outras providências. Santa Catarina, 2022. Disponível em: <https://www.mafra.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaItem/18334/codNorma/556655>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MAIA, Torben Fernandes *et al.* Empreendedorismo no Brasil, inovação e *startups*. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 6, p. 1-13, jun. 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/13543/14173/203545>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MAIS de 1,3 milhão de empresas são criadas no país em quatro meses. **Gov.br**, 07 de jul. de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/mais-de-1-3-milhao-de-empresas-sao-criadas-no-pais-em-quatro-meses#:~:text=O%20primeiro%20quadrimestre%20de%202022,pa%C3%ADs%20subiu%20para%2019.373.257>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MANDAGUARI. Lei nº 3.405, de 03 de abril de 2020. Dispõe sobre medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo no Município de Mandaguari do estado do Paraná e dá outras providências. Paraná, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/mandaguari/lei-ordinaria/2020/341/3405/lei-ordinaria-n-3405-2020-dispoe-sobre-medidas-de-incentivo-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-em-ambiente-produtivo-no-municipio-de-mandaguari-do-estado-do-parana-e-da-outras-providencias?q=lei+3405>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 37.783, de 05 de julho de 2022. Regulamenta a Lei Estadual nº 11.733, de 26 de maio de 2022 para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo no âmbito do Estado do Maranhão. São Luís, 2022. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=433669#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20estabelece%20medidas,o%20desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%20e%20social>. Acesso em: 06 fev. 2023.

MARANHÃO. Lei nº 11.733, de 26 de maio de 2022. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação no Estado do Maranhão, e altera a Lei Estadual nº 6.915, 11 de abril de 1997, e dá outras providências. São Luís, 2022. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_11733. Acesso em: 06 fev. 2023.

MARRARA, Thiago. As cláusulas exorbitantes diante da contratualização administrativa. **Gen Jurídico**, 18 de jul. de 2017. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/07/18/as-clausulas-exorbitantes-diante-da-contratualizacao-administrativa/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MATO GROSSO. Decreto nº 735, de 02 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei Complementar Estadual nº 297, de 7 de janeiro de 2008, que dispõe sobre os incentivos à

inovação e à pesquisa científica e tecnológica visando alcançar autonomia tecnológica, capacitação e desenvolvimento do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, 2020. Disponível em:

<https://www.fapemat.mt.gov.br/documents/363786/3646312/Decreto+Estadual+n+735+de+02+de+Dezembro+de+2020.pdf/4d2278d2-869c-ea57-ae4e-e688f4faf333>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ME SALVA!. **meSalva!**, c2023. Disponível em: <https://www.mesalva.com/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDONÇA, Hudson; PORTELA, Bruno Monteiro; REGO NETO, Adalberto do. Contrato público de soluções inovadoras: racionalidade fundamental e posicionamento no *mix* de políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022, p. 467-492. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

MERCADO de startups ignora a pandemia e cresce no Brasil em 2021. **Exame**, 10 de dez. de 2021. Disponível em: <https://exame.com/bussola/mercado-de-startups-ignora-a-pandemia-e-cresce-no-brasil-em-2021/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.442, de 04 de julho de 2018**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47442/2018/?cons=1>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.672, de 03 de julho de 2020**. Estabelece princípios para a política estadual de investimentos e negócios de impacto e dispõe sobre as ações do Estado voltadas para o fomento dos negócios de impacto, bem como dos empreendimentos afetados pela pandemia de Covid-19, causada pelo coronavírus. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23672/2020/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.793, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento de *startups* no Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23793/2021/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Como o Estado pode celebrar Contrato de Impacto Social/CIS?. In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. (org.). **O Direito Administrativo na atualidade**: Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017). 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 1172-1188.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev., e atual até EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. Prefácio. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021)**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

MOURÃO, Carolina Mota; MONTEIRO, Vera. Procedimento de Manifestação de Interesse como instrumento de fomento à inovação: o art. 81 da Lei nº 14.133, de 2021. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 197-235. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

MUHAMMAD Yunus. **Yunus Negócios Sociais**, São Paulo, c2021. Disponível em: <https://www.yunusnegociossociais.com/muhammad-yunus>. Acesso em: 13 jan. 2023.

NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 330-348, ago. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4582/pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

NITERÓI. **Decreto nº 13.397, de 27 de novembro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990 e na Lei Municipal nº 3.087/2014 (Plano Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Niterói) para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo local. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/decreto/2019/1340/13397/decreto-n-13397-2019-regulamenta-a-lei-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-a-lei-n-13243-de-11-de-janeiro-de-2016-o-art-24-3-e-o-art-32-7-da-lei-n-8666-de-21-de-junho-de-1993-o-art-1-da-lei-n-8010-de-29-de-marco-de-1990-e-o-art-2-caput-inciso-i-alinea-g-da-lei-n-8032-de-12-de-abril-de-1990-e-na-lei-municipal-n-3087-2014-plano-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-de-niteroi-para-estabelecer-medidas-de-incentivo-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-com-vistas-a-capacitacao-tecnologica-ao-alcance-da-autonomia-tecnologica-e-ao-desenvolvimento-do-sistema-produtivo-local?q=13.397>. Acesso em: 13 jan. 2023.

NÓBREGA, Marcos; ASSUNÇÃO, Ihuru; TORRES, Ronny Charles L. Nova lei de licitações e remuneração variável: uma abordagem à luz do nexó econômico-jurídico. **Ronny Charles**, João Pessoa, dez. 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Artigo-Remuneracao-variavel-MN-IHURU-E-RONNY-final.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NOVA IGUAÇU. **Lei Municipal nº 4.705, de 07 de março de 2018**. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo municipal. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/nova-iguacu/lei-ordinaria/2018/471/4705/lei-ordinaria-n-4705-2018-estabelece-medidas-de-incentivo-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-com-vistas-a-capacitacao-tecnologica-ao-alcance-da-autonomia-tecnologica-e-ao-desenvolvimento-do-sistema-produtivo-municipal?q=4.705>. Acesso em: 13 jan. 2023.

NOVA LIMA. **Lei nº 2.725, de 25 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o incentivo ao desenvolvimento e promoção dos ambientes de inovação e das atividades científicas e tecnológicas dá outras providências. Minas Gerais, 2019. Disponível em:

<https://novalima.mg.gov.br/uploads/legislacoes/15845377632qMOtB.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

NOVA MUTUM. **Lei Municipal nº 2.734, de 04 de outubro de 2022**. Institui o Programa Inova Mutum, mecanismo de incentivos à atividade científica, tecnológica e inovativa, visando o desenvolvimento sustentável do Município de Nova Mutum, e dá outras providências. Mato Grosso, 2022. Disponível em:

<https://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=4351&cdDiploma=20222734&NroLei=2.734&Word=&Word2=>. Acesso em: 13 jan. 2023.

O BRASIL e os ODM. **ODM Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em: 24 jan. 2023.

O PÉROLA. **Banco Pérola**, c2021. Disponível em: https://creditoperola.digital/#o_perola. Acesso em: 24 jan. 2023.

O QUE é uma startup? **Sebrae**, 13 de jan. de 2014. Disponível em:

<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-startup,6979b2a178c83410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 16 fev. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., ver., atual. e reform. Rio de Janeiro: Método, 2022.

ONU BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.

ÓRBITA Cidades Inteligentes: Conheça mais sobre a startup MindSun. **Globo**, 28 de nov. de 2020. Disponível em: <https://redeglobo.globo.com/rpc/realities/rocket-startup/cidades-inteligentes/noticia/orbita-cidades-inteligentes-conheca-mais-sobre-a-startup-mindsun.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ORIGEM. **Yunus Negócios Sociais**, 2022. Disponível em:

<https://www.yunusnegociossociais.com/origem>. Acesso em: 13 jan. 2023.

OS RESULTADOS do Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. **Ipea Desafios do desenvolvimento**, ano 13, 87 ed., 17 de jun. de 2016. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3263&catid=. Acesso em: 24 jan. 2023.

PALOTINA. Lei nº 4.922, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Palotina, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016, no que couber. Paraná, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/palotina/lei-ordinaria/2018/493/4922/lei-ordinaria-n-4922-2018-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-palotina-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes-e-na-lei-13243-de-11-de-janeiro-de-2016-no-que-couber?q=4922>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PANTOJO, Bruno. Parceria entre governo e sociedade para resolver problemas não só é possível como já acontece na América Latina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 de set. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2019/09/parceria-entre-governo-e-sociedade-para-resolver-problemas-nao-so-e-possivel-como-ja-acontece-na-america-latina.shtml>. Acesso em: 05 fev. 2023.

PARÁ. Decreto nº 1.713, de 12 de julho de 2021. Regulamenta a Lei Federal no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no tocante às normas gerais aplicáveis ao Estado, assim como a Lei Estadual no 8.426, de 16 de novembro de 2016, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação. Belém, 2021. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/6763/detail>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PARAÍBA. Lei nº 11.869, de 09 de abril de 2021. Define Diretrizes Gerais para a Instituição da Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências. João Pessoa, 2021. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13976_texto_integral. Acesso em: 13 jan. 2023.

PARAÍBA. Lei nº 12.191, de 12 de janeiro de 2022. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação no Estado da Paraíba, nos termos da Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, e da Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e dá outras providências. João Pessoa, 2022. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-da-educacao/ciencia-e-tecnologia/lei-no-12-191-de-12-de-janeiro-de-2022.pdf/view>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PARANÁ. Lei nº 20.541, de 20 de abril de 2021. Dispõe sobre política pública de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, ao fomento de novos negócios, e a integração entre o setor público e o setor privado em ambiente produtivo no Estado do Paraná. Curitiba, 2021. Disponível em: http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=56191&tipo=L&tplei=0. Acesso em: 13 jan. 2023.

PERNAMBUCO. Lei nº 17.271, de 21 de maio de 2021. Estabelece, no âmbito do Estado de Pernambuco, princípios e diretrizes para realização de investimentos e negócios de impacto, bem como dos empreendimentos afetados pela pandemia de Covid-19, causada pelo novo

coronavírus. Recife, 2021. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=55417>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PIPE.SOCIAL. **3º Mapa de Negócios de Impacto: Social + Ambiental**. São Paulo: Pipe.Labo, 2021. Disponível em: https://mapa2021.pipelabo.com/downloads/3_MapadeImpacto_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

PNUD. **Gestão do conhecimento no ecossistema de Negócios de Impacto no Brasil**. Brasil: PNUD Brasil, 2018. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/4._gesta_o_do_conhecimento_no_ecossistema_de_nego_cios_de_impacto_no_brasil.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. Projeto de lei sobre licitações e contratos administrativos: contrato de eficiência. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira & Talamini**, Curitiba, n. 146, abr. 2019. Disponível em: <http://www.justen.com.br/pdfs/146/IE%20146%20-%20Rodrigo%20-%20contrato%20de%20eficiencia.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

PORTAL DO GOVERNO. Educação tem Consulta Pública sobre Contrato de Impacto Social. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de nov. de 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/educacao-tem-consulta-publica-sobre-contrato-de-impacto-social/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. **The fortune at the bottom of the pyramid**. Nova York: Pearson Education, 2005.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao; HART, Stuart L. The fortune at the bottom of the pyramid. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 2-23, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/EeN/article/view/39/39>. Acesso em: 12 jan. 2023.

PRÊMIO LEGADO 2019: conheça os projetos vencedores. **Legado**, 01 de nov. de 2019. Disponível em: <https://institutolegado.org/blog/premio-legado-2019-conheca-os-projetos-vencedores/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

PRUDENTÓPOLIS. **Lei nº 2.385, de 05 de dezembro de 2019**. Paraná, 2019. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Prudentópolis, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243, de 11 de janeiro de 2016, no que couber, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/p/prudentopolis/lei-ordinaria/2019/239/2385/lei-ordinaria-n-2385-2019-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-prudentopolis-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-02-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes-e-na-lei-13243-de-11-de-janeiro-de-2016-no-que-couber-e-da-outras-providencias?q=2385>. Acesso em: 13 jan. 2023.

QUEM NÓS somos. **Infracities**, Florianópolis, [s.d.]. Disponível em: <http://infracities.com/quem-nos-somos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

QUEM SOMOS. **Ciclou**, [s.d.]. Disponível em: <https://ciclou.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

QUEM SOMOS. **Dr. Consulta**, [s.d.]. Disponível em: <https://drconsulta.com/quem-somos>. Acesso em: 24 jan. 2023.

RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

RAUEN, André Tortato. Concursos para inovação: como a licitação na modalidade concurso pode estimular o desenvolvimento e a introdução de soluções no mercado brasileiro. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 431-466. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

RAUEN, André Tortato. **Mapeamento das encomendas tecnológicas no período 2019-2022**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11703/1/NT_103_Diset_Mapeamento.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. **Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8907/1/Encomendas%20tecnol%20c3%b3gicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

REDUCING reoffending in Peterborough. **Social Finance**, Londres, c2023. Disponível em: <https://www.socialfinance.org.uk/projects/reducing-reoffending-in-peterborough#:~:text=The%20world's%20first%20social%20impact,the%20reoffending%20rate%20in%20Peterborough.&text=Social%20Finance%20pioneered%20the%20world's,sentenced%20offenders%20leaving%20Peterborough%20prison..> Acesso em: 05 fev. 2023.

REIS, Luciano Elias. **Compras públicas inovadoras: o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo como perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável – De acordo com a nova lei de licitações e o marco regulatório das Startups**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 03 fev. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.571, de 16 de outubro de 2019**. Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/5b007c6ee95999498325849600707770?OpenDocument&Highlight=0,lei,n%C2%BA,8571>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.809, de 22 de julho de 2022.** Institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Rio de Janeiro, na forma que menciona, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/6d7ab58d500f1ec6032588ad006c36e6?OpenDocument&Highlight=0,LEI,N%C2%BA,9809>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.483, de 04 de fevereiro de 2019.** Institui a Política Estadual de Investimentos e Negócios de Impacto Social e dá outras providências. Natal, 2019. Disponível em: http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20190205&id_doc=635225#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.483%2C%20DE%2004,Social%20e%20%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=VI%20%2D%20fomentar%20o%20fortalecimento%20da,e%20aos%20neg%C3%B3cios%20de%20impacto.. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 716, de 30 de junho de 2022.** Institui a Política Estadual do Desenvolvimento Científico, Tecnológico e de Inovação do Rio Grande do Norte (PEDCTI/RN), organiza o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio Grande do Norte (SECTI/RN), define procedimentos, normas e incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no Estado do Rio Grande do Norte; altera as Leis Complementares Estaduais nº 163, de 5 de fevereiro de 1999 e nº 257, de 14 de novembro de 2003, revoga as Leis Complementares Estaduais nº 118, de 30 de dezembro de 1993, nº 136, de 12 de setembro de 1995, nº 351, de 30 de outubro de 2007, nº 478, de 27 de dezembro de 2012, e as Leis Estaduais nº 8.790, de 10 de janeiro de 2006, e nº 10.325, de 9 de janeiro de 2018, e dá outras providências. Natal, 2022. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/fuwb1apu99ivp3tbqznl1c2shihdjk.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 15.639, de 31 de maio de 2021.** Dispõe sobre incentivos à pesquisa, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação no âmbito produtivo do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI-RS - e dá outras providências. Disponível em: <https://www.inova.rs.gov.br/upload/arquivos/202106/01142105-lei-n-15-639-de-31-de-maio-de-2021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, jan./mar. 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2023.

ROMITELLI, Gabriel; FASSIO, Rafael Carvalho. É possível promover a inovação por meio do pregão? In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais.** Brasília: Ipea, 2022, p. 123-163. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

SALVADOR. Lei nº 9.534, de 11 de agosto de 2020. Dispõe sobre a Política Municipal de Inovação e institui mecanismos, sistemas e incentivos à inovação no ambiente produtivo e social, no Município de Salvador, e dá outras providências. Bahia, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2020/954/9534/lei-ordinaria-n-9534-2020-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-inovacao-e-institui-mecanismos-sistemas-e-incentivos-a-inovacao-no-ambiente-produtivo-e-social-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SANTANA DE PARNAÍBA. Lei nº 3.934, de 18 de dezembro de 2020. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, criação do Conselho Municipal de Inovação e dá outras providências no âmbito do Município de Santana de Parnaíba, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/santana-de-parnaiba/lei-ordinaria/2020/394/3934/lei-ordinaria-n-3934-2020-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-criacao-do-conselho-municipal-de-inovacao-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-santana-de-parnaiba-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004-e-suas-alteracoes?q=3.934>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SANTOS, Filipe; PACHE, Anne-Claire; BIRKHOLZ, Christoph. Making Hybrids Work: aligning business models and organizational design for social enterprises. **California Management Review**, Berkeley, v. 57, n. 3, mar/jun. 2015, p. 36-58. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1525/cmr.2015.57.3.36>. Acesso em: 12 jan. 2023.

SANTA HELENA. Lei Complementar nº 10, de 08 de novembro de 2022. Cria o Programa "INOVA SANTA HELENA" como política pública de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico no ambiente produtivo no âmbito do Município de Santa Helena, cria o Conselho e o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/s/santa-helena/lei-complementar/2022/1/10/lei-complementar-n-10-2022-cria-o-programa-inova-santa-helena-como-politica-publica-de-incentivo-a-inovacao-a-pesquisa-e-ao-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico-no-ambiente-produtivo-no-ambito-do-municipio-de-santa-helena-cria-o-conselho-e-o-fundo-municipal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao-e-da-outras-providencias?q=10+2022>. Acesso em: 16 fev. 2023.).

SÃO CAETANO DO SUL. Lei nº 5.822, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre sistemas, mecanismos e incentivos à atividade tecnológica e de inovação, visando o desenvolvimento sustentável do Município de São Caetano do Sul. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-caetano-do-sul/lei-ordinaria/2019/583/5822/lei-ordinaria-n-5822-2019-dispoe-sobre-sistemas-mecanismos-e-incentivos-a-atividade-tecnologica-e-de-inovacao-visando-o-desenvolvimento-sustentavel-do-municipio-de-sao-caetano-do-sul?q=5.822>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SÃO PAULO. Decreto nº 62.817, de 04 de setembro de 2017. Regulamenta a Lei federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no tocante a normas gerais aplicáveis ao Estado, assim como a Lei Complementar nº 1.049, de 19 de junho de 2008, e dispõe sobre outras medidas em matéria da política estadual de ciência, tecnologia e inovação. São Paulo, 2017.

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62817-04.09.2017.html>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 437, de 10 de julho de 2020**. Institui a Política Municipal de Fomento a Investimentos e Negócios de Impacto e dá outras providências. São Paulo, 2020. Disponível em:

https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&COD_PCSS_CMSP=437&ANO_PCSS_CMSP=2020. Acesso em: 13 jan. 2023.

SEBRAE. **50 + 50 Sebrae 50 anos: 50 anos conectando o Brasil e os pequenos negócios**. Brasília: Sebrae, 2022. Disponível em:

https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Sebrae%2050+50/Not%C3%ADcias/PR_ESSKIT%2050%20ANOS.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023.

SENA, Stephane. 17 exemplos de negócios sociais que atendem aos ODS, **Legadol**, 17 de jul. de 2021. Disponível em: <https://institutolegado.org/blog/17-exemplos-de-negocios-sociais-que-atendem-os-ods/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. PEC da Transição é promulgada pelo Congresso. **Câmara dos Deputados**, 21 de dez. de 2022. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>. Acesso em: 06 fev. 2023.

SOBRE. **Operação Serenata de Amor**, [s.d.]. Disponível em: <https://serenata.ai/about/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

SPANÓ, Eduardo; CARVALHO, Felipe; PROL, Flávio. Difusão e inovação incremental pela concorrência com julgamento de técnica e preço. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais**. Brasília: Ipea, 2022, p. 165-195. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11623/16/Compras_publicas_para_inovacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

STARTUPBLINK. **Global Startup Ecosystem Index 2022**. Israel, 2022. Disponível em: <https://www.startupblink.com/startupecosystemreport>. Acesso em: 16 fev. 2023.

SUSTENTABILIDADE Meu Copo Eco: Do descartável ao reutilizável. **Meu Copo Eco**, São José, [s.d.]. Disponível em: <https://www.meucopoeco.com.br/site/sustentabilidade-meu-copoeco>. Acesso em: 24 jan. 2023.

TELÊMACO BORBA. Lei Municipal nº 2.437, de 11 de julho de 2022. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências no âmbito do Município de Telêmaco Borba/PR, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 e suas alterações, e na Lei 13.243 de 11 de janeiro de 2016, no que couber. Paraná, 2022. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/t/telemaco-borba/lei-ordinaria/2022/244/2437/lei-ordinaria-n-2437-2022-dispoe-sobre-incentivos-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-e-da-outras-providencias-no-ambito-do-municipio-de-telemaco-borba-pr-conforme-o-disposto-na-lei-federal-n-10973-de-2-de-dezembro-de-2004->

e-suas-alteracoes-e-na-lei-13243-de-11-de-janeiro-de-2016-no-que-couber?q=lei%202437. Acesso em: 13 jan. 2023.

UBERABA. **Lei nº 13.133, de 16 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a concessão de incentivos à ambientes de inovação, atividades tecnológicas e ações de inovação e dá outras providências. Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberaba/lei-ordinaria/2019/1314/13133/lei-ordinaria-n-13133-2019-dispoe-sobre-a-concessao-de-incentivos-a-ambientes-de-inovacao-atividades-tecnologicas-e-aco-es-de-inovacao-e-da-outras-providencias?q=lei+n%C2%BA+13133>. Acesso em: 13 jan. 2023.

VALE, Murilo Melo; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Os “Contratos Impacto Social”: uma nova modalidade de parceria público-privada da nova governança pública. In: **Congresso Mineiro de Direito Administrativo**. Instituto Mineiro de Direito Administrativo, XI, 2019, Belo Horizonte. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/39108707/OS_CONTRATOS_IMPACTO_SOCIAL_UMA_NOVA_MODALIDADE_DE_PARCERIA_P%C3%9ABLICO_PRIVADA_DA_NOVA_GOVERNAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA. Acesso em: 05 fev. 2023.

VIANA, Camila Rocha Cunha. **Administração Pública Contratual: O contrato como instrumento de efetivação de políticas públicas de infraestrutura**. 2017. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

VIEIRA, Livia Wanderley de Barros Maia. **Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP): Mecanismos de contribuição das entidades privadas para o alcance dos fins públicos**. 2017. 418 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

YUNUS, Muhammad. **Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism**. Nova York: PublicAffairs, 2007.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Int. Públ. – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 15-26, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/estatuto-empresas-estatais.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.