

# Administração pública e o incentivo à inovação na nova lei de licitações: reflexões sobre um novo paradigma para o controle das contratações públicas

**Rodrigo Francisco de Paula**

Doutor e mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Procurador do estado do Espírito Santo e advogado. *E-mail:* rfdepaula@gmail.com.

---

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Pensar a administração pública em paradigmas do direito – **3** Administração pública na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021 – **4** Desafios para o controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação – **5** Considerações finais – **6** Referências

---

## 1 Introdução

A Lei nº 14.133/2021, que veicula normas gerais em matéria de licitações e contratações públicas, passa a prever, como um dos objetivos do processo licitatório, o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, inc. IV), além de instituir uma nova modalidade de licitação – o diálogo competitivo – para a contratação de objeto que envolva inovação (art. 32).

O incentivo à inovação pelo Estado ganhou grande importância com o advento da Emenda Constitucional nº 85/2015, que tornou competência comum entre os entes federados proporcionar meios de acesso à inovação (art. 23, inc. V, da Constituição Federal) e inseriu a inovação, ao lado do desenvolvimento científico, da pesquisa, e da capacitação científica e tecnológica, como área a ser incentivada pelo Estado (art. 218 da Constituição Federal).

Se o incentivo à inovação pelo Estado pode ser efetivado mediante diversos tipos de políticas públicas, por exemplo, com o financiamento de pesquisas e de capacitação científica e tecnológica para o desenvolvimento científico, consoante estabelecido na Lei nº 10.973/2004, esse mesmo incentivo à inovação constitui, agora, um dos objetivos do processo licitatório: ou seja, as licitações públicas para a aquisição de bens, a contratação de serviços e de obras deverão perseguir essa finalidade.

Assim, a administração pública, nas contratações para atender as suas necessidades, deve buscar soluções inovadoras, de modo a incentivar que seus

fornecedores desenvolvam bens e serviços ou executem obras que sejam resultado de inovação.

A inovação, na legislação brasileira, é conceituada como “a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho” (art. 2º, inc. IV, da Lei nº 10.973/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016).

É nesse contexto que deve ser compreendida a previsão contida na Lei nº 14.133/2021 que determina o incentivo à inovação como um dos objetivos do processo licitatório. Para além disso, essa importante novidade trazida pela lei precisa ser compreendida à luz do novo paradigma que a informa, bem distinto daquele a partir do qual foi concebida a Lei nº 8.666/1993, sob pena de se frustrar por completo os seus objetivos.

Com efeito, o tema da inovação só foi incorporado na Lei nº 8.666/1993 a partir de 2010, primeiro, com o estabelecimento da margem de preferência para a contratação de produtos e serviços que levem em consideração desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País (art. 3º, §§5º a 10, com a redação dada pelas Leis nº 12.349/2010, 13.146/2015 e 13.243/2016); depois, como hipótese de dispensa de licitação para a aquisição de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos 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 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 Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 24, inc. XXXIV, com a redação dada pela Lei nº 13.204/2015).

Fora desse quadro, não há na Lei nº 8.666/1993 nenhum incentivo à inovação como diretriz a ser considerada nas licitações públicas para a aquisição de bens, a contratação de serviços e de obras.

Aliás, a própria estrutura do procedimento de licitação, tal e qual desenhada na Lei nº 8.666/1993, dificulta, quase impossibilita, que soluções inovadoras sejam buscadas nas contratações públicas, porque a administração pública é onisciente não só de suas necessidades, mas também da melhor solução a ser contratada mediante procedimento de licitação pública.

Ora, se o desenvolvimento de soluções inovadoras se dá primordialmente fora da administração pública, tanto que incumbe ao Estado promover e incentivar a inovação (art. 218 da Constituição Federal), cabendo aos entes federativos

estimular a construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação (art. 3º da Lei nº 10.973/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016), e não tomar para si a tarefa de desenvolvê-la por si só, pretender que haja licitações públicas para a contratação de objeto que envolva inovação, seguindo-se o procedimento de licitação estruturado na Lei nº 8.666/1993, revela uma contradição insanável, já que não há espaço aí para a apresentação, de fora para dentro, de soluções inovadoras à administração pública.

O objetivo deste trabalho, então, é indicar as potencialidades decorrentes do incentivo à inovação como um dos objetivos do processo licitatório na Lei nº 14.133/2021, para, a partir daí, apresentar os desafios para o controle dessas contratações públicas.

Para tanto, parte-se da hipótese de que se faz necessário um novo paradigma para o controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação, em que seja reabilitada a importância da discricionariedade administrativa, agora vinculada à exigência de planejamento estatal, à necessidade de se considerar uma matriz de riscos e ao desenvolvimento da capacidade de avaliação permanente das soluções inovadoras alcançadas.

Como referencial teórico, as reflexões serão aqui desenvolvidas segundo a teoria discursiva do direito e da democracia de Jürgen Habermas na obra *Factidad y validez* (HABERMAS, 1998): de um lado, com a noção de “paradigmas do direito”, trabalhada no Capítulo IX (HABERMAS, 1998, p. 469-532), especialmente a ideia de que a interpretação do direito se dá sob um pano de fundo compartilhado intersubjetivamente, como uma imagem implícita da sociedade e das instituições do Estado Democrático de Direito, que orienta a autocompreensão dos agentes públicos encarregados de aplicar as leis sobre as próprias condições em que deve se operar o funcionamento da administração pública; de outro lado, com as questões decorrentes da “indeterminação do direito e racionalidade da administração da justiça”, abordadas no Capítulo V (HABERMAS, 1998, p. 263-309), a exigir um discurso de aplicação do direito baseado em uma fundamentação consistente, isto é, que possa ser sustentada racionalmente e inserida coerentemente no sistema jurídico em sentido estrito.

Metodologicamente, será comparado o papel tacitamente incumbido à administração pública pela Lei nº 14.133/2021 em contraste com aquele que decorre da Lei nº 8.666/1993, no que diz respeito ao incentivo à inovação, para se indicar, ao final, a necessidade de se esboçar um novo paradigma para o controle das contratações públicas que tenham essa finalidade, que conte com o reconhecimento de um espaço legítimo para a tomada de decisões pelo agente público, naquilo que se convencionou chamar de discricionariedade administrativa.

## 2 Pensar a administração pública em paradigmas do direito

Habermas, no Capítulo IX da obra *Factidad y validez* (HABERMAS, 1998, p. 469-532), levando em consideração que as codificações do século XVIII tornaram o direito vigente acessível na forma de textos, enfatiza o modo como se dá a compreensão dos textos legais: a interpretação que os juristas fazem do direito depende não apenas do *corpus* do direito considerado em seu conjunto, mas também da imagem que eles fazem dos contextos sociais, concebida do horizonte de uma pré-compreensão da sociedade, que orienta tanto a produção legislativa quanto a administração da justiça, de modo que, “nesse aspecto, a interpretação do direito é sempre também uma resposta aos desafios de uma situação social percebida de determinada maneira” (HABERMAS, 1998, p. 469).<sup>1</sup>

Afinal, “as ordens jurídicas concretas representam não só distintas variantes da realização dos mesmos direitos e princípios; nelas se refletem também paradigmas jurídicos distintos”,<sup>2</sup> no sentido de que “um *paradigma jurídico* explica, com ajuda de um modelo da sociedade contemporânea, de que modo devem entender-se e ‘manejar-se’ os princípios do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, para que possam cumprir no contexto dado as funções que normativamente lhes atribui” (HABERMAS, 1998, p. 263-264, grifo do original).<sup>3</sup>

Não só a interpretação do direito, mas, igualmente, a sua produção legislativa opera sob uma base paradigmática, em que o legislador também cria as normas jurídicas tomando imagens que implicitamente orientam o sentido pretendido para a própria aplicação do direito, pois

(...) aquilo a que os atores ou agentes realmente respondem e realmente responderam com suas decisões e razões, só poderá ser entendido se se conhecer a *imagem* que esses atores *implicitamente* fazem da sua *sociedade*, se se sabe quais estruturas, operações, resultados, rendimentos, potenciais, perigos e riscos atribuem à sua sociedade, à luz da tarefa que esses atores se propõem, a saber, a tarefa de realizar os direitos e de aplicar o direito (HABERMAS, 1998, p. 470, grifos do original).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> No original: “En este aspecto la interpretación del derecho es siempre también una respuesta a los desafíos de una situación social percibida de determinada manera.”

<sup>2</sup> No original: “Los órdenes jurídicos concretos representan no sólo distintas variantes de la realización de los mismos derechos y principios.”

<sup>3</sup> No original: “Un *paradigma jurídico* explica, con ayuda de un modelo de la sociedad contemporánea, de qué modo han de entenderse y manejarse los principios del Estado de derecho y los derechos fundamentales, para que puedan cumplir en el contexto dado las funciones que normativamente tienen asignadas.”

<sup>4</sup> No original: “Aquello a que los actores realmente responden y realmente han respondido con sus decisiones e sus razones, sólo se podrá entender si se conoce la *imagen* que esos actores *implicitamente* se hacen de su *sociedad*, si se sabe qué estructuras, qué operaciones, qué resultados, qué rendimientos, qué potenciales, qué peligros y qué riesgos atribuyen a su sociedad a la luz e la tarea que esos actores se proponen, a saber, la tarea de realizar los derechos y de aplicar el derecho.”

Eis a noção de paradigma, que tem a ver com essa pré-compreensão, situada historicamente, representativa de uma imagem que implicitamente se tem da sociedade e que se esconde nas razões das decisões de aplicação do direito, possibilitando e limitando, ao mesmo tempo, a tarefa de realização do direito, à luz dessa própria imagem que se faz da sociedade e do papel que, a partir daí, é incumbido à produção legislativa e à administração da justiça.

A partir daí, Habermas reconstrói o paradigma do direito formal burguês (HABERMAS, 1998, p. 477-483), o paradigma do direito materializado do bem-estar social (HABERMAS, 1998, p. 483-489) e estimula a busca de um novo paradigma para além dessas alternativas conhecidas, que seja adequado ao núcleo dogmático da teoria discursiva do direito e da democracia por ele desenvolvida em toda a sua obra, que revela um *paradigma procedimental* do direito (HABERMAS, 1998, p. 523-524).

Para o que interessa mais de perto a este trabalho, o que é importante ressaltar é que não há como escapar de uma compreensão paradigmática do direito, seja qual for o paradigma que a oriente. O desafio, então, passa a ser oferecer uma justificação autocrítica adequada que sustente esse paradigma (HABERMAS, 1998, p. 474), que não pode desconsiderar que “a disputa em torno da correta compreensão paradigmática de um sistema jurídico (...) é em seu núcleo uma disputa política” (HABERMAS, 1998, p. 477),<sup>5</sup> na medida em que envolve uma disputa real sobre qual o sentido da sociedade e das instituições do Estado Democrático de Direito tem pretensão de prevalecer.

Assim, o que se pretende aqui é deixar claro que na edição de normas gerais em matéria de licitações e contratações públicas, realizada com fundamento no art. 22, inc. XXVII, e no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, o legislador federal considerou uma imagem da administração pública, vale dizer, um modo como se expressa o funcionamento da estrutura administrativa do Estado brasileiro na tarefa de aquisição de bens ou de contratação de serviços e de obras para suprir necessidades públicas.

Essa imagem da administração pública, tacitamente considerada pelo legislador, contempla o papel que se atribui aos agentes públicos encarregados da aplicação da lei, os resultados potencialmente esperados, os perigos e os riscos envolvidos, as possibilidades de ação faticamente disponíveis, enfim, delinea a expressão concreta do exercício da função administrativa em matéria de licitações e contratações públicas.

<sup>5</sup> No original: “La disputa en torno a la correcta comprensión paradigmática de un sistema jurídico (...) es en su núcleo una disputa política.”

### 3 Administração pública na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021

Na Lei nº 8.666/1993, alguns elementos compõem um possível quadro que pode descrever a imagem paradigmática da administração pública em matéria de licitações e contratação públicas: (i) os agentes públicos devem caracterizar, nos mínimos detalhes, o objeto da contratação pretendida, seja para a aquisição de bens, seja para a contratação de serviços ou de obras; (ii) a aproximação com os fornecedores, ainda na fase do planejamento da licitação, é proscrita, sendo admitida somente quando já completamente especificado o objeto da contratação e apenas com finalidade de obtenção de preços para a elaboração do orçamento; (iii) os riscos envolvidos na contratação não são cogitados, sendo os imprevistos da execução contratual resolvidos com alterações contratuais, com exorbitância de cláusulas em favor do poder público.

Vejam as disposições normativas que exprimem esse quadro.

As obras e serviços, para serem contratadas, dependem de projeto básico e executivo (art. 7º, incs. I e II, da Lei nº 8.666/1993), os quais, elaborados pela própria administração pública, detalham nos mínimos detalhes todos os elementos necessários e suficientes tanto para a caracterização da obra ou do serviço (art. 6º, inc. IX, da Lei nº 8.666/1993) quanto para a sua execução (art. 6º, inc. X, da Lei nº 8.666/1993). As compras também dependem de caracterização adequada de seu objeto pela própria administração pública (art. 14 da Lei nº 8.666/1993), com especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca (art. 15, §7º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993).

Somente após a completa especificação do objeto da contratação pretendida é que a administração pública faz o levantamento dos preços praticados no mercado para aquela solução por ela escolhida, sendo o orçamento detalhado exigido nas licitações de serviços e de obras (art. 7º, §2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993), bem como nas compras, que, sempre que possível, devem ser processadas por meio do sistema de registro de preços, com exigência de que sejam precedidas de ampla pesquisa de mercado (art. 15, inc. II e §1º, da Lei nº 8.666/1993).

O autor do projeto básico ou executivo, no caso de contratação de serviços e de obras, fica impedido de participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução da obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários (art. 9º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993), do mesmo modo que não se admite, no caso de compras, indicação de marca de nenhum fornecedor (art. 15, §7º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993). Quer dizer, eventuais fornecedores não podem, de modo algum, participarem da fase preparatória da licitação.

Em caso de imprevistos durante a execução contratual, se houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus

objetivos, ou se for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, a administração pública pode alterar, unilateralmente, o contrato administrativo (art. 65, inc. I, da Lei nº 8.666/1993), ficando o contrato obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, nos limites estabelecidos na lei (art. 65, inc. II, da Lei nº 8.666/1993).

Alternativamente, é possível a alteração do contrato por acordo entre as partes, se a alteração for necessária para ajustes pontuais de sua execução (substituição de garantia, modificação do regime de execução ou mudança da forma de pagamento), ou mesmo para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (art. 65, inc. II, da Lei nº 8.666/1993).

Como se vê, a administração pública, no paradigma que orienta a Lei nº 8.666/1993, tem onisciência de todos os aspectos que envolvem a solução a ser contratada mediante procedimento de licitação pública.

O contexto histórico e social em que foi concebida a Lei nº 8.666/1993, pouco tempo após o *impeachment* do primeiro presidente da República eleito após a promulgação da Constituição de 1988, acusado de corrupção por compras superfaturadas (no caso que ficou conhecido como “Anões do Orçamento”), bem revela o interesse que prevaleceu à época e levou a essa hiperlegalização das licitações e contratações públicas, prestigiando-se o rigorismo do procedimento, a igualdade da competição, a exorbitância em favor do Poder Público e a uniformização das contratações (MARQUES NETO, 2020, p. 53-54).

Não há, no procedimento de licitação instituído pela Lei nº 8.666/1993, oportunidade para que sejam buscadas soluções inovadoras, tanto para a especificação do objeto da contratação pretendida, quanto para a forma em que deverão ser executados os serviços e as obras (o projeto básico e o projeto executivo são elaborados pela própria administração pública) ou como serão feitas as compras (a especificação completa do bem a ser adquirido também é feita exclusivamente pela administração pública).

É bem verdade que em 2011, para atender especificamente as contratações públicas necessárias para a realização dos grandes eventos esportivos sediados pelo Brasil entre 2013 e 2016,<sup>6</sup> foi instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

<sup>6</sup> Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (Fifa) de 2013 e Copa do Mundo (Fifa) de 2014.



A principal novidade do RDC, em relação ao procedimento de licitação da Lei nº 8.666/1993, aliada aos objetivos peculiares ao RDC, foi a criação de um novo regime de execução de obras e serviços, qual seja, a “empreitada integral”, quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para a qual foi contratada (art. 2º, inc. I, da Lei nº 12.462/2011).

Associada à empreitada integral, foi instituída a “contratação integrada”, desde que técnica e economicamente justificada, compreendendo, por parte do contratado, 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 todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (art. 9º, §1º, da Lei nº 12.462/2011).

Em 2012, o RDC foi ampliado para atender as contratações das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS (art. 1º, incs. IV e V, da Lei nº 12.462/2011, com a redação dada pela Lei nº 12.688/2012).

Já em 2014, com a edição da Lei nº 12.980, a adoção da contratação integrada no âmbito do RDC passou a ser admitida desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolvesse, pelo menos, uma das seguintes condições: (i) inovação tecnológica ou técnica; (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias ou (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado (art. 9º da Lei nº 12.462/2011, com a redação dada pela Lei nº 12.980/2014).

Em 2015 continuou a ampliação da possibilidade do uso do RDC, agora para atender as contratações de: (i) obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; (ii) ações no âmbito da segurança pública; (iii) obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; (iv) locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração (art. 1º, incs. VI a IX, da Lei nº 12.462/2011, com a redação dada pela Lei nº 13.190/2015).

Houve, ainda, uma importante alteração do RDC, admitindo-se que o anteprojeto pudesse contemplar matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado, de modo que o valor estimado da contratação considerasse



taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante (art. 9º, §5º, da Lei nº 12.462/2011, incluído pela Lei nº 13.190/2015).

Em 2016 houve a última ampliação da possibilidade do uso do RDC, desta feita para atender as contratações de ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação (art. 1º, inc. X, da Lei nº 12.462/2011, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016).

Essa evolução legislativa em torno do RDC, rapidamente apresentada acima, evidencia o interesse de se atribuir uma nova forma de proceder para a administração pública nas licitações e contratações públicas. A ampliação do uso do RDC para outras situações além daquelas originariamente previstas na Lei nº 12.462/2011 e as alterações procedidas na lei para se aperfeiçoar o procedimento de licitação revelam esse intuito.

É que o uso do RDC afasta a aplicação das normas da Lei nº 8.666/1993 (art. 1º, §2º, da Lei nº 12.462/2011) e atrai, para o processo licitatório, o cumprimento de certos objetivos peculiares: (i) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; (ii) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; (iii) incentivar a inovação tecnológica; (iv) sem descuidar da necessidade de se assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (art. 1º, §1º, incs. I a III, da Lei nº 12.462/2011).

E o cumprimento desses objetivos peculiares se faz possível com os instrumentos concebidos para o RDC, especialmente o regime de empreitada integral, aliado à contratação integrada, com a possibilidade de se estruturar uma matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado.

Ora, a Lei nº 8.666/1993, ao dispor sobre os objetivos do processo licitatório, aponta que a licitação se destina 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 (art. 3º da Lei nº 8.666/1993).

Há uma nítida confusão aí entre os objetivos e os princípios do processo licitatório. Mais do que isso, não há instrumentos na Lei nº 8.666/1993 que permitam cumprir aqueles objetivos peculiares ao RDC, porque encarrega-se a administração pública de planejar e controlar, em todos os seus detalhes, do início ao fim, a execução de serviços e obras e o fornecimento de bens.

A nova lei de licitações e contratações públicas (Lei nº 14.133/2021), por sua vez, é claramente inspirada no RDC, mas vai além: estrutura o procedimento de licitação indicando primeiramente os princípios a serem observados na aplicação da lei (art. 5º) para depois apontar os objetivos do processo licitatório (art. 11), sendo possível apresentar uma nova imagem paradigmática da administração pública.

Dentre os “novos” princípios das licitações e contratações públicas enunciados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, têm-se os seguintes, que não constam do art. 3º da Lei nº 8.666/1993: eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, além daqueles que decorrem da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376/2010 e, principalmente, pela Lei nº 13.655/2018).

Já os objetivos do processo licitatório apontados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021 são assim organizados: (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.

Os três objetivos apontados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (observância do princípio constitucional da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável) estão aí reformulados, cabendo destacar o seguinte: (i) a observância da isonomia vem, agora, atrelada à necessidade de se assegurar a justa competição; (ii) a vantajosidade da proposta deve ser aferida pelo resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, enfatizando-se aí a eficiência e a eficácia da contratação, que são princípios da Lei nº 14.133/2021; além da (iii) promoção do desenvolvimento nacional, que também constitui princípio da Lei nº 14.133/2021, deve-se incentivar a inovação.

Com o início da vigência da Lei nº 14.133/2021, esses objetivos deverão nortear todas as licitações e contratações públicas. Em verdade, o que está por detrás da Lei nº 14.133/2021 é uma imagem da administração pública bem distinta daquela que inspirou a Lei nº 8.666/1993: (i) os agentes públicos devem, antes de especificar o objeto da contratação, planejar a licitação mediante a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (ii) a aproximação com os fornecedores

deve ser feita ainda na fase preparatória da licitação, com o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a análise da viabilidade técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; (iii) para planejar a licitação com mais eficiência, pode ser convocada audiência pública, com disponibilização de todas as informações disponíveis, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, ou submetê-los à consulta pública, com possibilidade de manifestação de todos os interessados; (iv) os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual devem ser analisados ainda na fase preparatória do processo licitatório; (v) a organização administrativa deve refletir preocupação com o planejamento das contratações públicas de um modo geral e com o desenvolvimento da capacidade de avaliação permanente das soluções inovadoras adotadas, para se alcançar eficiência, efetividade e eficácia nas ações administrativas.

Vejamos as disposições normativas que exprimem esse quadro.

O planejamento, um dos novos princípios retores das licitações públicas (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), é exigido para todas as contratações, realizando-se por meio de estudo técnico preliminar, que é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação (art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133/2021), devendo evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

Para tanto, a administração pública deve, dentre outras coisas, fazer um levantamento das soluções já disponíveis no mercado, analisar as alternativas possíveis e justificar, técnica e economicamente, a escolha do tipo de solução a contratar (art. 18, §1º, inc. V, da Lei nº 14.133/2021).

Dependendo do problema a ser resolvido e de eventuais dificuldades no levantamento das soluções disponíveis no mercado, a administração pública pode convocar audiência pública ou submeter a licitação a prévia consulta pública, para colher sugestões de todos os interessados (art. 21 da Lei nº 14.133/2021).

O papel aqui atribuído aos agentes públicos encarregados da aplicação da lei rompe com o encastelamento da administração pública no paradigma da Lei nº 8.666/1993, pois, antes de se decidir qual a solução será contratada para atender à necessidade pública, deve ser feita uma aproximação com os fornecedores, para se entender quais as soluções disponíveis no mercado.

E para se preservar a integridade na atuação dos agentes públicos, a Lei nº 14.133/2021 traz, como princípio, a segregação de funções, de modo que, em sua aplicação concreta na fase de planejamento da licitação, não pode ser designado para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos o mesmo agente público (art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

Assim, o agente público que realizar o estudo técnico preliminar não deve ser o mesmo que definirá o objeto da contratação para atender a necessidade pública, o que é feito na elaboração do termo de referência, do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo (art. 18, inc. II, da Lei nº 14.133/2021).

Os fornecedores que participarem, por assim dizer, da fase de planejamento da licitação, apresentando as soluções de que dispõem para atender a necessidade da administração pública, não ficam impedidos de participar da licitação e da contratação subsequente.

Permanece o impedimento apenas para aqueles que elaborarem anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados (art. 14, §1º, da Lei nº 14.133/2021), porque é nessa fase em que se dá, na elaboração desses documentos, a especificação completa do objeto da contratação.

Na Lei nº 8.666/1993, embora o planejamento das licitações possa ser realizado como uma boa prática administrativa, não há oportunidade, no procedimento licitatório, de aproximação com os fornecedores, para se entenderem quais as soluções disponíveis no mercado, porque o processo licitatório já se inicia com a descrição completa do objeto da contratação, seja por projeto básico, no caso de contratação de serviços e de obras (art. 7º, inc. I), seja com um termo de referência que caracterize adequadamente o seu objeto, com a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, no caso de compras (art. 14 e art. 15, §7º, inc. I). O procedimento de licitação, portanto, já começa com a indicação sucinta do seu objeto (art. 38).

Aliás, especificamente para a contratação de objeto que envolva inovação, a Lei nº 14.133/2021 instituiu uma modalidade específica de licitação, o “diálogo competitivo”, para contratação de obras, serviços e compras em que a administração pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art. 6º, inc. XLII). A aproximação com os fornecedores se dá aqui na fase do diálogo, antes de se iniciar a fase competitiva, quando já definida a solução a ser contratada, que atenda às necessidades da administração pública (art. 32).

Ainda no esboço da imagem paradigmática da administração pública na Lei nº 14.133/2021, o tema da gestão de riscos é expressamente considerado. Na fase preparatória da licitação os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual devem ser avaliados (art. 18, inc. X), de modo a orientar a matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, que pode constar do edital da licitação, admitindo-se que o cálculo do valor estimado da contratação considere taxa de risco compatível com o objeto da licitação e

com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida (art. 22), com o estabelecimento da 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 (art. 22, §1º).

A matriz de alocação de riscos deve orientar especialmente: (i) as 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) a possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual; (iii) a contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado (art. 22, §2º, da Lei nº 14.133/2021).

Tratando-se de obras de grande vulto e de regime de contratação integrada ou semi-integrada, é obrigatória a adoção, no edital, de matriz de alocação de riscos (art. 22, §3º, da Lei nº 14.133/2021). Há, ainda, dispositivo específico que admite que no contrato sejam identificados os riscos contratuais previstos e presumíveis e prevista a 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 (art. 103, *caput*). Essa alocação de riscos no contrato deve considerar, 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 (art. 103, §1º), além de contar com a possibilidade de cobertura por seguradoras (art. 103, §2º), sendo que a alocação dos riscos contratuais deve ser quantificada e o reflexo dos seus custos projetado no valor estimado da contratação (art. 103, §3º) e a matriz de alocação dos 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 (art. 103, §4º).

Por mais que a Lei nº 14.133/2021 mantenha a exorbitância de cláusulas em favor do Poder Público, que podem levar às alterações unilaterais do contrato (art. 124, inc. I), nos mesmos moldes da Lei nº 8.666/1993 (art. 65, inc. I), a previsão de que seja contratualmente estruturada uma matriz de alocação de riscos revela uma imagem paradigmática de administração pública que considera a solução de imprevistos para além de uma perspectiva fechada, em que as hipóteses são previamente delineadas na lei e qualquer alteração contratual só é admitida se houver a possibilidade de enquadramento da situação nas hipóteses legais.

A Lei nº 8.666/1993 adota essa perspectiva fechada para a solução dos imprevistos, admitindo apenas: (i) a alteração unilateral do contrato se a administração pública decidir modificar o projeto ou suas especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou se decidir exigir do contato acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto (art. 65, inc. I, da Lei nº 8.666/1993); ou (ii) a alteração bilateral do contrato para pequenos ajustes pontuais de sua execução (substituição de garantia, modificação do regime de execução ou mudança da forma de pagamento) ou para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 65, inc. II, da Lei nº 8.666/1993).

Essa perspectiva fechada decorre da onisciência da administração pública, imaginada no paradigma da Lei nº 8.666/1993, cuja atuação, desde o início do processo licitatório, com a caracterização, nos mínimos detalhes, do objeto da contratação pretendida, não considera inúmeros riscos que podem impedir a continuidade da execução contratual. A única imprevisibilidade admitida como causa para a alteração do contrato, por meio de sua revisão, é a necessidade de restabelecimento do seu equilíbrio econômico-financeiro.

Se uma ocorrência previsível majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual não há, no quadro da Lei nº 8.666/1993, possibilidade de alteração ou revisão do contrato, o que levará, inevitavelmente, à rescisão contratual, na maioria das vezes pelo abandono da obra ou do serviço pelo fornecedor, resultando, também no mais das vezes, em desperdício de recursos públicos.

No paradigma da Lei nº 14.133/2021, a administração pública deve assumir que não tem o controle absoluto da execução contratual, pois os mais variados imprevistos podem ocorrer, de modo que esse risco deve ser compartilhado com o contratado, segundo uma matriz de alocação de riscos.

Para que seja possível esse novo papel imaginado para a administração pública no paradigma da Lei nº 14.133/2021, a lei impõe à alta administração do órgão ou da entidade o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, bem como promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas (art. 11, par. ún., da Lei nº 14.133/2021).

Daí a possibilidade de se desenvolver uma capacidade de avaliação das soluções inovadoras alcançadas, na medida em que deverão ser permanentemente avaliadas as contratações públicas sob o aspecto de sua eficiência, efetividade e eficácia, o que fecha o ciclo entre planejar, organizar, dirigir e controlar as licitações e contratações públicas.

O planejamento estatal pode contar, ainda, com um plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações públicas, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (art. 12, inc. VII, da Lei nº 14.133/2021). Há o encontro aqui entre o direito administrativo e o direito financeiro, na confluência da racionalização do custeio do exercício da função administrativa em matéria de licitações e contratações públicas com o planejamento e da provisão de recursos públicos.

Depreende-se, assim, da imagem da administração pública no paradigma da Lei nº 14.133/2021, a exigência de planejamento estatal, a necessidade de se considerar uma matriz de riscos e o desenvolvimento da capacidade de avaliação permanente das soluções inovadoras alcançadas.

### 3 Desafios para o controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação

Se a Lei nº 14.133/2021 se inspira em um novo paradigma para a administração pública, o controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação deve também considerar esse novo paradigma. Vale dizer, deve ser considerada a imagem paradigmática da administração pública que orienta a Lei nº 14.133/2021, no que diz respeito ao papel que se atribui aos agentes públicos encarregados da aplicação da lei, os resultados potencialmente esperados, os perigos e os riscos envolvidos, as possibilidades de ação faticamente disponíveis.

A imagem da administração pública no paradigma da Lei nº 8.666/1993 levou à hiperlegalização das licitações e contratações públicas e ao apego, dos órgãos de controle, à observância rigorosa do procedimento, o que produziu aquele fenômeno que ficou conhecido como o “apagão das canetas”, que originou um “direito administrativo do medo” (PEREIRA; MAIA, 2019).

A expressão “apagão das canetas” é utilizada

para designar a paralisação de decisões, por causa do temor da responsabilização, perante a administração pública “do medo”, pois, em determinados casos, tendo em vista decisões imprevisíveis e oriundas dos mais variados órgãos de controle, os bons gestores acabavam ficando com receio de decidir e futuramente ser responsabilizados por uma decisão justa, mas que iria de encontro às orientações cambiantes de diversos dos órgãos de controle (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 24).

Ora, se a administração pública, no paradigma da Lei nº 8.666/1993, é dotada de onisciência, entende-se o porquê, sob a perspectiva dos órgãos de controle, de se exigir que o agente público siga rigorosamente os procedimentos estabelecidos na lei para alcançar os resultados esperados do processo licitatório, quais sejam,



aqueles três objetivos apontados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (observância do princípio constitucional da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração e promoção do desenvolvimento nacional sustentável).

Mas a prática do controle exercido sobre a administração pública, no paradigma da Lei nº 8.666/1993, acabou por revelar como o direito administrativo pode incentivar a corrupção, como aponta Floriano Marques de Azevedo Neto em um ensaio instigante, ao sustentar que “(...) as exorbitâncias contratuais, a hipernormatização e a falta de vinculação das obrigações contratuais da administração pública, nos contratos dos quais é parte, cria incentivos para que o agente público se valha de todas essas ‘dificuldades’ para vender ‘facilidades’” (MARQUES NETO, 2020, p. 57).

Nesse cenário paradoxal, o agente público “honesto” é suscetível à punição pelo descumprimento, muitas vezes, de apenas uma das inúmeras regras que disciplinam o procedimento hiperlegalizado das licitações e contratações públicas, ao passo que o agente público “desonesto”, mesmo respeitando todas as regras desse procedimento, não encontra dificuldades em manipular os resultados do processo licitatório e propiciar favorecimentos na execução contratual, por exemplo, especificando como bem entende o objeto da contratação pretendida, de modo a privilegiar um fornecedor em detrimento de todos os outros, ou determinando unilateralmente acréscimos quantitativos ao objeto do contrato apenas para aumentar os ganhos do contratado.

É por isso que o advento da Lei nº 13.655/2018, que fez alterações importantes na LINDB, foi saudado como uma “lei da segurança para a inovação pública”, em que a nova redação dada ao art. 28, por exemplo, foi vista como “um antídoto ao apagão das canetas” (MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 132), ao prever a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

A Lei nº 13.655/2018, a bem da verdade, trouxe um novo marco jurídico para o controle da administração pública, já considerando uma imagem paradigmática bem diferente daquela que inspirou a Lei nº 8.666/1993. Já havia a partir daí o esboço de um novo paradigma para o controle das contratações públicas, que inspirou a edição da Lei nº 13.655/2018, uma lei que não foi aprovada “de forma açodada”, tendo sido “resultado de pesquisas acadêmicas imparciais e empíricas”, num verdadeiro “esforço para o incremento da segurança jurídica” (MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 21).

Por mais que os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, já viessem ampliando o escopo do controle exercido sobre a administração pública para além do controle exclusivamente formal, ocupando-se da análise da economicidade das contratações públicas, em um controle material da ação administrativa (MARQUES NETO, 2020, p. 58-59), faltavam, na Lei nº 8.666/1993,

instrumentos para que os agentes públicos pudessem, eles mesmos, se encarregarem de planejar as licitações e contratações públicas de modo a alcançarem eficiência, efetividade e eficácia em suas ações.

O esforço da doutrina em elaborar um desenho institucional que favorecesse uma *accountability* democrática dos tribunais de contas, “a fim de que possa contribuir para o seu fortalecimento e consolidação como órgãos vocacionados para a conformação de um sistema de integridade de finanças públicas” (WILLEMANN, 2022, p. 25), ganhou um reforço de peso com a mudança de paradigma proporcionada pela Lei nº 14.133/2021, inspirada, nesse ponto, na sistemática incluída na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, “voltada ao reconhecimento de um limitação à atividade de controle externo da Corte de Contas, a fim de assegurar o equilíbrio entre o desenvolvimento pleno das atividades pelos gestores e a necessária responsabilização daqueles que atuam com improbidade, assegurando-se uma maior segurança ao gestor público honesto e combatendo-se, por conseguinte, a paralisia decisória na esfera pública” (SÁ, 2022, p. 18).

As contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação devem se submeter a um controle que considere, portanto, esse novo paradigma, sendo a reabilitação da importância da discricionariedade administrativa um de seus principais desafios.

Com efeito, somente se se reconhecer um espaço legítimo para a tomada de decisões pelo agente público, naquilo que se convencionou chamar de discricionariedade administrativa, será possível o exercício adequado do controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação.

A ideia de discricionariedade toca em uma das questões fundamentais do direito moderno: sua indeterminação estrutural e a busca por uma racionalidade que justifique as decisões tomadas na sua aplicação. Esse tema é abordado por Habermas no Capítulo V da obra *Factidad y validez* (HABERMAS, 1998, p. 263-309), embora com maior interesse no problema da racionalidade da jurisdição.

Na releitura que Habermas faz da separação de poderes, sob as luzes da teoria discursiva do direito e da democracia, ele reconhece que no Estado Democrático de Direito a legislação deve ser considerada a função central (HABERMAS, 1998, p. 265), de modo que tanto a jurisdição quanto a administração precisam estar a ela vinculadas.

Mas administrar exige, fundamentalmente, a tomada de decisões. Para o exercício da função administrativa, o agente público deve decidir quais ações serão tomadas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos na lei; no caso das licitações e contratações públicas, para se alcançar os objetivos do processo licitatório, declinados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, sem deixar de observar os procedimentos nela estabelecidos.

Ora, como dotar de racionalidade essas decisões? Em outras palavras, qual racionalidade deve orientar o controle a ser exercido sobre a administração pública nesses casos?

A resposta está no controle da *argumentação* adotada pelos agentes públicos no exercício da função administrativa em matéria de licitações e contratações públicas. Para Habermas, a separação dos poderes deve se dar no nível da *argumentação* de que as autoridades podem se servir, lançando mão de classes de razões diferentes entre si para exercer as suas respectivas funções (HABERMAS, 1998, p. 260-261). Enquanto o Legislativo tem ao seu dispor um acesso ilimitado a argumentos normativos e pragmáticos na elaboração das leis, desde que o faça no bojo de um procedimento democrático, o Judiciário tem de se contentar em tomar decisões valendo-se apenas de argumentos que possam ser extraídos das próprias normas jurídicas, em um discurso de aplicação que ofereça uma resposta consistente que preserve a coerência do sistema jurídico em que se insere. Já o Executivo não pode se valer livremente dos mesmos argumentos já considerados pelo Legislativo, cabendo-lhe somente decidir as estratégias de ação e selecionar as tecnologias para cumprir os fins estabelecidos nas leis (HABERMAS, 1998, p. 261-262).

Em suma, na produção discursiva da opinião e da vontade no âmbito da administração pública, há espaço para se decidir sobre as estratégias de ação e as tecnologias para cumprir os fins estabelecidos nas leis, sem que isso possa ser concebido como uma indevida substituição da opinião e da vontade democraticamente formadas nas leis.

Em matéria de licitações e contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 enunciou no seu art. 5º um “novo” princípio a ser observado que constitui a pedra angular dessa compreensão paradigmática: a motivação. Esse “velho” princípio do direito administrativo exige a indicação pelo agente público dos pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão, como previsto na sua descrição legislativa (art. 2º, *caput* e par. ún., inc. VII, da Lei nº 9.784/1999).

Nesse contexto, o espaço legítimo para a tomada de decisões pelo agente público deve ser preenchido pela motivação, com uma *fundamentação consistente* que justifique o porquê a decisão foi uma e não outra. A motivação é influenciada aí pela análise consequencialista que dimana do art. 22 da LINDB (com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018), na medida em que, na aplicação da lei, o agente público deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais que enfrenta, as possibilidades de ação faticamente disponíveis e as consequências práticas de suas decisões.

Portanto, o principal desafio para o controle das contratações públicas que envolvam o incentivo à inovação está nessa necessidade de ser reabilitada a importância da discricionariedade administrativa, agora vinculada à exigência de

planejamento estatal, à necessidade de se considerar uma matriz de riscos e ao desenvolvimento da capacidade de avaliação permanente das soluções inovadoras alcançadas.

## 4 Considerações finais

A Lei nº 14.133/2021 trouxe uma importante mudança de paradigma para a atuação da administração pública na tarefa de aquisição de bens ou de contratação de serviços e de obras para suprir necessidades públicas.

Esse paradigma, agora consolidado nessa nova lei de licitações e contratações públicas, foi sendo forjado a partir das experiências concretas que surgiram ao longo dos quase trinta anos de vigência da Lei nº 8.666/1993: primeiro, com a ampliação do uso do RDC para outras situações além daquelas originariamente previstas na Lei nº 12.462/2011 e com as alterações procedidas nessa lei para se aperfeiçoar o procedimento de licitação nela previsto; depois, com um novo marco jurídico para o controle das contratações públicas, que sobreveio com a edição da Lei nº 13.655/2018, trazendo novos parâmetros de controle da administração pública na LINDB.

A Lei nº 14.133/2021 é fruto dessas experiências e a imagem paradigmática da administração pública que a inspira precisa ser levada em consideração no controle das contratações públicas, a fim de que os agentes públicos encarregados da aplicação da lei não sejam interditados na busca incessante de soluções inovadoras que possam atender, do melhor modo possível, as necessidades públicas.

## 6 Referências

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Tradução: Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Trotta, 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3871>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O direito administrativo e a corrupção. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). *Direito administrativo e corrupção*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 41-64.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no direito público: 13.655/2018*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza. Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da “violação a princípios” como espécie de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 19, n. 224, p. 15-22, out. 2019.

SÁ, Vanessa de Mesquita e. O controle externo exercido pela Corte de Contas e o temor do gestor em decidir: As limitações constantes na Nova Lei de Licitações e Contratos para uma administração pública inovadora e não paralisante. In: PRUDENTE, Juliana Pereira Diniz; MEDEIROS, Fábio Andrade; COSTA, Ivanildo Silva da. *Nova Lei de Licitações sob a ótica da Advocacia Pública: reflexões temáticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022. p. 17-59.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

---

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

PAULA, Rodrigo Francisco de. Administração pública e o incentivo à inovação na nova lei de licitações: reflexões sobre um novo paradigma para o controle das contratações públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 101-120, maio/out. 2023. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i01.ART05.ES.

---