



Inovação em compras públicas: limites e possibilidades legais no âmbito de uma empresa pública de pesquisa, desenvolvimento e inovação

Mário Clever de Aguiar

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8874234668657846>

Orcid: <http://orcid.org/0009-0003-0604-4354>

Fernando José dos Santos

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4617979500212577>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5734-6377>

Fylipe Oliveira de Souza

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2735492647844230>

Orcid: <http://orcid.org/0009-0005-0036-7704>

Islania Andrade de Lira Delfino

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0993777333130230>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5143-8721>

RESUMO: O mercado de compras públicas representa parcela expressiva da economia brasileira, tornando a eficiência e a inovação dimensões estratégicas para a execução de políticas públicas. No âmbito das Estatais e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, o desafio consiste em compatibilizar práticas inovadoras de contratação com os limites impostos pelo regime jurídico aplicável. Assim, o estudo tem por objetivo identificar limites e possibilidades legais para a adoção de inovações nas compras públicas da Embrapa, considerando o equilíbrio entre discricionariedade administrativa, segurança jurídica e governança orientada a resultados. Trata-se de pesquisa documental, qualitativa, exploratória e descritiva, baseada na análise sistemática da legislação pertinente, de jurisprudência do Tribunal de Contas da União e de normativos internos da empresa. Os resultados indicam que, embora o arcabouço regulatório imponha restrições relevantes, há um conjunto significativo de instrumentos que viabilizam práticas inovadoras, como a Encomenda Tecnológica, a contratação de soluções inovadoras, o credenciamento e mecanismos previstos nos Marcos Legais da Ciência, Tecnologia e Inovação e das Startups, além de dispositivos subsidiários da Lei nº 14.133/2021. Conclui-se que a conjugação entre discricionariedade responsável, interpretação sistemática do ordenamento e governança orientada a resultados é condição indispensável para promover inovação segura e efetiva nas contratações da Embrapa.

PALAVRAS-CHAVE: inovação; compras públicas; empresas estatais.



1. Introdução

As compras públicas brasileiras ocupam posição central na gestão estatal, tanto pelo seu impacto econômico quanto pelo seu papel estruturante na implementação de políticas públicas. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021) evidenciam que a contratação governamental de bens e serviços representa parcela substancial da atividade econômica nacional – cerca de R\$ 1,4 trilhão considerando o Produto Interno Bruto (PIB) de 2024 calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025) –, o que reforça sua relevância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico, a competitividade produtiva e a eficiência do gasto público. Essa magnitude demonstra que a forma como o Estado contrata influencia diretamente a qualidade das políticas públicas e a capacidade institucional de responder a demandas crescentes por serviços mais eficazes e inovadores.

Nesse contexto, o funcionamento do sistema de compras públicas está alicerçado em um arcabouço normativo robusto, estruturado para assegurar legalidade, isonomia, transparência, controle e eficiência. Tais balizas encontram fundamento constitucional e são complementadas por marcos infraconstitucionais que buscam equilibrar segurança jurídica e desempenho administrativo. Entretanto, a complexidade desse sistema se intensifica quando se considera a necessidade crescente de inovação, especialmente em ambientes organizacionais inseridos na agenda da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

É nesse cenário que se destaca o regime jurídico das empresas estatais disciplinado pela Lei nº 13.303/2016, que concilia elementos próprios de organizações empresariais com exigências típicas da administração pública. Embora esse regime tenha ampliado a autonomia gerencial das estatais, ele também estruturou procedimentos rigorosos para licitações e contratos. No caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – entidade pública com natureza empresarial e qualificação como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) – o desafio é ainda mais sensível: atender às demandas de agilidade, experimentação e flexibilidade inerentes à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), sem perder de vista os limites legais que restringem seu espaço decisório.

Ao mesmo tempo, a legislação recente incorporou instrumentos que ampliam as possibilidades de atuação inovadora no setor público, como previsto na Lei nº 14.133/2021, na Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal da CT&I), que, entre outras alterações, modernizou a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica), e na Lei Complementar (LC) nº 182/2021 (Marco Legal das Startups). Esses dispositivos introduzem mecanismos específicos para contratações orientadas a resultados, gestão de riscos, compras colaborativas, parcerias estratégicas e soluções tecnológicas, além de flexibilizar procedimentos tradicionalmente rígidos. Contudo, a efetividade desses instrumentos depende de sua compatibilização com a regulação setorial das estatais e com as interpretações dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU).

Diante disso, emerge o problema que orienta este estudo: em que medida o arcabouço jurídico-institucional vigente permite ou limita a adoção de práticas inovadoras nas compras públicas realizadas por uma empresa estatal de PD&I, como a Embrapa? Tal



questão emerge de uma lacuna científica observada na literatura nacional: embora existam avanços conceituais sobre inovação no setor público, poucos estudos exploram, sob a perspectiva jurídico-administrativa, como a regulação das estatais e das ICTs influencia a implementação da inovação nas contratações públicas.

O objetivo do presente estudo é identificar, de forma não exaustiva, limites e possibilidades legais para a adoção de práticas inovadoras nas compras públicas no âmbito da Embrapa, a partir da análise sistemática da legislação pertinente, de jurisprudência do TCU e de normativos internos da empresa, especialmente o seu Regulamento de Licitações, Contratos e Convênios (RLCC).

A justificativa reside em três dimensões complementares. No plano teórico, o estudo contribui para integrar debates fragmentados entre inovação pública, direito administrativo e governança de compras públicas. No plano social, reforça a importância da adoção de práticas mais eficientes, seguras e responsivas na utilização de recursos públicos. No plano prático, oferece subsídios para gestores, agentes de contratação e órgãos de controle quanto ao emprego adequado de mecanismos inovadores previstos em lei, respeitando o equilíbrio entre discricionariedade e segurança jurídica e fortalecendo a governança de PD&I no setor estatal.

Assim, esta pesquisa analisa, com base documental, como limites jurídicos e procedimentais coexistem com margens de discricionariedade que, se corretamente interpretadas, podem viabilizar soluções inovadoras nas compras públicas da Embrapa, contribuindo para o aprimoramento da governança pública e o fortalecimento das políticas de CT&I no setor estatal.

2. Referencial teórico

2.1 Inovação em compras públicas

A inovação, entendida como a introdução de algo novo ou aprimorado (Nohara, 2022), assume no setor público características próprias. Segundo Osborne e Brown (2011), trata-se da criação ou melhoria de processos, serviços, políticas ou formas de gestão capazes de gerar valor público. Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) reforçam que a inovação pública envolve tanto ajustes incrementais quanto mudanças institucionais, condicionadas por fatores legais, políticos e organizacionais.

No plano internacional, o Manual de Oslo define inovação como a implementação de produtos ou processos novos ou significativamente aprimorados, classificando-os em inovações de produto e de processo de negócio aplicáveis a qualquer unidade institucional, pública ou privada (OECD; EUROSTAT, 2018). Para Mulgan e Albury (2003), inovar no setor público significa produzir “novas ideias que funcionam”, capazes de melhorar resultados, eficiência e qualidade dos serviços, o que é fundamental para: adaptar-se às mudanças sociais e tecnológicas; evitar o aumento excessivo de custos; superar práticas ultrapassadas; enfrentar desafios persistentes; melhorar a qualidade dos serviços públicos; aumentar a



capacidade de resposta do governo às necessidades crescentes da população; e garantir melhores soluções, maior eficiência e uso adequado de recursos.

A literatura converge ao reconhecer que inovar no setor público vai além da adoção de novas tecnologias: exige repensar instrumentos, rotinas e estruturas administrativas para aumentar legitimidade, transparência e efetividade. Essa transformação ocorre em ambiente permeado por tensões entre burocracia e experimentação (Bason, 2018) e depende de agentes capazes de assumir riscos calculados e liderar mudanças (Emmendoerfer, 2019).

No contexto das compras públicas, tais desafios são ainda mais evidentes. O processo de aquisição, além de cumprir função operacional, pode atuar como mecanismo estratégico de indução de políticas públicas e de fomento à inovação (Bekkers; Edelenbos; Steijn, 2011; Nohara, 2022). Assim, a inovação em compras públicas pode ser compreendida como a introdução ou aprimoramento significativo de processos, práticas, modelos organizacionais ou soluções tecnológicas aplicados às aquisições de bens, serviços ou obras no âmbito da Administração Pública, com o propósito de ampliar a eficiência, a eficácia, a celeridade, a economicidade, o desenvolvimento nacional sustentável e a qualidade das contratações, caracterizando-se por representar, quando efetivamente incorporada, uma ruptura relevante em relação aos procedimentos anteriores adotados.

Antes de tratar das compras públicas, da obrigatoriedade de licitar imposta às estatais e de suas exceções, considera-se oportuno apresentar os conceitos jurídicos fundamentais relativos à Embrapa.

2.1 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

A Constituição Federal classifica como estatais as empresas públicas e sociedades de economia mista, ambas integrantes da Administração Pública indireta que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços públicos, inclusive serviços públicos, e que, ainda que submetidas a regras específicas, sujeitam-se aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Essas entidades possuem regime jurídico híbrido, historicamente estruturado por normas como o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 6.404/1976, que aproximaram sua governança às práticas das sociedades privadas (Chagas, 2020). A Emenda Constitucional nº 19/1998 fortaleceu essa orientação ao determinar a criação de um estatuto jurídico específico para as estatais, o que resultou, anos depois, na Lei nº 13.303/2016, marco regulatório destinado a conferir maior eficiência, transparência e controle às empresas públicas e sociedades de economia mista (Zymler *et al.*, 2018).

Nos termos da Lei nº 13.303/2016 e do Decreto nº 8.945/2016, a empresa pública possui capital integralmente público e personalidade jurídica de direito privado, submetendo-se, no que couber, ao regime da Lei das S.A. No âmbito fiscal, a Embrapa enquadra-se como empresa estatal dependente, uma vez que recebe recursos da União para despesas de pessoal e custeio, conforme art. 2º, III, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



A Embrapa foi instituída pela Lei nº 5.851/1972 como empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária, dotada de patrimônio próprio, autonomia administrativa e capital social integralmente subscrito pela União. Seu Estatuto Social estabelece como objeto social a promoção, coordenação e execução de atividades de PD&I no setor agropecuário, incluindo a transferência de tecnologias e o suporte técnico a políticas públicas de ciência e agricultura (Embrapa, 2025). Nos termos da Lei nº 10.973/2004 e do Decreto nº 9.283/2018, enquadra-se também como ICT pública, por integrar a administração indireta e ter como finalidade institucional a pesquisa básica, aplicada e o desenvolvimento de produtos, processos e serviços inovadores.

Com Unidades de Pesquisa distribuídas nacionalmente e iniciativas internacionais, como o Programa Embrapa-Labex – mecanismo de cooperação científica que mantém pesquisadores da empresa em instituições estrangeiras de excelência –, a Embrapa interage com diversos atores públicos, privados e da sociedade civil, que simultaneamente influenciam e são influenciados pela geração de conhecimento científico e tecnológico (Embrapa, 2024a).

Assim, a Embrapa reúne características essenciais ao escopo deste estudo: é empresa pública federal dependente regida pela Lei nº 13.303/2016 e, ao mesmo tempo, uma ICT pública orientada à PD&I, situando suas contratações na interface direta entre a Lei de Inovação, o Marco Legal de CT&I e a legislação de compras públicas aplicável.

2.3 Compras públicas, obrigatoriedade de licitar e ressalvas às estatais

As compras públicas constituem instrumento estratégico para o funcionamento estatal e para a execução de políticas públicas. Conforme Kashap (2004), abrangem a aquisição de obras, bens e serviços necessários às atividades governamentais. No Brasil, esse processo se materializa por meio da licitação, definida por Justen Filho (2016b) como procedimento administrativo regido por critérios objetivos para seleção da proposta mais vantajosa, assegurando isonomia e promovendo o desenvolvimento nacional sustentável.

A Constituição Federal estabelece a licitação como regra geral (arts. 37, XXI, e 175), admitindo exceções previstas em lei (Brasil, 1988). A Lei nº 14.133/2021 reafirma essa obrigatoriedade e elenca princípios e objetivos aplicáveis ao processo licitatório. No caso das estatais, a disciplina específica está na Lei nº 13.303/2016, que lhes impõe diretrizes próprias de governança e contratação, admitindo, contudo, a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 quanto aos tipos penais.

No âmbito das estatais, a contratação direta pode ocorrer mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação (Brasil, 2016b). A inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição; a dispensa ocorre quando, embora possível disputar, a licitação revela-se inconveniente ou antieconômica, hipóteses estas taxativas (Zymler *et al.*, 2018). Na prática, pode haver sobreposição de fundamentos, conforme jurisprudência do TCU (TCU, 2006).

No caso das ICTs estatais, como a Embrapa, há hipóteses legais adicionais de contratação direta previstas na legislação e com respaldo em jurisprudência do TCU, voltadas a PD&I, incluindo aquisição de produtos de P&D, transferência de tecnologia e contratações de risco tecnológico, conforme exposto no Quadro 1.



Quadro 1. Hipóteses de dispensa de licitação para ICTs estatais

Hipótese de dispensa de licitação	Normativo e dispositivo	Jurisprudência
Aquisição de produtos de pesquisa e desenvolvimento (P&D).	- Lei 10.973/2004, art. 20; - Lei 13.243/2016, art. 4º; - Lei 14.133/2021, art. 75, IV, “c”, c/c, art. 6º, LV; - Decreto 9.283/2018, cap. VIII; - RLCC da Embrapa, art. 98, inc. I.	- Acórdãos 1540/2003-TCU-P, 259/2011-TCU-P, e 13387/2020-TCU-1ª Câmara.
Contratação cujo objeto seja a transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida.	- Lei 10.973/2004, arts. 2º, V, e 25; - Lei 14.133/2021, art. 75, IV, “d”; - Decreto 9.283/2018, arts. 11 e 12; - RLCC da Embrapa, art. 98, inc. II.	Acórdão 725/2018-TCU-P.
Encomenda Tecnológica (ETEC) visando a realização de atividades de PD&I que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.	- Lei 10.973/2004, art. 20, caput; - Lei 14.133/2021, art. 75, V; - Decreto 9.283/2018, art. 27; - RLCC da Embrapa, art. 6º.	- Acórdãos 2817/2020-TCU-P, 566/2021-TCU-P, e 1174/2023 TCU-1ª Câmara.
Aquisição de produto, serviço ou processo inovador resultante de ETEC.	- Lei 10.973/2004, art. 20, § 4º; - Lei 14.133/2021, art. 75, V; - Decreto 9.283/2018, art. 31; - RLCC da Embrapa, art. 6º.	- Acórdãos 2817/2020-TCU P, 566/2021-TCU-P, e 1174/2023-TCU-1ª Câmara.
Aquisição de produto, processo ou solução resultante de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) ou, se for o caso, para integração da solução inovadora à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da entidade contratante.	- LC 182/2021, arts. 12, §2º, e 15, caput; - RLCC da Embrapa, art. 38 e 39.	- Acórdão 1868/2024-TCU-P.

Fonte: elaboração própria (2025) com base em Brasil (TCU, 2024c)

Embora distintas, tais hipóteses convergem para permitir eficiência e aderência às demandas científicas, reconhecendo a imprevisibilidade da pesquisa. Como afirma Justen Filho (2016a), investimentos em P&D podem gerar resultados concretos ou frustrações, sendo legítimo contratar mesmo sem garantia de retorno imediato, desde que respaldado em avaliação técnico-científica.

Por fim, a Lei nº 13.303/2016 prevê hipóteses de não observância das regras licitatórias (§ 3º do art. 28), que não configuram dispensa ou inexigibilidade, mas exclusão da exigência de licitar. Essas situações abrangem: (i) atividades diretamente relacionadas ao objeto social; e (ii) parcerias associadas a características específicas ou oportunidades de negócio (Brasil, 2016b). A doutrina entende que essas hipóteses operam sob a lógica de direito privado (Niebuhr & Niebuhr, 2018), podendo incluir tanto a venda de produtos e serviços quanto a aquisição de insumos vinculados ao objeto social (Barcelos & Torres, 2018). Essa abertura normativa constitui espaço relevante para inovação nas compras públicas das estatais (Camelo; Nóbrega; Torres, 2022).



2.4 Procedimento de licitação e procedimentos auxiliares

O procedimento licitatório das estatais segue as fases previstas no art. 51 da Lei nº 13.303/2016, da preparação à homologação ou revogação, constituindo referência também para contratações diretas. Os procedimentos auxiliares, definidos nos arts. 63 e seguintes da Lei das Estatais, funcionam como instrumentos colocados à disposição do administrador para reduzir a complexidade ou conferir maior celeridade aos processos de compras públicas, tornando eventualmente mais dinâmico um ou diversos procedimentos de contratação (Zymler *et al.*, 2018). São eles: (i) pré-qualificação permanente, (ii) cadastramento de fornecedores, (iii) sistema de registro de preços e (iv) catálogo eletrônico de padronização.

O RLCC da Embrapa admite, de forma subsidiária, dois procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021: manifestação de interesse privado (MIP), mecanismo pelo qual a Administração convoca estudos e projetos inovadores (art. 81), e credenciamento, definido no art. 79 e recentemente ampliado pela Lei nº 15.266/2025, utilizado para contratações paralelas, mercados fluidos e comércio eletrônico, sendo este último o caso em que a Administração visa contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx). O TCU, no Acórdão nº 1008/2025-Plenário (P), assentou que a aplicação direta da Lei nº 14.133/2021 por estatais depende de previsão expressa em regulamento interno, nos termos do art. 40, inc. IV, da Lei nº 13.303/2016.

O credenciamento destaca-se como instrumento de inovação e eficiência. Conforme Camelo, Nóbrega e Torres (2022), seu regime ampliado permite múltiplos fornecedores e adaptações a mercados voláteis, como combustíveis ou gêneros alimentícios, desde que observada a exigência constitucional de habilitação mínima (Brasil, 1988). Experiências federais, como o credenciamento de passagens aéreas, ilustram seu potencial para reduzir custos e riscos (Camelo; Nóbrega; Torres, 2022).

De forma geral, os procedimentos auxiliares não são obrigatórios, mas configuram mecanismos discricionários que fortalecem o planejamento, a competitividade e a economicidade das contratações públicas (Zymler *et al.*, 2018).

2.5 Discricionariedade administrativa e segurança jurídica

A discricionariedade administrativa constitui instrumento necessário à atuação estatal, especialmente em contextos complexos como o das estatais de PD&I. Para Meirelles (2011, p. 122-123), trata-se da “liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei”, distinta do arbítrio, que, segundo o autor, é “ação contrária ou excedente da lei”. Bandeira de Mello (2015) define aquela como a margem conferida ao administrador para escolher, entre alternativas juridicamente válidas, a solução mais adequada ao interesse público. Assim, a discricionariedade decorre da legalidade e do dever de agir, permitindo decisões orientadas por critérios de razoabilidade e pelos princípios que regem a Administração Pública, como aqueles previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.



Di Pietro (2012) ressalta que essa flexibilidade é indispensável para que a Administração responda a demandas coletivas crescentes, desde que fundamentada técnica e juridicamente. No contexto das empresas estatais, a discricionariedade deve ser compreendida à luz dos artigos 8º e 27 da Lei nº 13.303/2016, que fundamentam sua existência, gestão e o atendimento ao interesse público. No âmbito das compras públicas, essa discricionariedade permite aos gestores avaliar riscos, adotar soluções tecnológicas emergentes, realizar contratações por resultados e incluir fornecedores inovadores, como startups. Na Embrapa, que é tanto empresa estatal quanto ICT, essa flexibilidade se expressa, por exemplo, no planejamento estratégico, na governança corporativa com cláusulas contratuais voltadas à inovação e na possibilidade de dispensa de licitação para itens relacionados à PD&I.

Fassio *et al.* (2021) destacam que a regulação pode oscilar entre maior detalhamento normativo (maximalismo) e maior liberdade decisória (minimalismo), cabendo ao gestor operar nesse espaço sem ultrapassar os limites legais e regulamentares – como o RLCC da Embrapa. O uso inadequado da discricionariedade compromete a legitimidade do ato e aumenta riscos de responsabilização, reforçando a necessidade de segurança jurídica.

A segurança jurídica, por sua vez, assenta-se na previsibilidade normativa, estabilidade interpretativa e atuação dos controles internos e externos. No campo das contratações, envolve conformidade legal, motivação adequada e apoio em pareceres jurídicos e regulamentos internos. O TCU tem reconhecido a compatibilidade entre inovação e controle, desde que acompanhada de transparência e mecanismos de mitigação de riscos, conforme indicam os Acórdãos nº 1237/2019-P, 1139/2022-P, 1008/2025-P e diretrizes do Acórdão nº 1174/2023-TCU-Primeira Câmara (1ª Câmara.).

Dessa forma, inovação responsável depende da articulação entre discricionariedade e segurança jurídica. No caso das estatais de PD&I, essa conjugação demanda governança capaz de garantir autonomia decisória com aderência normativa, transparência e controle, condição necessária para consolidar práticas inovadoras em compras públicas.

3. Metodologia

A pesquisa foi delineada para identificar, por meio do exame de documentos legais, jurisprudenciais e normativos internos ainda pouco discutidos sob o recorte da inovação em compras públicas em uma empresa pública de PD&I, os limites e as possibilidades para a inovação nas contratações da Embrapa. Adotou-se uma pesquisa documental, de caráter exploratório e descritivo (Godoy, 1995b; Gil, 2017), com abordagem qualitativa (Godoy, 1995a; Creswell, 2010) e orientada pela análise de conteúdo (Bardin, 2016).

A abordagem qualitativa mostrou-se adequada para interpretar significados e contextos jurídico-administrativos não mensuráveis, permitindo a construção indutiva das interpretações (Godoy, 1995a; Creswell, 2010). O caráter exploratório e descritivo (Godoy, 1995b; Gil, 2017) justificou-se pela necessidade de aprofundar um fenômeno complexo e pouco sistematizado e pela intenção de caracterizar o regime jurídico aplicável à Embrapa.



A sequência metodológica seguiu as etapas propostas por Gil (2017), com adaptações ao contexto jurídico-administrativo. Inicialmente, formulou-se o problema de pesquisa, delimitando-se a questão relativa aos limites e possibilidades legais para a inovação nas compras públicas da Embrapa. Em seguida, estruturou-se o plano de trabalho, com definição dos objetivos, categorias analíticas preliminares e procedimentos de coleta e análise dos dados. Posteriormente, identificaram-se as fontes documentais relevantes – legislação federal, regulamentos internos, jurisprudência do TCU e doutrina institucional pertinente.

A seleção do material seguiu critérios de pertinência, relevância e aplicabilidade ao tema. Foram incluídos documentos: (i) relacionados ao regime jurídico das contratações das estatais; (ii) vinculados ao Marco Legal da CT&I, ao regime das ICTs ou à inovação no setor público; (iii) com impacto normativo ou jurisprudencial sobre as práticas de compras da Embrapa; e (iv) referenciados na doutrina institucional ou na prática administrativa. Excluíram-se documentos sem aderência ao tema, normas revogadas e jurisprudência sem relação direta com inovação ou com o regime jurídico da empresa. Esses critérios permitiram compor um corpus documental consistente e alinhado aos objetivos do estudo.

Quadro 2: Documentos analisados

Fontes	Tipo de documento	Documento analisado
Portal do Planalto	Constituição	CRFB/1988.
Portal do Planalto	Legislação infraconstitucional	Lei nº 10.973/2004; Lei nº 13.243/2016; Lei nº 13.303/2016; Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 9.283/2018; LC nº 182/2021; Decreto nº 11.878/2024; Lei nº 15.266/2025.
Portal da Embrapa	Normativos internos	Estatuto Social da Embrapa (2025); RLCC da Embrapa – Norma 037.011.003.001 (2024).
Portal do TCU	Doutrina institucional	Manual do TCU “Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU” (2024).
Portal do TCU	Súmula do TCU	Súmula nº 177 (1982).
Portal do TCU	Jurisprudência do TCU	Acórdãos: 1540/2003-P; 1336/2006-P; 259/2011-P; 120/2018-P; 725/2018-P; 1237/2019-P; 2817/2020-P; 13387/2020-1ª Câmara; 566/2021-P; 1744/2021-P; 1139/2022-P; 653/2023-P; 1174/2023-1ª Câmara; 1868/2024-P; 1917/2024-P; 1008/2025-P.

Fonte: elaboração própria (2025)

A localização dos documentos ocorreu por meio de consulta a bases oficiais de acesso público, conforme listado no Quadro 2. Foram utilizados: o Portal do Planalto, para obtenção da legislação; o Portal da Embrapa, para o Estatuto Social e o RLCC; o Portal do TCU, para pesquisa jurisprudencial com descritores como “inovação”, “compras”, “contratações”, “estatais”, “CT&I”, “ciência e tecnologia”, “P&D”, “pesquisa e desenvolvimento”, “ICTs” e “Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação”; e o Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU (TCU, 2024c), utilizado como doutrina institucional de referência.



A análise dos documentos seguiu o método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2016), desenvolvido em três etapas. Na pré-análise, realizou-se a leitura flutuante dos materiais, a constituição do corpus com base nos critérios de inclusão e exclusão e a definição de categorias preliminares – limites legais, possibilidades legais, discricionariedade e inovação em compras públicas – assegurando-se a confiabilidade por meio da triangulação entre legislação, regulamento interno e jurisprudência.

Na fase de exploração, procedeu-se à codificação dos documentos, definindo-se como unidades de registro os dispositivos normativos, trechos de acórdãos e itens do RLCC, e como unidades de contexto as seções e capítulos pertinentes. Aplicaram-se regras de classificação voltadas à identificação de permissivos legais, restrições, elementos de discricionariedade administrativa e mecanismos inovadores previstos nos normativos.

Por fim, o tratamento dos resultados consistiu no agrupamento das informações em categorias analíticas, na interpretação sistemática e no cruzamento entre os documentos analisados. Essa etapa também englobou a síntese dos achados, apresentada em quadros explicativos (1 e 3), e subsidiou a elaboração das inferências e conclusões do estudo.

4. Resultados e discussão

A análise documental revelou um ambiente jurídico-normativo complexo, no qual coexistem limites rígidos e margens significativas de flexibilidade, que se traduzem em possibilidades legais para a inovação em compras públicas no âmbito de empresas estatais de PD&I, como a Embrapa. Os resultados foram organizados em cinco dimensões analíticas: (i) barreiras legais e interpretação do TCU, (ii) barreiras organizacionais e procedimentais, (iii) entraves específicos, (iv) mecanismos de flexibilização e possibilidades legais para inovação, e (v) aplicação prática à realidade da Embrapa. Essa organização permite que os achados reflitam, de forma sistemática, os limites e possibilidades legais para adoção de práticas inovadoras nas compras públicas no âmbito da Embrapa identificados na legislação, na jurisprudência do TCU e nos regulamentos internos da empresa.

4.1 Barreiras legais à inovação em compras públicas e interpretação do TCU

A primeira dimensão, relativa às barreiras legais, mostrou que o ponto de partida do regime jurídico das contratações públicas permanece ancorado no dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da CF, reafirmado pelos arts. 1º e 5º da Lei nº 14.133/2021 e pelos arts. 28 e 31 da Lei nº 13.303/2016. Essa base normativa estabelece o marco vinculante que restringe a inovação quando a interpretação adotada privilegia a legalidade estrita, limitando a discricionariedade administrativa.

Essa constatação dialoga com o que parte da literatura especializada descreve como rigidez do regime jurídico-administrativo, que, historicamente, condicionou a administração pública a práticas padronizadas e pouco flexíveis (Camelo; Nóbrega; Torres, 2022). A análise documental corrobora essa perspectiva ao mostrar que normas estruturadas para garantir segurança jurídica podem, inadvertidamente, inibir soluções inovadoras quando a



interpretação predominante enfatiza a aversão ao risco e a necessidade de justificativas técnicas e econômicas mais robustas (Brasil, 2016c; Embrapa, 2024; TCU, 2024c).

Ainda no âmbito dessa primeira dimensão, a análise da jurisprudência revelou uma segunda camada de limites: a interpretação do TCU. Os Acórdãos nº 1744/2021-P e nº 653/2023-P, identificados na pesquisa documental, reforçam que a adoção de soluções inovadoras exige demonstração robusta de vantajosidade e justificativas consistentes.

Ao confrontar esses achados com a literatura, verifica-se consonância com o que autores como Fassio *et al.* (2021) afirmam: mesmo quando a legislação prevê instrumentos inovadores, a insegurança dos gestores decorre da interpretação rigorosa dos órgãos de controle, especialmente quando há incerteza sobre custos, riscos ou resultados esperados. Assim, o comportamento institucional tende a se tornar defensivo, privilegiando decisões conservadoras e reduzindo a disposição para inovar.

4.2 Barreiras organizacionais e procedimentais

A análise documental também evidenciou restrições não diretamente legais, mas de natureza procedimental ou organizacional – como aquelas descritas por Mulgan e Albury (2003) –, que constituem obstáculos à inovação. Entre elas, destacaram-se: cultura institucional avessa ao risco, predominância do critério de menor preço, burocracia procedimental e alta rotatividade dos agentes de contratação – esta última reconhecida pelo TCU como “risco confirmado” (TCU, 2024b). Tais fatores revelam que, mesmo quando o arcabouço jurídico oferece alternativas viáveis para soluções inovadoras, o ambiente organizacional tende a limitar seu uso efetivo.

Esses achados dialogam com a perspectiva de Emmendoerfer (2019), para quem o comportamento empreendedor no setor público depende da superação de condicionantes culturais e operacionais que moldam o exercício da discricionariedade. Na mesma linha, Bason (2018) argumenta que a cultura burocrática – predominante nas organizações públicas – atua como força contrária à inovação. Essa relação é consistente com a evidência documental observada na Embrapa, onde instrumentos legais potencialmente indutores de inovação permanecem subutilizados, como demonstra a ausência, ou insuficiência, de descrição procedimental desses mecanismos no seu RLCC (Quadro 3).

4.3 Entraves específicos para inovação em compras públicas

A análise também revelou que certas exigências formais impactam de modo desproporcional a margem para inovação em compras públicas. Um exemplo central é a necessidade de definição prévia e detalhada das especificações técnicas, prevista nos arts. 6º e 18 da Lei nº 14.133/2021. Embora tal exigência seja essencial para contratações de itens padronizados – e sua ausência constitua uma das causas mais recorrentes de apontamentos pelos Tribunais de Contas, conforme reafirma a Súmula nº 177 do TCU –, ela se torna um entrave quando se trata de soluções inovadoras, ainda não plenamente conhecidas ou disponíveis no mercado. Conforme discutem Fassio *et al.* (2021), esse modelo reforça práticas internas de isolamento na definição do objeto e limita a participação colaborativa



de fornecedores na proposição de alternativas criativas, o que explica as dificuldades identificadas no corpus documental analisado.

Nóbrega e Torres (2020) também contribuem para essa interpretação ao enfatizar que o “afã burocratizante” tende a adicionar camadas de controle que elevam custos transacionais, limitam a competitividade e reduzem a agilidade necessária para processos inovadores. A análise dos documentos aplicáveis à Embrapa confirmou essa tendência ao evidenciar a presença de múltiplas exigências formais e controles sucessivos, especialmente no regime estabelecido pela Lei nº 13.303/2016, seu regulamento – Decreto nº 8.945/2016 – e o RLCC da empresa, todos caracterizados por detalhamento rigoroso de etapas, pareceres, validações e rotinas obrigatórias.

Esse achado encontra respaldo adicional nas orientações e na jurisprudência do TCU, que reforçam a necessidade de trilhas documentais mais amplas e justificativas robustas para as decisões administrativas, como se observa nos Acórdãos nº 2817/2020-P, 566/2021-P, 1744/2021-P, 1174/2023-1ª Câm. e 1008/2025-P. Esses elementos, em conjunto, evidenciam que o ambiente procedimental vigente tende a ampliar custos transacionais e a reduzir a margem de discricionariedade para abordagens mais inovadoras.

4.4 Mecanismos de flexibilização e possibilidades legais para inovação em compras públicas na Embrapa

A análise documental identificou diversos mecanismos de flexibilização previstos no ordenamento jurídico, especialmente na Lei de Inovação, no Marco Legal da CT&I, na Lei das Estatais, na Nova Lei de Licitações e no Marco Legal das Startups (Brasil, 2004, 2016a, 2016b, 2021a e 2021b). Esses dispositivos, em conjunto com a jurisprudência do TCU e o RLCC da Embrapa, ampliam o espaço decisório para práticas inovadoras ao prever formas diferenciadas de contratação e instrumentos específicos para o fomento à inovação.

As margens de flexibilidade identificadas concentram-se em hipóteses como contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, negociação direta, ETEC, aquisição de produtos para PD&I – assim como resultantes de PD&I – e o credenciamento contínuo para contratações paralelas em mercados fluidos, por exemplo. Tais mecanismos, quando interpretados à luz dos princípios da eficiência, economicidade, inovação e alinhados ao objeto social da estatal, configuram oportunidades concretas de exercício seguro e inovador da discricionariedade técnica – elementos que foram organizados e sistematizados de forma não exaustiva no Quadro 3.



Quadro 3. Possibilidades legais para inovação em compras públicas na Embrapa

- Categoria - Forma de Contratação - Possibilidade de inovação	- Permissivo legal - Jurisprudência do TCU	- Recomendação à ICT estatal
- Conceitual; - Negociação direta (inaplicabilidade de licitação); - Aquisição de produtos, serviços ou obras estrita e diretamente vinculados à comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pela empresa estatal, de atividades relacionadas ao seu objeto social.	- Lei nº: 13.303/2016, art. 28, § 3º, I; - Acórdãos nº: 120/2018-TCU-P; 1744/2021 TCU-P.	- Analisar e definir o escopo de produtos, serviços ou obras estrita e diretamente vinculados à comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pela empresa estatal, de atividades relacionadas ao seu objeto social; - Fundamentar e regulamentar internamente a adoção de rito próprio de negociação direta; - Previsão no RLCC.
- Procedimental; - Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação); - Aquisição eventual de produtos de P&D registrados em atas viabilizadas mediante contratação direta.	- Leis nº: 10.973/2004, art. 20; 13.243/2016, art. 4º; 13.303/2016, arts. 30 e 40, IV; 14.133/2021, art. 75, IV, "c", c/c, art. 6º, LV; - Decreto 9.283/2018, cap. VIII; - Acórdãos nº: 1540/2003-TCU-P; 259/2011-TCU-P; 13387/2020-TCU-1ª Câmara; 1008/2025-TCU-P.	- Disciplinar, no RLCC, o uso do sistema de registro de preços como procedimento auxiliar passível de ser viabilizado tanto por contratação direta quanto por licitação, conforme já previsto na Nova Lei de Licitações, mas ainda não contemplado na Lei das Estatais.
- Instrumental; - Contratação direta (dispensa de licitação); - ETEC com vistas à realização de atividades de PD&I que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.	- Leis nº: 10.973/2004, art. 19, § 2º-A, V, e art. 20, caput e §6º, I; 14.133/2021, art. 75, V; - Decreto nº 9.283/2018, art. 27; - Acórdãos nº: 2817/2020-TCU-P; 566/2021-TCU-P; 1174/2023-TCU-1ª Câmara.	- Disciplinar, no RLCC, o uso da ETEC como instrumento de estímulo à inovação no âmbito empresarial, inclusive nas compras públicas, conforme já previsto na Lei nº 10.973/2004 (Lei da Inovação).
- Procedimental; - Contratação direta (dispensa de licitação); - Aquisição de produto, serviço ou processo inovador resultante de ETEC.	- Leis nº: 10.973/2004, art. 20, § 4º e § 6º; 14.133/2021, art. 75, V; - Decreto nº 9.283/2018, art. 31; - Acórdãos nº: 2817/2020-TCU-P; 566/2021-TCU-P; 1174/2023-TCU-1ª Câmara.	- Disciplinar, no RLCC, a possibilidade contratação direta (dispensa de licitação) de produto, serviço ou processo inovador resultante de ETEC, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda.
- Procedimental; - Contratação direta (inexigibilidade de licitação); - Implantação de plataforma digital de comércio eletrônico, baseadas em credenciamento contínuo, para viabilizar	- CRFB/1988, art. 37, XXI; - Leis nº: 13.303/2016, arts. 30 e 40, IV; 14.133/2021, art. 74, IV, c/c art. 6º, XLIII, e art. 79; - Decreto nº 11.878/2024;	- Incluir, no âmbito do RLCC, disciplina específica sobre o procedimento de credenciamento de fornecedores para situações que demandem contratações



contratações paralelas e não excludentes de fornecedores de bens e serviços em mercados fluidos, nos quais a constante variação de preços e condições inviabiliza a seleção de um único contratado por meio de licitação, assim como para a contratação de bens e serviços comuns padronizados.

- Acórdão nº 1008/2025-TCU-P.

paralelas, não excludentes e sem caráter de exclusividade, bem como para o comércio eletrônico voltado à aquisição de bens e serviços comuns padronizados; recomenda-se que a regulamentação limite as exigências de habilitação ao estritamente necessário.

Fonte: elaboração própria (2025).

O Quadro 3 sintetiza os resultados da análise documental ao estruturar as possibilidades legais identificadas em três categorias analíticas: conceitual, procedimental e instrumental. Essa classificação emergiu da leitura e categorização sistemática dos dispositivos legais e dos acórdãos do TCU, mas não exaure as possibilidades legais para inovação em compras públicas na Embrapa.

A categoria conceitual abrange permissivos ancorados em princípios e diretrizes gerais; a procedimental reúne possibilidades decorrentes do redesenho de etapas e métodos administrativos; já a instrumental trata de mecanismos jurídicos que autorizam contratações diretamente associadas à inovação. A análise documental evidenciou que essa classificação reflete o modo como a própria legislação, o RLCC da Embrapa e a jurisprudência do TCU estruturam seus comandos. Além disso, a distinção permite que a Embrapa diferencie valores, métodos e instrumentos quando busca implementar práticas inovadoras.

Esse quadro também encontra respaldo em práticas e decisões analisadas pelo TCU como, por exemplo, a ETEC aparece como condição instrumental, reforçado pelos Acórdãos nº 2817/2020-TCU-P, nº 566/2021-TCU-P e nº 1174/2023-TCU-1ª Câmara, enquanto a aquisição de produtos diretamente vinculados ao objeto social da estatal se enquadra como possibilidade conceitual – Acórdãos nº 120/2018-TCU-P e nº 1744/2021-TCU-P.

4.5 Aplicação prática à realidade da Embrapa

Da análise documental, emergem aplicações diretas à Embrapa, tais como: i) uso ampliado da ETEC quando houver risco tecnológico claramente indicado nos projetos de PD&I; ii) adoção de credenciamento contínuo via plataforma digital de comércio eletrônico para contratação paralela de fornecedores em mercados voláteis, como indicado no Acórdão nº 1008/2025-TCU-P, assim como para a aquisição de objetos comuns padronizados; iii) disciplina interna do sistema de registro de preços como procedimento auxiliar para eventual aquisição de produtos de P&D registrados em atas viabilizadas mediante contratação direta.

Essas possibilidades foram identificadas diretamente no corpus documental analisado, o que demonstra que a Embrapa dispõe de fundamento jurídico suficiente para implementar práticas inovadoras de contratação, desde que adequadamente motivadas e alinhadas ao seu objeto social e às demandas de PD&I.



Como exemplo concreto, verificou-se que a contratação de serviços de manutenção emergencial de equipamentos laboratoriais é compatível com o credenciamento contínuo quando há multiplicidade de fornecedores e variação constante de preços. Tal interpretação encontra fundamento jurisprudencial no Acórdão nº 1008/2025-TCU-P.

Da mesma forma, o fornecimento de alimentação pronta, frequentemente sujeito a variação de preços e condições, se enquadra nas hipóteses de contratação paralela por inexigibilidade, conforme indicado pela análise do art. 30 da Lei nº 13.303/2016 e reforçado pela jurisprudência. Igualmente, por meio de credenciamento, é possível a contratação de bens e serviços comuns padronizados via plataforma digital de comércio eletrônico, o que refletiria em grande economia processual e celeridade nas compras de bens e serviços da Embrapa.

5. Conclusão

A análise realizada permitiu sintetizar que a inovação em compras públicas, embora essencial para ampliar eficiência, responsividade e aderência às demandas de PD&I, precisa ser implementada pelas empresas estatais dentro dos limites impostos pelo regime jurídico aplicável. No caso da Embrapa, a natureza híbrida de empresa estatal e ICT exige equilíbrio entre flexibilidade gerencial e segurança jurídica, de modo que a inovação não represente risco desproporcional aos agentes públicos nem desconformidade com a legislação vigente.

Os resultados evidenciaram que, apesar das restrições decorrentes da Lei nº 13.303/2016 e das interpretações consolidadas pelo TCU, existe um conjunto expressivo de instrumentos jurídicos que possibilitam práticas inovadoras – como a ETEC, a contratação de soluções inovadoras, mecanismos de credenciamento e dispositivos previstos no Marco Legal da CT&I, no Marco Legal das Startups e na Lei nº 14.133/2021. Esses instrumentos configuram oportunidades potencialmente vantajosas quando empregados com alinhamento ao objeto social da empresa e acompanhados de fundamentação técnico-jurídica consistente.

Outro achado relevante diz respeito ao papel da discricionariedade administrativa. A análise documental sugere que, quando exercida de modo responsável, motivado e orientado a resultados, ela permite contratações mais compatíveis com a complexidade da pesquisa científica. Por outro lado, a literatura e os documentos examinados indicam que o receio de responsabilização, a burocracia procedimental e interpretações conservadoras ainda atuam como barreiras que reduzem o uso efetivo dos mecanismos inovadores, restringindo o potencial transformador da legislação existente.

Conclui-se que a inovação em compras na Embrapa depende da conjugação de três fatores: (i) uso estratégico das margens de discricionariedade já previstas na legislação; (ii) interpretação sistemática e finalística dos dispositivos legais que tratam de PD&I; e (iii) governança orientada a resultados, capaz de reduzir a aversão ao risco e fortalecer a cultura de inovação segura. Essa articulação tende a favorecer a conversão de oportunidades legais em benefícios concretos para a sociedade, sobretudo em áreas críticas como segurança alimentar, sustentabilidade, competitividade agrícola e desenvolvimento científico nacional.



Do ponto de vista prático, recomenda-se a atualização contínua dos normativos internos – especialmente o RLCC – para incorporar mecanismos inovadores já reconhecidos na legislação; a capacitação permanente das equipes envolvidas nas contratações, de modo a fortalecer a maturidade institucional; e o uso de projetos-piloto e ambientes controlados de experimentação para testar novas abordagens de negociação com menor risco e maior aprendizado organizacional. Essas iniciativas podem mitigar incertezas interpretativas, reduzir custos transacionais e consolidar práticas inovadoras no âmbito da estatal.

As limitações deste estudo decorrem principalmente do escopo metodológico adotado. A pesquisa, de natureza qualitativa e documental, concentrou-se na análise não exaustiva de dispositivos legais, regulamentos internos e jurisprudência do TCU, sem incluir dados empíricos provenientes da execução das compras públicas, entrevistas com gestores ou comparação interorganizacional. Assim, não se pode afirmar como tais mecanismos são aplicados na prática cotidiana das Unidades da Embrapa, nem em que medida são percebidos como seguros ou vantajosos pelos agentes públicos.

Por fim, este trabalho apresenta contribuições teóricas, práticas e sociais ao sistematizar as possibilidades legais de inovação aplicáveis a uma estatal de PD&I; ao evidenciar barreiras e margens de flexibilidade existentes no ordenamento; e ao oferecer subsídios para gestores públicos que buscam conciliar inovação, segurança jurídica e desenvolvimento científico. Como agenda de pesquisa futura, sugerem-se: estudos de caso em outras estatais; comparações com modelos internacionais; investigações sobre a atuação dos órgãos de controle; análises sobre a percepção dos agentes de contratação e de gestores de estatais; pesquisas sobre a viabilidade de implantação e/ou sobre o uso de plataformas digitais de credenciamento contínuo; e estudos específicos sobre contratações diretamente vinculadas ao objeto social da estatal, conforme discutido no Quadro 3.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e contratos nas empresas estatais: regime licitatório e contratual da Lei 13.303/2016**. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70 Brasil, 2016.

BASON, Christian. **Leading public sector innovation: co-creating for a better society**. 2. ed. Bristol: Policy Press, 2018.

BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram. **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. 1. ed. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2011. (Governance and Public Management Series).



BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: 25 fev. 1967. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972.** Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. Brasília: 7 dez. 1972. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5851.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília: 7 dez. 1976a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília: 15 dez. 1976b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995.** Apresenta os fundamentos da proposta de emenda constitucional que deu origem à Emenda Constitucional nº 19/1998. Brasília: 18 ago. 1995. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Brasília: 4 jun. 1998. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: 29 jan. 1999. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: 4 mai. 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm#art2iii. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília: 2 dez. 2004. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Brasília: 11 jan. 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: 30 jun. 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que 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: 27 dez. 2016c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 10.973/2004, a Lei nº 13.243/2016, (...), 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: 7 fev. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: 1 abr. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021.** Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Brasília: 1 jun. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024.** Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: 9 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/Decreto/D11878.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.



BRASIL. **Decreto nº 12.500, de 11 de junho de 2025.** Regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Brasília: 11 jun. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12500.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para prever o uso do Sistema de Compras Expressas (Sicx) na contratação de bens e serviços comuns padronizados. Brasília: 21 nov. 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15266.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Análise Econômica das Licitações e Contratos:** De acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CHAGAS, Gabriel Costa Pinheiro. **A discricionariedade administrativa nas empresas estatais.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22956>. Acesso em: 2 jul. 2025.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional.** Porto Alegre: Fabris, 1997.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EMBRAPA. **Plano Diretor da Embrapa:** 2024–2030. Brasília: 2024a. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/1163372>. Acesso em: 7 dez. 2025.

EMBRAPA. **Regulamento de Licitações, Contratos e Convênios da Embrapa (Norma 037.011.003.001).** Brasília: 28 mar. 2024b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/regulamento-de-licitacoes-contratos-e-convenios-da-embrapa>. Acesso em: 6 jul. 2025.

EMBRAPA. **Ata da 29ª Assembleia Geral Extraordinária (Estatuto Social da Embrapa).** Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, n. 81, p. 267, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ata-da-29-assembleia-geral-extraordinaria-age-626978242>. Acesso em: 5 ago. 2025.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Inovação e empreendedorismo no setor público.** Brasília: Enap, 2019. 79 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4282>. Acesso em: 11 jul. 2025.



FASSIO, Rafael Carvalho de *et al.* **Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: oportunidades jurídicas e institucionais.** BID, NY, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18235/0003622>.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 173 p.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais:** indicadores de volume e valores correntes: Out.-Dez. 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2024/pib-vol-val_202404caderno.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos Brasil na OCDE:** compras públicas. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687>. Acesso em: 26 jul. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016a.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016b.

KASHAP, Sudhir. **Public procurement as a social, economic and political policy.** In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 1., 2004, Fort Lauderdale, Florida. Anais... Fort Lauderdale: IPPC, 2004. v. 3, p. 133–147. Disponível em: <https://www.ippa.org/IPPC1/PROCEEDING%20PAPERS/Kashap.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector.** London: Strategy Unit; Cabinet Office, 2003. Disponível em: http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.



NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Licitações e contratos das estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. 2020. **UFSC, Repositório Institucional**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/221843>. Acesso em: 6 jul. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova lei de licitação: diretriz e potencial de modernização pelo estado. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 31, n. 12, p. 271–283, 2022. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2022.v31i12.7556>.

OECD; EUROSTAT. **Oslo Manual 2018**: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4th ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris: OECD Publishing; Luxembourg: Eurostat, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oslo-manual-2018_9789264304604-en.html. Acesso em: 27 jul. 2025.

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Louise. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? **Public Administration**, v. 89, n. 4, 2011, p. 1335–1350. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula nº 177**. Brasília: TCU, 1982.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1540/2003-Plenário**. Brasília: TCU, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1336/2006-Plenário**. Brasília: TCU, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 259/2011-Plenário**. Brasília: TCU, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 120/2018-Plenário**. Brasília: TCU, 2018a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 725/2018-Plenário**. Brasília: TCU, 2018b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1237/2019-Plenário**. Brasília: TCU, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 13387/2020-Primeira Câmara**. Brasília: TCU, 2020a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2817/2020-Plenário**. Brasília: TCU, 2020b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 566/2021-Plenário**. Brasília: TCU, 2021a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1744/2021-Plenário**. Brasília: TCU, 2021b.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1139/2022-Plenário**. Brasília: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 653/2023-Plenário**. Brasília: TCU, 2023a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1174/2023-Primeira Câmara**. Brasília: TCU, 2023b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1868/2024-Plenário**. Brasília: TCU, 2024a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1917/2024-Plenário**. Brasília: TCU, 2024b.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & Contratos**: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5 ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu>. Acesso em 6 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1008/2025-Plenário**. Brasília: TCU, 2025

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. A Incorporação do Empreendedorismo no Setor Público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 82–98, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82>.

ZYMLER, Benjamim *et al.* **Novo regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais**: análise da Lei nº 13.303/2016 segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2018.