

MINISTÉRIO DA SAÚDE
GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO
GERÊNCIA DE ENSINO E PESQUISA

Book-2

Inovação & Tecnologia

CONTRATAÇÃO



Ministério da Saúde
Grupo Hospitalar Conceição
Gerência de Ensino e Pesquisa

Diretoria do GHC

Diretor-Presidente
Gilberto Barichello

Diretor de Atenção à Saúde
Luís Antônio Benvegnú

Diretor Administrativo e Financeiro
João Constantino Pavani Motta

Diretora de Inovação, Gestão do Trabalho e Educação
Quelen Tanize Alves da Silva

Elaboração e Organização
Abrahão Assein Arus Neto
Leandro Baptista Ceron
Maria Cristina Peres
Mônica Vinhas de Souza
Rogério Farias Bitencourt

Diagramação e Editoração
Abrahão Assein Arus Neto

©2024 Grupo Hospitalar Conceição (GHC)
Direitos reservado desta edição:
Editora Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

Book 2
INOVAÇÃO & TECNOLOGIA
Contratação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G892i Grupo Hospitalar Conceição. Gerência de Ensino e Pesquisa.
Inovação & tecnologia: contratação / Grupo Hospitalar
Conceição. Gerência de Ensino e Pesquisa. – Porto Alegre:
Hospital Nossa Senhora da Conceição, 2024. V. 2.
E-book.

ISBN 978-65-87505-35-0

1. Inovações tecnológicas. 2. Inovação em saúde. 3. Compras
públicas. 4. Saúde pública. 5. Sistema Único de Saúde. I. Grupo
Hospitalar Conceição. Gerência de Ensino e Pesquisa. II. Título.

Catalogação elaborada por Luciane Berto Benedetti, CRB 10/1458.

SUMÁRIO

05
Apresentação

06
Compras Públicas
Inteligentes

10
Risco Tecnológico e Base
Jurídica e Regulatória



13
Instrumentos para Compras
Pública em Inovação

33
Contratação para
Tecnologias da Informação



36
RFI e RFP

40
Conclusão

41
Referências



APRESENTAÇÃO

As compras públicas para inovação se apresentam como um desafio a gestores e trabalhadores, na medida em que exigem esforços para compreensão do arcabouço jurídico e dos novos instrumentos permitidos para aquisições de inovações tecnológicas.

As mudanças legais promovidas pela introdução da nova Lei de Licitações e Contratos, pelo Marco Legal de Startups e pelo novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação não só trouxeram um amplo conjunto de novos instrumentos para compras públicas, mas também alargaram as possibilidades de aplicação de instrumentos antigos, como a licitação na modalidade pregão, o critério de julgamento técnica e preço e o procedimento de manifestação de interesse.

Este guia se propõem a trazer as principais ideias a cerca das possibilidades que a legislação para inovação permite nas compras públicas e oferece um material complementar de apoio para orientar nos procedimentos administrativos.

Esperamos que este seja um primeiro passo para ajudá-lo com suas demandas por tecnologias inovadoras.

Boa leitura!

CAPÍTULO 1

COMPRAS PÚBLICAS

INTELIGENTES

COMPRAS PÚBLICAS INTELIGENTES

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Além disso, com um olhar mais estratégico sobre a área de compras, observa-se o potencial que essa atividade possui para fomentar políticas públicas como área finalística.

Baily et al.¹, em um quadro comparativo, resume as principais diferenças entre as características de compras das empresas antes e depois do século XXI. Cabe destacar que a atividade de compras, pós século XXI, exige planejamento estratégico por parte das organizações e as compras não estão restritas ao atendimento de necessidades imediatas, mas fazem parte de objetivos de longo prazo, visando a melhoria no desempenho das Instituições.

COMPRA REATIVA Organizações antes Século XXI	COMPRA PRÓ-ATIVA Organizações do Século XXI
Compras é um centro de custo	Compras pode adicionar valor
Compras recebe especificações	Compras (e fornecedores) contribuem para as especificações
Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
Compras subordina-se a finanças ou à produção	Compras é importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chaves
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e vendedores contribuem para as especificações
Negociações ganha-perde	Negociações ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque Excessivo = segurança	Estoque Excessivo = desperdício
Informação é poder	Informação é valiosa se compartilhada



Fonte: Brasil⁹

COMPRAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO E A MODALIDADE PREGÃO

A contratação de inovação através de pregão é viável desde que a aquisição vise difundir inovação, não desenvolvê-las. Assim, deve-se tratar de aquisição de inovação já introduzida no mercado, visto que no pregão o objeto de contratação deve ter padrões de desempenho e qualidade objetivos e usuais descritos em edital.



Vantagens:

- Mais agilidade e economia de tempo nos processos de compra.
- Disputa direta entre licitantes durante a etapa de lances.
- Possibilidade de negociação direta com os fornecedores, garantindo a contratação de bem o serviço com valor reduzido.

CAPÍTULO 2

RISCO TECNOLÓGICO E BASE JURÍDICA E REGULATÓRIA

Antes de iniciarmos nossa jornada pelas novas possibilidades que as Leis para inovação trazem, é importante conhecermos um conceito que irá permear todas as negociações e que as equipes envolvidas com compras públicas precisam estar cientes.



RISCO TECNOLÓGICO

O Risco Tecnológico pode ser entendido como a possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação¹¹.

Para a legislação brasileira, o risco tecnológico envolve a incerteza inerente ao desconhecimento das reais possibilidades da tecnologia ante aquilo que é conhecido.

Deve-se considerar que toda aquisição pública possui risco (materiais não adequados, atrasos, legais, entre outros), é comum que compras de inovação envolvam, além do risco, a incerteza. Nesse sentido, um controle para políticas de inovação deve se basear não em elementos tradicionais extraídos de uma suposta concorrência, mas no tratamento geral dispendido pelos gestores.

PRINCIPAIS LEIS VOLTADAS PARA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

- Lei no 14.133/2021, que regerá os contratos da administração direta e parte da indireta bem como substituirá a Lei no 8.666/1993³;
- Marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, Lei Complementar no 182/2021⁹;
- Lei no 13.243/2016 que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004⁷.
- Lei das Estatais, Lei no 13.303/2016 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 Municípios⁸.

Além da legislação pertinente à inovação, materiais complementares com a experiência de outras entidades públicas em compras de inovação podem ser acessadas através do link:
<https://escolaghc.ghc.com.br/inovacao.html>

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS PARA COMPRAS PÚBLICAS EM INOVAÇÃO

DIÁLOGO COMPETITIVO

O diálogo competitivo é uma nova modalidade de licitações, estabelecida pela Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/21. Trata-se de uma modalidade em que a administração pública realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados para, através de critérios objetivos, escolher a melhor solução³.

Diferente de outras modalidades de licitação, em que o poder público não sabe quem são os licitantes que estão participando do certame, no diálogo competitivo, a administração não só sabe quem são como conversa com os licitantes.

Nesse caso, a regra de que o vencedor é aquele que oferecer o melhor preço não é aplicada, pois trata-se de um tipo de licitação que visa a contratação de serviços ou a compra de produtos técnicos.

Trata-se de uma modalidade de licitação que visa obter serviços ou produtos que não são bens e serviços comuns. O diálogo competitivo serve para contratar bens e serviços que são mais técnicos e específicos, muitas vezes únicos no mercado ou até mesmo ainda não existem.

Quando o poder público precisa de uma solução tecnológica, por exemplo, realizar o diálogo competitivo é uma forma de escolher o licitante que tem a melhor qualificação baseada em outros fatores além do preço.

A Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/21, define, no Art. 6, inciso XLII³:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

Através desse processo licitatório, os responsáveis pelo certame poderão conversar com todos os interessados para averiguar qual deles tem a solução que é mais interessante para o poder público.

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração.

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Fase de Diálogo

Inicia com a instauração de uma comissão de contratação, que é formada por servidores efetivos, mas que pode ser assessorada por consultores técnicos contratados.

Através da publicação do edital, as necessidades da administração e condições para a manifestação de interesse são definidas e, a partir daí, ocorrem reuniões com os interessados.

A legislação define que o edital deve estipular os critérios objetivos para a seleção de quem participa desta primeira fase do processo licitatório.

Através dessas reuniões, a administração vai poder compreender as especificidades, vantagens e desvantagens de cada uma das soluções apresentadas.



Fase Competitiva

Já na fase competitiva, as empresas que participaram da fase anterior apresentarão propostas para realizar a solução escolhida, oferecendo o preço mais vantajoso.



Ela se inicia com a publicação de um novo edital, no qual a administração especifica o objeto com indicação de todas as características da solução técnica a ser fornecida, bem como as condições de fornecimento e os critérios de julgamento da melhor proposta.

A partir daí, todos aqueles que estiveram presentes na fase de diálogo podem participar dessa segunda fase se acharem que podem oferecer a solução de maneira mais vantajosa.

Na fase competitiva, as empresas que participaram da fase de diálogo têm a oportunidade de apresentar novas propostas para competirem com a solução escolhida.

ENCOMENDA TECNOLÓGICA

A Encomenda Tecnológica (ETEC) é um instrumento de compra pública pelo qual os órgãos e as entidades da administração pública poderão contratar diretamente ICT pública ou privada, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.

O objetivo central de uma ETEC é solucionar determinado problema que ainda não tenha solução disponível no mercado.



Seu regime jurídico encontra fundamento legal no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação)⁶. Além disso, a Lei nº 8.666/1993 faz referência expressa às encomendas tecnológicas nos seus arts. 24, caput, inciso XXXI, e 57, caput, inciso V⁵.

Macroetapas prévias de celebração da ETEC



Fonte: Encomendas tecnológicas no Brasil¹⁴.

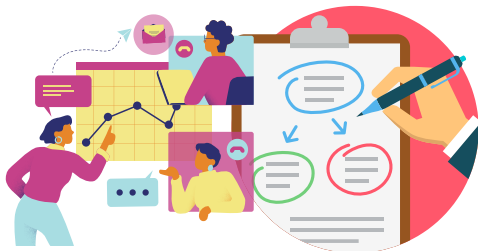
As encomendas possuem algumas particularidades que as distinguem das contratações públicas tradicionais, tais como a presença de risco tecnológico, a inexistência de solução disponível no mercado, a impossibilidade de as especificações técnicas do objeto serem definidas previamente e com precisão suficiente pelo Estado contratante, e, ainda, a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de se orçar previamente o custo final do desenvolvimento de uma solução tecnológica inovadora, o que, por vezes, exige que o fornecedor contratado seja remunerado por reembolso de custos.



Fases do contrato de ETEC:

Primeira – Fase de Planejamento e Desenvolvimento (“Fase de P&D”): de ocorrência necessária e obrigatória, consiste na realização pelo contratado de serviços de pesquisa e desenvolvimento – P&D. É preciso que o executor da ETEC realize esforço formal de P&D para dissipar a incerteza científica ou tecnológica que dificulta o desenvolvimento da solução para resolução de determinado problema.

A fase de P&D pode ser dividida em várias etapas do processo de desenvolvimento, desde o projeto de solução (solution design) até a prototipagem (fabricação de um ou mais protótipos), o escalonamento ou a construção da primeira planta em escala comercial, passando pela validação ou teste da solução. Tais etapas devem ser definidas com clareza no contrato ou, mais especificamente, no projeto anexo a ele.



Segunda – Fase de Comercialização: de ocorrência eventual, corresponde ao posterior fornecimento, em escala comercial, da mercadoria ou do serviço final resultante da fase anterior (end-product). Exige do fornecedor habilidades em ciência, engenharia e negócios para colocar no mercado soluções inovadoras. A compra do produto final realizar-se-á ou não conforme os resultados da fase anterior de P&D e o interesse do Estado.

PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (PMI)

O Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI não se confunde com uma modalidade de licitação.

Trata-se de um procedimento administrativo que precede a contratação e que viabiliza o diálogo transparente e a atuação colaborativa entre o poder público e a iniciativa privada.

Estabelecido no artigo 81 da Lei 14.133/2021, o PMI, é um instrumento legal por meio do qual a Administração Pública firma um laço colaborativo com a iniciativa privada a fim de promover estudos acerca de projetos de interesse público³.

A intenção por trás desse instituto jurídico é remediar a inabilidade estatal de elaborar projetos efetivos de modo ágil, buscando, no meio privado, a qualidade e rapidez faltantes.

O PMI nada mais é que um diálogo com o mercado, capaz de trazer informações que pautarão uma futura contratação, seja uma encomenda tecnológica, um contrato público de solução inovadora, um contrato comum decorrente de pregão ou qualquer outra modalidade contratual.

O PMI deverá ser iniciado através da publicação de edital de chamamento público (não confundir com edital de licitação).

A escuta dos potenciais licitantes se destina a:

- Esclarecer dúvidas acerca da contratação;
- Conhecer o mercado e a tecnologia disponível;
- Interagir com os particulares (na etapa de estudos preliminares);
- Compreender o objeto;

Estágios do PMI

Primeiro Estágio: é o de abertura, no qual a Administração publica o edital de chamamento público, anunciando o PMI.

Segundo Estágio: é o de autorização, no qual os interessados devem se adequar aos requisitos estabelecidos no edital para que a Administração autorize sua participação em forma de apresentação de projetos, levantamentos e estudos.

Terceiro Estágio: é o de avaliação, seleção e aprovação, no qual a Administração, à luz do que foi apresentado, poderá, ou não, declarar um vencedor.

MODALIDADE ESPECIAL DE LICITAÇÃO DO MARCO LEGAL DAS STARTUPS

A Lei Complementar 182/2021 institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador, cujo objetivo da proposta é fomentar este ramo de atuação, aumentar a oferta de capital para investimento em startups e disciplinar a licitação e contratação de soluções inovadoras pela administração pública⁹.

A LC nº 182/2021 se insere no âmbito infraconstitucional normativo do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, ao lado de normativos como a Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243/2016, e do Decreto nº 9.283/2018, conhecido como Marco Legal da Inovação^{9,6,7,11}.



O Marco Legal da Inovação criou uma nova modalidade de licitação, denominada simplesmente de "modalidade especial", que será regida pela lei complementar supramencionada.

Uma das etapas mais sensíveis da engrenagem das contratações é o momento do planejamento, o qual envolve a elaboração de vários documentos que servem de substrato para a constituição do edital e da minuta de contrato. O problema a ser resolvido deve ser descrito de forma clara e objetiva no edital, de modo a garantir que as empresas participantes entendam de fato as demandas e, assim, consigam alcançar os resultados desejados pela Administração.



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O estudo técnico preliminar, também conhecido como ETP, é um documento elaborado para descrever a necessidade de contratação do ente público, bem como, para apresentar as possíveis soluções para aquela necessidade.

O ETP, vem logo após a etapa da criação do documento de oficialização da demanda (DOD ou DFD), que quando aprovado, segue então para o início do processo de contratação.

DOD ou DFP: TUDO QUE É NECESSÁRIO ETP: COMO SERÁ REALIZADO

Após a conclusão do documento, o edital da licitação será divulgado com antecedência mínima de 30 (trinta) dias corridos até a data de recebimento das propostas.

Essa divulgação, obrigatoriamente, utilizará como canais o sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou outro mantido pelo ente público licitante, e o Diário Oficial do ente federativo. Recebidas as propostas com as soluções técnicas oferecidas pelos participantes do chamamento, ocorre a avaliação e julgamento por comissão especial integrada por, no mínimo, 3 (três) pessoas de reputação ilibada e com reconhecido conhecimento no assunto em tratamento.

É possível que a licitação selecione mais de uma proposta, desde que esta possibilidade esteja prevista no edital e descrevendo o limite quantitativo de soluções selecionáveis.



Após a fase de julgamento das propostas, a Administração Pública poderá negociar com os selecionados as condições econômicas mais vantajosas para a Administração e os critérios de remuneração que serão adotados, considerando as condições da remuneração pretendida de acordo com:

- a) preço fixo;
- b) preço fixo mais remuneração variável de incentivo;
- c) reembolso de custos sem remuneração adicional;
- d) reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou
- e) reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo.

Finalizada a negociação, na hipótese de os preços ofertados pelos participantes permanecerem superior ao valor estimado pelo órgão público, é possível, mediante justificativa expressa e fundamentada na demonstração comparativa entre o custo e o benefício da proposta, aceitar o melhor preço ofertado, desde que limitado ao valor máximo que o órgão público se propõe a pagar.

Essa reflexão sobre a solução mais indicada é um trabalho que exige equipe multidisciplinar com conhecimento e expertise sobre o tema, bem como disponibilidade de todos os envolvidos para sua elaboração.

São categorizadas como startups as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelos de negócios ou a produtos ou serviços ofertados.

Além disso, essas empresas devem atender, no mínimo, a um dos seguintes requisitos:

- a) declaração em seu ato constitutivo ou alterador de utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços, nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.973⁶; ou
- b) enquadramento no regime especial Inova Simples, nos termos do art. 65-A da Lei Complementar nº 123¹⁰.

O art. 13 da Lei Complementar nº 182/2021 prevê rito especial de contratação de pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, qualificadas como startups, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico⁹.



CONTRATO PÚBLICO DE SOLUÇÃO INOVADORA

O Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), constituído com o novo marco legal das startups, torna mais simples o processo licitatório de soluções inovadoras - possibilitando a cocriação pelo governo junto ao mercado de soluções de problemas públicos.

O CPSI é de um instrumento legal (contrato público especial) especificamente desenhado para permitir testar diferentes inovações, sem importar em obrigações – seja para os contratados, seja para os gestores públicos – de que tais soluções serão exitosas.

Mesmo que o CPSI tenha sido celebrado para solucionar um problema específico e real, não há a obrigação para a administração pública de contratar o fornecimento dos bens ou serviços.

Cabe ao gestor público decidir, com base nas informações obtidas nos testes, se os resultados e os impactos das tecnologias testadas são adequados ou não para uma futura aquisição comercial.

PARCERIA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) tem como objetivo ampliar o acesso a medicamentos e produtos para saúde considerados estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e, também, desenvolvimento de novas tecnologias. As parcerias são realizadas entre instituições públicas e empresas privadas, buscando promover a produção pública nacional. As PDP's possuem 4 etapas, conforme a seguir.

FASE I

Corresponde à submissão e análise de viabilidade da proposta de projeto de PDP e, em caso de aprovação, celebração do termo de compromisso entre o Ministério da Saúde, a Instituição Pública e os parceiros envolvidos.

As propostas deverão estar em conformidade com as diretrizes, requisitos e cronogramas previsto na Portaria de Consolidação MS/GM nº 05, de 28 de setembro de 2017, Anexo XCV, e serão submetidas às Instâncias colegiadas de avaliação e deliberação, Comissão Técnica de Avaliação (CTA) e Comitê Deliberativo (CD)¹⁷.

FASE II

Corresponde ao início da implementação da proposta de projeto de PDP aprovada, do termo de compromisso e início do monitoramento.

FASE III

Corresponde ao início de execução do desenvolvimento do produto, transferência e absorção de tecnologia de forma efetiva e celebração do contrato de aquisição do produto estratégico entre o Ministério da Saúde e a instituição pública.

FASE IV

Corresponde a fase de finalização do processo de desenvolvimento, transferência e absorção da tecnologia da PDP em condições de produção do produto objeto de PDP no País e portabilidade tecnológica pela instituição pública.

CONCURSO PARA INOVAÇÃO

Concursos para o desenvolvimento tecnológico e inovação, bem como dar vazão a um movimento mundial no qual as premiações públicas de reconhecimento de excelência dão lugar aos concursos que encontram soluções inovadoras aos problemas concretos.

Os Concursos para Inovação (CIs) podem ser definidos como uma competição pública, estruturada como licitação na modalidade concurso, destinada a premiar as mais adequadas invenções e inovações (tecnológicas ou não) segundo critérios específicos e transparentes.

Os CIs são, portanto, instrumentos de políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda, os quais não precisam pré-selecionar candidatos nem dividir risco tecnológico e podem doar todos os diretos patrimoniais da inovação aos vencedores.

Para que uma licitação na modalidade concurso seja considerada um CI é preciso que o objeto esteja diretamente ligado ao trinômio; ciência-tecnologia-inovação. Os CIs estimulam a introdução de soluções não usuais ou não imaginadas previamente. Isso porque, nos CIs, a participação pode ser livre, independentemente de experiência prévia.

MARGEM DE PREFERÊNCIA PARA BENS E SERVIÇOS

De acordo com o Decreto 11.890/2024, poderá ser aplicada uma margem de referência de 10% para garantir a preferência na contratação de produtos manufaturados nacionais, serviços nacionais ou bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis¹⁸.

Foi estabelecida também uma margem de preferência adicional, que pode ser acumulada com a nominal em até 20%, para privilegiar a contratação de produtos e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica interna, quando em competição com produtos estrangeiros. As margens de preferência não se aplicam aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção ou de prestação no país for inferior à quantidade de bens a ser adquirida ou de serviços a serem contratados.

QUADRO RESUMIDO

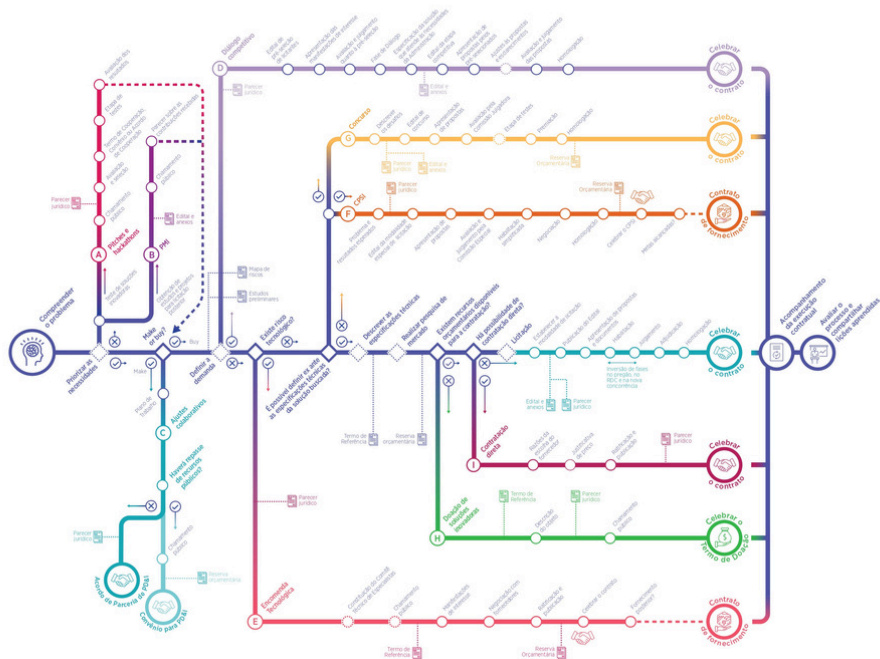
INSTRUMENTO	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO	COMO FUNCIONA
Diálogo Competitivo	art. 32, Lei nº 14.133/2021 Lei nº 14.133/2021, art. 32.	Produto ou serviço em escala comercial.	O diálogo é um procedimento estruturado em fases, permitindo ao Poder Público negociar com fornecedores pré-selecionados para definir os contornos da solução buscada à luz das necessidades da Administração. Aplica-se a problemas complexos que requerem o emprego de inovação, mas com dúvidas quanto qual inovação empregar e/ou qual modelo de negócios mais adequado, necessitando de diálogo com potenciais fornecedores.
Encomenda Tecnológica	art. 20 da Lei nº 10.973/2004 c/c art. 24, XXXI, Lei nº 8.666/1993 ou art. 75, V, Lei nº 14.133/2021	Produto ou serviço personalizado não existe no mercado.	A encomenda tecnológica é uma hipótese de dispensa de licitação que permite ao Poder Público contratar diretamente a realização de atividades de PD&I voltadas à solução de problema técnico específico ou à obtenção de produto, serviço ou processo inovador, quando o objeto envolver risco tecnológico. A encomenda permite o desenvolvimento de novas tecnologias por meio de compras pré-comerciais, que não existem no momento da demanda, e favorece grande flexibilidade de negociação e oportunidades de interação com fornecedores para a definição do objeto contratual. Caso bem sucedida, é permitida a contratação do mesmo fornecedor para o fornecimento em escala do objeto da encomenda (scale up).
Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)	art. 81, Lei nº 14.133/2021	Realização de estudos, projetos, investigações inovadoras.	O PMI é um procedimento auxiliar pelo qual a Administração pode solicitar à iniciativa privada, mediante chamamento público, a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. O PMI pode ser restrito à Participação de startups (art. 81, §4º) e pode ser uma alternativa para identificar soluções inovadoras, concebidas pelo setor privado, para os problemas enfrentados pelo Poder Público.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024

INSTRUMENTO	LEGISLAÇÃO	OBJETIVO	COMO FUNCIONA
Modalidade Especial de Licitação do Marco Legal das Startups	art. 12 a 15, Lei Complementar nº 182/2021	Testes com soluções inovadoras a partir de um CPSI.	Modalidade especial de licitação que pretende selecionar os licitantes - startups ou não - que apresentem a melhor solução para o problema veiculado no edital, dispensada a descrição de especificações técnicas pela Administração. Os vencedores celebram o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), que permite a realização de testes remunerados, em ambiente real. Caso a solução inovadora apresentada pelo proponente se revele bem-sucedida, a Administração pode celebrar um contrato de fornecimento, com vigência e valores limitados, com o proponente que alcançar as metas do CPSI.
Contrato Público de Solução Inovadora	Lei Complementar nº 182/2021, capítulo VI.	Testes de aplicação de produtos ou serviços com possibilidade de aquisição em larga escala.	Necessidade de melhor conhecer os reais impactos de inovações já introduzidas no mercado ou prestes a serem.
Parceria de Desenvolvimento Produtivo	Lei nº 14.133/2021, art. 75, incisos XII e XVI.	Produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) mediante a transferência e a absorção de tecnologias.	Diminuir a vulnerabilidade do SUS, reduzindo a dependência tecnológica ao internalizar o desenvolvimento de produtos estratégicos em saúde.
Concurso para Inovação	Lei nº 14.133/2021, art. 30 e art. 93, parágrafo 2º.	Artefato, software ou serviço em forma de protótipo ou já em escala comercial ou; desenvolvimento tecnológico específico.	Necessidade de mobilizar a sociedade em torno de um problema relevante sem que exista a necessidade imediata de aquisição em larga escala pela Administração.
Margens de Preferência para Adicionais para bens e serviços Nacionais	Lei nº 14.133/2021, art. 26.	Produtos e serviços em escala comercial que sejam fruto de desenvolvimento nacional.	Garantir mercado consumidor para produtos ou serviços desenvolvidos no país.
Compensação Tecnológica em defesa	Portaria MD nº 3.662/2021.	Conhecimentos, informações, métodos, técnicas e metodologias necessários e suficientes para o correto funcionamento de uma dada tecnologia adquirida internacionalmente.	Necessidade de internalizar tecnologias estratégicas incorporadas em produtos, serviços ou sistemas de defesa adquiridos fora do país.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024

Fluxograma de decisão para contratações públicas de inovação no Brasil



Fonte: elaboração própria. Encadeamento exemplificativo das principais etapas em instrumentos jurídicos selecionados de contratação de inovação.

Fonte: Fassio, Radaelli e Díaz¹⁵

CAPÍTULO 4

CONTRATAÇÃO

PARA TECNOLOGIAS

DA INFORMAÇÃO

O inciso IX do art. 2º da IN - SLTI 4/2010 define solução de Tecnologia da Informação como o conjunto de bens e serviços de Tecnologia da Informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação.

Exemplos:

- a) os softwares do sistema;
- b) as bases de dados do sistema;
- c) o sistema implantado no ambiente de produção do órgão;
- d) a tecnologia do sistema transferida para a equipe do órgão, que deve ocorrer ao longo de todo o contrato;
- e) as rotinas de produção do sistema;
- f) as minutas dos normativos que legitimem os atos praticados por intermédio do sistema;
- g) os scripts necessários para prover os atendimentos relativos ao sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários.



Conforme o caput do art. 8º da Lei 8.666/1993 7, as contratações devem ser planejadas no todo, o que é coerente com a concepção de solução de TI exposta⁵.

Entretanto, de acordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 8, como regra, as contratações têm que ser divididas em quantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável. Cada parcela ou parte da solução poderá corresponder ao objeto de uma licitação separada, se for escolhida essa forma de divisão da solução (vide item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução”). Se a solução não for considerada técnica e economicamente divisível, então o objeto da licitação coincidirá com a solução idealizada⁵.

As contratações de TI deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que, por sua vez, deverá estar alinhado com o planejamento estratégico do órgão. Independentemente de como o processo de planejamento da contratação de soluções de TI seja definido, ele deve gerar, pelo menos, os seguintes artefatos, de acordo com Lei 8.666/1993 e o Decreto 9.507/2018^{5,21}:

- a) estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX 22)⁵;
- b) plano de trabalho, no caso da contratação de serviços (Decreto 9.507/2018)²¹;
- c) termo de referência ou projeto básico (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º 24)⁵.

CAPÍTULO 5

RFI E RFP

RFI (Request for Information)

SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO

A RFI é uma ferramenta inicial na gestão de fornecedores que busca obter informações escritas sobre eles, abordando aspectos como experiência, capacidade de entrega e cronograma de produção.

O documento tem um formato padronizado para facilitar comparações entre fornecedores e normalmente é armazenado para consultas futuras. O RFI fornece uma visão geral do fornecedor, facilitando a avaliação preliminar e comparação.



A RFI é um documento redigido por empresas que querem adquirir determinada solução, mas que ainda não entendem direito o funcionamento do produto ou serviço prestes a ser adquirido.

O principal objetivo de uma Solicitação de Informação é afunilar os fornecedores em potencial, apresentando questionamentos para coletar informações mais abrangentes.

RFP (Request for Proposal)

SOLICITAÇÃO DE PROPOSTA

RFP ou Request For Proposal é o modelo mais comum, usado por empresas para demonstrar seu interesse por determinado produto ou serviço, para receber propostas e tomar a melhor decisão.

Solicitação de Proposta é redigida e enviada após a primeira peneira de possíveis fornecedores.

Com base nas informações coletadas pela RFI, a lista de candidatos se reduz ainda mais com a RFP.

Geralmente, a RFP é mais detalhada que a RFI e contém requisitos mais precisos.

A empresa deve expressar quais as suas necessidades e seus objetivos de negócio.

Na RFP, o potencial fornecedor precisa ter uma noção do que a empresa precisa de fato para que ele possa preparar uma solução personalizada, tendo como base os problemas e necessidades reais do seu futuro cliente.

Ou seja, enquanto o RFI é enviado a vários fornecedores, o RFP é distribuído após o leque de fornecedores em potencial ter sido pesquisado e reduzido.

Nesse documento são apresentadas todas as necessidades e os requisitos mínimos que vão ser levados em conta na decisão da contratação de um novo fornecedor.

Ele é emitido e enviado para que empresas pré-selecionadas possam entender a necessidade e oferecer propostas competitivas.

Principalmente no setor de tecnologia da informação, o RFP é cada vez mais utilizado.

A alta demanda por projetos no setor, impulsionada pela aceleração da Transformação Digital das empresas, fez com que achar bons fornecedores de TI se tornasse um problema a ser resolvido por diversas companhias.

Definir os requisitos mínimos, principalmente de áreas como segurança e compliance, deixou de ser protocolar e passou a respaldar empresas contratantes, garantindo assim o sucesso dos projetos.

Ter um banco de dados de RFP pode ajudar bastante a otimizar o tempo necessário para encontrar bons fornecedores.

Informações importantes para uma boa RFP:

- 1 – Deixar claros os objetivos;
- 2 – Explicitar as limitações da compra;
- 3 – Estabelecer um cronograma;
- 4 – Ser específico em relação às exigências;
- 5 – Fazer perguntas abertas.

CONCLUSÃO

As inovações tecnológicas que transformam o cotidiano das pessoas, alterando perspectiva do futuro, vêm assumindo uma velocidade cada vez mais acelerada desde a primeira década do ano 2000, quando os smartphones trouxeram o computador pessoal para a palma da mão, junto com o surgimento de softwares que serviram de base para a computação em nuvem e big data.

É importante perceber que estas transformações não ocorrem apenas a nível individual, atingindo empresas, organizações e governos, que necessitam desenvolver e alterar processos, habilidades e conhecimento frente às mudanças. A expansão dos formatos e opções para compras e contratações, associadas à inovação, em especial na área pública, exigiu uma evolução da base jurídica e regulatória, o que por sua vez repercutiu no surgimento de novas ferramentas e modalidades de aquisição.

Neste e-book procuramos ofereceremos uma perspectiva ampla dos aspectos mais importantes em termos de embasamento jurídico, formatos de aquisição e dispositivos formais disponíveis para as organizações públicas lidarem com a inovação tecnológica em saúde. Ao finalizarmos, é importante percebermos que estas mudanças são provavelmente parte das transformações advindas de uma realidade cada vez mais em constante transformação.

REFERÊNCIAS

1. BAILY, P et al. Compras – Princípios e administração. São Paulo: Atlas, v. 8, 2000.
2. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012. 527 p.
3. BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Diário Oficial da União.
4. BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: mai, 2024.
5. BRASIL,. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
6. BRASIL, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: mai. 2024.
7. BRASIL, Lei no 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: mai. 2024.
8. BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm . Acesso em: mai, 2024.
9. BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 01 de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: mai, 2024.
10. BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm . Acesso em: mai, 2024.

REFERÊNCIAS

11. BRASIL. Decreto nº 9.283, de 07 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acesso em: mai, 2024.
12. BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17. Acesso em: mai, 2024.
13. RAUEN, André Tortato. Compras públicas para inovação no Brasil : novas possibilidades legais /organizador: André Tortato Rauen. – Brasília: IPEA, 2022.
14. RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. Encomendas tecnológicas no Brasil : guia geral de boas práticas /. – Brasília: IPEA, 2019.
15. FASSIO, Rafael Carvalho de; RADAELLI, Vanderléia; DE AZEVEDO, Eduardo; DÍAZ, Karina. Contratações de inovação: guia de alternativas jurídicas e de boas práticas para contratações de inovação no Brasil. BID. 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications?f%5B0%5D=author%3A30869>. Acesso em: jun., 2024.
16. SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
17. BRASIL. Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Lei/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_5_28_setembro_2017.pdf
18. BRASIL. Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 26 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11890.htm.
19. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Jornada de compras públicas de inovação / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2022. 131 p.

REFERÊNCIAS

20. BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. (Redação dada pela Instrução Normativa Nº 2, de 12 de janeiro de 2015). Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN42014Completa.pdf>.

21. BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17

22. BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN42014Completa.pdf>.

GHC INOVA

CRIANDO
O AMANHÃ
HOJE

