



Instituto
de Tecnologia
& Sociedade
do Rio



Trabalho final do IV Grupo de Pesquisa ITS Rio

Desafios na contratação de *startups* pela administração pública

Rafael Ribeiro Neto

Inovação

Introdução

A contratação de *startups* e soluções ligadas à inovação pela administração pública é um tema extremamente relevante hoje. O avanço tecnológico proporcionado pela revolução 4.0, trouxe desafios para o Estado, não só para sua função regulatória, mas também administrativamente e na prestação de serviços. Contratar *startups* e incorporá-las à administração pública e, ainda, possibilitar uma entrega de serviços mais eficientes aos cidadãos, é hoje um desafio para o setor público. A inflexibilidade legislativa e o controle excessivo são algumas das críticas. Apesar disso, há saídas e os gestores públicos estão olhando atentamente tudo isso e analisando as melhores formas não só alterar as legislações vigentes, como também criar maneiras para atingir o que o processo legislativo tradicional não permite.

Nesse contexto, o presente artigo visa apresentar um panorama do processo licitatório, seus desafios e soluções viáveis para contratação de startups pela administração pública.

Revolução industrial 4.0

Em 2011 surgiu na Alemanha a denominação “Indústria 4.0”, a fim de dar vida ao projeto alemão de promover um salto de competitividade nunca visto antes no país por meio do uso de novas tecnologias, como sistemas ciber-físicos (CPS), *big data analytics*, computação em nuvem, internet das coisas (*IoT*) e internet dos serviços (*IoS*), impressão 3D, outras formas de manufatura aditiva, inteligência artificial, digitalização, colheita de energia (*energy harvesting*) e realidade aumentada.

Em paralelo às mudanças ocasionadas pela indústria 4.0, várias outras importantes mudanças em outros ambientes modificaram as economias, como por exemplo, o avanço de novas fontes de energia renovável, veículos autônomos, utilização de robôs e uso de inteligência artificial para eliminar tarefas repetitivas, uso de *blockchain* em estruturas conservadoras (bancos, cartórios, dentre outras) e tantas outras que impactaram diretamente a economia no mundo. O avanço de novas fontes de energia renováveis a maneira com a qual países industrializados se relacionam com países como o Brasil, que é polo mundial na produção de energia renovável. Robôs e inteligência artificial impactaram diretamente nos postos de trabalho e causam transformações na maneira como trabalhamos e a existência das nossas profissões passa a ser questionada se seremos essenciais ou não. A *blockchain* impacta diretamente o sistema financeiro com transações transparentes, reconhecimento de documentos e outras transações, que se tornam instantâneas, remodelam o conceito de moeda e tantas outras aplicações ainda inexploradas. Diante dessas mudanças, é cada vez mais difícil prever quais serão as consequências sobre nossas vidas, na economia, nas empresas, nos mercados, etc.

A revolução industrial 4.0 foi precedida pela 1ª revolução industrial que fazia uso de motores a vapor e equipamentos mecânicos nas fábricas do século XVIII. Já na 2ª revolução industrial, uso de linhas de produção e ampla aplicação da eletricidade na manufatura na segunda metade do século XIX. Na 3ª revolução industrial, era aplicada à eletrônica, tecnologia da informação e automação dos processos de produção nas últimas três décadas do século XX. Todas elas têm algo em comum: a chegada de novas tecnologias, que, quando empregadas de forma ampla na indústria, transformaram de forma muito rápida a produção e prestação de serviços.

Porém, há diferenças extremamente importantes entre a revolução industrial 4.0 e as outras que a antecederam: antes o impacto causado, a direção de desenvolvimento tecnológico, econômico, público e, ainda, a velocidade de implementação de tecnologia com que ela acontece. O impacto da revolução 4.0 é de transformações ainda maior do que as outras revoluções, a direção de desenvolvimento nas diversas áreas demonstra um potencial de aplicação dessas tecnologias nas mais diversas áreas, fato que nas outras revoluções os impactos eram muito mais relacionados ao terceiro setor e na revolução 4.0, o impacto é a multidisciplinaridade, a escala de aplicações tecnológicas e a metrificação, extração e utilização de dados de qualquer pessoa, atividade, máquina, etc., tendo aplicação, por exemplo, na administração pública com a utilização de *big data* e análise de dados para mapeamento, controle, diagnóstico e monitoramento de localização de *smartphones*, visando o combate de uma eventual pandemia, possibilitando que a administração pública tome decisões com base nesses dados para mitigar ou controlar a pandemia em determinada localidade.

Em um mundo extremamente conectado, readequado a utilização de dados e com uma nova concepção de manufatura e prestação de serviços, a indústria 4.0 possibilitou a criação de pequenas fábricas modulares, flexíveis e ultraconectadas possibilitando reduzir drasticamente o custo de produção e aumentando a escala, além de possibilitar inovações nunca antes vistas, fazendo com que a previsibilidade que havia há 50 anos atrás, não seja mais possível.

Startups, as empresas do século XXI

Com um crescimento exponencial nos últimos anos e a sua popularização no fim do século passado, o mundo corporativo foi tomado pelas empresas deste século, as chamadas *startups*.

O *Oxford English Dictionary* aponta que o primeiro uso da palavra “*startup*” para definir empresas inovadoras foi feito em um artigo publicado pela Forbes em 1976: “*The unfashionable business of investing in startups in the electronic data processing field*”.

Com base na atuação de pessoas do segmento das *startups*, Alex Payne¹, ex-engenheiro do Twitter e fundador da Simple (uma *fintech*²), ele conceitua como *tech companies* aquelas cuja atuação envolve vender um produto ou fornecer algum serviço relacionado à tecnologia. Assim, se o cliente consome a própria tecnologia da empresa, pode-se dizer que esta é uma *tech company*.

Outro conceito muito bem aceito é o do Eric Ries³ (2011):

“É uma instituição humana designada a entregar um novo produto ou serviço sob condições de extrema incerteza, algo que se pode reproduzir repetidamente em grande quantidade com grande ganho de produtividade, também conhecido como produção em massa.”

Segundo dados⁴ da Associação Brasileira de Startups – Abstartups, já são mais de 12 mil *startups* de diversos setores mapeadas no Brasil e com grande potencial crescimento.

Como o Brasil define startups?

A lei complementar n^o 123⁵ em seu art. 65-A diz que:

Art. 65-A. É criado o Inova Simples, regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como startups ou empresas de inovação tratamento diferenciado com vistas a estimular sua criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda.

§ 1^o - Para os fins desta Lei Complementar, considera-se startup a empresa de caráter inovador que visa a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, caracterizam startups de natureza incremental, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, caracterizam startups de natureza disruptiva.

E

§ 2^o - As startups caracterizam-se por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que requerem experimentos e validações constantes, inclusive mediante comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita.

Mesmo com a lei complementar, o Brasil ainda não possui um conceito formal de startups. Sabendo desse *gap* e buscando conceituar e possibilitar o desenvolvimento das startups, desburocratizar e propiciar um ambiente mais seguro e favorável aos negócios, há um projeto de lei – PLP nº 146⁶ de 2019, chamado de “Marco Legal das Startups” em trâmite no Congresso Nacional que conceitua startup como:

“A pessoa jurídica constituída em quaisquer das formas legalmente previstas, cujo objeto social principal seja o desenvolvimento de produtos ou serviços inovadores de base tecnológica com potencial de rápido crescimento de forma repetível e escalável.”

Como outros países definem startups?

Em alguns países já existe o conceito legal de *startup*, é importante entender que cada país busca classificar o termo de maneira diferente, mas sempre com o objetivo de desenvolvimento das *startups* e de seus ecossistemas. A lei italiana⁷ tem como requisitos que a *startup* tenha no máximo cinco anos de vida, seja sediada na Itália, não distribua lucro, fature anualmente no máximo cinco milhões de euros, comercialize produtos ou serviços com alto valor tecnológico e outros aspectos básicos.

Na Letônia⁸, para ser caracterizada como uma *startup* a empresa deve ter no máximo cinco anos de vida, o faturamento nos dois primeiros anos de vida não pode ser maior que duzentos mil euros, 50% dos gastos da *startups* devem ser gastos com pesquisa e desenvolvimento, e pelo menos 70% dos colaboradores devem possuir mestrado ou doutorado, além de outros requisitos para preencherem o status de *startup*.

A legislação francesa⁹ requer que a *startup* seja constituída em até oito anos, tenha a qualificação de microempresa ou empresa de pequeno porte conforme as leis francesas, tenha em sua composição societária pelo menos 50% das suas ações ou quotas com empreendedores ou fundos de *venture capital*¹⁰ e outros requisitos.

Importante notar que o conceito de *startup* para fins legislativos varia de acordo com a política adotada pela administração pública de cada país e sua finalidade. Geralmente *startups* possuem apelo de desenvolvimento tecnológico e diversos países passaram a criar conceitos e políticas públicas para estimular o desenvolvimento delas, de tecnologia, pesquisas e claro de negócios.

Govtechs, as startups que levam inovação para a administração pública

Com a crescente onda das *startups* e a possibilidade de atuação delas em diversos setores, o termo *startups* foi direcionado para outros setores como o financeiro, em que temos as chamadas *fintechs* que são *startups* que oferecem soluções para o mercado financeiro. A administração pública também é alvo das *startups* chamadas de *govtechs*, que nada mais são do que *startups* que oferecem produtos e serviços com tecnologia e inovação para o setor público e para uso interno de seus colaboradores e na prestação de serviços externos, direcionados a seus clientes, no caso, os cidadãos.

Segundo o BrazilLab¹¹, hub de inovação que acelera ideias e conecta empreendedores com o poder público, pode se destacar três pontos em comuns as tradicionais *startups* e as *govtechs*:

- i- O uso de ferramentas digitais;
- ii- Análise de dados e utilização de novas tecnologias, e;
- iii- Pessoas que transitaram entre esfera pública e privada que podem oferecer com um olhar diferente, serviços melhores do que o prestado atualmente à população.

As *govtechs* não definem os cidadãos como seu público-alvo, mas sim a administração pública, que por meio de políticas públicas e em conjunto *govtechs* conseguem desenvolver, testar, implementar seu produto ou serviço de acordo com o seu objetivo e, então, atingir o maior número possível de cidadãos.

Um dos principais benefícios que as *govtechs* oferecem à administração pública é o aumento de eficiência do Estado e, conseqüentemente, impacto positivo para a sociedade como um todo. Metodologias ágeis para reorganização de processos internos conseguem trazer agilidade, eficiência, qualidade de serviços internos, clareza das atividades e outros benefícios para os colaboradores da administração pública.

O uso de *big data*, inteligência artificial, *machine learning* oferecem escala, diminuição dos gastos, economia com pessoal, assertividade na tomada de decisões. Por exemplo, já há *govtechs* que utilizam dados públicos disponíveis em portais de transparência para padronização e cruzamento de dados, gerando relatórios para tomada de decisões mais assertivas e controle fiscal das contas públicas. As ouvidorias do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça já utilizam inteligência artificial para funções que antes eram realizadas apenas por pessoas e agora serão pelas máquinas.

No Reino Unido, um estudo realizado pela PWC¹², demonstrou um crescimento em investimentos nas *govtechs* de 198% em 2017. A ideia de uma *govtech* é incorporar tecnologias e inovação no setor público, possibilitando melhorias, modernizações, eficiências, diminuição de gastos, transparência e, principalmente, qualidade de serviços públicos prestados.

Alguns países traçaram planos para se transformar por meio de tecnologias, fomento ao empreendedorismo e desenvolvimento de *startups*, *govtechs* e todos os outros nichos de atuação. A Estônia, por exemplo, tem o inovador projeto governamental de digitalização da sua sociedade chamado “e-Estônia”, esse projeto possibilita economizar 2% do seu Produto Interno Bruto – PIB, traz comodidade e facilidade para sua sociedade e, ainda, facilita o acesso a serviços públicos¹³.

O Uruguai, por meio de sua agência governamental *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento* – AGESIC, produziu diversas iniciativas voltadas para inovação e digitalização, buscando desburocratizar o país e, ainda, aumentar a conectividade. Um exemplo de iniciativa é o plano de ação de governo aberto¹⁴, distribuído em 11 eixos temáticos que combinados firmam um total de 39 compromissos para inovar e desenvolver o Uruguai.

No Brasil, mais precisamente no estado do Amapá, a administração pública estadual, criou o Programa de Inovação com Tecnologia da Informação (PITI)¹⁵, que surgiu da vontade de conectar o movimento de criação de *startups* com os desafios enfrentados pelo setor público. O programa se tornou parte da estratégia da administração pública para fortalecer o empreendedorismo no Amapá ao fomentar a criação de *startups* digitais. O estado já investiu mais de R\$ 250 mil reais no desenvolvimento de projetos e a tendência é que esse número cresça. Diferente de outros estados em que o número de *startups* são maiores, como Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais, a administração pública criou um programa para fomentar a criação de *startups* e fortalecer isso no estado do Amapá. De 2017 para cá, 10 *startups* foram impactadas pelo programa, desenvolvendo protótipos para as soluções dos desafios enfrentados pela administração pública, sendo que das 10 *startups*, 4 estão operando seu modelo de negócios.

Licitações

A administração pública exerce uma pluralidade de atividades complexas, visando o interesse público. Para que isso aconteça, ela precisa valer-se de serviços, bens, produtos fornecidos por terceiros, motivo este em que a administração pública é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, etc. com empresas, *startups* e outras pessoas jurídicas.

O processo de contratação de terceiros para realização dessas atividades é chamado de licitação. A licitação é um procedimento administrativo, por meio do qual a administração pública e aqueles vinculados a ela, selecionam a melhor proposta dentre as oferecidas, por meio de parâmetros pré-estabelecidos e firmam contrato com a empresa interessada que preenche esses parâmetros. O processo licitatório e os contratos administrativos da licitação são regulados pela lei nº 8.666 de 1993, a chamada lei de licitações.

Esses parâmetros são descritos em editais¹⁶ e são os protagonistas dos processos licitatórios, sendo necessário constante o aprimoramento para que as licitações sejam efetivamente capazes de satisfazer o escopo, que motivou a realização do processo licitatório. A lei das licitações sempre exigiu a especificação do produto, bem ou serviço pretendido pela administração pública, determinando, ainda, que ela deveria ser certa e discriminada. Essa é a lógica prevista na Lei 8.666/93, notadamente na definição de projeto básico prevista no inciso IX do art. 6^o¹⁷.

Os principais objetivos do processo licitatório são satisfazer a uma necessidade da administração pública e da sociedade em geral.

As licitações possuem modalidades em que serão determinadas segundo o objeto licitado (se é um bem ou serviço específico e o valor da compra). As licitações possuem também tipos, que serão definidos de acordo com a escolha da melhor proposta.

A concorrência é uma modalidade de licitação aberta a qualquer interessado, desde que comprove que sua empresa atenda aos requisitos mínimos previsto no edital para execução do objeto.

A tomada de preço é outra modalidade de licitação aberta a interessados cadastrados ou que já atendam às condições exigidas no cadastramento dentro do prazo antes do recebimento das propostas.

O convite é uma modalidade em que a administração pública convida empresas do segmento do objeto licitado para participar do processo de licitação.

O pregão é a opção mais utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, podendo ser realizado de forma presencial ou digital.

Os tipos de licitação são divididos em 3: o primeiro trata do menor preço, em que ganha a proposta que for mais vantajosa para a administração pública em relação a valores (quem preencher os requisitos e apresentar o menor valor será o vencedor). O segundo tipo é o de melhor técnica, no qual a administração pública leva em conta a proposta que for mais vantajosa em termos técnicos e, por fim, por preço e técnica, quando é apresentado pela empresa sua proposta e documentação em 3 envelopes (um para habilitação, um para a proposta técnica e por último, um com preço), que são avaliados seguindo essa ordem.

Desafios na contratação pública de *startups*

A contratação de *startups* pela administração pública é algo que vai ao encontro aos desafios do século XXI, enquanto administração pública e de como exercer a sua função administrativa, regulatória e executiva, promover a entrega para a sociedade de forma mais eficiente, com maior assertividade e acessibilidade de informações. O avanço tecnológico dos últimos anos possibilita que isso seja feito, mas requer uma nova forma de se fazer negócios entre *startups* e administração pública para

superar os desafios comuns ao processo de contratação pública.

As *startups* também passam pelo processo licitatório e os principais desafios são: o processo é caro, burocrático, lento e muito arriscado devido à insegurança jurídica dos órgãos de controle¹⁸ sobre o processo de licitação.

Outro desafio frequentemente citado pelos empreendedores é a exigência de garantia contratual, o que é discricionário do gestor, segundo a lei e que é muito comum nos editais de licitação. Em se tratando de *startups*, esse costume pode limitar a competitividade e não possibilitar que a administração pública conquiste a melhor solução para seu problema, uma vez que, *startups* no geral não possuem equilíbrio financeiro para dispor de um crédito como garantia.

As especificações técnicas previstas nos editais são as partes mais importantes de um processo licitatório, sendo essencial o aprimoramento dessas, uma vez que é necessário satisfazer a necessidade motivada na realização do processo. É exigência legal a especificação da solução pretendida pela administração pública.

Em se tratando da área de inovação e tecnológica, a exaustão e objetividade de qualquer projeto relacionado a contratação de soluções para a administração pública, esse processo é muito sensível e, geralmente, leva a administração pública a dois caminhos: um grande investimento de recursos financeiros público com pesquisas, consultorias, servidores e outros para realização de um mapeamento e especificações de soluções de TI ou ineficiência administrativa para mapear e especificar o que o mercado pode oferecer.

Isso acontece devido à complexidade e ao dinamismo das *startups* e suas soluções não são tangíveis pelo processo licitatório e as ferramentas previstas no ordenamento jurídico não são suficientes para lidar com essas situações tão comuns às *startups*, necessitando que a administração pública atualize seus processos e ordenamento jurídico para se relacionar melhor com as *startups*, a tecnologia e a inovação.

É evidente que a lei das licitações não foi feita para integrar as *startups*, novas tecnologias e inovação com a administração pública, ela foi feita para aquisição de bens, realização de serviços, principalmente, voltados para obras públicas. Mesmo assim, a licitação passou por várias mudanças ao longo do tempo para possibilitar a inovação e o desenvolvimento tecnológico junto à administração pública.

Esse argumento é um consenso entre os administradores públicos e os atores do mercado de inovação, que tem alguma relação com a administração pública e os que desejam ter. Outro ponto relevante é a inflexibilidade a ferramentas, atuações entre todos os interessados e a adoção da tentativa e erro, algo muito comum entre as *startups* é que, ao desenvolverem uma solução, a *startup* realiza uma medição da aceitabilidade dos seus usuários frente ao que foi desenvolvido, colhido o *feedback*, acontece os ajustes de acordo com o *feedback* dos usuários para tornar a solução melhor, algo incomum com os atores da administração pública.

Dispensa de licitação e contratação de *startups* por empresas estatais

Geralmente os contratos com a administração pública devem passar pelo processo licitatório, mas há duas possibilidades em que isso não, necessariamente, tem que acontecer: a dispensa de licitação ou a sua inexigibilidade.

A dispensa da licitação está prevista no art. 24 da lei 8.666 de 1993¹⁹ e acontece em situações em que, mesmo havendo a possibilidade de competição entre empresas particulares, o processo de licitação não é utilizado para a contratação pela administração pública, podendo essa, contratar diretamente.

A lei nº 10.973 de 2004 prevê a possibilidade de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambientes produtivos, criando uma hipótese de dispensa de processo licitatório.

O decreto nº 9.283 de 2018²⁰ implementa uma série de mudanças legislativas com o objetivo de facilitar o desenvolvimento de projetos de inovação tecnológica e que sejam de interesse público e beneficie a cadeia produtiva nacional. Consta nele, a possibilidade de dispensa de processo licitatório de serviços e obras de engenharia que são essenciais para o desenvolvimento de projetos de inovação tecnológica e aumenta as possibilidades de contratação direta pela administração pública de inovações tecnológicas com objetividade e eficiência:

Art. 31. O fornecimento, em escala ou não, do produto, do serviço ou do processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas na forma estabelecida neste Decreto poderá ser contratada com dispensa de licitação, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda.

A lei 13.303 de 2016 (Estatuto das Empresas Estatais)²¹ prevê a dispensa de licitação em casos em que empresas estatais estejam executando atividades previstas no seu objeto social ou que possa materializar oportunidades de negócio, assim dispõe a lei:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.
(...)

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I – Comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II – Nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

Portanto, as contratações realizadas com base no parágrafo deste artigo são dispensadas do processo licitatório e essa contratação direta possui uma relação jurídica de direito privado, uma vez que, não estão inseridas no regime jurídico de contratação via licitação, mas sim no que regula as relações de mercado no qual uma estatal está inserida.

Diante disso, uma estatal poderá em seu edital definir o seu problema segundo critérios em que se avalie soluções inovadoras que de fato resolvam aquele problema, o que não acontece no processo licitatório tradicional. A estatal ainda poderá destacar as especificações necessárias e os resultados esperados, possibilitando no processo seletivo com esses e outros critérios definidos anteriormente, tornar a contratação de soluções inovadoras para seus problemas mais assertiva e eficiente.

Um exemplo dado por Pedro Ivo Peixoto²²:

(...) uma estatal do setor bancário pretende valer-se de solução digital para maximizar a oferta de crédito a potenciais clientes por meio de fintechs que se remunerem por comissões nas operações que realizar. Enquadrada possivelmente nos dois incisos do § 3º do art. 28 da Lei 13.303/2016, a estatal poderia lançar edital de chamada pública para selecionar a solução que se mostrar mais eficiente segundo os critérios expostos, e firmar com um ou mais concorrentes contratos privados.

O processo a ser realizado nos moldes do art. 28 da lei 13.303 de 2016 são feitos de forma livre pela empresa estatal, mas deve respeitar os princípios que regulam a administração pública, além de adotarem critérios e regulamentos bem estabelecidos.

Parcerias público privadas - PPPs

A parceria público privada ou PPP são acordos entre os setores público e privado para a realização conjunta de determinado serviço ou obra de interesse da população.

As parcerias público privadas (PPPs) são regulamentadas pela lei nº 11.079 de 2004 e subsidiariamente pela lei 8.987 de 1995 (lei geral das concessões), também pela lei 9.074 de 1995 e os contratos administrativos que não são classificados como contratos de concessão (por exemplo, concessão de estrada rodoviária) estão sujeitos à lei 8.666 de 1993.

O setor de *govtechs* cresce na Europa oferecendo soluções inteligentes para infraestrutura social nos segmentos de iluminação pública, gestão de resíduos sólidos, mobilidade urbana, saúde e segurança, entre outros. E um importante mecanismo de crescimento é a PPP.

Amsterdã possui um programa de desenvolvimento de inovação urbana baseado em um concurso público de inovação com vários desafios que a cidade possui e que está sendo replicado em várias outras cidades. Se valendo de parcerias público-privadas, Amsterdã vai combatendo os seus problemas urbanos por meio do programa “*Amsterdã’s Startup-in-Residence Programme (SiR)*” com inovação e envolvimento de todos os atores locais, desde a administração pública municipal até os ecossistemas empresariais locais.²³

Os contratos públicos de Amsterdã com o programa são baseados no orçamento público e nas demandas do governo que visam criar e difundir estrategicamente inovações buscadas pela sociedade dos problemas que elas e o governo apontam. Além disso, o programa se vale das parcerias público-privadas que beneficiam e promovem o desenvolvimento econômico impulsionado pela inovação.

O Bay Area Council Economic Institute em um dos seus reports cita que há uma lacuna de investimentos em infraestruturas e uma falta de capacidade dos órgãos públicos em desenvolver e gerenciar compras complexas. Por meio do projeto chamado P3²⁴, o governo incentiva o setor privado a entrar em projetos, principalmente voltados para área de infraestrutura, que é um aspecto fundamental na utilização de métodos inovadores na entrega de projetos.

No Brasil, há o Iguá Lab²⁵, que atua no gerenciamento e na operação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por intermédio de concessões e de parcerias público-privadas. Há também, o programa Energy Future²⁶ da ANEEL²⁷ e todo o setor de energia elétrica que busca, assim com o Iguá Lab, projetos e soluções inovadoras voltados para o mercado de energia no Brasil.

É importante destacar que um dos principais pontos relacionados à PPP’s no mundo inteiro é a possibilidade de desenvolvimento local, da economia do país, além do desenvolvimento tecnológico e da administração pública que cria estratégias

para que todo o ambiente de inovação se desenvolva, seja como em Amsterdam ou na Califórnia. As PPP's têm papel fundamental para desenvolvimento de políticas de inovação no mundo inteiro.

Marco legal das startups

O Marco Legal das Startups²⁸ é um projeto de lei (PLP nº 146/2019) que visa regulamentar as *startups* enquanto negócios no Brasil, visando uma simplificação de processos e desburocratização para que o ecossistema empreendedor brasileiro se desenvolva.

A importância do marco legal não é só definir o conceito de *startups*, mas também permitir que o ecossistema brasileiro se desenvolva, tenha processos formais bem definidos, permita o acesso ao crédito e, principalmente, dê segurança jurídica para os empreendedores e seus negócios.

Um dos pontos mais relevantes e de grandes discussões do marco legal das *startups* está relacionado a contratação destas pela administração pública e como encontrar uma forma para que isso aconteça, dada suas características.

Alguns pontos a serem observados na criação do marco legal está relacionado a contratação pública de *startups*. É importante entender que elas não são semelhantes a empresas tradicionais. É necessária mudança de cultura e de pensamento para criar soluções para que as *startups* possam de fato ser incluídas na administração pública.

Nos trabalhos de criação do marco legal, e mais especificamente o grupo responsável²⁹ pelo tema da contratação de *startups* pela administração pública, foi destacado pelos redatores que uma mudança legislativa não é suficiente, é necessário uma mudança de cultura para atualizar o processo de compras públicas, visando contratar *startups* e essas se tornarem fornecedoras do poder público como também levar inovação aos órgãos públicos.

Apesar da nossa legislação ter avançado muito e já haver mecanismos para contratação de *startups* e inovação pela administração pública, o alto nível de burocracia e a alta interferência jurídica dos nossos órgãos de controle são grandes desafios a serem superados, o marco legal é importante para possibilitar a mudança cultural, principalmente, nos níveis estaduais e municipais.

É importante que por um lado, a administração pública faça testes, lance processos e programas pilotos em todas as esferas que ela visa contratar serviços, produtos e soluções inovadores que foram ou estão em desenvolvimento por *startups*. E por outro lado, é essencial que as empresas que aceitem correr os riscos do insucesso desses testes e os programas possam de fato ser contratados de forma direta, caso sejam bem-sucedidas, alinhando seus objetivos com a administração pública.

Um processo licitatório simplificado beneficiaria bastante a validação e os testes das soluções das *startups*, e ainda evitaria problemas, como a definição da modalidade e do tipo da licitação a ser seguida e a redação dos termos de referência que são vistos como genéricas demais ou são comparadas com soluções já testadas, não direcionando muito bem no momento de contratação.

Baseado em experiências prévias, que trouxeram resultados positivos e que necessitavam aprimoramento como o PitchGov SP³⁰ e o Pitch Sabesp³¹, uma das soluções encontradas é a utilização de “*termo de colaboração para teste de inovação (TCTI)*”³², que possibilita que a administração pública faça testes e, posteriormente, realize a contratação das startups, usando o seu poder de compra para o desenvolvimento das startups.

A criação do TCTI tem o objetivo de que *startups* e empresas de base tecnológica possam estabelecer relações de cooperação e colaboração com entidades e, principalmente, para com a administração pública, isso somente foi possível com uma série de mecanismos advindos da lei nº 13.019 de 2014. Administrações, nas esferas estadual e municipal, costumeiramente adotam um termo de colaboração envolvendo entidades, prefeitura/estado e as *startups* ou ainda uma eventual edição de lei, seja ela municipal ou estadual tratando de inovação e possibilidade de testes.

O estado do Espírito Santo é um exemplo claro da criação desse tipo de mecanismo, o seu projeto de lei complementar nº 48 de 2019³³ foi aprovado e institui procedimentos e fomento entre a administração pública estadual e as *startups*.

É importante destacar que a lei nacional de inovação (nº 10.973 de 2014) já prevê a autorização para que a União, estados, Distrito Federal e os municípios possam realizar compras para fomento e desenvolvimento de *startups* e inovação.

O artigo 19, § 2º-A, inciso VII, elenca a possibilidade do poder de compra do Estado como um mecanismo de fomento à inovação pela administração pública. Ele também é corroborado no § 6º, incisos IX e XII, que dispõe da extensão desses mecanismos previstos em lei para “*indução de inovação por meio de compras públicas*” e “*implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas e em empresas de pequeno porte*”³⁴ o que na grande maioria dos casos, abrange as *startups*.

Além dessas previsões, o artigo 20-A, também da lei nacional de inovação, diz o seu § 3º que “*Outras hipóteses de contratação de prestação de serviços ou fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos poderão ser previstas em regulamento*”.

É notório que o legislador ao redigir a lei da inovação possibilitou liberdade maior para que se criasse e desenvolvesse soluções inovadoras na contratação de bens, produtos ou serviços pela administração pública.

Dito isso, dentro da possibilidade de se validar rapidamente da contratação ou não de qualquer *startup*, a contratação realizada seguindo os moldes do TCTI pode ser considerada uma abordagem mais lógica para desenvolvimento das *startups*, incorporação delas à administração pública, mais transparência, além de aproximar a administração pública de uma administração e governo aberto, possibilitando que essa possa realizar desafios para a sociedade ou *startups* possam apresentar soluções para a administração pública, seguindo o que é feito em Amsterdam.

A minuta do TCTI prevê a necessidade de definição prévia de objetivos que se pretendem atingir com o teste, estabelece métricas para avaliação e, ainda, o prazo máximo de 1 ano para conclusão dos testes. É necessário também, uma comissão para avaliar com pelo menos 3 pessoas, uma de fora da administração e que tenha conhecimento técnico para avaliar o teste. O apoio financeiro às *startups* também é levado em conta, mas com o objetivo de dar suporte financeiro para expansão dos testes de acordo com os resultados, portanto, pode ocorrer em situações específicas e com valores limitados. Há também, a previsão de que obtido sucesso no teste ou fim do período, a contratação é garantida. Caso os testes não sejam positivos ou surjam novas empresas com soluções semelhantes ao objeto inicial do TCTI, deve-se realizar nova licitação.

O TCTI não tem o objetivo de ser a única forma de contratação de *startups*, até porque o seu procedimento não é obrigatório e há situações em que *startups* já possuem seu produto ou serviço validado e não necessitam da fase de testes. Somente o caso concreto é que poderá determinar a melhor forma de contratação das *startups*.

Considerações Finais

Em vez de se focar na solução, foque no problema e no seu usuário para então encontrar soluções. Esse é um conselho muito dado por empreendedores a pessoas que desejam empreender. Seguir esse conselho é essencial para a administração pública realizar e implementar soluções trazidas pelas *startups*, além de superar gargalos impostos por ela mesma ou por questões legislativas.

A legislação atual e as que virão (vide marco legal das *startups*), já possui mecanismos que permitem a contratação de *startups* pela administração pública. O que é necessário é que a administração pública saiba usar os mecanismos, que as barreiras sejam diminuídas, foque em sua experiência e claro entenda e aprenda com as características dos ecossistemas de *startups* e inovação, e com cases nacionais e internacionais, internalizando tudo que possa beneficiar seus colaboradores e também os cidadãos.

Outro detalhe relevante é que ao não se conectar com os ecossistemas de inovação, a administração pública fica obsoleta, perde a oportunidade de construir políticas públicas para se tornar mais competitiva e relevante (vide Estônia) e caminhar para não só um governo digital, mas também para uma administração pública altamente eficiente, escalável e, claro, transparente.

Notas

1. PAYNE, Alex. What Is and Is Not A Technology Company. Disponível em: <<https://goo.gl/gbmrNd>> Acesso em 28 jan. 2020.
2. *Fintechs*: são startups que desenvolvem produtos e serviços voltados para o mercado financeiro, por exemplo, o Nubank é uma *fintech*.
3. RIES, Eric. Startup Enxuta. São Paulo: Ed. Leya, 2012.
4. Estudo do número de startups mapeadas pelo Brasil. Abstartups, 2020. Disponível em: <<https://startupbase.com.br/home>>. Acesso em 28 jan. 2020.
5. Lei complementar nº 123 de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em 28 jan. 2020.
6. Proposta do Marco Legal das Startups. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1757419>. Acesso em 28 de jan. 2020.
7. Conceito de startup segundo legislação italiana. Rio jrc. Disponível em: <<https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/law-17-december-2012-n221-innovative-start-ups>> Acesso em 28 de jan. 2020.
8. Conceito de startup segundo legislação da Letônia. Labsoflatvia. Disponível em: <www.labsoflatvia.com/news/latvian-startup-law-finally-translated-into-english>. Acesso em 28 jan. 2020.
9. Conceito de startup segundo legislação da França. Impots. disponível em: <www.impots.gouv.fr/portail/international-professionnel/tax-incentives#ISU>. Acesso em 28 jan. 2020.
10. *Venture capital*: conhecido como capital de risco, é uma atividade exercida pelos investidores, através de um fundo de investimento ou veículos próprios de investimento, injetam capital nas empresas em troca de participação societária
11. Conceito de govtech. BrazilLab. Disponível em: <[Link](#)> Acesso em 29 jan. 2020.
12. Estudo da PWC sobre transformações públicas no setor público e potencial de investimento. PWC. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gx/en/psrc/united-kingdom/assets/govtech-report.pdf>> Acesso em 29 jan. 2020.
13. HELLER, Nathan. Estonia, the digital republic. The New Yorker. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/18/estonia-the-digital-republic>>. Acesso em 03 fev. 2020.
14. Plano de governo aberto do Uruguai. Disponível em: <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/nuevo-informe-seguimiento-del-4deg-plan-accion-nacional-gobierno-abierto>>. Acesso em 03 fev. 2020.
15. Pesquisa feita pelo BrazilLab sobre o PITI. BrazilLab. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/53545/1575321270LO_Casesdeinovacao_Amapa_rev_2_2.pdf>. Acesso em 03 fev. 2020.
16. Edital: é um ato escrito em que são apresentadas determinações, características, avisos, citações e demais comunicados de ordem oficial.
17. Art. 6o Para os fins desta Lei, considera-se: (...)
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)
18. Órgãos de controle: realizam a fiscalização de toda a licitação.

19. Art. 24. É dispensável a licitação:

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos [arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), observados os princípios gerais de contratação dela constantes.

20. Decreto nº 9.283 de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm>. Acesso em 07 fev. 2020.

21. Lei 13.303 de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em 07 fev. 2020.

22. PEIXOTO, Pedro Ivo. Contratação de Soluções Inovadoras pela administração pública: desafios e caminhos. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18641/1/PRArt214894_Contratacao%20de%20solucoes%20inovadoras%20administracao%20publica_P.pdf>. Acesso em 07 fev. 2020.

23. WINDEN, Willem Van. Intermediation in public procurement of innovation: How Amsterdam's startup-in-residence programme connects startups to urban challenges. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.04.013>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

24. Public-private partnerships in california - how governments can innovate, attract investment and improve infrastructure performance. Disponível em: <<http://www.bayareaconomy.org/files/pdf/P3inCaliforniaWeb.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

25. guá Lab. Disponível em: <<https://igualab.com.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

26. Energy Future. Disponível em: <<https://www.energyfuture.com.br/>>. Acesso em 10 fev. 2020.

27. Agência Nacional de Energia Elétrica.

28. Proposta do Marco Legal das Startups. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1757419>. Acesso em 28 de jan. 2020.

29. Como é possível estimular a contratação de inovação e de startups pelo poder público. Disponível em: <<https://www.jota.info/>

[coberturas-especiais/inoa-e-acao/como-e-possivel-estimular-a-contratacao-de-inovacao-e-de-startups-pelo-poder-publico-18062019](https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/como-e-possivel-estimular-a-contratacao-de-inovacao-e-de-startups-pelo-poder-publico-18062019)> Acesso em: 28 jan. 2020.

30. O que é o PitGov SP. Disponível em: <<http://www.pitchgov.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 fev. 2020.

31. O que é o Pitch Sabesp. Disponível em: <<http://www.sabesp.com.br/pitchsabesp/>>. Acesso em 13 fev. 2020.

32. Como é possível estimular a contratação de inovação e de startups pelo poder público. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/como-e-possivel-estimular-a-contratacao-de-inovacao-e-de-startups-pelo-poder-publico-18062019>> Acesso em: 28 jan. 2020.

33. PLC nº 48 de 2019. Disponível em: <<https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/PL%20startups.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2019.

34. Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional. § 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros: (...)

VIII – uso do poder de compra do Estado; (...)

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

(...)

IX – indução de inovação por meio de compras públicas; (Incluído pela lei nº 13.243 de 2016)

(...)

XII – implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas e em empresas de pequeno porte. (Incluído pela lei nº 13.243 de 2016).



Acesse nossas redes



itsrio.org