

A CONTRATAÇÃO DE STARTUPS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE MELHORIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE HIRING OF STARTUPS BY THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE POSSIBILITY OF IMPROVEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

CARLA NOURA TEIXEIRA

Doutora e Mestre pela PUC-SP. Diretora de Ensino, Pesquisa e Extensão da Faculdade Integrada da Amazônia - FINAMA. Líder do Grupo Permanente de Estudos e Pesquisa “Direito Internacional para o Século XXI”. Currículo lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/9711535801014847> E-mail: carlanoura@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0969-0987>

CARLA NINON ARAUJO RODRIGUES

Graduada do curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário da Amazônia - UNIFAMAZ de Belém do Pará. E-mail: carlaninon13@gmail.com

JULIANA DE CASTRO BRASIL PINHEIRO

Graduada do curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário da Amazônia - UNIFAMAZ, de Belém do Pará. E-mail: julianascastro22@gmail.com

RESUMO: Este artigo busca analisar de que forma a contratação de Startups possibilita a melhoria na implementação de políticas públicas. Dessa forma, preliminarmente há a apresentação do ecossistema das Startups, abrangendo seu conceito e origem, para posteriormente buscar na legislação, os tipos possíveis de contratação destas pelo Estado, analisada diante da nova Lei de Licitação nº 14.133/21, bem como a Lei nº182/21 - Marco Legal das Startups. Nesse ínterim, discutiu-se acerca da interseção entre startups e políticas públicas, o qual encontrou na gestão pública o foco de atuação desse modelo de negócio. Por fim, os resultados apresentados demonstram melhorias no processo de implementação de políticas públicas, visto que por meio da inovação tecnológica, objeto da Startup, esta pode ser



aplicada no âmbito da gestão pública, como boa-prática de governança. No entanto, é necessário que os gestores públicos criem uma mentalidade inovadora, a fim de que a contratação de startups para solucionar os problemas da gestão que impedem a eficiência na implementação de políticas públicas, seja de fato utilizada pela Administração Pública. Por fim, para este estudo, foi utilizado o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental e estudo de caso.

Palavras-chaves: Administração Pública; Startup; inovação tecnológica; eficiência; governança; políticas públicas.

ABSTRACT: *This article seeks to analyze how hiring Startups makes it possible to improve the implementation of public policies. Thus, preliminarily there is the presentation of the Startups ecosystem, covering its concept and origin, to later search in the legislation, the possible types of contracting of these by the State, analyzed in light of the new Bidding Law No. 14,133/21, as well as the Law n°182/21 - Legal Framework for Startups. In the meantime, there was a discussion about the intersection between startups and public policies, which found public management to be the focus of this business model. Finally, the results presented demonstrate improvements in the process of implementing public policies, since through technological innovation, the object of the Startup, it can be applied within the scope of public management, as a good governance practice. However, it is necessary for public managers to create an innovative mentality, so that hiring startups to solve management problems that impede efficiency in the implementation of public policies is actually used by Public Administration. Finally, for this study, the deductive method was used, with bibliographic and documentary research and case studies.*

Keywords: Public Administration; Startup; technological innovation; efficiency; governance; public policies

1. INTRODUÇÃO

Ao perpassar uma análise histórica, a crescente onda de avanços tecnológicos dos últimos anos se dá não apenas em relação à máquinas, rede de internet, ou aparelhos de comunicação, mas também à forma de negociar, financiar, e de gerir. Com isso, é imprescindível que o Estado, sendo um dos principais responsáveis pelo domínio econômico da sociedade (NOHARA, 2022, p 489), venha garantir que seu modus operandis esteja sempre em sincronia com o cenário atual de inovações e tecnologia, de modo que não estagne no tempo na maneira de atuar frente às suas atividades obrigacionais para com o povo.

Dessa forma, é notório seu dever de buscar sempre aperfeiçoar a prestação de seus serviços, com o intuito de cumprir seu papel e atender ao Princípio da Eficiência, isto é, aquele que “impõe ao agente público um modo de atuar que produza



resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar" (NOHARA, 2022, p 73). Assim sendo, o Estado com o objetivo de adequação ao cenário empreendedor inovador, vem traçando por meio de leis, possibilidades para contratação de soluções que buscam fazer valer o Princípio da Eficiência.

Assim sendo, a justificativa para o estudo sobre essa temática se pauta na busca por efetivos mecanismos inovadores que venham auxiliar a administração pública a lidar com seus capacitação de gestores para lidar com startups, bem como estimular a comunidade acadêmica a buscar conhecimentos sobre a temática, a fim de fomentar a inovação no setor público.

Para isso, o presente artigo versa sobre uma temática atual e bastante pertinente, mas ainda pouco praticada quando se trata de inovação e eficiência nos serviços públicos, qual seja, problemas que se perpetuam no decorrer do tempo, para que os administrados possam usufruir daquilo que lhes é devido. Tendo isso em vista, o intuito também é incentivar a realização de a Contratação de Startups pela Administração Pública, em uma análise acerca da possibilidade de melhoria na implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, busca-se responder ao seguinte questionamento: de que forma a contratação de startups pela Administração Pública pode melhorar a implementação de políticas públicas? A estruturação da referida pergunta problema decorre do fato de as startups apresentarem um caráter experimental e ao mesmo tempo inovador, a ser introduzido na sociedade, fazendo emergir a hipótese de que a contratação desse modelo de negócio pela Administração Pública, em alguma medida, tem o condão de favorecer a implementação políticas públicas, introduzindo novas ou aumentando a eficiência das que já existem.

Impende mencionar, que o tema ora abordado se revela importante não só pela sua atualidade, mas também pela necessidade de o cidadão compreender como a contratação startups por parte da Administração Pública pode auxiliar a sociedade através de soluções inovadoras, que maximizam a eficiência estatal, em benefício da coletividade.

Assim sendo, o presente estudo tem por objetivo principal compreender como as startups podem impactar as políticas públicas ao se aliarem ao setor público. Porém, para isso, objetiva-se ainda apresentar o conceito de startup, suas raízes históricas e sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro, levando em conta



os avanços legislativos atinentes ao tema questão, como a Lei Complementar nº 182/2021, que instituiu o Marco Legal das Startups.

Ademais, como objetivo específico também, se pretende compreender os procedimentos para contratação de startups pela Administração Pública, de modo a averiguar as soluções inovadoras das startups relativas às políticas públicas. Outrossim, também se objetiva verificar os desafios a serem superados no que diz respeito à contratação de startups pelo setor público.

Resumidamente, para a consecução dos objetivos propostos e com vistas a responder ao problema levantado, foi utilizada pesquisa bibliográfica, através de análises teóricas de artigos científicos, revistas jurídicas, acervos eletrônicos, assim como procedeu-se à análise de legislações pertinentes, notadamente, as que representam avanços em relação ao problema sob estudo. Soma-se a isso revisões bibliográficas, por meio de artigos científicos de análise de casos concretos com experiências inovadoras decorrentes da contratação do Estado de startups.

Ainda, como referencial teórico, recorreu-se aos autores: Eric Ries (2012), Joseph Schumpeter (1934), Irene Nohara (2022) e Guilherme Dominguez (2020). Desse modo, Ries aborda a conceituação do modelo de negócio inovador, startup, enquanto Schumpeter norteia a ideia de inovação, e Nohara aborda o dever do Estado, quanto a melhoria na prestação de serviços e entendimento sobre instrumentos jurídicos para a contratação com Administração Pública, e por fim Dominguez, que disserta acerca da união entre as startups e governo, concebendo a ideia de união entre governo e tecnologia.

Nesse sentido, logo de início será apresentado o conceito de startup e suas características a partir de disposições doutrinárias e legais. Em seguida, o presente estudo deve galgar pela evolução histórica das startups, apresentando sua trajetória no tempo, sua expansão e sua chegada ao Brasil, descrevendo seu desenvolvimento e regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro. E dando prosseguimento, será abordado como as startups podem favorecer a implementação de políticas públicas por meio da inovação do próprio setor público.

Posteriormente, na última seção do artigo, serão apresentados os resultados de melhoria na implementação de políticas públicas através de casos concretos, os quais demonstram como a aliança entre essas empresas tecnológicas e a Administração Pública, resultaram em soluções inovadoras para problemas na gestão pública que impedem a eficiência de políticas públicas. Assim, merece destaque a



experiência dos MobiLab e Ideia Gov, os quais indicam a possibilidade de um aperfeiçoamento na área da governança pública.

A partir disso, é possível aferir que, por intermédio da inovação obtida pela contratação de startups pelo Estado, pode haver melhorias na implementação de políticas públicas, com ganho de eficiência na gestão pública. Por outro lado, a temática também oferece desafios seja pelo receio de administradores públicos de contratarem com startups ou pela carência de conhecimentos sobre esse modelo de negócio. No entanto, vislumbra-se um cenário futuro otimista, com a perspectiva de que a Administração Pública brasileira supere esses desafios, adotando uma gestão mais digital, transparente e inovadora com vistas à eficiência da máquina pública.

2. O ECOSSISTEMA DAS STARTUPS

Preliminarmente, cumpre esclarecer o conceito de Startup, sua estrutura, diferenciais e qual espaço ela ocupa atualmente no ordenamento jurídico, para dessa forma compreender suas vertentes. Por essa razão, um dos entendimentos que será utilizado no presente estudo acerca da definição, é o alegado por Ries (2012, p 13): “Uma Startup é uma instituição humana projetada para criar um novo produto ou serviço sob condições de incerteza extrema”.

Consoante a isto, a Lei complementar nº182/2021 - Marco Legal das Startups, em seu artigo 4º, entende que as Startups são “organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados”. (BRASIL, 2021). Diferentemente do que aduz:

[...] uma startup não é um novo tipo societário, nem uma instituição futurista. Qualquer negócio que se proponha a desenvolver uma ideia nova e que por essa razão a comercialização e o sucesso é cercado de incertezas, que o negócio poderá ser chamado de “Startup”(PORTO, 2020, p 38).

De todo modo, a concordância encontrada é de que a incerteza no negócio é intrínseca ao conceito de Startup, e isso se deve ao fato de que tal modelo comercial não é cópia, nem similar de nenhum outro existente, pois considerando que o objetivo da Startup é trazer inovação, seja a um produto, ou serviço prestado, nota-se que para



isso, é utilizável um processo de inserção no mercado mais flexível e menos rígido do que outros comumente conhecidos.

Por conta disso, outro fator característico das Startups, é que decorrente da inovação introduzida, a sua inserção no mercado se dá através de “experimentos e validações constantes, inclusive mediante comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita.” (MAGALHÃES, p. 339, 2022). Isso ocorre para que venha a ser implementada a solução que melhor atenda aquela demanda ou problemática.

2.1. DA INOVAÇÃO

Dessa forma, depreende-se que o conceito de inovação está intimamente relacionado com o contexto de incerteza. Com isso, como forma de compreensão do que seja essa inovação disruptiva proposta pelo presente modelo de negócio, faz-se necessário trazer o entendimento do economista e um dos pioneiros do estudo da inovação, Joseph Schumpeter, o qual alude que o desenvolvimento de um país depende de sua capacidade inovativa, que aliada à tecnologia pode se tornar determinante para a economia e gestão de recursos (SCHUMPETER, 1982, citado por VONIA, 2011).

Além disso, Gollouj e Weinstein (1997, tradução nossa) dividem a inovação em modelos cujo principais para este trabalho são: a) Inovação radical, a qual denota a criação de um produto ou sistema totalmente novo, com características não encontradas em nenhum outro; b) Inovação incremental, que é a substituição ou adição de características para revolucionar a estrutura daquele sistema; c) Inovação por melhoria, o qual aprimora as características daquele mesmo sistema.

Faz-se necessário também indicar a ideia de inovação, no sentido trazido pela Lei nº 10.973 de 2004, que em seu artigo 2º, no inciso IV, expõe que inovação se dá pela inserção de novidade ou aprimoramento no espaço produtivo e social que, derive em novos produtos, serviços ou processos ou que integre a inclusão de novas funções ou atributos ao produto, serviço ou processo já existente que possa advir progresso e efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Porquanto isso, ressalta-se que, não há como dissociar Inovação, do preceito da tecnologia, haja vista que a própria Constituição Federal as coloca lado a lado, a exemplo da EC 85/2015, e as relaciona reiteradas vezes em seus textos. Por isso, as



startups em sua maioria atuam com a tecnologia como propulsor da inovação almejada. Contudo, não se deve generalizar, levando em consideração que muitas não conferem à internet um protagonismo puro em relação ao produto ou serviço que está sendo ofertado.

A princípio, essa teoria da Inovação foi absorvida mais rapidamente pelas organizações privadas, o que é compreensível se considerar que o empreendedor tem mais autonomia e elevada flexibilidade para implantar mudanças, de modo que se adeque às transformações e evoluções tanto de ferramentas, quanto de métodos de gestão e controle de eficiência. No entanto, a máquina pública passou a sentir necessidade de fomentar o ecossistema das Startups, dado que esta se pauta em, além de reduzir gastos e otimizar os recursos, promover expectativa de melhora na função administrativa (OLIVEIRA, 2021).

2.2. ETAPAS DA STARTUP

Uma das características da Startup, como anteriormente alegado, é o fato de ter a chamada comercialização experimental, razão pela qual é sugerido o seu enquadramento como MEI, ME ou EPP, pelo Regime Simplificado, ou I.S, que será explicado posteriormente. Nesse sentido, para se investir em um modelo de negócio tão flexível e com determinado risco, é necessário seguir etapas que visam chegar ao sucesso da atividade empresarial, haja vista que o objetivo final da Startup é deixar de ser uma Startup, que é caracterizada pelo ambiente experimental e de incertezas, pois conforme lecionado: “parece evidente que dentre os objetivos dos empreendedores envolvidos com uma startup, está a ideia de escalar o negócio e exercer atividade empresarial de modo organizado” (PORTO, 2021, p 38).

O termo usado “modo organizado” está relacionado com o sentido de estabilidade, visto que que até chegar ao produto ou serviço final desejado e aprovado, a Startup é cercada de incerteza e compliance rigorosa, a fim de assegurar a prosperidade do negócio. Com isso, apesar de que não serão abordados os pontos de maneira detalhada e profunda, considerando que o foco não é sua estrutura empresarial propriamente dita, é de extrema importância a noção das fases que a Startup perpassa, a fim de compreender seu conceito.

Cabe destacar que é variável de autor para autor as expressões a serem utilizadas para se referir a cada estágio, por essa razão, utilizaremos as etapas



conforme entendimento de Feigelson, Nybo, Fonseca (2018), a começar pela fase de elaboração de ideias; formação do time; e criação, respectivamente.

Figura 1- Fases da Startup



Fonte: Feigelson, Nybo, Fonseca (2018, p 13, adaptado)

De modo geral, a Startup é formada por um grupo de pessoas propostas a criarem um plano de negócio a ser desenvolvido, envolvidos em um projeto em que há demandas exigindo produtos ou serviços inovadores, e diferentemente de outros projetos empresariais, com a utilização dos recursos que estiverem à disposição, sendo possível que se inicie com poucos milhares, considerando que a comercialização inicial é apenas para validar se o produto ou serviço atende as demandas, o que se pode denominar como MVP - Minimum Viable Product ou Produto Mínimo Viável.

Posteriormente, na fase de validação não há uma comercialização plena, pois não gera receitas visto que é verificável o encaixe do produto ou serviço com a demanda do mercado, e para isso é utilizável o método de “iteração” que obtém feedbacks através de repetições e experimentações, visando ajustar o produto ao resultado mais satisfatório, com possibilidades de pivotar o negócio se necessário, para que se chegue ao objetivo.

Com a obtenção de resultados positivos, se inicia a fase de escala, a qual mais se necessita de investimento, haja vista que o foco passa a ser no crescimento e comercialização do produto ou serviço ao público em geral. No momento que a Startup conseguir chegar nessa fase, a sua capacidade se destaca dos outros modelos de negócio tradicionais, considerando que é voltada para a persecução de um modelo de negócio escalável, replicável e lucrativo (BLANK; DORF, 2014, p 19). Após o triunfo da escala, se alcança a fase de consolidação, a qual já existem clientes e vendas recorrentes, bastante interessante para investidores, pois adquire

perspectivas de lucros altos, razão pela qual algumas acabam por se tornar Startups unicórnio , a exemplo do IFood, 99, Nubank entre outras.

Portanto, além de ser necessário a noção desse ciclo para compreender o objeto de estudo, cada etapa atravessada demanda certo nível de investimento, que sem um plano adequado para este, a possibilidade de o negócio não lograr êxito é considerada altíssima.

2.3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA STARTUP

Ao perpassar por uma análise sobre o conceito do objeto estudado, é importante rememorar que a Startup tem relação direta com a tecnologia. Deste modo, para compreender a natureza dessa relação, se faz necessário denotar a trajetória desta no decorrer do tempo, a fim de entender a razão da crescente demanda por esse segmento.

Destarte, entende-se que a história do empreendedorismo e tecnologia tenha seu início em meados de 1939, com a criação da HP , na Califórnia, que posteriormente se tornaria o Vale do Silício. No entanto, o termo startups foi difundido a partir dos anos de 1990, com o fomento da internet, descrevendo empresas inovadoras e de alto crescimento.

Em consonância, se entende que mesmo as pesquisas acerca desse tipo de negócio, considerando o contexto histórico, sejam reduzidas atualmente, se acredita que sua origem se dá nos anos 90, sendo este seu marco temporal de expansão, em primeiro momento no Vale do Silício, haja vista que foi o berço das maiores empresas de tecnologia, portanto um dos maiores centros de inovação (PÁDUA, 2023, p. 33).

Corroborando com o supracitado, de acordo com informações adquiridas website StartUp (2019), o Vale do Silício, no Estado da Califórnia, nos Estados Unidos da América, é considerado o berço das empresas globais de Tecnologia da Informação, desde os anos de 1960. Futuramente, nos anos de 1990, as empresas de Tecnologia da Informação passaram a ser intituladas startups e concomitantemente surgiram as empresas, ainda mais recentes como a Google, Apple, Microsoft e o Facebook. (SANTOS; CAPELLI, 2019, p. 97).

Oposto ao que ocorria nos Estados Unidos, mesmo com toda essa onda de inovação e empreendedorismo, se iniciando desde o século passado, em relação ao Brasil, a chegada foi um pouco mais tardia, já durante o século atual, com seu



crescimento a partir de 2010, sendo o seguimento dessas empresas insurgentes, em sua grande maioria, na área de tecnologia, como ocorria em solo norte americano (PÁDUA, 2023, p. 34).

Diante disso, com a chegada um pouco mais demorada em solo brasileiro, se entende que isso gerou uma certa dificuldade da sociedade, de uma forma geral, para se adaptar a essa nova realidade, tanto em termos de operação desse tipo de negócio, quanto com a regulamentação inerente. Pois, com exceção de algumas empresas como Flores Online, Buscapé, e a Endeavor, nos anos 2000, a discussão acerca do tema era muito incipiente.

No entanto, se entende que de 2015 até 2019, o número de startups teve um aumento significativo, indo de 4.151 para 12.727, sendo um avanço de 207% (PÁDUA, 2023, p. 34). E ainda com pesquisa recente e atualizada rotineiramente pelo Startup Base, demonstra que já são mais de 22.000 startups no Brasil, sendo em maior parte na região sudeste (34%) e sul (13%), e em menor número nas regiões nordeste (6%), centro-oeste (3%) e norte (2%), distribuídas principalmente nas áreas de educação, finanças e saúde e bem-estar (STARTUP BASE, 2023).

Ademais, aponta-se que a taxa de pessoas desempregadas no país, atualmente, bem como o fácil acesso a conteúdo informativo acerca da temática empreendedorismo e novas tecnologias, são elementos fundamentais para estímulo de criação, de inovação e novos modelos de produtos e serviços. (SANTOS; CAPELLI, 2019, p. 99).

Neste sentido, considerando que houve grande evolução do tema startups no Brasil, que é um tipo de negócio de operação peculiar, já que se opera com grandes riscos e em situação de extrema incerteza, se torna necessário abordar a legislação pertinente que regulamentou o início das startups, bem como a que regulamenta atualmente o ramo, sendo este o Marco Legal das Startups, a ser abordado posteriormente.

3. REGULAMENTAÇÃO DAS STARTUPS

Ao considerar o número crescente de startups, o Marco Legal de 2021 foi de extrema importância para trazer segurança jurídica, bem como entender a funcionalidade dessa atividade empresarial, a fim de fomentar o empreendedorismo



nesse ramo, e promover mais possibilidades de levar à realidade, as soluções inovadoras propostas por essas empresas. No entanto, anteriormente ao Marco, já havia leis esparsas que regulamentavam o ambiente inovador da Startup, tendo como principais o Inova Simples, por meio da Lei Complementar nº 167/2019, e a nova Lei de Licitação nº 14.133/2021.

Desse modo, com o objetivo de estimular a inovação e tornar menos rígida a abertura e o funcionamento de startups, que era regida pelo modelo de sociedade individual, foi criada a Lei Complementar nº 167/2019, que instituiu o Inova Simples. A instituição do Inova Simples, garantiu às empresas que se autodeclararem startups, conforme requisitos dispostos, seguir um procedimento mais simplificado de abertura e encerramento de suas atividades.

Entre os procedimentos adotados por empresas que se declaravam como startups, estavam o registro pelo portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), de acordo com o §3º do art. 65-A. Após o devido registro, conforme as informações prestadas, era gerado um número de CNPJ específico, com código próprio, classificando a empresa como Inova Simples – I.S, conforme o §5º.

No entanto, ressalta-se que a limitação para comercialização experimental do serviço ou produto, restringe-se a R\$81.000,00 (oitenta e um mil reais), sendo o mesmo teto que atualmente que se aplica ao Microempreendedor Individual.

Em continuidade, outra possibilidade trazida pela lei, no §7º, é a comunicação automática ao Instituto de Propriedade Industrial do conteúdo inventivo do escopo empresarial, com a finalidade de registro de marcas e patentes. Além disso, o registro também se dava de forma simplificada, pelo próprio Instituto Nacional de Propriedade Industrial, que viabilizava o procedimento no portal da Redesim, e com isso, as startups se mantinham protegidas e corretamente registradas.

Conforme análise da legislação, mesmo com certo avanço, reconheceu-se que as normas existentes não eram capazes de suprir certas peculiaridades, deixando diversas lacunas, a exemplo a regulamentação efetiva de contratação de startups pela Administração Pública. Por essa razão, fez-se necessário a implementação de normas mais específicas ao trato das startups, dando início à sua regulamentação formal, por meio da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, e posteriormente o Marco Legal das Startups (MLS), pela Lei Complementar nº 182/2021.



Anteriormente à edição da nova Lei de Licitações nº 14.133/21, a Lei da Liberdade Econômica nº 13.874/2019, no artigo 4º, inciso IV, já esboçava em seu conteúdo incentivos à inovação na Administração Pública, vedando redação de enunciados que impossibilitem a inovação, assim como a adesão novidades tecnológicas, métodos ou padrões negociais, com ressalva, logicamente às hipóteses tidas como de alto risco (BRASIL, 2019).

Por conseguinte, a Lei nº 14.133/2021, apresenta uma nova modalidade de licitação para contratar soluções de inovação tecnológica ou técnica, sendo o diálogo competitivo previsto no artigo 28, inciso V. Ainda, é disposto na Lei que essa modalidade é restrita a contratações e que o objeto se refira a inovação tecnológica, conforme a alínea “a” do inciso I do artigo 32. De acordo com Nohara (2022, p. 333) esta modalidade “abrirá a interlocução, isto é, o debate (sobre possibilidades técnicas e de inovação) com os licitantes que já participam da licitação, isto é, já há uma situação de interesses postos na mesa, com uma provável futura contratação”.

Além disso, o artigo 81, dispõe que poderá ser possível adotar um procedimento auxiliar pela Administração Pública, nomeado de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), inclusive sendo possível ser restrito apenas as startups, conforme o §4º. Ainda no entendimento de Nohara (2022, p.336), entende-se por PMI:

Instrumento auxiliar à futura licitação que envolve a cooperação da iniciativa privada, para que, mediante o compartilhamento de sua expertise por estudos, investigações e projetos, haja a possibilidade de apresentação de uma solução inovadora (NOHARA, 2022, p. 336).

É importante salientar, que há diferença entre o PMI e o diálogo competitivo. Desse modo, PMI se refere ao um procedimento anterior que não faz parte do processo licitatório, não sendo a Administração obrigada a realizar licitação ao final, ao contrário do diálogo competitivo, que de fato é uma hipótese real de disputa, em que ao final será realizado o processo licitatório para a contratação de uma solução inovadora (NOHARA, 2022, p.336).

Ademais, cita-se o MLS, que trouxe em seu texto as definições, os princípios e diretrizes fundamentais, bem como o enquadramento dessas empresas inovadoras, os instrumentos de investimento e inovação, o capítulo que trata do fomento à pesquisa, do desenvolvimento e da inovação, que refere-se também aos programas



de ambiente regulatório experimental, e por fim, sendo um dos pontos mais relevantes a este artigo, a possibilidade de contratação de soluções inovadoras pelo Estado, com a nova modalidade de licitação especial em seu capítulo VI (BRASIL, 2021).

3.1. O MARCO LEGAL DAS STARTUPS

A priori, é notório que o advento do Marco Legal das Startups (MLS), a Lei Complementar 182 de 2021 aborda diversos temas em seu texto, no entanto, nesse tópico faz-se uma abordagem de alguns pontos de forma mais sucinta, dessa forma expondo pontos principais, como alguns princípios, conceito de sandbox regulatório, investidor-anjo e de startup, o enquadramento e requisitos, instrumentos de investimento e inovação, o fomento à pesquisa, programas de ambientes regulatórios e por último a possibilidade de contratação pela Administração Pública.

Dito isso, entende-se que o MLS se rege por diversos princípios, no entanto três deles mostram-se essenciais ao tema abordado, estando dispostos no artigo 3º, nos incisos VI, VII e VIII, são eles:

VI - aperfeiçoamento das políticas públicas e dos instrumentos de fomento ao empreendedorismo inovador; VII - promoção da cooperação e da interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas, como relações fundamentais para a conformação de ecossistema de empreendedorismo inovador efetivo; VIII - incentivo à contratação, pela administração pública, de soluções inovadoras elaboradas ou desenvolvidas por startups, reconhecidos o papel do Estado no fomento à inovação e as potenciais oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras (BRASIL, 2021).

Neste sentido, nota-se que a legislação pressupõe, a partir destes princípios norteadores, a maior abertura a negócios inovadores no âmbito da Administração Pública, no intuito de melhoria às políticas públicas já existentes e dos meios de incentivo ao empreendedorismo contemporâneo, assim como tem propósito promover maior colaboração e entrosamento entre as entidades estatais, e também a maior interação entre os setores públicos, privados e empresas, com propósito de formação de vínculos indispensáveis para a formação do ecossistema de um empreendedorismo inovador efetivo.

Outrossim, no artigo 4º da referida lei, é disposto os requisitos de enquadramento como Startup, entre eles a observância à receita bruta de até R\$16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais), ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão,



trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independente da forma societária adotada. E ainda, que tenha menos de 10 (dez) anos de inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (BRASIL, 2021).

Ademais, ainda neste tocante, o inciso III preconiza que se enquadram como startups, as empresas que atendem ao menos um dos requisitos dispostos nas alíneas a) e b), ou seja, que declarem no ato constitutivo ou alterador, o emprego de tipos de negócios inovadores para a desenvolvimento de produtos ou serviços, conforme os termos do inciso IV do caput do artigo 2º da Lei nº 10.973/ 2004, ou que se encontre enquadrada sob regime do Inova Simples, disposto artigo 65-A da Lei do Inova Simples nº 123/006.

Seguindo adiante, com relação aos instrumentos de investimento, de acordo com o artigo 5º, entende-se que há possibilidade de inserir o aporte de capital de pessoa física ou jurídica, sendo possível ou não a participação no capital social da startup, dependendo da modalidade de investimento escolhida entre as partes. Diante disso, se conceitua nos incisos I e II do artigo 2º, o conceito de investidor-anjo e ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório).

O primeiro faz jus ao tipo de investidor que não se considera sócio, nem possui qualquer direito de gerência, ou mesmo a voto na administração da empresa, em consequência, não responde por qualquer obrigação, ainda sendo remunerado por seus aportes, o que acarreta um incentivo ao investimento nesse nicho, visto que traz maior segurança jurídica ao que investe neste modelo de negócio.

Por conseguinte, o sandbox é um espaço experimental regulamentado, no qual suspende temporariamente a obrigação de cumprir regras exigidas para atuar em certos campos, possibilitando que as empresas sejam capazes de dispor de um regime diferenciado, gerando novos produtos e serviços inovadores no mercado, com pouca burocracia e de forma mais flexível, no entanto, num ambiente monitorado e sob a orientação de órgãos reguladores.

Desse modo, as startups incluídas neste espaço obtêm uma permissão temporária e condicionada do órgão regulador responsável para criarem com segurança e estímulo os respectivos modelos de negócio inovadores. Opera como um ambiente de testes que objetiva pôr em prática inovações, impulsionar a diversidade, a inclusão, a concorrência entre os provedores que fornecem os produtos e serviços e dando visibilidade aos modelos de negócios



Adiante, o artigo 9º da referida Lei trata sobre o estímulo à pesquisa, com relação ao desenvolvimento e à inovação. Dessa forma, preconiza que as empresas que detêm obrigações de investimento em pesquisas, desenvolvimento e inovação, resultante de outorgas ou de delegações, acordadas por agências reguladoras, podem efetivar suas obrigações com subsídios à startups mediante a aplicação de fundos patrimoniais e Fundos de Investimento em Participações (FIP).

No mesmo sentido, a Lei nº 10.973/04 já previa incentivo à inovação às empresas, com a possibilidade de contratação direta pela Administração Pública, dispensada a licitação, conforme o artigo 20. Assim, essa possibilidade voltava-se para a admissão de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas.

Importante salientar, que essa facilidade se dava quando as entidades eram direcionadas à programas de pesquisa e de qualificação tecnológica no setor, objetivando à concretização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para resolução de demandas técnicas específicas ou aquisição de produto, serviço ou processo inovador (BRASIL, 2004).

Ainda, seria admissível a dispensa de licitação quando for hipótese de fornecimento de produto ou processo inovadores que resultarem das pesquisas em concordância com regulamentação específica, de acordo com o §4º. Vale dizer também, que havia a possibilidade de a Administração, de maneira justificada expressamente, se valer da mais de uma contratação simultaneamente, em conformidade com o §5º da mesma lei.

Em sequência, se aborda no capítulo VI do MLS a contratação de soluções inovadoras pelo Estado, subdividido em disposições gerais, licitação, contrato público para solução inovadora e contrato de fornecimento. Neste sentido, em conformidade com o artigo 12, entende-se que as licitações e contratos tem por objetivo sanar demandas de cunho público em que sejam empregadas soluções inovadoras e tecnologia, além disso, que possibilitem a inovação no setor produtivo, por intermédio da aplicação da capacidade de compra do Estado.

Além disso, o artigo 13 dispõe que será possível a Administração Pública, por meio de licitação na modalidade especial, sob regime do MLS, contratar pessoas físicas ou jurídicas, até mesmo em forma de consórcio, para experimentações de soluções inovadoras já desenvolvidas ou não, com ou sem risco tecnológico. Ainda, o parágrafo 1º, expõe que o propósito da licitação poderá se limitar ao problema a ser



solucionado e os resultados que se espera pela Administração Pública, a cargo dos licitantes sugerir propostas para resolver a problemática (BRASIL, 2021).

Em seguida, após a homologação do resultado da licitação, de acordo com o artigo 14 do MLS, é possível que o Estado celebre o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), com as propostas selecionadas, limitando-se a vigência contratual de 12 (doze) meses, que poderá ser prorrogada por igual período (BRASIL, 2021).

Além disso, em conformidade ao artigo 15, há também possibilidade de a Administração contratar a mesma empresa, quando encerrado a vigência do contrato, sem a necessidade de nova licitação, por meio do contrato de fornecimento do produto ou serviço que resultou o CPSI, para a incorporação da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho (BRASIL, 2021).

Assim sendo, o Marco Legal das Startups se mostra de suma importância, haja vista que, até então as organizações enquadradas como startups permaneciam em uma posição indefinida, com pouco ou nada delimitado em limites legislativos, à medida que não havia leis específicas para estas formas de organismo e, dessa forma, impossível ter convicção a respeito de quais regimes jurídicos poderiam ser utilizados e até que ponto os profissionais da área poderiam executar esse tipo de negócio, bem como os princípios, o seu enquadramento, fomento à pesquisas, e de que forma poderia ocorrer a contratação pela Administração Pública.

4. STARTUP E INOVAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo sobre as formas de melhorar a prestação do serviço prestado pelo Estado para a sociedade, nunca será esgotado, e sempre será importante. Desta forma, considerando a maneira como as transformações inovadoras tecnológicas vêm introduzindo um universo de facilidade e resolução de problemas, desencadeia-se um anseio para que os setores de maneira geral venham a se tornar cada vez mais tecnológicos, e com isso, abster-se desse panorama é insustentável à medida que as necessidade e demandas de melhor qualidade de produtos e serviços ofertados aumenta.

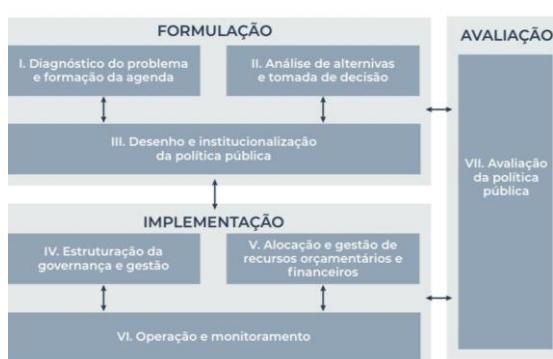
É nesse viés que floresce a necessidade da Administração Pública ajustar os mecanismos de controle aplicados na governança, que conforme entende o TCU (2014, p 33):



Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A definição de governança pública está entrelaçada à concepção de sociedade e Estado, pois através de bons mecanismos de gestão é que se confere maior eficiência às políticas públicas, visto que é na fase de implementação delas que estão inseridas a atuação da governança e gestão de recursos, conforme demonstrado:

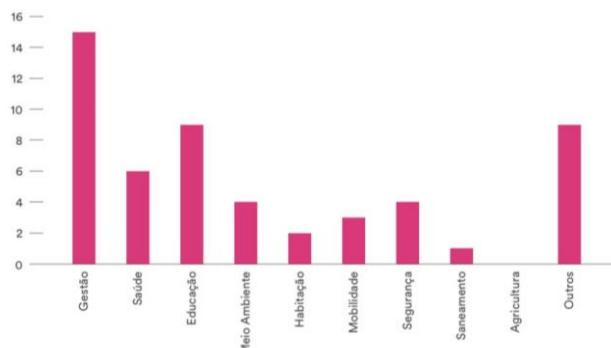
Figura 2- Ciclo de políticas públicas



Fonte: TCU, 2020, p 28

Com isso, no setor público paira atualmente um maior interesse por boas práticas, daí advém a ideia de inovação no setor público, para que venha não apenas aprimorar os serviços públicos deficientes, mas torná-los possíveis, e garantir que sejam executados de forma eficiente, por meio de implementação de soluções inovadoras nas falhas e dificuldades existentes na gestão, que é precisamente o maior foco das startups no Brasil, conforme demonstrado:

Gráfico 1- Principal foco de ação das startups brasileiras



Fonte: DOMINGUES, 2020, p7



À vista disso, cabe frisar a distinção de objetivos da inovação no setor privado e no público, pois enquanto o primeiro utiliza da inovação para angariar vantagem competitiva no mercado, por meio do aprimoramento no produto ou serviço, no setor público o enfoque é no “aprimoramento de serviços públicos ou a obtenção de mais eficiência da atividade pública” (MOURÃO, 2021, p 5).

É nesse viés que decorrem a temática de políticas públicas, a qual apesar de ter natureza complexa e entendimento diverso entre doutrinadores, Maria Paula Bucci, entende como a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p 3).

Por essa razão, impende ressaltar a importância do estudo de formas de melhoria das políticas públicas, pois estas são uma das formas de concretização dos direitos humanos, especialmente os direitos sociais, de acordo com o pensamento de Carvalho (2019, p. 774): “reside nas políticas públicas a efetiva valorização estatal dos designados direitos sociais não poucas vezes depreciados”.

Razão pela qual, observa-se que as políticas públicas formuladas para efetivar os direitos sociais previstos, tendem a ser mais assertivas quando implementadas com o auxílio de ferramentas digitais disponíveis, principalmente pela maior transparência que o uso da tecnologia pode proporcionar sobre o governo, bem como fomentar formas de se obter mais participação popular na construção dessas políticas (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015).

Nesse sentido, um dos principais propósitos da Startup no setor público seria auxiliar a administração pública com foco na gestão, a fim de viabilizar uma implementação de políticas públicas de forma eficiente, com a utilização de novos mecanismos de resolução de falhas, bem como aprimoramento dos serviços prestados. A citar, o período pandêmico da Covid-19, em que houve demandas de soluções inovadoras para dar continuidade aos serviços públicos, de forma a restabelecer a forma de prestar esses serviços, para que se adequassem à uma nova realidade tecnológica, a fim de não estagnar a máquina pública, de acordo com o entendimento:

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. (NETO, 2020, p14)



4.1. GOVTECHS

Para isso, no que tange a contratação de inovação por meio de startups que venham contribuir tecnologicamente, quando aliadas ao Estado se denominam como “Govtechs”, pois conforme entendimento:

conceito de governo + dados e tecnologia, como a aplicação eficiente de soluções tecnológicas inovadoras aos serviços de interesse público, utilizadas para gerar um impacto positivo nas políticas públicas e obter melhorias efetivas e de grande alcance na vida dos cidadãos (SANTIZO e ZAPATA, 2019, citado por DOMINGUEZ, p 3, 2020).

Dessa forma, foi desenvolvido tal modelo de negócio chamado B2G - Business to Government, que é caracterizado pela troca de bens e serviços entre órgãos governamentais (JOSEPHSON, 2019, p 54, tradução nossa), com o intuito de prover soluções tecnológicas para o governo, conforme observável:

Figura 3- Dinâmica das govttechs



Fonte: TURNSQUIST, 2021, p 21 (adaptado de CAF, 2020 Pág. 38)

Para isso, essas startups têm a oportunidade de participarem de programas de aceleração, a exemplo da Conecta Start-up Brasil promovida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI e em termos locais, a StartUp Pará , da Secretaria do Estado de ciência, tecnologia e educação superior, profissional e tecnológica - SECTET do Estado do Pará.

Pelas estatísticas da Startup Base , banco de dados da Associação Brasileira de Startups - ABStartups, no ano de 2021, 1,8% das Startups são consideradas



Govtechs. As razões para um percentual tão baixo estão intimamente ligadas a fatores como o de burocratização da máquina pública, bem como a sensação de incerteza dos atuantes na área de compras públicas, daí então a necessidade de um arcabouço jurídico mais completo, a fim de gerar segurança tanto para o empreendedor quanto para o Estado e seus agentes (CARDOSO, 2021). Haja vista que no tange a doutrina, por ser o tema uma vertente atual, não há tantas obras literárias ou discussões acadêmicas acerca dos desdobramentos, o que se prospecta uma melhora neste aspecto em um cenário futuro.

Apesar disso, percebe-se que o desafio com relação à falta de regulação formal, foi superado diante do Novo Marco Legal e da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021. No entanto, ainda predomina uma notável insegurança para contratar essas empresas, ora por terem um negócio flexível, no qual não há uma imediata apresentação da solução do problema, por seguir uma fase experimental, ora pelo fato de que as startups não possuem um equilíbrio financeiro inicialmente, portanto não possuindo crédito algum como garantia.

Em suma, esses desafios teriam chance de serem superados com a devida capacitação técnica dos servidores públicos, inclusive dos órgãos de controle, demonstrando que tais desafios podem ser contornados por meio do conhecimento das leis em favor de tais negócios. Para assim, fornecer não apenas a capacitação destes sobre à nova Lei de licitações, mas de igual modo atribuir um espaço para que entre em pauta as formas de lidar com esse tipo de contratação, e com a inovação em si, a fim de proporcionar uma mudança de pensamento e cultura organizacional, para que de fato as startups tenham oportunidade na Administração Pública.

5. RESULTADOS DE MELHORIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Buscando exemplificar e demonstrar os resultados da melhoria na gestão, advindos do emprego da inovação por meio das startups em determinados setores da Administração Pública, e como isso influenciou a melhoria de implementação das políticas públicas, se analisará três casos distintos, sendo estes o Gove, o MobiLab, e o Ideia Gov.



5.1. GOVE

Em primeira análise, um caso emblemático a servir de destaque como resultado da presente pesquisa é o da Gove, uma “plataforma de decisão para eficiência de governos criada em 2016 para municípios brasileiros de diferentes portes” (FIORI; et al, 2020, p 3). Desse modo, o estudo realizado por Rodolfo Fiori, Ricardo Ramos, Breno Coelho e André Zanardi, do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, documenta a experiência e o resultado da Startup Gove, apresentando fatores que dificultavam a implementação de políticas públicas em determinados municípios.

Dessa forma, aponta-se como principal causa pela deficiência na qualidade do serviço prestado pelos municípios, a dificuldade financeira enfrentada por esses entes, em razão da carência de qualidade na gestão pública municipal. Refletindo em um orçamento limitado, alto índice de despesa de custeio e baixa capacidade de realização de investimentos, além do fato de que mais da metade dos municípios brasileiros apresentam situação fiscal crítica, gerando uma grande desconformidade entre a responsabilidade e a capacidade de execução da administração municipal (FIORI; et al, 2020).

Por sua vez, a Govtech tinha o intuito de auxiliar os gestores municipais a implementarem políticas públicas, a fim de melhorar a qualidade de vida e bem-estar social da população. Em seu primeiro ano, a Gove desenvolveu serviços para auxiliar nas áreas mais precárias nos municípios, como educação e saúde, no entanto, percebeu que o nível de complexidade necessária para resolver os problemas dessa área não seria suficiente, visto que os municípios apresentavam um cenário financeiro infértil para implementação de serviços públicos de qualidade. Iniciou-se então, em município do interior de São Paulo a fase experimental, com o objetivo de identificar o perfil do município para que os empreendedores pudessem trabalhar nisto.

Diante das etapas já explicadas, nota-se a importância de entender cada fase, pois no presente caso, foi exatamente na fase de investigação que foi percebido enorme similaridades nos problemas enfrentados pelos municípios, originando a ideia da criação de um Software que integrasse as informações dos sistemas financeiros municipais, o qual 80% desse sistema foi tornado padrão para todos os municípios, diante da possibilidade de escalar os resultados obtidos a partir da experimentação (FIORI; et al, 2020). A plataforma opera de três maneiras:



1. Monitoramento contínuo e inteligente da execução orçamentária municipal.
- (...) 2. Identificação de oportunidades fiscais por meio do aumento de receitas e otimização de despesas. (...)
3. Elaboração de possíveis soluções para o problema identificado, e passo a passo para que ele seja resolvido (FIORI; et al, 2020, p 7).

Nesse ínterim, a ferramenta trabalha por meio dessas 3 fases a fim de auxiliar o processo de resolução de problema desde o início ao fim, proporcionando uma melhor análise das secretarias do setor de finanças, ao demonstrar o saldo orçamentário, ocupação de dotações, despesas e receitas por fonte de recurso, bem como identificar oportunidades fiscais para aumentar a receita e otimizar as despesas, de modo que é possível identificar recursos sendo executados de maneira ruim e alertar os gestores sobre as problemáticas, para que se foquem em resolvê-los para assim melhorar a qualidade orçamentária do município. Ainda, elabora possíveis soluções para aquelas deficiências constatadas, criando mecanismos de comunicação que ofereçam governança de qualidade para a execução das soluções.

Por conseguinte, constata-se que desde sua disponibilidade, de 2018 a 2020, a Govtech foi implementada em 31 municípios brasileiros, de pequeno à médio porte. No ano de 2019, o Software foi capaz de implementar soluções que conferiram mais de R\$12 milhões de reais (FIORI et al, 2020).

A citar, uma das soluções sugeridas foi de que realizassem um decreto que restringe o benefício de alimentação de maneira duplicada de funcionários do sistema de saúde de um dos municípios, haja vista que fora identificado que este ente tinha contrato de alimentação no hospital municipal com valor superior ao padrão, momento este que foi percebido que os funcionários além de estarem recebendo o vale alimentação, estavam também usufruindo da alimentação disponibilizada pelo sistema de saúde, o que fez com que após o Governo adotar a solução, fosse gerado eficiência de aproximadamente R\$ 341 mil reais por ano pelo município (FIORI et al, 2020).

O Software da Gove ainda não detém a base de dados municipais para medir de maneira direta o impacto da eficiência na população, no entanto, foi verificado que este ganho foi revestido em forma de melhores serviços e infraestrutura municipal, como pavimentação de ruas, criação de novas rotas de transporte público escolar e investimento em urbanismo. Ademais, com o auxílio da tecnologia da gestão municipal foi possível melhorar a rotina de trabalho e desempenho dos gestores públicos, os quais passaram a deter meios de pautar suas decisões disponíveis na plataforma.



5.2. MOBILAB

Ademais, outro exemplo de inovação no setor público que será analisado refere-se ao Laboratório de Inovação em Mobilidade da Prefeitura de São Paulo, o MobiLab, que visava a ideia de cidade inteligente, colaborando para o desenvolvimento como política pública. Com isso se analisará como se deu sua criação, os problemas levantados a solucionar, seus principais objetivos, sua forma de implementação e os resultados alcançados.

Notou-se que a cidade de São Paulo, já no ano de 2012, possuía em seus ônibus equipamentos que indicavam o posicionamento em quase toda a frota, e ainda que o domínio desses dados pertencia ao poder público. Contudo, esses dados não eram utilizados para a melhoria do transporte, e menos ainda para disponibilizar informações acerca e horários de chegada aos pontos de ônibus à população.

Neste sentido, o surgimento do laboratório se deu no ano de 2013, mesmo antes de sua nomenclatura oficial (MobiLab), após manifestações sociais por maior transparência informações sob a gestão pública e que impactasse o setor de transportes e o ecossistema de mobilidade, em que inicialmente foram realizadas espécies de encontros com desenvolvedores para solução de demandas públicas de mobilidade urbana, como exemplo os grandes congestionamentos, melhor qualidade na prestação do serviço de transporte coletivo, diminuição da poluição atmosférica, maior segurança no trânsito, entre outras hipóteses.

A partir disso, foi realizado a primeira abertura de dados de mobilidade, sendo promovida a “Hackatona do Busão”, um tipo de maratona de programação, direcionada a startups, em outubro de 2013, ocasião em que foram disponibilizados dados de GPS dos ônibus, que eram administrados pela São Paulo Transporte (SPTrans), dos itinerários e dos pontos de parada. Assim, como resultado foram produzidos os primeiros modelos dos atuais aplicativos para celular, de localização dos ônibus do sistema de transporte urbano de passageiros (GOMES et al, 2019, p. 5).

Já num segundo momento, a segunda hackatona de dados de mobilidade ocorreu em março de 2014, no entanto, desta vez foram disponibilizados dados de radares e de ocorrências de trânsito, fornecidos pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) às startups, que tinham com escopo “fomentar a produção de soluções



tecnológicas acessíveis aos cidadãos" (GALHARDO, 2019, p.18). Com isso, notou-se a viabilidade para soluções rápidas, em relação à sociedade e para o próprio governo.

Deste modo, verificou-se o grande potencial que a abertura de dados traria ao poder público, e assim foi oficialmente criado o MobiLab pela Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), regulamentada pela Portaria Municipal nº 076/SMT/2015, concretizado pela conquista de um espaço físico exclusivamente para o funcionamento do laboratório, que operava num prédio da São Paulo Transportes (SPTrans) (GOMES et al, 2019, p. 5).

Outrossim, considerando São Paulo, que é um exemplo de cidade, em que seu planejamento foi direcionado para a locomoção de carros, haja vista, 70% dos veículos são automóveis, entende-se que há diversos problemas a serem enfrentados em decorrência disso. Desse modo, há que se enfrentar questões como grandes congestionamentos, poluição atmosféricas e a garantia de acesso aos serviços públicos, local de trabalho e demais oportunidades a toda população, incluindo pessoas em situação de risco que residam em regiões periféricas (GALHARDO, 2019, p. 14).

Adiante, a criação do Laboratório objetivava inserir inovações no setor público e transformar o relacionamento da Administração Pública com tecnologia (PIRES, 2020, p. 10). Ainda, tinha a finalidade de promover a transparência e a inovação no ambiente estatal, utilizar as novidades advindas das tecnologias dos celulares e GPS e unir a Administração ao meio acadêmico e empresas, colaborando para a criação de políticas públicas de mobilidade urbana, considerando a grande densidade demográfica de São Paulo (GALHARDO, 2019, p. 17).

Seguindo, uma das primeiras formas de inserção de startups no contexto da Administração Pública se deu através de concurso público de projetos, no ano de 2015. Neste sentido, pessoas físicas e startups poderiam se candidatar para desenvolver soluções, por meio de softwares, para problemas apresentados. Ademais, o concurso premiou os ganhadores com prêmios em dinheiro com variação de R\$115 mil a R\$835 mil reais. Como resultado, foram oferecidas diversas propostas, no entanto, apenas cinco dos projetos foram selecionados, em razão da insuficiência de recursos (SWIATEK, 2019, p. 10).

Após isso, três soluções tiveram como cliente a SPTrans e contemplam dois sistemas de automatização. Um foi direcionado para a vistoria dos ônibus, convertendo formulários em papel por eletrônicos em aparelhos tipo tablets,



diminuindo os gastos com papel e reduzindo os impactos ao meio ambiente. E outro para recursos de multas das operadoras concessionárias do sistema de ônibus. Este permitia rejeitar a multa sem papel, com julgamento on-line e informação imediata do resultado à operadora, o que promoveria a redução de tempo gasto, e despesas com materiais e novamente promovendo mitigação do uso de recursos como o papel, acarretando melhora ao meio ambiente.

Ainda, entre os projetos para a CET, o mais relevante foi a Central de Operação de Semáforos de Tempo Fixo, sistema extremamente complexo que possibilitaria a operação centralizada, por um computador, de mais de 70% dos 6.500 cruzamentos com semáforos da cidade. A central viabilizou à CET ter acesso a qualquer tipo de controlador semafórico que esteja na rua, apesar de não ser do mesmo fabricante, utilizando um protocolo único aberto e sem cabos. Consequentemente isso traria maior eficiência e economia de tempo aos operadores.

É válido ressaltar que, essa seria uma novidade na forma de contratar, pois essa modalidade de licitação era prevista quase que de forma exclusiva para contratar pessoas e não empresas, tampouco modelos de negócios inovadores, conforme a antiga lei de licitações que era vigente à época, a Lei nº 8.666/93. O que, consequentemente, abriu caminho para a população realizar serviços à Administração sem a necessidade abrir de fato uma empresa.

Em síntese, como resultados, notou-se grandes avanços em relação à possibilidade por meio das startups de se concretizar o conceito de inovação em ambientes tradicionalmente burocráticos e engessados. Também como efeito, trouxe a possibilidade de contratação de negócios disruptivos, as startups, pela Administração Pública, por meio de concursos públicos. A maior interação entre o setor privado e público no interesse coletivo. Foi possível realizar o levantamento de problemas e falhas e assim poder obter soluções específicas e aplicá-las em alguns casos.

Por fim, conforme analisado em diversos artigos, foi possível identificar a falha na autonomia e continuidade de operação dos laboratórios de inovação, haja vista, que dependem de incentivos políticos para se estabelecerem de forma fixa, o que contribui para sua descontinuidade e grande perda para os setores públicos. Porém, como já citado, mesmo com essas deficiências, é possível notar muitos ganhos em economia tempo, de recursos materiais, consequentemente financeiro, e em ganhos tecnológicos tanto para a sociedade, quanto para o Poder Público.



5.3. IDEIA GOV

Para concluir, se analisa o caso do Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública, instituído pelo decreto estadual nº 64.974 de 12 de maio de 2020 do Estado de São Paulo, ligado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo (SDE), liderado pela Coordenadoria de Tecnologia e Inovação, e conta com a realização da Procuradoria Geral do Estado e Secretaria de Governo.

Desse modo, o Idea Gove, teve suas origens no contexto pandêmico da Covid-19 (TORNQUIST, 2020, p. 26), ou seja, num momento mais recente. Neste sentido, o Ideia Gov trata-se um hub de inovação, que teve grande relevância, haja vista que poderia solucionar, em questão de melhora nos serviços ofertados pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, na conjuntura de insuficiência de materiais e lotação máxima de leitos.

Com isso, o programa converte questões públicas em desafios abertos, e conta com um processo de diminuição de insegurança para o governo e para o ecossistema, ao mesmo tempo em que apresenta problemas para a sociedade. (TOURQUIST, 2020, p. 33). Nesse ínterim, o Ideia Gov funciona observando uma metodologia em que segue fases como: o planejamento, o entendimento, a seleção, o desenvolvimento, e a fase final, com a implementação da solução inovadora ou não (TOURQUIST, 2020, p. 34).

A primeira fase diz respeito à identificação das causas que o programa objetiva se aproximar e dessa forma são definidas colaborações fundamentais com órgãos demandantes ordenando as expectativas. Já na segunda fase, ocorre a compreensão com o intuito de analisar os problemas do órgão, a fim de que futuramente sejam priorizados e sejam realizados os chamamentos públicos de startups para os desafios, buscando seus conhecimentos.

Ademais, a terceira fase refere-se à seleção de soluções apresentadas pelos inscritos nos editais, em que são examinadas por três especialistas, aplicando-se parâmetros próprios a cada desafio, de forma a executar uma aferição mais exata possível. Após isso, sucede-se à fase do desenvolvimento, em que acontece a prática em esfera governamental real, com a assistência de equipe dedicada do Ideia Gov. Posteriormente, caso haja viabilidade técnica e de mercado, passa-se para a etapa final, a concretização da solução ou envio desta para o órgão demandante.



Nesse sentido, a criação do Idea Gove tinha o intuito de trazer soluções inovadoras de mercado e da sociedade para desafios enfrentados pelo governo, em que visava oferecer melhores serviços aos cidadãos e melhor eficiência na gestão pública, estando entre os alguns desafios a operação remota de equipamentos médicos de exame de imagem, agendamentos de exames e soluções tecnológicas de combate a realidade vivida pelo Covid-19 (MOURÃO, 2021, p. 38).

Como exemplo, traz-se um dos desafios lançados pelo Idea Gov que tiveram startups vencedoras, tratando-se do “Como o uso de algoritmos de inteligência artificial pode auxiliar médicos radiologistas no diagnóstico do Covid-19 através de imagem de Tomografia Computadorizada e Raios-x de tórax?”, tendo como vencedoras a Visiblia, a Ottawa Health e a Neural Mind (TORNQUIST, 2020, p. 35), que apresentaram soluções por intermédio de inteligência artificial, que em uma fase mais avançada de implementação, auxiliou na identificação do Covid-19.

Em síntese, como resultados foi possível notar que o programa contribuiu para o impulsionamento de programas de inovação em governo focados no ecossistema Govtech, assim como propiciou a aproximação do setor privado com o setor público, por meio de alinhamento de pautas. Ainda, foi possível ampliar as pautas atreladas a inovação em governo, criar novos arranjos jurídicos, para implementação de soluções tecnológicas e promover a permuta de informações e aprendizados pelos envolvidos nas funções e propostas do hub.

Ainda, a aproximação do Ideia Gov com a PGE, um órgão de controle, pode diminuir as inseguranças sobre as regulamentações de vínculo com entes privados e a viabilidade de contratação de suas soluções, sendo criado até mesmo o toolkit para contratações públicas de inovação por iniciativa dos servidores do programa. Além disso, o programa oportunizou uma experiência imersiva na mentalidade da inovação e seus métodos, propiciando a contínua modernização e transformação de costumes de seus servidores e operadores (TORNQUIST, 2020, p. 43).

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível responder à pergunta da qual a presente pesquisa se propôs a desvendar, isto é, “De que forma a contratação de startups pela Administração Pública pode melhorar a implementação de políticas públicas?”. O



estudo foi organizado de forma que primeiramente se entendesse o que de fato é uma startup, para que dessa forma pudesse ser compreendido os seus benefícios.

Assim sendo, a primeira seção, para alcançar um dos objetivos no que tange a conceituação, se debruçou a explorar o ecossistema da startup, apresentando as noções conceituais do tema, sendo a primeira e a mais utilizada no entendimento acerca da temática, o de Eric Ries. Ainda, foi debatido sobre as características principais da startup, como o ambiente de extrema incerteza, visto que o objeto trabalhado, seja produto ou serviço, demanda de uma etapa de validação baseado na demanda e na resposta ao problema, bem como a inovação que na maioria das vezes vai estar associada à tecnologia, sendo as organizações privadas as pioneiras na preocupação sobre a inovação, visto que serve como propulsor de vantagem competitiva no mercado para estes.

De igual modo, verificou-se que a startup, antes de consolidar perpassa por diversas etapas, até chegar ao seu objetivo, que é deixar de ser conhecida como uma Startup, visto que esta é uma organização nascente, da qual tem como intuito se desenvolver e deixar de ter como característica a extrema incerteza, se tornando bem-sucedida e se consolidando através do seu objeto de operação.

Após a evolução histórica da startup, na segunda seção, para alcançar os objetivos no que tange a regulamentação no Direito brasileiro, e as formas de contratação pelo Estado, tratou-se de demarcar as principais leis que regulamentam o tema, como a Lei do Inova Simples nº 167/2019, que possibilitou à Startup mais simplificação na abertura e fechamento de suas atividades; bem como a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que trouxe além de incentivo à pesquisa de inovação, a possibilidade de contratação com a Administração Pública através do diálogo competitivo; por fim, o esperado Marco Legal das startups nº 182 de junho de 2021.

O Marco Legal definitivamente supriu um enorme vácuo normativo que pairava sobre a temática em questão, pois além de ajudar a compor as possibilidades de contratação de startups pela Administração Pública, com a modalidade especial, que pode originar o Contrato Público para Solução Inovadora. Dessa forma, ele permitiu que o ecossistema delas pudesse se desenvolver, por meio de processos formais bem delineados, facilidade de acesso à crédito, bem como a criação do sandbox como um ambiente experimental, que no geral, concebeu mais segurança jurídica para os interessados.



Por conseguinte, após a compreensão do tema, na terceira seção adentra-se ao que em específico essa pesquisa busca, qual seja a contratação de startups pela Administração Pública, ao que se discute as razões pela qual pode ser possível a melhoria na implementação de políticas públicas.

Assim, termos como gestão pública e governança passam a ser o foco do debate, focando principalmente no aumento da eficiência da Administração Pública quando se aliam às startups, pois se pautam na inovação, tecnologia, transparência de dados, e em soluções para os problemas enfrentados no setor público que dificultam a prestação de serviço com qualidade. Ademais, é nesse momento que o termo “Govtech” é desenvolvido, demonstrando por meio de dados, determinadas fragilidades no cenário em questão, as quais serão pautadas especificamente mais adiante.

Na última seção, foram apresentados resultados por meio de casos concretos. Sendo assim, foi possível observar através dos 3 casos analisados, que de modo geral o foco da startup quando atua no segmento público, visa o cidadão. Mas que, para isso, ela deve prover mecanismos para que o Estado possa ser eficiente ao tomar as decisões que impactam a sociedade, no modo como lida com sua gestão e recursos, eliminando os problemas e falhas que contornam a Administração Pública.

Portanto, foi alcançado o objetivo geral, e a resposta para a pergunta problema da presente pesquisa, isto é, de que pode haver uma melhoria na implementação de políticas públicas por meio do ganho de eficiência na gestão pública, fazendo com que a governança alcance um novo patamar, através da inovação trazida pela contratação de startups pelo Estado.

Além do mais, conforme demonstrado, foram alcançados os objetivos específicos, ou seja, de conceituação das startups; regulamentação no Direito brasileiro; formas de contratação pelo Estado; forma que as soluções inovadoras atuam para beneficiar a população; bem como os desafios que ainda há de serem supridos.

Isto posto, verificou-se quanto aos desafios que apesar da regulamentação formal das startups trazida pelo Marco Legal – Lei nº 182/2021, os agentes públicos ainda possuem receio, ou simplesmente carência do conhecimento quanto aos benefícios de tal contratação, uma das razões pela qual os números de startups consideradas Govtechs apontadas na terceira seção se demonstram baixos.



Ademais, se faz necessário alertar sobre a existência de uma lacuna sobre o tema no que tange a publicações, pesquisas acadêmicas, bem como na doutrina do Direito Administrativo, o que afasta a compreensão desses institutos, perpetuando a insegurança para aqueles que manuseiam a dinâmica de compras públicas, em contratar com tais modelos de soluções capazes de agregar à prestação de serviço público para a sociedade.

No entanto, é esperado que em um cenário futuro, esses desafios possam ser ultrapassados, trazendo à realidade brasileira um governo mais digital, transparente, e fomentador de inovação na gestão pública, a fim de alcançar eficiência nas políticas públicas, auxiliando o Estado a cumprir o seu papel na sociedade. Ressalta-se então, que não se direciona o presente estudo para o entendimento de que a contratação de startups e inovação seja a única forma viável da construção de uma gestão com excelência, entretanto, leva aos olhos do gestor público a possibilidade de usar isto como um mecanismo a seu favor, capaz de solucionar problemas complexos que se perpetuam há tempos na máquina pública.

REFERÊNCIAS

BLANK, Steve; DORF, Bob. **Startup**: Manual do empreendedor. Alta books. Rio de Janeiro, 2014. p 19. E-book. Disponível em: https://cdn.goconqr.com/uploads/media/pdf_media/14766813/d09afa66-f3a6-4d6e-9e74-dda27ea8e3de.pdf . Acesso em: 03/04/2023

BRASIL, **Lei nº 10.973** de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar nº 167** de 24 de abril de 2019. Dispõe sobre a Empresa Simples de Crédito (ESC) e altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para regulamentar a ESC e instituir o Inova Simples. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.874** de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.133** de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.



BRASIL. **Lei Complementar nº 182** de 1 de junho de 2021. Institui o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** (TCU). Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** (TCU). Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2020, p 28.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**. Brasília, 1997, p 91.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 774

DINIZ, Daniel. **O que muda com o marco legal das startups?** Migalhas, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/352498/o-que-muda-com-o-marco-legal-das-startups> Acesso em: 24/03/2023.

DOMINGUEZ, Guilherme; GERBASI, Nathalie. **Govtechs e o futuro do governo**: o ecossistema govtech no Brasil Novas tecnologias e novas parcerias público-privadas para melhorar os serviços públicos. CAF, 2020. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1586> Acesso em: 05/05/2023

DOMINGUEZ, Guilherme. **As startups govtech e o futuro do governo no Brasil**. CAF, 2020. Disponível em: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1653/As_startups_govtech_e_o_futuro_do_governo_no_Brasil.pdf Acesso em: 10/05/2023

VONIA, Engel. **Schumpeter e o desenvolvimento econômico**: Ótica da inovação tecnológica. Resumo JOPEC, 2011. Disponível em: https://fahor.com.br/images/Documentos/Biblioteca/Publicacoes/JOPEC/2011/Resumos/SCHUMPETER_E_O_DESENVOLVIMENTO_ECONOMICO_RESUMO.pdf Acesso em: 20/05/2023

FEIGELSON, Bruno; NYBO, Erik; FONSECA, Victor. **Direito das startups**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

FIORI, R; RAMOS, R; COELHO, B; ZANARDI, A. **Govtech e o futuro do governo**: o caso da Gove no Brasil. CAF, 2020. Disponível em: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1598/Govtech_e_o_futuro_do_governo_o_caso_da_Gove_no_Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 04/04/2023

GALHARDO, Cassiano. **Laboratório de Inovação no Setor Público**: Um Estudo Sobre o MobiLab da Cidade de São Paulo. 2019. 165 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.



GELATTI, Alice Reinchembach; SOUZA, Rebeca; SILVA, Rosane. Poder Público, TIC e e-Gov: uma análise do uso das novas tecnologias na Administração Pública. In: **III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE**. 2015. Anais, 2015.

GOLLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. **Innovation in services**. Research policy. 1997, v. 26, n°4-5, p. 537-556. Disponível em: <https://shs.hal.science/halshs-01133098/document> Acesso em: 20/03/2023

GOMES, T.V. Z; PONS, I; MANDETTA, B; VERRISSIMO, R; **Laboratórios de Mobilidade**: 5 anos de experiência em SP. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2019/10/8/laboratorios-de-mobilidade-5-anos-de-experiencia-em-sp.pdf> Acesso em: 17/05/2023.

JABORANDY, Clara; GOLDHAR, Tatiane. **Marco legal para startups no brasil**: um caminho necessário para segurança jurídica do ecossistema de inovação. Aracaju, 2021. Disponível em: <https://goldharemachado.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Artigo-MARCO-LEGAL-PARA-STARTUPS-NO-BRASIL.-UM-CAMINHO-NECESSA%CC%81RIO-PARA-SEGURANC%CC%A7A-JURI%CC%81DICA-DO-ECOSSISTEMA-DE-INOVAC%CC%A7A%CC%83O.pdf> Acesso em: 28/04/2023

JOSEPHSON, Breet; et al. Uncle Sam Rising: Performance Implications of Business-to-Government Relationships. **Revista Journal of Marketing**. 2019, Vol. 83(1), p 54. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022242918814254>. Acesso em: 26/04/2023

MAGALHÃES, Giovani. **Direito Empresarial Facilitado**. Fortaleza: Grupo GEN, 2022, p 339.

MOURÃO, Carolina Mota. **Instrumentos Jurídicos para a Inovação Aberta**. Coleção Inovação na Prática, Brasília: Enap, Laboratório de Inovação Aberta em Governo, 2021, p 45. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7054/1/instrumentos%20jur%C3%ADcicos%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20aberta%20-%20ebook.pdf>. Acesso em: 20/04/2023. Acesso em: 10/04/2023

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Altas, 2022.

NETO, Rafael Ribeiro. **Desafios na contratação de startups pela administração pública**. Instituto de Tecnologia e Sociedade, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: itsrio.org/wp-content/uploads/2020/10/Desafios-na-contratação-de-startups_Rafael_Ribeiro_Neto.pdf. Acesso em: 17/04/2023

OLIVEIRA, Vitor. **A absorção normativa da contratação de startups pela Administração Pública**: desafios e perspectivas. Repositório da UFSC. Florianópolis, 2021.





PÁDUA, Pedro. **Startups**: Um panorama sobre características, evolução e políticas de fomento no Brasil. Repositório da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023.

PIRES, Luciano Felipe. Experimento e Inovação Institucional nas Contratações Públicas de Tecnologia: O Edital de Projetos do MobiLab. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 2020. Vol. 7. Nº 1. P. 71-97.

PORTO, Éderson Garin. **Manual jurídico da startup**: como desenvolver projetos inovadores com segurança. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020. p. 38.

RIES, Eric. **A Startup Enxuta**. São Paulo: Lua de Papel, 2012. p 13.

SANTOS, Aryenne; CAPELLI, Ricardo. A evolução das startups. QUALIA: A ciência em movimento. **Revista Unifan**, 2019. v. 5, n. 2, p. 89-108.

SWIATEK, Daniela Coimbra. **Inovando na Relação da Administração Pública com Tecnologia: O Mobilab e a Contratação de Startups pela Prefeitura de São Paulo**. Cap.16. 1^a ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

TORNQUIST, Isabella Caggiano. **A experiência dos programas Ideia Gov e Pitch Gov**: um estudo de caso sobre inovação aberta no ecossistema Govtech. Instituto de Ensino e pesquisa: Programa Avançado em Gestão Pública. São Paulo, 2021.

