

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

Vitor Cardoso de Oliveira

A absorção normativa da contratação de *startups* pela Administração Pública:
desafios e perspectivas

Florianópolis
2021

Vitor Cardoso de Oliveira

**A absorção normativa da contratação de *startups* pela Administração Pública:
desafios e perspectivas**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Orientador: Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Florianópolis
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Oliveira, Vitor Cardoso de

A absorção normativa da contratação de startups pela
Administração Pública: : desafios e perspectivas / Vitor
Cardoso de Oliveira ; orientador, José Sérgio da Silva
Cristóvam, 2021.

85 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Licitações e contratos. 3. Startups. 4.
Inovação no setor público. I. Cristóvam, José Sérgio da
Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)

(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos 10 dias do mês de maio do ano de 2021, às 17 horas e 00 minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: <https://meet.google.com/htt-bnxw-cwn>, intitulado “**A absorção normativa da contratação de startups pela Administração Pública: desafios e perspectivas**”, elaborado pelo acadêmico Vitor Cardoso de Oliveira, matrícula nº 16104622, composta pelos membros Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, Tatiana Meinhart Hahn e Ariê Scherreier Ferneda, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota **10,00 (Dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

() Aprovação Integral

() Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador



Documento assinado digitalmente

Jose Sergio da Silva Cristovam

Data: 11/05/2021 11:50:45-0300

CPF: 926.524.840-87

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam (ASSINATURA DIGITAL)

Professor Orientador

Tatiana Meinhart Hahn (ASSINATURA DIGITAL)

Membro de Banca

Ariê Scherreier Ferneda (ASSINATURA DIGITAL)

Membro de Banca

Florianópolis, 10 de maio de 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A absorção normativa da contratação de startups pela Administração Pública: desafios e perspectivas**”, elaborado pelo acadêmico Vitor Cardoso de Oliveira, defendido em 10/05/2021 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota **10,00 (Dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.



Documento assinado digitalmente
Jose Sergio da Silva Cristovam
Data: 11/05/2021 11:51:00-0300
CPF: 926.524.840-87
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam
Professor Orientador

Tatiana Meinhart Hahn
Membro de Banca

Ariê Scherreier Ferneda
Membro de Banca

Florianópolis, 10 de maio de 2021.



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Vitor Cardoso de Oliveira

RG: 4.489.622

CPF: 049.338.729-37

Matrícula: 16104622

Título do TCC: A absorção normativa da contratação de startups pela
Administração Pública: desafios e perspectivas

Orientador(a): Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Vitor Cardoso de Oliveira, acima qualificado, venho, pelo presente termo,
assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico
apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 10 de maio de 2021.



Documento assinado digitalmente

Vitor Cardoso de Oliveira

Data: 11/05/2021 16:54:47-0300

CPF: 049.338.729-37

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

VITOR CARDOSO DE OLIVEIRA

Dedico esse trabalho ao Vô Cidinho, que não pôde me ver formado.

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas que passaram pela minha vida e as entidades pelas quais passei. Todas deixaram suas marcas e contribuíram para a tão sonhada conclusão do Curso de Direito. Não tenho, contudo, qualquer pretensão de mencioná-las na íntegra. Não me sujeitarei ao risco de esquecer uma ou outra figura importante. Prefiro elencar destaques, em especial aqueles que permearam a minha formação na Universidade Federal de Santa Catarina – pública e de excelência.

Aliás, o primeiro agradecimento se direciona a essa instituição de educação que é referência em pesquisa, ensino e extensão, seus funcionários, bem como a todos os brasileiros que colaboram para a sua manutenção.

Agradeço à minha família, em nome dos meus pais, Carlye Cardoso e Adir Oliveira, que muito batalharam para me ver sorrir. Essa vitória é de vocês! Estendo meus cumprimentos à minha irmã Lanna Simoni e ao meu padrinho Charles Machado, ambos egressos desta *alma mater*. Ainda, sou grato a Rita Bruning por seu apoio constante.

Também destino algumas palavras aos amigos, não importando se os conheci no berçário da Escola Marco Inicial, nos corredores do Colégio Catarinense ou no *campus* da UFSC. Obrigado por estarem por perto nos momentos difíceis e dividirem o fardo comigo.

De igual modo, na pessoa do Lucas Hellmann, vale reconhecer o trabalho de todos os colegas que compuseram a Gestão 2018/2019 do Centro Acadêmico XI de Fevereiro, fase memorável de minha graduação. Concretizamos projetos audaciosos e não faltamos ao posicionamento. Entre erros e acertos, resta a sensação de missão cumprida.

Ademais, agradeço à minha namorada, Joana Gutierrez, que tem se mostrado uma verdadeira companheira. Ao longo da produção dessa tese, inclusive, colaborou com críticas construtivas e correções periódicas.

Aqui, não poderia deixar de registrar aqueles que, em algum momento ao longo do último quinquênio, abriram-me portas profissionais. Inicialmente, Rodrigo Curi, altivo advogado que me ofereceu a primeira vaga de estágio. Em seguida, a mente brilhante de Eduardo de Mello e Souza, que disserta sobre processo civil como quem fala de filmes. Depois, o Exmo. Des. João Henrique Blasi, notória figura do âmbito político-jurídico catarinense, cujo vocabulário é tão extenso como sua generosidade. Por fim, Anna Beatriz Chaves, entusiasta por inovação que decidiu acreditar num jovem inexperiente e empregá-lo na maior *lawtech* da América Latina, a Softplan.

Para encerrar, deixo meu sincero agradecimento ao Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, orientador desta pesquisa, quem adicionou comentários relevantes em cada uma das entregas combinadas.

“Ideias não são criadas prontas. Elas só se tornam claras à medida que você trabalha nelas. Você apenas tem que começar.”

(Mark Zuckerberg)

RESUMO

A presente monografia trata das licitações e contratações públicas no Brasil, mais especificamente a relação entre a Administração Pública e as *startups*. Basicamente, busca-se compreender se as linhas gerais do ordenamento jurídico e a legislação específica aplicável à matéria sublinhada autorizam o ente estatal a contratar essas empresas inovadoras, que se caracterizam pela incerteza. A relevância da investigação em tela se dá, primeiramente, porque pouco se encontrou sobre o problema em publicações acadêmicas anteriores. Além disso, em outras esferas, o assunto impacta empreendedores disruptivos de um mercado crescente, cidadãos e a própria Administração Pública, à medida que perpassa debates imperativos para qualquer nação em desenvolvimento, como segurança jurídica, ambiente negocial fluido e eficiência dos serviços públicos. Visando à resolução do problema, a princípio, levanta-se a hipótese de que as influências burocráticas que agem sobre a formação do Estado e as normas predominantes do instituto licitatório prejudicam a subsunção legal da contratação de *startups*, pois pensadas, inicialmente, para companhias tradicionais. Portanto, a partir do método dedutivo de pesquisa, debruça-se sobre fontes bibliográficas e produções legislativas para, por meio de abordagem qualitativa e descritiva, erguer as colunas conceituais primordiais e os parâmetros normativos que permeiam este trabalho. Em detalhes, apresenta-se o processo de formação da Administração Pública Contemporânea e a notoriedade que recebe a inovação no contexto do século XXI, inclusive pautando ações da máquina pública rumo a otimização de recursos, aprimoramento da função administrativa e elevação democrática. Ato seguinte, a despeito das tendências atuais, desenha-se a linha histórico-jurídica das licitações e contratações públicas, com destaque para os rígidos ditames procedimentais previstos. Ainda, adentra-se no campo das *startups*, a fim de confrontar os contornos essenciais que as identificam com as defasadas regras incidentes, tanto em termos de adequação legal (por exemplo, no direito empresarial, societário, trabalhista) quanto na questão central deste trabalho. Então, conclui-se que, mesmo diante de diretrizes alinhadas à inovação, em especial a tecnológica, o ordenamento jurídico brasileiro mal consegue captar as *startups*, que dirá abarcar sua contratação – sem maiores empecilhos – pela Administração Pública. Com os avanços recentes, contudo, e iniciativas parlamentares que se aproximam de aprovação, espera-se que o país progrida nesse sentido.

Palavras-chave: Inovação no setor público. Licitações e contratações públicas. *Startups*.

ABSTRACT

This monograph deals with public bidding and contracting in Brazil, more specifically regarding the relationship between the public administration and startups. Basically, it seeks to understand whether the general lines of the legal system and the specific legislation applicable to the underlined matter authorize the state entity to hire these innovative companies, which are characterized by uncertainty. The relevance of the investigation in question is due, firstly, to the fact that so little has been produced about the problem in previous academic publications. Moreover, in other spheres, the subject impacts disruptive entrepreneurs of an increasing market, citizens and the public administration itself, because it involves important aspects for any development nation in the world, such as legal security, a fluid business environment, and the efficiency of public services. In order to solve the problem, at first, it is hypothesized that the bureaucratic influences that act upon the formation of the State and the predominant norms of the bidding institute hinder the legal subsumption of the contracting of startups, since they were initially thought for traditional companies. Therefore, based on the deductive method of research, the bibliographical sources and legislative productions are used to, by means of a qualitative and descriptive approach, erect the primordial conceptual columns and the normative parameters that permeate this work. In detail, the formation process of contemporary public administration is presented, as well as the notoriety that innovation receives in the context of the 21st century, including guiding the actions of the public machine towards the optimization of resources, improvement of the administrative function and democracy. Next, in spite of the current trends, the historical-legal line of public bidding and contracting is outlined, with emphasis on the strict procedural dictates. Still, the field of startups is entered in order to confront the essential contours that identify them with the outdated rules, both in terms of legal adequacy (for example, in matter of business, corporate, and labor) and the central issue of this work. Thus, it is possible to conclude that, even in front of guidelines aligned with innovation, especially the technological one, the brazilian legal system can barely capture startups, let alone encompass their hiring - without major obstacles - by the public administration. With recent advances, however, and parliamentary initiatives that are close to approval, it is expected that the country will progress in this direction.

Keywords: Innovation in the public sector. Public bidding and contracting. Startups.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	OS CONTORNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA....	16
2.1.	A EVOLUÇÃO CLÁSSICA DA ESTRUTURA POLÍTICO-JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	16
2.1.1.	Administração Pública Patrimonialista.....	16
2.1.2.	Administração Pública Burocrática.....	18
2.1.3.	Administração Pública Gerencial.....	20
2.2.	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTO.....	23
2.2.1.	Administração Pública Contemporânea.....	23
2.2.2.	Inovação no setor público.....	24
2.3.	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	30
3.	LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	32
3.1.	CONCEITO E FINALIDADES.....	36
3.2.	HISTÓRICO LEGISLATIVO.....	40
3.2.1.	Legislação revogada.....	33
3.2.2.	Legislação atual.....	35
3.3.	LICITAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA..	37
3.3.1.	Princípios.....	37
3.3.2.	Formas de contratação.....	38
3.3.2.1.	<i>Exceção: dispensa e inexigibilidade de licitar.....</i>	<i>38</i>
3.3.2.2.	<i>Regra: modalidades de licitação pública.....</i>	<i>40</i>
3.3.3.	Outras questões procedimentais.....	44
3.3.3.1.	<i>Edital.....</i>	<i>44</i>
3.3.3.2.	<i>Habilitação.....</i>	<i>44</i>
3.3.3.3.	<i>Julgamento.....</i>	<i>45</i>
3.4.	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	46
4.	STARTUPS.....	48
4.1.	ASPECTOS GERAIS.....	49
4.2.	ADEQUAÇÃO LEGAL.....	50
4.3.	GOVTECHS.....	60
4.4.	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	62

5.	A CONTRATAÇÃO DE <i>STARTUPS</i> PELO PODER PÚBLICO.....	63
5.1.	PRESENTE: A INSUFICIÊNCIA DO ARCABOUÇO LEGAL FRENTE ÀS <i>STARTUPS</i>	64
5.2.	FUTURO: AS PERSPECTIVAS A PARTIR DO MARCO LEGAL DAS <i>STARTUPS</i>	70
5.3.	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	73
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

1. INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aborda tema que está envolto pelo Direito Público, ou seja, o conjunto normativo que rege as relações entre os particulares e o Estado. A pesquisa se debruça sobre a matéria de licitações públicas, com vistas a analisar a contratação de *startups* pela Administração Pública no Brasil.

Sabe-se que a máquina pública apresenta larga capacidade aquisitiva. Apenas para mensurá-la, de acordo com o corrente Secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckert, as compras públicas representaram cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2019 (CDTV, 2020). Ainda, a partir do Portal da Transparência (CGU, 2020), constata-se que, apesar de a série histórica apontar decréscimo no dispêndio de valores com a compra de materiais e a contratação de serviços nos últimos anos, apenas as licitações públicas da União (inclusive sua dispensa ou inexigibilidade) somaram R\$ 54,7 bilhões ao longo de 2020.

A envergadura desse instituto permite que o Estado não só adquira produtos ou serviços essenciais à resolução de suas necessidades latentes, mas também fomente o desenvolvimento nacional. Para uma finalidade ou outra, o investimento em inovação e tecnologia desponta como alternativa interessante. Isso porque tais ferramentas dispõem de potencial para mitigar alguns problemas complexos que rodeiam a Administração Pública Contemporânea, além de terem galgado posição de destaque no cenário econômico mundial. As inovações tecnológicas são foco de geração de riquezas e têm cada vez mais condições de transformar a vida em sociedade.

Muitas das mudanças já observadas, inclusive, foram encabeçadas pelas *startups*, empresas inovadoras imersas em ambiente de incerteza e em busca de operação repetível, escalável e lucrativa. Propulsionadas pelo momento altamente informacional e digital do século XXI, algumas delas se tornaram referências para o empreendedorismo, como Google e Apple. Sendo assim, essa nova estrutura comercial não pode, por óbvio, passar despercebida aos olhos do Estado, sob pena de mitigar-se o interesse coletivo. Em contrapartida, a princípio, notam-se alguns entraves entre a natureza fluida das *startups* e a rigidez do Poder Público, que expressa as desordenadas influências históricas do seu processo de formação.

Diante da inexpressiva produção científica prévia sobre o tópico acima, parte-se ao problema central da presente investigação: afinal, o arcabouço normativo brasileiro é capaz de absorver a contratação de *startups* pela Administração Pública, sem que estas iniciativas empresariais maculem sua essência e, conseqüentemente, limitem seu potencial de alto

impacto? Como resposta provisória, formula-se a hipótese básica de que o ordenamento jurídico pátrio não abarca esta possibilidade, em virtude dos contornos excessivamente burocráticos que ditam as normas relativas a licitações e contratações públicas, hoje regidas, com preponderância, pelas Leis Federais 8.666/1993 e 14.133/2021.

Portanto, para compreender a (i)legalidade da contratação pública de *startups*, dentre os procedimentos e técnicas disponíveis, este exame respalda-se em revisão bibliográfica e análise das produções legislativas nacionais. Excetuam-se as previsões restritivas – como se vê na Lei Federal 13.303/2016 (exclusiva para empresas públicas e sociedades de economia mista) – pois a ideia do trabalho em tela é transparecer o panorama normativo geral. Ademais, promove-se pesquisa de ordem qualitativa e descritiva para, amparada pelo método dedutivo de abordagem, preencher, uma a uma, as lacunas deixadas pelos objetivos específicos, descritos logo abaixo, junto da estruturação do trabalho. Além da introdução e da conclusão, enumeram-se outros quatro capítulos.

Primeiro, procura-se pincelar a evolução histórica da estrutura político-jurídica da Administração Pública para mensurar a influência dos modelos clássicos de gestão pública na concepção administrativa contemporânea, bem como frisar o imperativo de perseguição à inovação nos dias de hoje. Então, o capítulo inicial do desenvolvimento fornece o contexto, situando o leitor.

Segundo, observadas as diretrizes gerais que regem a Administração Pública, focaliza-se, propriamente, no assunto das licitações e contratações públicas, englobando conceito, finalidades, histórico legislativo nacional e contornos atuais (princípios, modalidades, requisitos e fases). Esse agrupamento de informações permite que se extraiam as características preponderantes do sistema, bem como seus incursos específicos que, por ventura, versem sobre negócios inovadores.

Terceiro, explana-se o panorama geral sobre as *startups*, o que inclui origem, espécies, métodos de trabalho, ciclos internos, estágios de vida e exemplos icônicos; por fim, atua-se sobre a adequação legal dessas empresas no ordenamento jurídico brasileiro. Erguer tal coluna teórica é fundamental para diferenciar as *startups* de empresas tradicionais, destacando os componentes dominantes da sua natureza peculiar.

Quarto, para encerrar, na análise de resultados, pretende-se verificar se a contratação de *startups* pelo Poder Público encontra eco à altura na legislação nacional, ou seja, se este modelo de negócio não precisa se desdobrar, nem ofuscar seu brilho nascente para fixar relações comerciais com o Estado.

2. OS CONTORNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1. A EVOLUÇÃO CLÁSSICA DA ESTRUTURA POLÍTICO-JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Pode-se afirmar que os modelos de gestão pública avançam conforme a história e as marcantes mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas, sendo o Direito a expressão positiva conjunta desses fatores ou o propulsor para tais alterações. Nesta senda, se o absolutismo está ligado ao patrimonialismo via cordão umbilical, a Revolução Francesa semeou o modelo burocrático de administração, enquanto o gerencialismo surgiu como resposta de alguns países de origem anglo-saxônica a um mundo predominantemente capitalista, globalizado, democrático e tecnológico, onde a maioria das nações viviam imersas numa crise fiscal, política e administrativa.

Apesar de ter incorporado em seu ordenamento jurídico esses conceitos gerais desenvolvidos no Velho Continente e demais países de origem anglo-saxônica, o Brasil o fez sempre como reflexo às grandes potências mundiais e em momentos particulares ao seu processo de formação. Indispensável se faz, portanto, retomar as correntes teóricas que embasaram os modelos de administração e as chamadas reformas administrativas, correlacionando-as não só com os contextos nos quais foram idealizadas, mas também com sua aplicação prática em território nacional.

2.1.1. Administração Pública Patrimonialista

O patrimonialismo tem suas bases calcadas nas mesmas premissas do absolutismo, sistema político que predominou na Europa entre os séculos XV e XVIII, no qual a realidade empírica estava sujeita, exclusivamente, às vontades divinas. Estas, por sua vez, seriam manifestadas pelo monarca no plano terrestre, que só recebeu notável protagonismo por conta de conchavos com o clero (classe social composta por religiosos) e a burguesia, que, em detrimento do falido sistema feudal, necessitava de um Estado centralizado para a plenitude de suas operações comerciais.

Por esse ângulo, o filósofo Thomas Hobbes (1988) defendia a superação do estado de natureza, em que os indivíduos dependiam apenas de si e temiam a morte violenta, em prol de uma sociedade pacífica e justa, possibilitada pela formação e consolidação do poder soberano

– leia-se tirano. Enquanto os súditos deveriam ceder suas próprias liberdades, o déspota tudo poderia, desde que asseguradas a propriedade e a vida em coletividade.

Contando, assim, com o apoio das castas dominantes e amparado pela legitimação celestial, o rei era a expressão única das leis, encarnando, também, as figuras de juiz e executor das sanções. O Rei Luís XIV, da França, deixou seu nome marcado na história ao exaltar esta concepção por meio das seguintes palavras: “O Estado sou eu.” Tal personificação sedimentou, é claro, a indistinção entre a pessoa e o patrimônio do monarca e a pessoa e o patrimônio do Estado, de modo a mitigar o interesse público frente ao dos particulares. Além disso, atestaram-se seguidas arbitrariedades, desde a imposição de exacerbados impostos até as constantes perseguições políticas.

Em terras brasileiras, desde o Período Colonial, sob influência de Portugal, a dinâmica se enraizou tanto nos hábitos da população (HOLANDA, 1995), a partir dos funcionários da Corte Real, quanto nas próprias instituições (FAORO, 1975). O clientelismo, a troca de favores e o prevalecimento de interesses privados sobre o interesse coletivo denotam classificações assertivas da praxe da época (CAMPELO, 2010). No intervalo observado, segundo Bresser-Pereira (1996, p. 10), “o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma.” Como consequência, despontam a concentração de renda, a miséria social e a subserviência do cidadão (RIBEIRO *et al.*, 2013).

A apropriação do aparato estatal pelos particulares pode ser exemplificada com uma passagem narrada por Laurentino Gomes (2007):

A breve e triste história do primeiro Banco do Brasil, criado pelo príncipe regente sete meses depois de chegar ao Rio de Janeiro, é um exemplo do compadrio que se estabeleceu entre a monarquia e uma casta de privilegiados negociantes, fazendeiros e traficantes de escravos a partir de 1808. Pela carta régia de outubro de 1808, o capital do Banco do Brasil seria composto de 1200 ações no valor unitário de um conto de réis. Para estimular a compra dessas ações, a Coroa estabeleceu uma política de tomá-lá-dá-cá. Os novos acionistas eram recompensados com títulos de nobreza, comendas e a nomeação para cargos de deputados da Real Junta do Comércio, além da promessa de dividendos muito superiores aos resultados gerados pela instituição. Em troca, o príncipe regente tinha à disposição um banco para emitir papel-moeda à vontade, tanto quanto fossem as necessidades da corte recém-chegada. Como resultado, quem era rico e plebeu virou nobre. Quem já era rico e nobre, enriqueceu ainda mais. [...] Noventa por cento de todos os saques eram feitos pela realeza. (GOMES, 2007, p. 190)

Desta leitura, resta evidente o descompromisso dos governantes daquele tempo com as necessidades do povo, que apenas assistia inerte ao festival de exageros da Corte e seus aliados imediatos, mantendo-se o *status quo*.

Depois do retorno da Família Real ao Velho Mundo e a proclamação da independência do Brasil, mesmo que houvesse esperanças de um inédito capítulo na história nacional, a fim de expurgar as práticas patrimonialistas do seio do Estado, elas ecoaram com preponderância até o fim da República Velha, quando Getúlio Vargas chegou ao poder. Não se pode afirmar, contudo, que o arcaico patrimonialismo (em suas duas formas: institucional ou política) deixou de exercer relevante domínio sobre o sistema político-jurídico verde-amarelo, nem à época, nem atualmente.

2.1.2. Administração Pública Burocrática

É certo que o marco da teorização burocrática só sobreveio em 1922, com a edição póstuma da obra “Economia e Sociedade” (WEBER, 1999), mas o paradigma do Estado já havia sido alterado antes disso. Também no continente europeu, com exemplo icônico na França da segunda metade do século XVIII, o absolutismo apresentava sinais de esgotamento: derrotas em guerras, falta de alimentos, aumento de tributos frente à perda de poderio sobre colônias, dificuldades na industrialização, nenhuma ou ínfima participação na vida política.

Orquestrada pela classe burguesa, que percebeu a fluida interdependência entre democracia e capitalismo e recebeu incentivos populares a partir dos ideais iluministas, a Revolução Francesa marcou o definhamento do absolutismo por lá e determinou nova ordem social, fundamentada nos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. O sistema administrativo continental, então, instituiu a separação dos poderes, elevou a legalidade, reconheceu uma série de direitos individuais e passou a pautar suas políticas sobre o pretenso interesse público.

O governo autoritário, pessoal e legitimado por divindades dá lugar à ideia de que o poder emana do povo, sendo repartido em diferentes órgãos competentes. Nesse sentido, Estado e mercado tornam-se autônomos entre si. Nada distinto para política e gestão pública: agora, a primeira é responsável por planejar e a segunda por executar. Para se ter ideia, a importância do advento do Estado Liberal é tão significativa que os historiadores utilizam-no para separar a Idade Moderna da Contemporânea, vigente até hoje. Estava lançada, dessa forma, a semente da gestão pautada na burocracia.

Baseada na premissa de desconfiança nos administradores públicos, que abusaram do poder concedido a eles, a corrente nada mais representa do que uma tentativa de se estabelecer uma hierarquia de racionalidade lógico-formal na estrutura do Estado, que estaria adstrito aos limites normativos. Mais do que isso, ao incorporar a pirâmide organizacional na Administração

Pública, determinando funções específicas a cada um de seus componentes, o modelo burocrático desinstitucionaliza o personalismo ao passo que inclui o profissionalismo como uma das bases deste formato.

Para De Paula (2003, p. 91) o “tipo ideal burocrático é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional”, como munição para fulminar o patrimonialismo e modernizar a máquina administrativa. Sobre esta vertente, complementa Junquillo (2010) que as ações estatais encontram respaldo no sistema jurídico, o qual se constitui em bússola legitimadora. Significa dizer que, para onde o ponteiro legal apontasse, deveriam seguir todos: cidadãos e Estado. Nada mal para quem detinha ínfimos direitos diante dos monarcas.

David Trubek (2007, p. 160) explica as bases teóricas desse pensamento jurídico, a saber: racionalidade, formalidade e lógica. A burocracia é racional porque aponta para justificativas legais previamente estabelecidas. Ela também é formal, pois os critérios enumerados para a melhor decisão são internos ao ordenamento jurídico. E por fim, é lógica porque as normas restaram editadas por formas especializadas

No Brasil, o modelo burocrático repercutiu a partir da Era Vargas, período iniciado quando da deposição do então Presidente Washington Luís e do impedimento de que o eleito Júlio Prestes assumisse o cargo, em 1930. O movimento revolucionário rompeu o esquema político comandado pela aristocracia rural cafeeira, ainda muito abalada pela crise econômica mundial do ano anterior, e deu partida no processo de industrialização nacional.

À época, o Estado se destacou como o grande responsável pelo acirramento dessas transformações socioeconômicas (GORENDER, 2004), assumindo uma vertente cada vez mais intervencionista e, em dados momentos, autoritária. Getúlio buscava a emancipação da nação em relação ao imperialismo, por meio da construção de bases produtivas próprias e, para tanto, não podia abrir mão de uma estrutura pública qualificada e sólida, fatores que também contribuíram para sua manutenção no poder (TORRES, 2004).

Sendo assim, a reforma pela qual passava a Administração Pública desencadeou, em 1936, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável, entre outras pautas, pela institucionalização de concursos públicos para a admissão e treinamento de funcionários do Estado, em busca da maximização de resultados, uma das afinidades com a administração científica (TAYLOR, 2011). Em paralelo, verificou-se a edição de leis trabalhistas e a implementação do sufrágio feminino, por exemplo.

Ato seguinte, há registros de investidas burocráticas pontuais por parte dos governos sucessores, como fizeram Juscelino Kubitschek e João Goulart, mas a reforma nunca se

concluiu como idealizada inicialmente, conforme asseveram Fadul e Silva (2008). O excesso de controle sobre os processos públicos ocasionou engessamento excessivo do aparelho administrativo, apego acrítico às normas, excesso de papel, e afastamento da origem democrática da burocracia, também trazendo preocupações sobre a (in)eficiência da máquina pública (PALUDO, 2012).

As críticas, no entanto, não foram direcionadas, com exclusividade, ao modo de gestão pública à brasileira, pois o mesmo sentimento reverberava, internamente, nas demais nações. Verdade seja dita: no contexto da globalização, o Estado de bem-estar social se via desafiado pelo crescimento desenfreado dos problemas socioeconômicos e, por consequência, da sua necessidade de agir. Havia se instalado uma crise generalizada, tendo como mazelas principais as questões fiscal, administrativa e política.

As insistentes e irrealistas tentativas neoliberais até replicaram resultados positivos no que tange ao controle deficitário e à queda das taxas inflacionárias, mas não lograram êxito em retomar o crescimento econômico. Percebe-se, então, que o Estado detinha papel fundamental no alcance da prosperidade financeira, ainda que necessitasse de severa reforma. Assim, abriu-se espaço para pensamentos inexplorados, e o gerencialismo ganhou corpo.

2.1.3. Administração Pública Gerencial

Do patrimonialismo à burocracia, observou-se o deslocamento da prioridade da atuação administrativa: antes centrada no monarca, depois no Estado. Contudo, essa autorreferenciação relegou os interesses dos cidadãos e pôs em xeque o conceito weberiano de eficiência. Novos objetivos surgiam, mas a máquina pública permanecia inalterada, sobre premissas excessivamente formais.

Em uma de suas passagens, Bresser-Pereira (1996, p. 11) lembrou que o Estado se agigantou com o passar dos anos: antes liberal, depois de bem-estar social. Enquanto o primeiro necessitava dos ministérios da Justiça, Fazenda, Defesa e das Relações Exteriores, o segundo inflou seu campo de atuação, assumindo uma infinidade de responsabilidades e sustentando a própria burocracia. Neste diapasão, para substituir serviços lentos, dispendiosos e pouco representativos, emerge o gerencialismo, teoria administrativa que realiza um transplante conceitual da administração de empresas à seara pública, apesar de serem, à primeira vista, esferas regidas por concepções fundamentalmente dissociadas.

De acordo com Leonardo Secchi (2009, p. 354), os valores de eficiência, eficácia e competitividade foram elevados à máxima potência. Os indivíduos ganharam conotação,

inicialmente, de clientes, como quem paga impostos e sempre espera o melhor do provedor estatal, e, posteriormente, de cidadãos, capazes de participar de forma ativa do processo político. Chaves e Silva (2010, p. 3) afirmam que “a diferença fundamental [entre o modelo burocrático e o gerencial] está na forma de controle, que deixa de ser no processo para se concentrar no resultado.”

Além disso, o *New Public Management* – ou Nova Administração Pública, como se convencionou – apresentou outros objetivos claros para o Estado, entre eles: a descentralização político-administrativa, a horizontalização da estrutura hierárquica interna, a abertura de espaço para criatividade e inovação, e a conferência de alguma confiança ao servidor no trato com a coisa pública (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 28). Junto destas, outras características importantes do gerencialismo são a busca por transparência e participação social.

Se, em território estrangeiro, o gerencialismo causou impactos a partir da década de 1980, mais especificamente nos Estados Unidos da América de Reagan e na Grã-Bretanha de Thatcher, em território nacional, percebe-se ampla influência da ideação em diferentes passagens da história republicana. Urge delimitar, contudo, os dois principais marcos temporais: o primeiro, em fase embrionária, iniciado a partir do Decreto-Lei 200/1967, ainda durante o Regime Militar; o segundo, que talvez represente o auge da instrumentalização deste modelo no Brasil, o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002.

No primeiro momento, pouco tempo após o Golpe de 1964, os militares deram passos simbólicos rumo àquilo que seria conhecido como administração gerencial. Ao prezar por descentralização e controle de resultados (em vez de meios e processos), o sistema concedeu expressiva autonomia à administração indireta, que se incumbiu de concentrar a produção de bens e serviços. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, de olho em fatores como flexibilização e eficiência nas atividades estatais, passaram a contratar empregados sob o regime celetista. Os motivos até poderiam ser nobres, mas a prática usurpou a abertura legislativa para dar vazão a impulsos patrimonialistas e acabou por enfraquecer o núcleo estratégico do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 11).

Ainda antes do Governo FHC, mais precisamente em 1988, a Constituição Cidadã foi promulgada e sobre ela havia muitas expectativas. Questionava-se, por exemplo, quais paradigmas o diploma inauguraria acerca da estruturação da Administração Pública, ainda que fosse certo seu caráter democrático. Contudo, a Lei Maior representou retrocesso sob o ponto de vista gerencial, ao menos se comparada com as mudanças pelas quais passavam o Brasil e o mundo capitalista. De fato, ela apenas reforçou a espinha dorsal do sistema político-jurídico nacional, com traços paternalistas e demasiadamente burocráticos. A leitura é a de que os

parlamentares constituintes buscavam romper qualquer laço com o longo regime autoritário que assolou o país e, com ele, algumas políticas alinhadas ao gerencialismo.

Foi apenas com Fernando Henrique Cardoso à frente do Poder Executivo que o tema da reforma administrativa voltou com força. Durante seu governo, além de ter encampado a Lei de Responsabilidade Fiscal, o sociólogo concebeu um novo Ministério para concretizar as mudanças que vislumbrava: o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo representante era o tão referenciado Bresser-Pereira. Comprometidos com a desburocratização e o esfacelamento do patrimonialismo, lançaram mão das seguintes políticas: transferência de competências da administração direta à indireta, agenda de privatizações, criação de agências reguladoras, consolidação de planos e carreiras para os servidores públicos e responsabilização fiscal mais rígida (*accountability*).

Mercado e Estado consolidaram relação bastante próxima, questão que colocou em xeque as verdadeiras intenções do movimento reformista e forçou avaliação detida das consequências práticas do desfazimento da estrutura pública, assunto debatido até hoje. Passada a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, entretanto, observou-se o lançamento de amplo plano de programas para reestruturar as atividades do Governo Federal, direcionando “seu foco para a pobreza e o atingimento de metas internacionais de desenvolvimento, [e] reafirmando o Plano Real como estratégia para a estabilidade econômica” (KLERING *et al*, 2010, p. 8).

Desse estágio em diante, a teoria muito influenciou, mas nenhum dos governos petistas (Lula e Dilma) levantou essa bandeira com tanto vigor como FHC e o ex-Ministro Bresser-Pereira. Depois, Michel Temer e Jair Bolsonaro apresentaram iniciativas e apoiaram outras que se coadunam, em tese, às linhas gerais do gerencialismo.

Inclusive, este último, controverso como é conhecido, sob a batuta do Ministro da Economia e adepto à Escola de Chicago, Paulo Guedes, enviou Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020) ao Congresso Nacional, que sinaliza outra reforma administrativa no horizonte. Ainda sob análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, o projeto tem causado alarde entre os funcionários públicos prejudicados diretamente pela proposição, os quais alegam que a inserção de algumas normas (como o princípio da subsidiariedade), mesmo aparentando avanços, invertem a lógica do ordenamento jurídico e precarizam o setor público, haja vista o caráter constitucional que reveste a moção. A contenda está montada.

Enfim, é claro que as teorias administrativas explicitadas anteriormente coexistiram ao longo do tempo e seguem coexistindo, seja no ordenamento jurídico, seja na rotina da Administração Pública. Entre elas, há uma relação de complementaridade, não de exclusividade

(LIMA, 2013, p. 111). As correntes clássicas sofreram alterações e inspiraram novas tendências, pensadas com fincas nas mudanças cada vez mais frequentes do século XXI. Não se fala apenas de teorias contemporâneas, mas de instrumentos condizentes com o momento altamente tecnológico atravessado atualmente, em que a sociedade demanda um Estado mais eficiente e representativo. Sem demora, passa-se a analisar o momento evolutivo atual da Administração Pública, que vê na inovação uma excelente oportunidade para superar os desafios que ensejaram a reforma gerencial, bem como suas variações contemporâneas.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTO

2.2.1. Administração Pública Contemporânea

Um dos marcos históricos citados na subcapítulo passado, a promulgação da Constituição Federal de 1988, restaurou a democracia na base do Estado de Direito e ressignificou o sentido de legalidade. Entre outras mudanças estruturais, a inserção da participação popular no centro do ordenamento jurídico pátrio se destaca, conforme se apreende da premissa segundo a qual “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988).

Isso provocou um processo conhecido como “constitucionalização do Direito brasileiro”, que também impactou, por consequência, o Direito Administrativo (BARROSO, 2012). O Estado, até então de postura rígida, vertical e unilateral, volta os olhos aos destinatários finais da função administrativa e caminha a passos largos para fortalecer medidas em prol da horizontalização, transparência, excelência e diálogo, passando a operar em rede e priorizando a governança pública (CASTELLS, 1999).

Imersa no turbilhão de avanços em que a globalização e o desenvolvimento tecnológico acentuado são marcas essenciais, a Administração Pública ganha novos contornos. Democrático, consensual ou dialógico, seja qual for a denominação escolhida, não há dúvidas de que, após a promulgação constitucional de 1988, o Poder Público vincula a noção de legitimidade dos seus atos à efetividade do diálogo conduzido entre o setor público e os setores da sociedade civil impactados diretamente a partir da decisão administrativa (MEDAUAR, 2003). No cenário proposto, processos e contratos administrativos ganham relevância em detrimento do ato administrativo, eis que aqueles incentivam a participação cidadã e este tão somente se embasa na formalidade estrita, sendo emitido de modo unilateral (FERRAZ; DALLARI, 2014).

Muito embora se fale que a Carta Magna vigente dispõe a Administração Pública dialógica no Brasil, isso não está explícito no texto. Sua extração advém de uma interpretação sistêmica neoconstitucionalista, cujos pilares são a eficiência, o contraditório e a ampla defesa (FREITAS, 2009). A origem desta linha científica remonta à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual previu, entre outros, o direito à boa administração.

Ao lado – e dependente – do caráter democrático, o estabelecimento de ampla rede integrada entre os diferentes níveis e esferas de governo se configura como importante pilar da Administração Pública Contemporânea. A governança, por sua vez, entrelaçada à concepção de sociedade e Estado em rede, busca imprimir maior eficácia às políticas públicas, sem deixar de considerar o contexto plural e a essência participativa inerentes aos Estados hodiernos.

Em razão da consolidação de uma economia global interconectada, as nações viram sua autonomia fragilizar-se, bem como sua capacidade de decisão e atuação (KLERING; PORSSE, 2014, p. 44). Até por isso, têm envidado esforços para instituir cooperações internacionais, como é o caso da União Europeia e do Mercosul, além das supranacionais, como a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tal movimento, o do Estado voltar-se a problemas globais em prejuízo dos locais, contribui para uma crise de confiança e representatividade, que seria resolvida através da distribuição de recursos e competências para as estruturas mais próximas do povo.

Se toda esta construção fornece o substrato material para a consecução da Administração Pública Contemporânea, necessário torna-se entender quais ferramentas podem ser utilizadas para conferir vida às tendências apresentadas, a fim de que figurem também no mundo dos fatos. Frente a esta dinâmica, a inovação no setor público tem se destacado como um dos meios capazes de resolver problemas complexos perante orçamentos apertados.

Mas, afinal, o que é inovação e como tem impactado as ações no setor público? Quais são suas formas de manifestação? O agrupamento de mais detalhes sobre suas teorias fundantes e expressões relevantes considera-se essencial para compreender a inovação e suas notáveis repercussões no tema central desta pesquisa.

2.2.2. Inovação no setor público

A inovação tem sido objeto recorrente de estudos e debates sobre desenvolvimento econômico e transformações na Administração Pública, mas os primeiros escritos acerca do tema remetem a quase um século atrás. À época, Joseph Schumpeter (1934) cunhou o conceito

de inovação, de forma que se torna impossível deixar de estudá-lo e registrar suas contribuições primordiais.

Para o economista e cientista político, inovar corresponde a fazer algo inédito sob o ponto de vista econômico, com vistas a angariar vantagens competitivas. Irrelevante saber se a novidade repercute no produto, serviço ou nos métodos adotados, desde que se observe o fenômeno da “destruição criadora”. Sem o caráter disruptivo e o impacto econômico, a mudança se encaixaria na categoria de invenção, não de inovação. Daí advém, portanto, a compreensão de “lucro schumpeteriano”: o excedente de capital propiciado pela descontinuação de algo em prol do novo.

Nas décadas seguintes, uma miríade de definições e classificações emergiram ao redor do globo, o que leva à necessidade de se fixarem parâmetros conceituais de partida. Nessa lógica, Potts e Kastle (2010) entendem que a inovação nem sempre traz consigo algo substancialmente novo, pois é plenamente plausível o rearranjo de elementos já existentes, como agentes, estruturas e instituições, de modo a aprimorar alguma entrega em curso. Seguindo essa linha, Rogers (2003) prega que o fator determinante para avaliar a inovação é a percepção da pessoa ou organização adotante, independentemente se, de fato, houve a introdução de novos elementos.

Sendo assim, Gallouj e Weinstein (1997) avultam os seguintes modelos de inovação: i) incrementais, ii) de melhoria, e iii) radicais. As inovações incrementais representam o acréscimo, a supressão ou a modificação de algum atributo; as de melhoria aprimoram alguma característica; e as radicais criam algo essencialmente novo, rompendo com a regularidade pré-existente. Tidd *et al* (2008) pensam da mesma maneira, e afinam ainda mais os segmentos: ou a inovação se dá na performance da organização adotante (incremental), ou ela apresenta mudança significativa que altera as relações naquele sistema, impondo novo paradigma (radical).

A seu tempo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), amplamente respeitada pela comunidade internacional, identificou a inovação como o desenvolvimento de algo novo ou melhor, ou a implantação de métodos, processos, técnicas de marketing, distribuições e organizações igualmente novas ou melhores. Dessa forma, Tomaél *et al* (2005) – de modo semelhante a Mulgan e Albury (2003) – enxergam a inovação como requisito indispensável para se materializar a tríade: produtividade, competitividade e eficiência.

Não só Schumpeter, mas também os seguidores da sua tese, por conta da íntima relação entre inovação e geração de riquezas inicialmente proposta, preocuparam-se em construir a

teoria no campo das organizações privadas, mais especificamente no contexto industrial. Não tardariam, todavia, a aparecer contribuições de estudiosos preocupados em incorporá-la a outras realidades e momentos, criando um flanco de pesquisa autônomo para serviços, por exemplo, e, em sequência, outro focado na Administração Pública (BRANDÃO; FARIA, 2013; OSBORNE; BROWN, 2011).

Bason (2010), ao conceituar inovação no setor público, delineou a geração de valor para a sociedade como sua viga de sustentação elementar. Karo e Kattel (2016 – tradução nossa) dispensam o pensamento de que o Estado serve apenas para corrigir falhas mercadológicas e apresentam as extensas formas de inovação difundidas no setor público: i) investimento público em ciência, tecnologia e inovação, ii) inovação via contratações públicas, iii) inovações institucionais econômicas, iv) inovações institucionais políticas, v) inovações no serviço público, vi) inovação organizacional do setor público.

A Organização das Nações Unidas (2018), em um de seus dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável, detalha algumas das principais metas para a inovação, como: fortalecer a pesquisa científica, aprimorar as tecnologias relativas à indústria, facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e aumentar o acesso às tecnologias de informação e comunicação – tudo isso com enfoque nos países em desenvolvimento (ONU, 2018). Agora que se trouxe o assunto da tecnologia à baila, importa estudar sua ligação com a inovação, cujo conceito se apresentou anteriormente e nada sinalizou nessa direção. Por outro lado, também não há como olvidar que, nos dias de hoje, inovação e tecnologia comumente aparecem empregadas lado a lado, inclusive na Carta Magna (vide Emenda Constitucional 85/2015). Qual relação impera, portanto, entre elas?

O dicionário Michaelis (2015) conceitua tecnologia como a “aplicação dos conhecimentos científicos à produção em geral”; ou “tudo o que é novo em matéria de conhecimento técnico e científico”; e ainda, “conhecimento técnico e científico e suas aplicações a um campo particular”. Ora, o primeiro significado pode ser analisado sob a óptica da inovação schumpeteriana, montada sobre as bases do ramo industrial, no qual o lançamento de nova tecnologia representa um diferencial competitivo. O segundo remete diretamente a um dos elementos formadores da palavra inovação, o fator da novidade, por muito discutida, como se pincelou. Por fim, o terceiro alerta que a tecnologia é um campo de estudo autônomo, que tem aplicação prática e pode servir como ferramenta.

Aqui se descobre um ponto fulcral – a inovação está para a Administração Pública Contemporânea, assim como a tecnologia está para a inovação. A possibilidade de reprodução em cadeia por meio da tecnologia está em consonância com alguns princípios desse novo

momento da atividade estatal, entre eles a redução de gastos e a busca por qualidade nos serviços públicos. Para não restar dúvidas, inovação e tecnologia são ferramentas importantes e atuais na persecução das novas tendências do setor público.

Apesar de não reconhecida dessa forma e sem o escopo tão atrelado à tecnologia, a inovação esteve presente no setor público antes até das primeiras teorizações. Inclusive, conforme a Comissão Europeia (2013), os Estados Nacionais mundo afora, por meio de pesquisas, investimentos e a criação de tecnologias básicas, se notabilizaram por incorporar diversos riscos e investir em áreas de produção nas quais o setor privado não tinha condições de atuar unilateralmente. De forma crescente, em simultaneidade à reforma administrativa gerencial e às crises que determinaram um novo momento em sua história, o aparato administrativo trabalhou com mais afinco para desenvolver sistemas de inovação e executar políticas inovadoras que almejassem equilibrar a questão orçamentária com a participação democrática e a busca por eficiência.

Deveras, não são poucos os desafios enfrentados pela Administração Pública Contemporânea, a exemplo dos problemas complexos (*wicked-problems*), sendo alguns dos expoentes “o aquecimento global, os intensos processos migratórios, as questões críticas ligadas às drogas, o envelhecimento populacional” (CAVALCANTE; CUNHA, 2017, p. 18). Esses e outros temas perpassam as nações envoltas pela nova ordem mundial, as quais, individualmente, também enfrentam suas batalhas específicas. Estes obstáculos se classificam em problemas tradicionais (prestação de educação e saúde, por exemplo), dificuldades para efetivar a participação popular, restrições financeiras e estruturas públicas estáticas (BEKKERS *et al*, 2011).

Cunha (2017) destaca que, gradativamente, o Estado abandona o papel de coadjuvante e assume protagonismo na promoção da inovação. Neste quadro, mister se faz que a Administração Pública caminhe ao encontro das demandas sociais de maneira proativa, isto é, montando uma estrutura dinâmica, flexível e criativa que seja capaz de planejar e executar novas políticas públicas com regularidade.

A despeito disso, alguns aspectos se colocam como barreiras às inovações, como: dificuldade de comunicação interna, estrutura demasiadamente rígida e vertical, aversão ao risco, baixa capacidade técnica, troca frequente de dirigentes, recursos monetários limitados e falta de incentivos diretos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017). Os pontos supracitados revelam óbices para que se espraie a cultura inovadora na Administração Pública brasileira, mas, com certeza, não impossibilitaram o surgimento de leis e iniciativas públicas sintonizadas a este propósito, mesmo que fragmentadas.

Na linha normativa de caráter ampliado, faz-se menção a EC 85/2015, Lei da Inovação (10.973/2004), alterada significativamente pelo Marco Legal da Inovação (Lei Federal 13.243/2016), e Decreto Federal 9.283/2018. Com a Emenda, a Carta Magna passa a prever papel relevante ao Estado na promoção de inovação, ciência e tecnologia, tanto no setor público quanto no privado. Ela também dispõe de permissão para que o Estado coordene rede colaborativa integrada entre os *players*, inclusive com a criação de parques e polos tecnológicos e o compartilhamento de recursos humanos para a consecução de projetos que se enquadrem nos objetivos nacionais. Na seara infraconstitucional, o Marco Legal sobreveio para promover a adequação hierárquica e destrinchar as diretrizes constitucionais, assim como o Decreto citado regulamentou este último. Ainda, sem o objetivo de esgotar o tema, cita-se a Lei do Bem (11.196/2005), que concede incentivos fiscais a empresas que promovem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Dentre as iniciativas, talvez a principal das alternativas inovadoras que aproximam a função administrativa das expectativas da sociedade contemporânea seja o caminho da digitalização, capaz de entregar: transparência no exercício da fiscalização popular, serviços públicos melhorados, conectados às realidades dos cidadãos, e procedimentos internos enxutos e dinâmicos (CRISTÓVAM *et al*, 2020). A medida simplifica o acesso à informação e amplia a participação generalizada (SCHIEFLER *et al*, 2020, p. 103-104). Ademais, enxerga-se que as políticas públicas formuladas para efetivar os direitos sociais previstos tendem a ser mais assertivas se amparadas pelo ferramental digital disponível (GELATTI *et al*, 2015).

Cristóvam *et al* (2020, p. 216) reuniram alguns dos esforços nessa orientação, por exemplo: a disponibilização dos Portais do Governo Digital, da Transparência e Inclusão Digital, e a priorização do Acesso à Informação, Processo Nacional Eletrônico e Marco Civil da Internet. Acrescente-se, ainda, a Lei Federal 10.534/2020, que institui a Política Nacional de Inovação, e a recém-lançada Lei Federal 14.129/2021, que dispõe de normas gerais e específicas para a implementação do Governo Digital, em consonância com o princípio da eficiência pública.

Fora desses contornos, pode-se citar as seguintes plataformas: prêmios de inovação, como o da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); laboratórios de inovação, com destaque ao precursor *Pitch GOV*; programas de investimento em ciência e tecnologia, sendo a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) conhecida por incentivá-los; lançamentos de desafios públicos, como *hackathons*; formação de servidores públicos, assim como faz a empresa WeGov em parceria com o setor público, etc.

Estritamente a nível estadual, reverência se faz ao Espírito Santo, precursor ao amparar a contratação de empresas inovadoras pelo Estado na Lei Complementar 929/2019, depois de realizado chamamento público e testada a solução na estrutura da Administração Pública com sucesso. No âmbito municipal, Florianópolis (SC) tem se destacado quando o assunto é inovação – isenções tributárias, fundo de investimento focado no ramo, incentivos para que eventos de tecnologia tomem a cidade, parcerias com universidades e programas de inovação são apenas algumas das iniciativas consolidadas ao longo dos últimos anos. Para a capital catarinense, 14% do PIB advém de atividades ligadas à tecnologia e inovação (ARANHA, 2020), sendo que a Lei Complementar 432/2012 e o Decreto 17.097/2017 desempenham papel elementar nesse contexto.

Mesmo diante de tantas expressões inovadoras, que aparecem com mais robustez na esfera federal, ainda não se pode afirmar que o país é dotado de sólido arranjo coletivo-institucional nesse plano. Eggers e Singh (2009) ressaltam que, geralmente, as práticas inovadoras advêm de ideias isoladas e programas desempenhados a partir de eventos acidentais. Com isso, a inovação invade mais o imaginário das pessoas do que permeia as ações sistemáticas do Estado (POLLIT; HUPE, 2011). Nessa esteira, Miranda (2019) leciona que, entre as inovações públicas perpetradas, a maioria é considerada incremental, deixando à margem o cunho disruptivo tão valorizado por Schumpeter.

Outro gargalo importante de se observar é o da falta de informações sobre os reais impactos causados pela adoção de determinada inovação (OLIVEIRA, L. F.; SANTOS JÚNIOR, 2017). Trocando em miúdos, isso se dá por ocasião da subjetividade do conceito utilizado, difícil de ser mensurado, da falta de profissionalismo de alguns gestores públicos e das determinantes políticas de austeridade.

No Brasil, não há o costume (nem a cobrança) de se avaliar, com frieza e auxílio de dados, as consequências reais das políticas públicas postas em prática, não apenas aquelas que incluem inovação. Também, sob nitidez cintilante nos mais de cinco mil municípios do país, a realidade das gestões locais provoca a necessidade de o representante político optar por avaliar alguma ação passada ou implementar uma nova – afinal, o orçamento não abarca ambos muitas vezes. O cálculo político costuma se sobrepor às boas práticas.

Demais objeções poderiam ser pontuadas, sendo elas saudáveis no ambiente democrático, mas há de se concordar que a inovação no setor público, a difusão tecnológica do modo expresso como ocorre atualmente e a participação direta dos cidadãos na seara pública não são tópicos integralmente consolidados em território nacional, haja vista as seguidas efervescências sociais escancaradas ao longo do texto e a diversidade peculiar deste país. Nem

poderia ser diferente – a união dessas concepções prioriza um enfoque aberto, multifacetado e capaz de promover e assimilar mudanças de forma ágil, a depender de onde e como sopram os ventos populares. Somam-se a isso os benefícios sentidos a contar da implementação de inovações: maior interatividade com o Poder Público e transparência de suas ações, enxugamento de custos e otimização de serviços públicos.

2.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Parece ter se instalado no imaginário das pessoas uma visão de que o Estado e tudo a ele atrelado estão não só corrompidos, mas também presos à burocracia. Esse discurso é bastante limitado e irrealista, tendo servido para a difusão do gerencialismo dentro da Administração Pública brasileira. Por óbvio, o patrimonialismo deve ser descartado, apesar de remanescer reforma administrativa após reforma administrativa, tanto no modelo institucional quanto no político. São tantas expressões paternalistas que a tarefa de pinçar algumas se torna difícil, mas se registram a “Privataria Tucana” e o “Mensalão” – uma durante os anos de FHC e outra nos de Lula, cada qual com seus programas executivos.

O processo de formação histórica do Estado pressupõe composições e anomalias. Entre falhas e acertos, conquistas e retrocessos, o país se vê imerso em mar de incongruências. Apesar de normalmente contrapostos, burocracia e gerencialismo apresentam seus méritos. Ambas as correntes se complexificaram quando colocadas à prova real, e formam a atual estrutura pública brasileira. Acredita-se que a fusão de nuances específicas de cada uma delas pode agregar bons resultados. Resultar numa Administração Pública que, justamente, se paute na lei, externar preocupações com a democracia e seja capaz de entregar os serviços públicos essenciais com parcimônia (boa qualidade e baixo custo).

É imperioso ponderar evidências, pois não há espaço para aventuras no solo estatal. A burocracia veio à tona para submeter todos aos ditames legais, racionalizar a atividade administrativa e conferir previsibilidade à máquina pública. Cumpriu parcialmente seu objetivo, mas não se nega seu desgaste com o decorrer do tempo, visto que a população percebeu ineficiência no apego excessivo às normas, as quais só se alargavam. Por outro lado, a busca pela eficiência notabilizou o gerencialismo, que também levantou críticas a partir de aberturas excessivas a ideias e pressões do setor econômico privado, as quais podem minar o interesse coletivo. Não se negam, ademais, as tendências contemporâneas, pois, ao passo que dificultam a gestão de imposições e interesses, também idealizam a melhor Administração Pública ao cidadão.

Nesse sentido, não há motivos para se rechaçar o ato de inovar, eis que parte da tentativa inédita para resolver um problema ao qual não se mapeiam soluções tradicionais viáveis. Hoje, a Administração Pública que preza pela inovação não está apenas preocupada em fomentar o mercado, melhor se organizar ou aprimorar suas entregas. Na verdade, ela também se condiciona para, frente a fatos futuros incertos, cuidar dos problemas vindouros, colocando o país na ponta de lança mundial. Considera-se que pouco foi realizado neste campo até agora no Brasil, talvez porque ainda haja tantas outras oportunidades a serem desenvolvidas, senão infinitas.

Sem embargo, para os fins propostos por esta pesquisa, atentar-se-á com mais afinco à inovação promovida via licitações e contratações públicas, envolvendo ou não tecnologia. Por isso, apresenta-se um apanhado geral sobre o instituto, cabendo a identificação de aplicações práticas das correntes delineadas, bem como as decorrências disso para a contratação de *startups* pela Administração Pública.

3. LICITAÇÕES PÚBLICAS

3.1. CONCEITO E FINALIDADES

Restou evidente que o Estado não permanece inerte perante as significativas mudanças ocorridas nos âmbitos político, econômico e social. Essa carga histórica indica um novo momento da Administração Pública no contexto do século XX, assumindo infindável lista de atividades, em virtude dos constantes pleitos por mais direitos. Não obstante suas crescentes atribuições, a máquina pública não é autossuficiente (DALLARI, 1997, p. 5-6). Aliás, nem é razoável conceber que o seja em algum ponto futuro, até porque, muitas vezes, a contratação de ente privado se mostra mais assertiva e barata. A rigor, revela-se extensa a gama de serviços e produtos dos quais o Estado precisa, mas não fornece ou produz.

Logo, a Administração Pública, visando à satisfação das suas necessidades, põe-se a interagir com terceiros à procura de interessados em solucionar determinado gargalo – seja na sua própria estrutura, seja no tocante à execução dos serviços públicos na ponta. Busca-se, a lume, a participação de agentes que se vinculem a perfazer o objeto de aviso público, pelo qual o Estado explicita e detalha suas carências ao ambiente externo; culminando, ao fim, na celebração de contrato administrativo com aquele competidor que se sobressai frente aos demais (NIEBUHR, 2015, p. 35).

Ainda que o *modus operandi* da Administração Pública esteja adstrito aos limites legais, não há como deixar de pontuar os receios advindos da subjetividade que permeia o instrumento contratual, pois regido, em primeira instância, pelo elemento da vontade. Mesmo com os meios de fiscalização e punição do Estado, tal natureza jurídica pode facilitar o desvirtuamento do inexorável propósito inicial, qual seja o de melhor atender ao interesse coletivo. Essa desconfiança, como se sabe, não é injustificada, haja vista a insistente ocorrência de episódios de corrupção na contratação de serviços e compras de bens (ROSILHO, 2013, p. 76).

Sob esse prisma, a licitação pública, de origem alinhada às diretrizes burocráticas, alça posição destacada como um dos contrapontos às práticas patrimonialistas reinantes. Entende-se por licitação pública o processo administrativo que antecede as contratações realizadas pelo Poder Público, no qual a promoção de disputa entre os interessados, vinculados ao instrumento convocatório, se caracteriza como fator de validade para a posterior formação de negócio jurídico, cujo último fim é a persecução do interesse público (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 536; DI PIETRO, 2017, p. 455).

Os agentes particulares, quando percebem a falta de algum fator que se afigura imprescindível a si ou sua empresa, realizam, a seu bel-prazer, pactos de conteúdo patrimonial para obtê-lo. O Estado, em outra mão, deve respeitar, em regra, um conjunto de atos que procedimentalizam o certame entre os interessados em contratar consigo, desde a identificação da necessidade até a confirmação do vencedor. Na acepção de Carlos Ari Sundfeld (1994), o sopesamento dos direitos de quem quer contratar com a Administração Pública e da proposta que atende o amplo interesse público é fator crucial para a aferição do lance mais vantajoso.

Destrinchando o critério da vantagem, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 130) acrescenta alguns elementos à sua compreensão: “a promoção do desenvolvimento econômico sustentável e [o] fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.” Nesse sentido, segundo Justen Filho (2014, p. 16-17), o contrato administrativo assinado depois de cumprida a etapa licitatória, além de trabalhar sobre gargalos da Administração Pública, expressa a consensualidade cada vez mais valorizada, acirra a varredura por eficiência, e, *a la* Keynes (1992), promove o desenvolvimento do país. Antes, o critério para eleger a oferta mais vantajosa decorria de exclusiva verificação dos custos perante a entrega a ser realizada. Ato seguinte, a análise incluiu mais acepções, que conferem notável envergadura às licitações.

Basicamente, captou-se o poder da máquina estatal de, indiretamente, influenciar na geração de empregos, distribuição de renda, bem como nos cuidados ambientais. Questões sociais, inovações tecnológicas e o novo mercado econômico tornam-se importantes alvos dos gestores públicos no momento de efetuar novas contratações (BARRETO, 2019, p. 18-19). O Estado de bem-estar social utiliza seu poder de compra para, sim, cumprir o objeto principal das demandas apresentadas pelos diferentes níveis e esferas, mas também, por tabela, para induzir comportamentos no restante da sociedade e incentivar o empreendedorismo, a produtividade, a geração de renda e a criação de novos postos de trabalho (MORAES, 2017).

Se nem sempre o instituto se desenhou dessa forma, a explanação de um breve relato histórico da licitação pública no Brasil, com enfoque na produção legislativa, pode colaborar para o seu entendimento na atualidade.

3.2. HISTÓRICO LEGISLATIVO

3.2.1. Legislação revogada

A primeira menção legal àquilo que viria a ser chamado de licitação pública se deu ainda no Período Imperial, em 1862. O Decreto 2.926 regravava as arrematações dos serviços do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, e impressiona pela abrangência.

A despeito da sua incipiência na regulação da matéria, a norma determinava, por exemplo, a fixação de avisos públicos para que os concorrentes tomassem conhecimento da arrematação (art. 1), fazia menção ao tratamento isonômico entre os competidores (art. 2), obrigava a oferta de garantia pelos interessados em contratar (art. 3), prescrevia a escolha subjetiva da proposta mais vantajosa pelo Ministro encarregado (art. 7), e condicionava a participação na hasta pública à habilitação prévia (art. 11). Contudo, sem esforço, nota-se que havia grave desequilíbrio entre o poder impositivo do Estado e os direitos dos particulares, além de reinar a discricionariedade imperial no momento da adjudicação.

A próxima legislação relevante só foi assinada em 1922, por meio dos Decretos 4.536 (Código de Contabilidade da União) e 15.783 (Regulamento Geral de Contabilidade Pública). Entre os mais de cem dispositivos, destacam-se os compreendidos entre os artigos 49 e 54, cujos empenhos foram compilados por Leonardo Moraes (2017, p. 11): previsão da concorrência pública a partir de um valor mínimo, publicação do edital licitatório em Diário Oficial e checagem da idoneidade dos interessados – todas questões que ainda se vislumbram no instituto.

Posteriormente, durante a Ditadura Militar, sobressai-se a já citada reforma administrativa federal, por meio do Decreto-Lei 200/1967, que seria estendido a Estados e municípios no ano seguinte. Marcada por fortes influências gerencialistas, a reformulação prezava pela descentralização administrativa e disciplinou normas gerais para o considerável rol de atribuições estatais, inclusive no tocante às contratações públicas. A esse ponto, tanto os componentes da administração direta quanto as autarquias deveriam licitar antes de contratar. Positivou-se requisitos formais para a habilitação e outras duas modalidades de licitação: convite e tomada de preços (diferenciadas pelo valor). Além disso, o diploma esmiuçou as hipóteses que dispensavam a necessidade de licitar (ROSILHO, 2013). Vale dizer que o Decreto-Lei 200/1967 encontra-se revogado no tocante às normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações, mas aparece vigente em outros segmentos importantes à Administração Pública Federal.

Depois, em meio ao processo de redemocratização nacional, destaca-se o primeiro instituto a sistematizar normas gerais e específicas sobre licitações públicas: o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (Decreto-Lei 2.300/1986). O diploma define princípios norteadores, como igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao

instrumento convocatório e julgamento objetivo, que se alongariam no tempo. De igual forma, abrange novas estruturas que passam a depender de licitação, acrescenta modelos de licitações públicas (concurso e leilão), diferencia inexigibilidade de dispensa, e assegura preferência a empresas brasileiras. Outro avanço que salta aos olhos é a incorporação de mais critérios, além do preço, para asserir o proveito de determinada proposta.

3.2.2. Legislação atual

Promulgada por Ulysses Guimarães, a Constituição Federal de 1988 alterou o paradigma do ordenamento jurídico brasileiro, encerrando um tempo sombrio na história do país. No caso da licitação pública, especificamente, os constituintes conferiram-na magnitude inédita àquele ponto, já que a matéria se encontrava dispersa em regramentos infraconstitucionais.

O art. 37, inc. XXI da Carta Cidadã fixa que a licitação pública deve preceder a contratação de obras e serviços, bem como a realização de compras e alienações, certificando tratamento isonômico aos participantes das contendidas. Excerto tão importante como esse é o do art. 22, cuja escrita original seria reformulada com o advento da Emenda Constitucional 19/1998.

Conquanto a atualização permita a criação de estatuto próprio para sociedades de economia mista e empresas públicas no tocante às licitações, dispositivo que se efetivou com a Lei 13.303/2016, a prescrição legal originária pretendia uniformizar o procedimento básico no Brasil. Aliás, a União recebeu competência exclusiva para versar acerca de normas gerais de licitações e contratos. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos (1994, p. 116), “as normas gerais são aquelas estruturais para o procedimento licitatório, é dizer, que constituem as suas vigas mestras, seus pontos essenciais.”

Em âmbito nacional, não demoraria a aparecer legislação que revogasse o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos visando atribuir coesão ao sistema jurídico, ou seja, conformá-lo aos ditames constitucionais. Cuida-se da Lei Federal 8.666/1993, referência sobre o assunto ainda hoje, mesmo que marcos posteriores tenham suprimido, modificado ou adicionado algum conteúdo ao regimento apontado.

Ocorre que a Lei 8.666/1993 não remodela, de fato, o instituto das licitações públicas, baseando-se, em boa medida, no Decreto-Lei 2.300/1986. Pior: passado o escândalo de improbidade no Governo Collor (1990-1992), que recebeu resistência das ruas e ocasionou o *impeachment* do ora Senador por Alagoas, o legislador ocupou-se em redigir “emaranhado de

normas que praticamente exaurem a disciplina” (NIEBUHR, 2015, p. 44), na intenção de inibir novos casos semelhantes.

À primeira vista, o leitor atento que confronta a enorme quantidade de artigos, parágrafos e incisos da Lei Geral de Licitações (LGL) com a sua razão de existir, qual seja, a de estabelecer normas gerais sobre o tema, pode – e deve – se preocupar com esta incongruência explícita. Em tese, Estados, Distrito Federal (DF) e municípios têm liberdade para suplementar o tema a partir das diretrizes impostas pela Constituição e demais leis nacionais incidentes, contudo a prática se mostra complicada. Contribuindo para um cenário dúbio e obscuro, a LGL não identificou quais normas seriam gerais (portanto, nacionais e aplicáveis a todos) e quais seriam encaradas como específicas (voltadas exclusivamente para a União).

No entendimento de Justen Filho (2014, p. 22), podem ser elencadas como normas gerais: a) requisitos mínimos necessários à validade da contratação administrativa, b) hipóteses de obrigatoriedade e desobrigação, c) requisitos para participar de licitação, d) modalidades, e) tipos, e f) regime jurídico da contratação administrativa. Algumas destas, as mais importantes ao objeto deste escrutínio, serão pormenorizadas oportunamente. Apesar dessa classificação, não raramente, pipocam notícias de embates judiciais que discutem a (in)constitucionalidade de produções legislativas localizadas ou da própria Lei 8.666/1993 (FURTADO, 2015, p. 28-29). Essa é a adversidade sistemática da Lei Geral, que por muito dominou as rodas de conversas entre administrativistas e serve para dimensionar a tônica da normativa.

Vale registrar que “a edição da Lei nº 8.666/1993 não exauriu a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação” (AMORIM, 2018, p. 28), o que também ocorreu na Lei do Pregão, e do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), por exemplo.

Por último, chama-se atenção para a Novíssima Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021), sancionada pelo Presidente da República no dia 1º de abril de 2021, a qual revogará, na íntegra, as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 (Pregão) em dois anos, além de substituir a maior parte do RDC em igual prazo. Hoje, todavia, todas elas coexistem, à exceção dos arts. 89 a 108 da Lei Geral de Licitações, cabendo à Administração escolher o procedimento adequado a ser seguido dentre as possibilidades vigentes.

Então, com base nesta pluralidade de regimentos, calha coletar mais informações dos contornos atuais da licitação pública, como os princípios norteadores, as modalidades previstas, possibilidades de afastar a necessidade de licitar e requisitos para contratar com a máquina pública, delineando algumas dificuldades enfrentadas pelas empresas participantes.

3.3. LICITAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

3.3.1. Princípios

Partindo da premissa de que nem todos os fatos da vida real encontram subsunção legal, por força da complexidade e dinamicidade social, o ordenamento jurídico necessita de preenchimento vital a seu pleno funcionamento, de modo que, ao lado das regras aplicadas à “lógica do tudo ou nada” (DWORKIN, 2010), esteja a ponderação de princípios. Eles são a essência do sistema, a base sobre a qual o ordenamento se estabelece; fruto dos valores da sociedade (NIEBUHR, 2015, p. 107).

Alexy (1997) considera fator decisivo para que se consiga diferenciar princípios de regras o fato de que aqueles são normas amplas, que determinam a máxima do ordenamento jurídico e, dessa forma, influenciam no julgamento de cada caso. “Por outro lado, as regras são normas que podem ou não ser cumpridas. Se uma regra é válida, então há de se fazer o que ela demanda, nem mais, nem menos.” (ALEXY, 1997, p. 86 – tradução nossa) Feita essa introdução, que se demonstra fundamental para a compreensão e aplicação de qualquer sistema normativo jurídico, aborda-se, com mais precisão, o tema no contexto do Direito Administrativo Constitucional e das licitações públicas.

A Constituição Federal é irredutível ao impor à Administração Pública, de forma expressa (art. 37, *caput*), os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em adição, diversos diplomas legais que regem as licitações públicas aumentaram consideravelmente o rol de princípios, razão pela qual se enumeram os principais.

A Lei 8.666/1993 exige respeito à isonomia e probidade administrativa, além de especificar a vinculação ao instrumento convocatório e prezar por um julgamento objetivo. O RDC complementa com os princípios da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, sendo este apenas um reforço, já que havia sido introduzido no ano anterior pela Lei Federal 12.349/2010. A seu turno, a Nova Lei de Licitações registrou os princípios do planejamento, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, celeridade, que exprimem tanto conteúdo substantivo quanto procedimentalista (RÊGO, 2020, p. 25).

Como tipo ideal (WEBER, 1999), tem-se aquilo que já foi apresentado: uma Administração Pública profissional, pautada no interesse público, na lei e em critérios objetivos; que visa à máxima eficiência, dá concretude à transparência e ao desenvolvimento nacional

sustentável; capaz de planejar, inclusive na forma orçamentária, e promover competição entre interessados; a ser decidida por meio de julgamento razoável e proporcional.

3.3.2. Formas de contratação

Conforme se viu, quando surge alguma necessidade pública que a Administração não consegue solucionar com seus próprios braços, busca-se alternativa no mercado. Esta, por sua vez, só se viabiliza mediante o cumprimento de rígidos procedimentos, para que todos os interessados sejam notificados da publicação do edital e possam participar do certame em pé de igualdade.

Como a lógica da licitação pública reside em escolher a proposta mais vantajosa (ainda que tal conceito dependa de análise ampla e complexa), pressupõe-se que ínfima parte da sociedade poderá usufruir dos benefícios concedidos diretamente ao ente privado através da contratação (SUNDFELD, 1994, p. 41). Por esta razão, a promoção de disputa entre os particulares é componente irremediável, sob pena de se submeter o interesse coletivo a arbitrariedades.

A regra, contudo, nos casos em que a contratação direta melhor se amolda ao interesse público, aceita exceções; elas estão estabelecidas de forma expressa na legislação. Trata-se de inexigibilidade ou dispensa de licitação, cada qual com seu significado e aplicação. Entretanto, se a contratação direta for realizada fora dos parâmetros legais, há tipo penal que coíbe a prática, com pena de multa e reclusão de quatro a oito anos (art. 337-E do Código Penal, em redação dada pela Nova Lei de Licitações).

3.3.2.1. Exceção: dispensa e inexigibilidade de licitar

Explicando as categorias, a inexigibilidade é uma determinação da realidade extranormativa e se dá quando verificada a inviabilidade ou a desnecessidade de estabelecer competição pública, porque sua estruturação não se caracteriza como a via adequada à escolha da proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2014, p. 483). Em termos essenciais, ou existe apenas um sujeito capaz de participar da licitação pública, ou as especificações do objeto editalício limitam a competição de tal modo que se constituem em impeditivo para sua ocorrência.

Para a primeira possibilidade, ensina Niebuhr (2015, p. 160), a previsão normativa não basta para impedir gravames ao erário, pois as entidades credenciadas pelo art. 25, inc. I da

LGL não dotam de competência para aferir, com certeza, a exclusividade de determinado fornecedor, visto que restritas a seu âmbito territorial e de atuação. Para a segunda possibilidade, Sundfeld (1994, p. 43) alerta que a delimitação do objeto não pode ocorrer à revelia dos princípios incidentes à licitação, ou seja, esse artifício só deve ser utilizado nos casos em que, se não feito dessa forma, o bem ou o serviço contratado se tornem imprestáveis, assim como a consecução do interesse público.

As premissas gerais pontilhadas já são suficientes para instrumentalizar as decisões que versam sobre inexigibilidade caso a caso. Afinal, não há como esgotar todas as possibilidades fáticas, porque a regulação sempre corre atrás da realidade. De qualquer modo, o art. 25 da Lei 8.666/1993, combinado com o art. 74 da Lei 14.133/2021, apresenta rol exemplificativo, que engloba desde a contratação de artistas consagrados até serviços técnicos especializados.

Em contrapartida, diferente dos casos relativos à inexigibilidade, em que não existe possibilidade fática, lógica ou jurídica de concretizar a licitação pública (FIGUEIREDO; FERRAZ, 1994, p. 103), só se pode falar em dispensa quando há um possível dever paralelo (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 557). O legislador dispôs, nos arts. 17 (alienação) e 24 (aquisição) da LGL (75 e 76 da Nova Lei de Licitações), as hipóteses de licitação dispensada e dispensável, requerendo esta última avaliação do administrador diante de cada situação (OLIVEIRA, G. J.; SCHIEFLER, 2015, p. 79-80).

Uma das permissões descritas encontra calço no baixo valor da contratação, havendo diferença entre os parâmetros para obras de engenharia e serviços e compras em geral. Em nenhum dos casos, oportuno salientar, pode-se fracionar o objeto contratual para alcançar a benesse da dispensa por valor, individualmente, nos procedimentos fragmentados. Tal medida confrontaria o espírito da lei e, quiçá, da Constituição da República.

Ademais, apenas nas situações previstas no art. 24, incs. I e II da Lei 8.666/1993 (atualizado no art. 75, incs. I e II da Lei 14.133/2021), por ocasião da Lei Complementar 123/2006 e ulteriores modificações, a contratação deve acontecer, exclusivamente, com micro e pequenas empresas (MPE), que podem ter, respectivamente, faturamento bruto anual de até R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões. Em outras situações, esses negócios também são agraciados, a exemplo do direito de preferência nos casos de empate presumido e da desnecessidade inicial de apresentarem documentos de ordem fiscal e trabalhista, obrigatórios apenas se confirmada a contratação da empresa. O SEBRAE (2016) estima que 99% dos estabelecimentos empresariais nacionais são MPE, as quais representam 28% do faturamento total e praticamente a metade dos empregos formais gerados, desempenhando papel fundamental na economia brasileira.

Também merece relevo a contratação direta para o cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei da Inovação, como o fomento de pesquisa e desenvolvimento, com foco na solução de problema técnico específico ou construção de produtos, processos e serviços inovadores que envolvam risco tecnológico. O Decreto 9.283/2018, que regulamenta a Lei 10.973/2004, fixa como condição para a celebração de contrato de encomenda tecnológica a aprovação de projeto específico, que deve incluir as etapas de execução, em cronograma físico-financeiro, e os acompanhamentos periódicos do desenvolvimento da entrega.

Realizada a encomenda da inovação e sendo o teste exitoso, pode a Administração Pública contratar, também com dispensa de licitação, o fornecimento, em escala ou não, do objeto pactual adquirido originalmente. A iniciativa prima pela aproximação entre os diferentes atores neste meio, bem como pela descentralização e desconcentração, algumas daquelas nuances contemporâneas esclarecidas no capítulo anterior. Junto a isso, os entes federados ganham autonomia para, mesmo em porção mínima, integrar o capital social de empresas inovadoras. Porém, desde sua publicação (em 2010), o dispositivo ainda não se provou popular entre os gestores públicos (RAUEN, 2015).

Abstrai-se dos incursos mais detalhados a fim de que se sublinhe algo válido para tanto inexigibilidade quanto dispensa: quando ausente o dever de licitar, não se desobriga a submissão dos procedimentos à legislação incidente, incluindo a base principiológica e os trâmites prévios indispensáveis a qualquer contratação (JUSTEN FILHO, 2014). Antes de se considerar a dispensa para a compra de produtos, a execução de obra ou a prestação de serviço, deve-se comprovar a habilitação e a qualificação necessárias (BANDEIRA DE MELLO, 1978, p. 51).

Até aqui, foram abordadas tão somente as exceções à regra de licitar, identificando alguns aspectos importantes para a visão geral do instituto. A partir deste ponto, então, dedica-se a apresentar as distintas modalidades.

3.3.2.2. Regra: modalidades de licitação pública

Quando se fala em modalidades de licitação pública, é muito comum eclodirem dúvidas quanto à acepção da expressão, confundida com os tipos licitatórios. Enquanto aquelas correspondem às espécies do gênero licitações públicas, dependendo das características de cada negócio administrativo, esses se relacionam aos critérios de julgamento das propostas, uma das etapas terminais do processo (AMORIM, 2018, p. 73).

O mandamento constitucional veda que Estados, Distrito Federal e municípios legislem sobre as modalidades de licitação, porquanto devem respeitar as diretrizes da União, na forma de lei federal. Logo, neste momento em que o novíssimo diploma de licitações ainda não dispensou a íntegra das principais leis aplicáveis à matéria, encontram-se vigentes sete modalidades licitatórias gerais: i) concorrência, ii) tomada de preços, iii) convite, iv) concurso, v) leilão (todas previstas na Lei 8.666/1993), vi) pregão (Lei 10.520/2002), e vii) diálogo competitivo (Lei 14.133/2021). Até 2023, todavia, existe expectativa de que não sobrevivam as formas de convite e tomada de preços, restando apenas cinco possibilidades para apreciação do administrador público.

É possível classificar as modalidades em dois grupos: comuns e especiais, que se diferenciam não só pelo procedimento adotado, mas também (e principalmente) pelo objeto licitado (FURTADO, 2015, p; 228). Concurso e leilão são consideradas modalidades especiais, porque aquela elege trabalhos artísticos, científicos ou técnicos, enquanto esta serve à alienação de bens públicos. Já as espécies de concorrência, tomada de preços, convite e pregão podem ser manejadas para quaisquer compras e contratações.

Por simples questão temporal (publicação da obra precede a recente prolação legislativa), o autor citado não incluiu o diálogo competitivo em sua análise. A natureza restritiva desta modalidade, no entanto, a coloca mais próxima das licitações especiais. Tal decorrência fica evidente a partir da leitura do art. 32, incs. I e II, da Nova Lei de Licitações, que taxa as hipóteses para a utilização deste formato inédito de contratação – inédito no Brasil, já que o conceito advém da Europa.

Das circunstâncias que admitem a aplicação da modalidade mencionada, chama-se atenção para aquelas que tangenciam o debate central desta pesquisa: a aquisição de inovações tecnológicas ou técnicas e a oportunidade de, em situações demasiadamente complexas ou desconhecidas, a Administração Pública angariar mais informações para encontrar o que necessita e selecionar a melhor opção com a devida responsabilidade. Segundo Lahoz (2020, p. 74-75), “é natural que a Administração Pública [saiba apenas de sua necessidade, mas] não tenha conhecimento das principais inovações tecnológicas, de soluções complexas”. Além de ampliar a competição e prezar pela processualização, a modalidade institucionaliza o diálogo, o que contribui para a formação de ambiente legítimo e transparente.

No diálogo competitivo, então, a Administração Pública interage com interessados previamente aprovados (por critérios objetivos), a fim de encontrar diferentes soluções para sua necessidade e alargar a compreensão da temática envolvida na licitação. Ao final do processo

dialógico, prepara-se edital específico embasado nos aprendizados acumulados na primeira parte da modalidade e os interessados devem apresentar propostas.

Ainda no grupo das licitações especiais, isenta-se o leilão de análise mais minuciosa, pois alheio ao cerne deste trabalho, e incluem-se breves comentários acerca do concurso, compreendido como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa.” (BRASIL, 1993) A Nova Lei de Licitações, pontua-se, firma como critérios para julgamento do concurso a melhor técnica ou o melhor conteúdo artístico.

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 396) esclarece que o concurso finda com a classificação dos desempenhos e a entrega da contrapartida prometida pela Administração Pública, o que não concede ao vencedor, necessariamente, direito de contratar com o Estado. Caso se execute o projeto selecionado, este haverá de ser licitado sob as demais modalidades.

Por outro lado, no grupo das modalidades comuns (exceto o pregão), o elemento que determina a aplicação de uma ou outra é o valor contratual, podendo ser o objeto licitado a compra de material, bem como a contratação de obras ou serviços. A tabela abaixo resume a gradação proposta pela Lei 8.666/1993, em seu art. 23, incs. I e II, cujos parâmetros receberam atualização via Decreto Federal 9.412/2018:

Tabela 1 - Valores de referência para determinar a modalidade de licitação comum

	Obras e serviços de engenharia	Compras e restante dos serviços
Convite	até R\$ 330.000	até R\$ 176.000
Tomada de preços	até R\$ 3.300.000	até R\$ 1.430.000
Concorrência	acima de R\$ 3.300.000	acima de R\$ 1.430.000

Fonte: elaborado pelo autor deste trabalho

Um: o convite é a modalidade permissiva para que a Administração Pública convoque ao menos três concorrentes qualificados da área do objeto licitado, havendo previsão para os demais cadastrados se manifestarem sobre seu interesse em participar da disputa até 24 horas antes da apresentação das propostas. Existe um entendimento que preconiza a justificativa escrita nas hipóteses em que a precaução não se revelar possível, sob pena de repetição dos atos formais já praticados. Neste formato, o convite deve ser afixado na repartição pública responsável por realizar a licitação, a despeito dos critérios mais rigorosos previstos para as demais espécies licitatórias.

Dois: a tomada de preços prevê disputa entre os interessados devidamente cadastrados (ou a totalidade de seus requisitos comprovadamente cumpridos) até três dias antes do recebimento das propostas. Apesar de fixar distinção elementar no que tange aos requisitos para participação de interessados no processo licitatório, se necessário, a comissão responsável pelo procedimento administrativo poderá exigir comprovação de outras qualificações.

Três: segundo a Lei 8.666/1993, a concorrência é a modalidade que permite a participação de todos os interessados que, na fase de habilitação preliminar, demonstrem cumprir os requisitos mínimos do edital lançado. A LGL determina que o procedimento desta espécie se dê com máxima publicidade, de modo sofisticado e repleto de formalidades. Como praxe, haverá comissão, especial ou permanente, responsável pela consecução dos atos formais, como o julgamento final, que elege o ganhador do certame. De acordo com a Nova Lei de Licitações, em seu art. 6, inc. XXXVIII, a concorrência se destina à contratação de serviços de engenharia, bem como à compra de produtos especiais, observados os critérios lá estabelecidos. Ao lado do diálogo competitivo, igualmente pode ser manejada para a contratação de parcerias público-privadas (PPP) e concessões de serviços públicos (LAHOZ, 2020, p. 71).

Incumbe registrar: o § 4º do art. 23 da LGL faculta à Administração a escolha de procedimento mais rigoroso, previsto para quantias superiores, mesmo nas hipóteses de dispensa e de licitações de menor montante; por exemplo: optar pela tomada de preços em casos de convite ou pela concorrência em casos de tomada de preços.

Já o pregão sobreveio à aprovação da LGL anos após, e deve ser utilizado sempre que houver a compra de produtos ou a contratação de serviços comuns, ou seja, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002). No meio acadêmico, surgem algumas críticas à definição exposta, como a de Hely Lopes Meirelles (2015, p. 398), que alega insuficiência ao conceito, pois “todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos, em descrição sucinta e clara”. Segundo ele, o componente determinante para cravar a aplicação do pregão é a possibilidade de substituir os bens licitados por outros com padrão semelhante.

Outro ponto que recebe destaque é o viés tecnológico incorporado à modalidade (ora especificado na Lei Federal 10.024/2019), que, somado às linhas gerais do instituto, conferiu elevado grau de simplicidade, celeridade e transparência ao procedimento administrativo. Para finalizar: não há dúvidas de que o pregão inovou ao misturar propostas escritas com lances verbais, com o objetivo de reduzir o valor da contratação final, e reestruturar as etapas das licitações, privilegiando o julgamento antes da verificação dos critérios de habilitação. Aproveita-se o ensejo para fornecer mais detalhes sobre questões procedimentais.

3.3.3. Outras questões procedimentais

A licitação pública pode ser dividida em dois estágios gerais, a etapa interna e a externa, configurando-se esta última como objeto preponderante para a análise em apreço. A interna diz respeito à autoridade promotora da disputa, que deve realizar os atos condicionais à abertura do procedimento, observadas as vedações expressas. A externa compreende os atos entre a publicação do edital ou o envio dos convites e a efetiva assinatura contratual com o proponente escolhido, sendo ainda possível estudá-la em subcategorias: a) análise das condições dos interessados e b) análise das propostas (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 592-595).

Considerando que: i) a Lei 8.666/1993 busca padronizar o mínimo procedimental a partir dos atos previstos para a modalidade mais rigorosa (concorrência); ii) a Lei 14.133/2021 consolida, para as predominantes modalidades de concorrência e pregão, o rito procedimental comum, descrito no art. 17; e iii) o objetivo deste subcapítulo não se traduz em destrinchar cada singela formalidade das diferentes espécies licitatórias, utilizar-se-ão os traços gerais para apresentar um panorama global dos procedimentos ao leitor.

3.3.3.1. Edital

Documento de extrema importância na licitação pública, o edital representa um ponto nevrálgico, já que a Administração se vê vinculada às especificações nele descritas previamente – como o objeto do certame, prazos, condições, sanções, critérios para julgamento, projeto básico, orçamento, minuta contratual, entre outros. Antes de ter sua publicação liberada a toda sociedade, o regimento deve ser submetido à análise da assessoria jurídica do órgão responsável por encampar a contratação. Ademais, extrai-se do art. 41, § 1º, da Lei 8.666 (ou do art. 164, *caput*, da Lei 14.133/2021), o prazo para que os cidadãos – portanto não somente os interessados diretos na contratação – apresentem impugnação ao instrumento editalício, não se permitindo, por exemplo, que os competidores aguardem eventuais prejuízos para questioná-lo na via administrativa.

3.3.3.2. Habilitação

A Lei Geral de Licitações prevê, em seu art. 43, os procedimentos indispensáveis à realização da licitação, que abarcam – mas não só – o envio da documentação necessária à

habilitação dos interessados, da proposta financeira e, quando aplicável, da proposta técnica. Neste conjunto de atos, esgotado o trâmite da etapa inicial, passa-se à próxima e assim por diante. Em posição mais flexível, a Nova Lei de Licitações mitigou a ordem procedimental seja para o pregão, seja para a concorrência. Com o advento do novel diploma, o pregão pode antecipar a habilitação à apresentação de propostas e ao julgamento, mediante justificativa motivada, enquanto a concorrência passa a ter permissão para postergá-la.

A propósito, a fase de habilitação talvez seja o terror de muitos competidores, porque insere um sem-número de exigências documentais, sendo que a falta de algum requisito pode ensejar denegação da candidatura. O art. 27 da LGL firma como obrigatória a apresentação de i) habilitação jurídica, ii) qualificação técnica, iii) qualificação econômico-financeira, iv) regularidade trabalhista e fiscal, v) comprovação de observância ao art. 7, inc. XXXIII, da Constituição, cada qual com solicitações mais específicas. A Lei 14.133/2021 restringe as exigências documentais às informações: 1) jurídicas, 2) técnicas, 3) fiscais, sociais e trabalhistas, e 4) econômico-financeiras. Afora as exigências transcritas acima, desde que para preservar a execução pactual e o pretense interesse público, a Administração pode acrescentar encargos pontuais à lista.

Tanto a modalidade de concurso quanto a de convite gozam de facilidade entabulada no art. 32, § 1º, da LGL: a dispensabilidade da documentação listada nos arts. 28 a 31. Para o primeiro, inclusive, o regulamento aplicável a cada contenda delimitará, especificamente, o método de qualificação dos participantes, diretrizes e formas de apresentação do trabalho, condições de realização do concurso e prêmios aos vencedores.

Por fim, reconhecendo a dificuldade de, muitas vezes, atingirem-se todas as condições impostas com esforços isolados, em especial para MPE, a legislação permite que os interessados formem consórcios para contratar com o Poder Público. Oportuno destacar, ainda, o Sistema de Cadastramento Unificado dos Fornecedores (SICAF), obrigatório para as entidades imersas na bolha do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Dito artifício procura cadastrar e habilitar minimamente todos os interessados em contratar com os entes federais do SISG e demais instituições que queiram se comprometer ao SICAF, algo que poupa parte considerável do trabalho das partes envolvidas na licitação (FURTADO, 2015, p. 415-416).

3.3.3.3. Julgamento

Em primeiro lugar, a comissão designada para zelar a licitação pública aprecia a proposta quanto à exequibilidade do objeto, verifica se encontra correspondência aos critérios

editais, procura vícios insanáveis e preços extravagantes. A esta altura, não se fala de análise do mérito da proposta apresentada, quer dizer, da sua qualidade, apenas de avaliação formal precedente à efetiva decisão colegiada.

Encontrada alguma inconsistência, a proposta é desclassificada. Caso contrário, utilizam-se os critérios definidos em cada edital para ranquear as propostas, destacando-se que, sobre isso, introduz novidades o art. 33 da Nova Lei de Licitações. Assim sendo, encaminha-se a classificação à autoridade competente, que confirma ou não o resultado do procedimento administrativo, para, em seguida, outorgar-se o objeto ao primeiro classificado.

3.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A princípio, forçoso concluir que a legislação atual é mais considerada fruto da construção política do século passado do que deste, com raízes na burocracia clássica. Essa percepção se embasa no excesso de regras relativas às compras e contratações públicas, muitas com conotação geral e procedimentos que oneram a participação de interessados, o que restringe a disputa e prejudica o alcance a algumas finalidades relevantes.

Além disso, conforme se viu, a promulgação da Nova Lei de Licitações não revogou, imediatamente, a íntegra das principais normas nacionais sobre o assunto, como a Lei 8.666/1993. Dentro da previsão para que isso ocorra, dois anos a partir da assinatura presidencial, as normas coexistem e geram tremenda insegurança jurídica aos envolvidos. Não porque os diplomas são completos opostos – não são. Mas se diferenciam, pontualmente, e podem confundir participantes e servidores públicos ao se manifestarem oficialmente no processo. Cita-se, como exemplo, a inversão de etapas (habilitação após julgamento) e a inserção de modalidade de licitação.

Faz-se um adendo para conectar algumas mudanças introduzidas a aspectos que definem o momento contemporâneo da máquina pública. É possível afirmar que, em linhas gerais, a Lei 14.133/2021 não revolucionou o sistema jurídico como se esperava. Deu, sim, toques de flexibilidade, atributo de suma importância para facilitar o relacionamento entre o ente estatal e o privado, ora enrijecido. Por sua vez, a criação do diálogo competitivo é a “cereja do bolo” para a Administração Pública consensual.

Provavelmente, os legisladores perceberam a baixa aplicação prática da dispensa de licitação prevista para as finalidades demarcadas na Lei da Inovação, e quiseram dar centralidade à troca oficial de informações, para que a Administração Pública especifique, corretamente, o objeto da contratação e, a cabo, escolha a melhor opção para o interesse

coletivo, na sua acepção mais ampla. Essa ferramenta, com certeza, vai aproximar o Estado da inovação tecnológica e, nesse cenário, as *startups* ganham cada vez mais espaço.

4. *STARTUPS*

Até este ponto, a pesquisa se propôs a resgatar as nuances da Administração Pública Contemporânea no Brasil, que é resultado conjunto de influências globais e momentos políticos da história nacional. O estudo também se debruçou sobre o tema da inovação no setor público, com enfoque na utilização das compras e contratações realizadas pela máquina estatal para fomentar mercados, aprimorar governança e promover melhores serviços aos cidadãos.

Ocorre que, conforme se viu, o Estado concede deferência a algumas demandas sociais, especialmente quando há uma mudança cultural profunda, em larga escala, o que gera reações na sua organização, comunicação e prestação de serviços. No caso da inovação, não foi diferente. A linha histórica traçada no capítulo sobre a Administração Pública permite arrematar que o conceito tem suas raízes no âmbito privado, na geração de riquezas, e só com o fortalecimento da corrente gerencialista e seus afluentes transformou-se em ferramenta determinante para se combater problemas difíceis ante orçamentos enxutos.

A teoria da inovação, portanto, se desenvolveu antes e de forma mais acirrada no setor privado do que se observou no público, seja pela própria origem, seja pela natureza de cada uma das esferas. Explica-se: em condições regulares, o dono de uma empresa tem elevada discricionariedade e flexibilidade para implementar mudanças, de modo a se adaptar às imposições do mercado ou surpreender os consumidores ao atingir certo diferencial competitivo. Basicamente, o empreendedor tudo pode para fidelizar seus clientes e abarcar novas oportunidades, desde que a lei não o proíba. Em outro cenário, encontra-se o gestor público, adstrito às diretrizes legais a todo momento. As leis, estáticas demais, podem limitar o rol de ações da Administração Pública, atrasando as reformas necessárias e o progresso, já que o Estado não é um fim em si mesmo, mas um ente cujas ações impactam visceralmente a vida dos cidadãos.

Percebida a saturação de alguns mercados, o empreendedorismo se apropriou da inovação para formular uma só ideia. Consolidou-se o entendimento de que a sobrevivência dos negócios depende da capacidade de se autorreformularem (métodos de trabalho e entregas, por exemplo), algo que, definitivamente, ainda não está evidenciado em todas as companhias e provavelmente nunca estará. A união entre empreendedorismo e inovação alcançou seu grau máximo de expressão com a explosão da internet, que dominou o planeta no período conhecido como Era da Informação ou Era Digital, contexto no qual se fala da Quarta Revolução Industrial e dos incipientes negócios “ponto.com”. Esse pano de fundo facilitou o surgimento das *startups*, cujo nascimento se deu nos idos da década de 1990, na chamada bolha tecnológica, com

destaque para a região do Vale do Silício (Califórnia, Estados Unidos) – referência para o mundo *tech* até os dias de hoje.

Em vez de aplicarem-se práticas inovadoras isoladas nos diferentes segmentos de uma empresa tradicional, as *startups* inauguraram um modo de empreender que carrega a busca pela inovação em seu material genético. É justamente esse caráter abrangente, subjetivo e dinâmico da inovação que dificulta a formulação de um único conceito para o termo, importado da língua inglesa.

Vale delinear, então, as principais características deste formato empresarial, incluindo a cultura, os ciclos internos, a adequação jurídica, alguns casos de sucesso e outros de iniciativas que pretendem fazer dos governos seus clientes. Além disso, cabe dimensionar este mercado – bastante fetichizado, é verdade – mas que tem movimentado vultuosas quantias de dinheiro e, por vezes, tomado tanto poder a ponto de encapsular a máquina pública.

4.1. ASPECTOS GERAIS

Apesar de inexistir consenso quanto à definição de *startup*, no âmbito popular, o termo é, normalmente, empregado como sinônimo de firma pequena ou em estágio inicial, além de ser classificado como um dos tipos conhecidos de empresa. Contudo, essas acepções não englobam, de modo fidedigno, a realidade integral destes negócios.

Ao lado dos equivocados, no mínimo incompletos, conceitos vulgarmente difundidos, recorrente é a associação entre *startup* e tecnologia, como se essas empresas dependessem, exclusivamente, deste meio para alcançar suas metas. Uma das consequências do avanço tecnológico acelerado das últimas décadas, incluindo a propagação da internet, é, de fato, a possibilidade de expansão dos negócios a outras dimensões com mais simplicidade, velocidade e menos recursos. Por óbvio, a maioria das *startups* tem seus produtos ou serviços pautados pela tecnologia, seja fornecendo-a, seja utilizando-a para a comercialização final. Mas não deve haver enganos - muitas *startups* não vendem *softwares* ou *hardwares* e tantas outras não conferem protagonismo à internet em seu plano de negócios. A cultura inovadora não obriga o uso de tecnologia, ainda que se trate de aspecto dominante, podendo cada empresa amparar-se nas ferramentas indispensáveis ao melhor modelo encontrado.

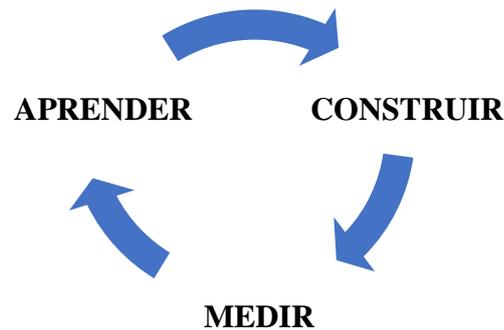
Além da inovação, a “cultura *startup*”, que também representa um estilo de vida, abarca o espírito jovial, descontraído e enxuto. Como ilustrações do dia-a-dia, citam-se: espaço de trabalho amplo, criativo e dinâmico, onde não há excesso de formalismos como código de vestimenta e horários rígidos; equipe pequena, econômica e motivada em torno de projetos;

decisões velozes, transparência e incentivo ao compartilhamento de ideias e *feedbacks*. Pode-se mencionar, por derradeiro, o foco na resolução de problemas e, conseqüentemente, a abertura para interações com agentes externos.

Finalmente, registram-se duas hipóteses, que, combinadas, transmitem a ideia geral das *startups*. A começar, Eric Ries (2019, p. 35) afirma que elas são “instituições humanas projetadas para criar novos produtos ou serviços sob condições de extrema incerteza”. Nada escreve sobre o tamanho da empresa, o setor econômico, nem o ramo de atividade. Para o estudioso, empreender também é gerenciar. Entretanto, não basta utilizar os métodos da administração tradicional no novo modelo, visto que se trata de instituição regida pela inovação, bem como dependente de processos que incentivam a aprendizagem mediante a aplicação frequente de testes. Nesse espectro, não há como cravar, previamente, os procedimentos internos e organizativos, sendo eles moldados à medida que os *feedbacks* são validados e incorporados.

Enquanto isso, Steve Blank e Bob Dorf (2014), dupla pioneira no assunto, entendem a *startup* como uma organização voltada para a persecução de um modelo de negócio repetível, escalável e lucrativo. Repetível significa entregar o mesmo produto ou serviço sem customizações. Escalável se refere ao aumento exponencial do faturamento, através da venda de produtos ou serviços repetíveis, sem modificar sua estrutura ou desembolsar custos na mesma proporção do crescimento dos resultados. Por sua vez, como se sabe, a lucratividade advém da diferença entre valores recebidos e gastos. Para as *startups* que comercializam um mínimo produto viável (MVP) e conseguem escalar sua operação, a margem de lucro futura será sempre maior do que a atual, propiciando a distribuição crescente de dividendos aos investidores.

Importa detalhar: a formulação de um MVP parte de dois pressupostos. Primeiro, não há tempo, nem dinheiro a se perder. Segundo, o empreendedor pensa que conhece seu público-alvo, mas só toma ciência do perfil e das preferências dos clientes testando as suposições de valor e crescimento na prática, em linha direta com eles. Estas suposições podem ser definidas como suas ideias para sanar uma determinada carência do mercado. O mínimo produto viável é elemento central no método da *startup* enxuta, pois permite, com o menor esforço possível, uma passagem completa pelo ciclo de *feedback* construir-medir-aprender, representado pela imagem seguinte (RIES, 2019, p. 80-82):

Gráfico 1 – Ciclo de *feedback* construir-medir-aprender

Fonte: versão simplificada de RIES, 2019, p. 79

Nessa relação circular, finalizada a construção do protótipo, avalia-se a reação de clientes e especialistas na área por meio de dados, o que se revela excelente termômetro para anotar aprendizados, estabelecer marcos e decidir se é hora de pivotar, ou seja, seguir novo caminho a fim de encontrar o *market fit* e o almejado crescimento sustentável. O planejamento, entretanto, segue a ordem inversa: primeiro, verifica-se o que é necessário aprender, depois, determina-se o que é preciso medir e, por fim, define-se o produto a ser desenvolvido.

Feita essa explicação primária acerca do conceito, premissas, cultura e métodos que acabam permeando a construção do processo evolutivo das *startups*, apresenta-se imagem que resume, exatamente, as fases da sua vida:

Imagem 1 – Trajetória das *startups* fase à fase

Fonte: recortado de FEIGELSON, 2018, p. 19

É evidente que, para alavancar um empreendimento do ponto zero (ideia) ao cinco (escala e consolidação), não se configuram suficientes boas ideias e trabalho duro, havendo a necessidade de buscar-se investimento em algum momento – ora mais, ora menos. Às vezes os próprios fundadores injetam as cifras (*bootstrapping*); em casos de escassez, buscam outras alternativas. Vale dizer: os aspectos jurídicos incidentes aos investimentos existentes e aos

demais tópicos serão delineados no próximo subcapítulo, antecedendo a parte que versa sobre o modelo de negócio voltado a ter o Estado como cliente.

Assim sendo, por enquanto, vale apenas introduzir a classificação que permite segmentar as *startups* com mais clareza, de acordo com o cliente da transação comercial. Eis as principais categorias: i) B2B (*business to business* - empresa vende para empresa), ii) B2C (*business to consumer* – empresa vende para consumidor final), iii) B2B2C (*business to business to consumer* – empresa vende para empresa que revende ao consumidor final), e iv) B2G ou *govtech* (*business to government* – empresa vende ao governo).

Quanto aos exemplos de *startups*, em solo norte-americano, surgiram algumas das mais influentes empresas do mundo contemporâneo, que dispensam apresentações e possuem patrimônio tecnológico-informacional monumental, como Google, Apple, Microsoft e Facebook. Da mesma região e mais atuais, aparecem o Airbnb, maior plataforma de economia compartilhada do mundo, a Uber, promotora de serviços eletrônicos no mercado de transporte privado, e a SpaceX, empresa que atua no ramo aeroespacial e pertence ao bem-sucedido Elon Musk.

Em território nacional, destacam-se as bilionárias Nubank, 99, Loggi, Quinto Andar, iFood, Loggi e Loft – parte dos doze unicórnios brasileiros. Em comparação com 2019, os números de 2020, ano de recessão econômica causada pela crise sanitária global, mostram que os investimentos nas *startups* brasileiras cresceram 17%, atingindo patamar histórico: total de US\$ 3,5 bilhões ao final de 469 rodadas (DISTRITO, 2021). De acordo com a *Startup Base*, banco de dados da Associação Brasileira de *Startups* e da Accenture (2018) existem cerca de 13 mil *startups* no país.

Daí a relevância de entender as *startups*, e não há dúvidas de que esse assunto gera reações no Estado e seus representantes, como a sensação de incerteza, pois mais fácil abraçar o conhecido do que o desconhecido, e a necessidade de ampliar a regulação, para a segurança do empreendedor e o bem dos cofres públicos.

4.2. ADEQUAÇÃO LEGAL

Certamente, a emersão de um novo jeito de empreender fomentou o ingresso de pessoas que, a princípio, não adentrariam a arriscada câmara dos negócios. O método *startup* enxuta e seus correlatos posicionam uma ideia como ponto de partida e centralizam o ciclo construir-medir-aprender, dispendendo o menor esforço possível, seja sob o ponto de vista financeiro, seja sob o laboral. Como restou claro, a falta de soluções uníssonas e consolidadas

dá o tom dessas empresas. Se a incerteza era motivo de preocupação, não é mais – tornou-se premissa. As respostas são consequências de tentativas e contribuem não só à montagem do produto ou serviço ideal aos clientes, mas também à conclusão de abandonar o negócio, se esse for o caso.

A flexibilidade, imprevisibilidade e, muitas vezes, informalidade são alguns dos atributos salientes. Em primeiro grau, os empreendedores preocupam-se com a formação do time, seguida da criação do MVP e sua validação no mercado. Não raramente, por causa da baixa complexidade do produto e das hipóteses a serem comprovadas, todas essas etapas conseguem escapar do crivo legal, considerado o quesito da obrigatoriedade. Exemplo: para verificar se há aderência à inovação idealizada ou produzida, bem como se os preços pensados são factíveis, o empreendedor pode lançar *landing page* (site trivial) ou simples formulário, pelo qual os consumidores se cadastram para a compra futura.

A radiografia do ecossistema das *startups* relata que, aproximadamente, 30% das associadas à Associação Brasileira de *Startups*, sequer tem o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Ademais, o perfil médio das iniciativas mostra que: i) as pessoas envolvidas costumam ser sócias, formando grupos preponderantemente masculinos de até cinco elementos; ii) as empresas são jovens, com até três anos de vivência, em regra; iii) a maioria está na fase de operação; e iv) o retorno financeiro não é uma realidade para quatro a cada dez empreendedores, sendo que, pelo menos, outros quatro têm faturamento inferior a R\$ 250 mil por ano.

Pesquisa diversa aponta que a taxa de mortalidade das *startups* é altíssima, abalando 25% dos negócios antes do primeiro ano de história e 50% dentro de quatro (NOGUEIRA; ARRUDA, 2015). Nesses casos, as principais causas mapeadas foram contendas entre sócios (quanto mais pessoas envolvidas, menores as chances de sucesso), excedente de capital e escolhas equivocadas para instalar a sede da empresa. Se houver como aproveitar incubadoras e parques tecnológicos, este aparenta ser um caminho interessante. Outro ponto relevante que ocasiona o fechamento dessas empresas é a criação de produto ou serviço que atuam para encerrar gargalos inexistentes ou existentes, mas não tão significativos aos consumidores.

É claro que não registrar *startups* junto às entidades competentes e deixar de submetê-las aos diferentes ditames legais pode prejudicar o aporte de investimentos externos, a captação de clientes, as vendas complexas e o registro de marca – isso sem citar as penalidades previstas para, por exemplo, coibir a sonegação de impostos. Contudo, esta não é a única face jurídica dotada de relevo para os empreendedores, que se surpreendem ao experimentarem os perigos advindos da falta de planejamento e precaução no decorrer dos trabalhos.

Inegavelmente, são numerosas as questões a serem enfrentadas no ramo do Direito, recomendando-se que, na ausência de conhecimentos aplicados na área, se contrate competente assistência jurídica, materializada na figura do advogado. O causídico deve atuar, com prioridade, de forma consultiva e preventiva, identificando possíveis questões problemáticas e atuando para resolvê-las antes que os danos impactem a saúde do negócio. Se necessário, em último caso, a equipe responsável também deve estar preparada para litigar.

Não se configura incomum, inclusive, nas *startups* mais robustas, o setor jurídico dividir-se em dois flancos para imprimir eficiência. De um lado, o *legal operations* desenvolve trabalho empresarial amplo, inserindo conhecimentos sobre finanças, tecnologias, projetos e estratégias, em constante contato com os demais setores envolvidos. De outro, o *legal* se concentra nas questões eminentemente jurídicas, aquelas ensinadas nas tradicionais faculdades brasileiras.

A adequação legal das *startups*, diga-se, engloba modelo societário, formato empresarial, incidência tributária, relações trabalhistas, propriedade intelectual e questões contratuais pontuais. Fala-se em adequação, não em subsunção, porque, mesmo que as empresas inovadoras se submetam às normas vigentes, estas se projetaram com base nos negócios tradicionais e demonstram insuficiência frente os avanços do ecossistema e o exercício da atividade empresarial plena.

Peculiaridades do modelo de negócios das *startups* à parte, as quais podem ser aferidas em qualquer nação capitalista, a capilaridade de atuação dos setores jurídicos em âmbito nacional também corresponde, diretamente, à regulação estatal ou à falta dela. Hoje, apesar de sua proeminente economia, o Brasil ocupa a posição 124^a de 190 no ranking que classifica os países de acordo com a facilidade de fazer negócios (WORLD BANK, 2020). Os entraves legais, com certeza, formam um dos componentes determinantes para essa condição incômoda. Breve consulta ao Portal da Legislação Federal (BRASIL, 2021) retorna reduzidos resultados normativos para o termo “*startup*”, tanto no singular quanto no plural. Eles mencionam a existência dessas empresas, alguns incentivando investimentos e outros fornecendo simplificação procedimental.

A Nova Lei de Licitações (14.133/2021), no capítulo dos instrumentos auxiliares, estabelece a possibilidade de a Administração Pública abrir chamamento público para colher o interesse de entes da esfera privada que queiram conduzir estudos ou projetos que servirão de base à adoção de políticas inovadoras que contribuam à relevância pública. No art. 81, § 4º, prevê-se que a chamada pública poderá se restringir às *startups*, desde que a inovação

tecnológica promova alto impacto dentro dos interesses primordiais da Administração Pública e, por decorrência, dos cidadãos.

A seu turno, o Decreto Federal 10.474/2020 determina competência à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para flexibilizar prazos e medidas normativas às *startups*, de modo que consigam se adequar à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Já a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (Decreto Federal 10.222/2020) pauta o fomento ao ecossistema das *startups* como uma das ações cabíveis ao fortalecimento do segmento, enquanto o Programa Nacional de Bioinsumos (Decreto Federal 10.375/2020) estimula inovações na agropecuária que englobem as organizações de pequenos e médios produtores, inclusive as *startups*.

A Lei Complementar 155/2019 admite o investimento-anjo: aporte de capital a MPE, que não integra o capital social, nem se contabiliza como receita, para incentivar atividades de inovação e investimentos produtivos, critérios que devem constar, expressamente, no contrato de participação (de vigência não superior a sete anos). O investidor-anjo pode ser pessoa física ou jurídica, não é considerado sócio, não detém direito a voto, não responde por dívidas, e recebe remunerações na proporção do seu aporte, limitadas a 50% do lucro total percebido. Ele está sujeito ao instrumento contratual por, pelo menos, dois anos, sendo que, ao término, se houver vontade nesse sentido, poderá resgatar o aporte inicial. Além disso, tem direito de preferência em caso de alienação da empresa.

Os dispositivos legais, por sua própria natureza, buscam parâmetros objetivos para demarcar esta modalidade de injeção financeira, questão que limita o potencial do investimento-anjo. De qualquer modo, tal previsão traz mais conforto e segurança aos investidores, que antes duelavam na Justiça para não serem classificados como sócios e verem seu patrimônio afetado pelo insucesso de uma das iniciativas nas quais resolveu acreditar.

Ao lado do investimento-anjo, agora previsto em lei, a prática revela numerosas modalidades de aportes financeiros, sendo algumas regulamentadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). No período pré-operacional, também se caracterizam válidos os investimentos provenientes da família e amigos dos fundadores, bem como de *venture capital*, fundos que têm por rotina assimilar altos riscos em troca de participações minoritárias, influenciando nos rumos do negócio. Em estágios mais avançados, quando a *startup* necessita ganhar escala, é comum o investimento originado de *private equity*, que, amparado de dados concretos animadores, aporta valores para o amadurecimento do negócio. Por fim, verifica-se a contração de empréstimos junto a agências de fomento e bancos, a disponibilização de ações na bolsa de valores (IPO: *initial public offering*) e a captação de recursos por meio de *equity crowdfunding*:

quando os empreendedores decidem abrir a possibilidade de diversos investidores, inclusive cidadãos sem histórico profissional no segmento, participarem da empresa, mas em parcelas menores (FEIGELSON, 2018, p. 48-53).

Continuando o garimpo dos resultados da pesquisa obtida junto ao Portal da Legislação Federal (BRASIL, 2021), a Lei Complementar 167/2019, conhecida por reger as Empresas Simples de Crédito (ESC), instituiu avanços interessantes ao conferir tratamento diferenciado às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem *startups*. A norma cria o Inova Simples (I.S.) – forma ágil, econômica e digital de abrir e fechar empresas inovadoras.

Preenchido um formulário básico, o empreendedor recebe o número do CNPJ em mãos e deve proceder à abertura de conta bancária para pessoa jurídica, a fim de captar e/ou integralizar o capital da empresa. Por meio do mesmo portal, também é possível, em linha direta, informar o Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI) acerca do conteúdo inventivo produzido pela *startup*, o que sumariza o procedimento e integra diferentes setores do âmbito regulatório público. A Lei fixa que a comercialização experimental da inovação, anterior à obtenção de receita, é permitida até o limite de faturamento previsto na Lei Complementar 123/2006 para o microempreendedor individual (MEI), ou seja, R\$ 81 mil por ano.

Em linhas gerais, esses são os esforços legislativos nacionais que se ocuparam da regulação explícita das *startups*. Não se desconhecem outras normas que tangenciam essas empresas, entretanto o ordenamento não aborda o tema com a abrangência necessária, deixando mais dúvidas à mostra do que as próprias soluções. Sabe-se que lei especial derroga geral, mas, na falta daquela, aplica-se esta. Sendo assim, com exceção das hipóteses mencionadas, as *startups* se sujeitam a regras e princípios aplicáveis a qualquer empresa brasileira.

Nesse sentido, a escolha do modelo societário e empresarial costuma preceder as demais e se constitui num dos maiores desafios jurídicos que os empreendedores enfrentam, pois estabelece a quais ditames legais específicos a companhia deve responder, o que abarca o pagamento de tributos. Para a melhor decisão, faz-se crucial entender: i) a composição da equipe e quais as condições de cada componente (se sócio, funcionário ou investidor; pessoa física ou jurídica; brasileiro ou estrangeiro); ii) o capital inicial; iii) o faturamento esperado da *startup*; iv) a área de atuação; v) o produto/serviço a ser vendido; e vi) o perfil do cliente almejado (VIEIRA, 2017, p. 19-20). As *startups* costumam se inserir em um desses três formatos empresariais: MEI, sociedade limitada ou sociedade anônima.

Para quem pretende empreender sozinho e às próprias expensas, a abertura de MEI pode ser estratégia conveniente, em virtude das vantagens concedidas a este modelo, como a tributação simplificada, o direito de preferência em contratações públicas, a cobertura da previdência pública, apoio do Sistema S, entre outras. Contudo, o empreendedor individual vislumbra alguns fatores inibidores à sua frente, como o baixo teto de faturamento anual e a impossibilidade de contratar mais de um funcionário ou de remunerá-lo em quantia superior a um salário mínimo.

A sociedade limitada proporciona razoável flexibilidade, tributação e atos registrares relativamente simplificados. Em contrapartida, o modelo impossibilita o lançamento de ações no mercado, ferramenta útil para a captação de investimentos, e permite maior responsabilização aos integrantes do Quadro de Sócios e Administradores (QSA), se balizado com a sociedade anônima (S.A.).

O formato das S.A. é, provavelmente, o mais sofisticado e dispendioso dentre os apresentados, mas surge como oportunidade para quem precisa angariar investimentos, visto que abre possibilidade para negociar partes da empresa com diversos acionistas, os quais ou só recebem dividendos ou também votam nas decisões colegiadas. Empreendedores que validam seu MVP e necessitam de aportes externos podem recorrer a esta alternativa para o período de tração. Enquanto ônus, encontra-se o rígido controle externo. Não só após a adequação legal, bem como no período de transição, já que os investidores avaliam, com minúcias, a gestão como um todo antes de aprovar qualquer operação financeira pertinente.

A dificuldade principal de se escolher um modelo empresarial advém do caráter incerto das *startups*. A situação atual nunca é igual à de amanhã, configurando-se comum o ingresso de novas pessoas no projeto (como sócias ou assalariadas), o crescimento exponencial em curtos espaços temporais ou até a mudança abrupta de atividade econômica, que pode apresentar regulamentação distinta da anterior. Enfim, além dessas questões amplas, concernentes à legislação nacional, outras burocracias não hesitam em aparecer, como a necessidade de inscrição da *startup* em órgãos estaduais e municipais, para fins de recolhimento de impostos.

Temática diversa mas conexa à definição societária-empresarial é a trabalhista. Segundo Vieira (2017, p. 133), não raras vezes, os empreendedores preferem ter sócios a empregados, em razão dos elevados custos periódicos que cada funcionário representa e do receio de eventuais contendas judiciais no âmbito especializado do Direito do Trabalho. Além da possibilidade de repartir o capital social entre os especialistas que erguerão cada viga e coluna do projeto, os empreendedores têm recorrido a permissivos legais para fugir dos encargos agressivos, a exemplo da contratação de estagiários, do fenômeno fraudulento da

“pejotização” e do modelo remuneratório chamado de *stock options* (opção de compra de ações pelos empregados desde que cumpridas algumas condições contratuais).

Essas são apenas algumas das várias nuances da adequação legal das *startups*, mas verdade seja dita: sem um diploma que preveja esse modelo empresarial na íntegra, esta tarefa continuará obscura e áspera aos empreendedores e suas equipes jurídicas. Para preencher tal lacuna normativa, nos últimos anos, ganhou força entre os parlamentares o Projeto de Lei Complementar (PLC) 146/2019 – o Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador.

Na Câmara dos Deputados, de autoria do atual Prefeito de Maceió, João Henrique Caldas, o JHC (PSB/AL), e relatada por Vinícius Poit (NOVO/SP), a proposição foi aprovada ao final de 2020, o que desencadeou seu envio ao Senado logo em seguida, haja vista o sistema bicameral do Congresso Nacional. Os Senadores, por sua vez, sob o parecer de Carlos Portinho (PSD/RJ), realizaram algumas alterações no corpo do Projeto de Lei e o submeteram novamente à origem, antes do envio terminal ao Presidente da República.

A minuta aprovada pelo Senado Federal detalha as diretrizes da Administração Pública perante este segmento empresarial, acrescenta medidas de fomento ao ecossistema e disciplina a licitação e contratação de soluções inovadoras. A regulação nasce sobre as premissas de que: o fomento à inovação representa desenvolvimento econômico, social e ambiental; a segurança jurídica e liberdade contratual são valores benéficos à sociedade; o ambiente de negócios nacional necessita de reforma, bem como o Estado de modernização; e a cooperação entre público e privado fortalece o ecossistema inovador.

O art. 4º do PLC 146/2019 cria novo enquadramento para “as 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” (CONGRESSO NACIONAL, 2019) – são oficialmente *startups*. E complementa, para não deixar margem às dúvidas, indicando as estruturas jurídicas existentes que poderão receber classificação como tal: o empresário individual, o empresário individual de responsabilidade limitada (EIRELI), as sociedades empresárias, cooperativas e simples; desde que i) a empresa tenha registro há menos de dez anos, ii) receita bruta anual inferior a R\$ 16 milhões, e iii) inscrição no Inova Simples ou declaração no ato constitutivo de que a empresa busca modelos de negócios inovadores, nos termos da Lei da Inovação (10.973/2004). De novo, os números só servem de parâmetros objetivos para o Estado identificar se determinada empresa deverá ou não ser agraciada com os benefícios da futura lei, eis que, conforme apresentado, o vívido e abrangente conceito de *startup* não depende dos critérios delineados acima.

Mais a fundo, o texto também pretende assegurar os instrumentos disponíveis para investimentos e consultorias em negócios inovadores, permitindo que, em enumeradas situações, os responsáveis pelos aportes ou serviços mencionados não sejam encarados como sócios do empreendimento, questão que blinda seus patrimônios. Ademais, prevê o *sandbox* regulatório, ao que chama de condições simplificadas promovidas pela Administração Pública mediante integração dos seus níveis e esferas, para fomentar soluções inovadoras e experimentar novas tecnologias.

Por último, interligado ao objeto desta pesquisa, o rascunho legislativo assenta a possibilidade de contratação de negócios inovadores pela Administração Pública. O objetivo é dar cabo a demandas públicas que necessitem do emprego tecnológico e induzir a inovação no setor produtivo correspondente, por meio do poder de compra estatal detalhado anteriormente. O Estado poderá abrir processo licitatório, no qual deverá delimitar o gargalo incômodo e descrever os resultados esperados com a inovação.

A princípio, os interessados submeterão suas propostas, que serão julgadas por comissão mista de três membros de reputação ilibada e afetos ao tema (ao menos um de universidade pública e outro do serviço público). Os critérios para a escolha das propostas mais vantajosas serão i) potencial de resolução do problema, ii) etapa de desenvolvimento no qual a proposta se encontra, e iii) viabilidade negocial em sentido amplo. Ao final, a Administração Pública terá a faculdade de escolher uma ou mais propostas, desde que o item esteja previsto no edital, para que os interessados prossigam ao envio da documentação pertinente, a qual pode não incluir os documentos relativos à habilitação (incs. I, II e III, além da regularidade fiscal do IV)

Mesmo depois do julgamento das propostas, a Administração Pública poderá tornar a negociar melhores condições para si junto aos selecionados para, em seguida, finalmente assinar o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), cujas cláusulas obrigatórias foram fixadas no art. 14. O valor máximo a ser desembolsado pela Administração Pública com o CPSI é de R\$ 1,6 milhão, sendo que, havendo risco tecnológico, os pagamentos seguem as entregas, conforme cronograma previamente aprovado. Registre-se: existirá a obrigação de se repassar parte dos valores pactuados antes da obtenção de qualquer resultado, apenas para viabilizar o teste indispensável à solução, dando início ao projeto. Ato seguinte, findado o prazo máximo de vigência do CPSI, poderá a Administração Pública assinar novo contrato de fornecimento com aquele(s) *player(s)* que se destacar(em) na consecução dos objetivos contratuais, cujo teto de despesas é consideravelmente maior.

Após prolongada espera, então, o arranjo político de Brasília está próximo de anunciar avanços legislativos no tocante às *startups*, chancelando o modelo de negócios inovadores de vez sob os olhos do setor público e criando meios para a sedimentação e o crescimento do segmento empresarial inovador, que poderá ser parceiro comercial recorrente do Estado.

4.3. *GOVTECHS*

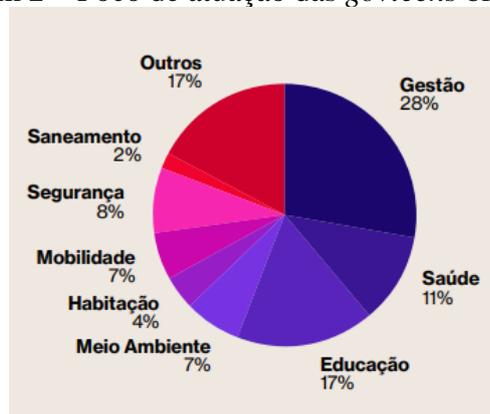
Sabe-se que Estado e mercado exercem influência um sobre o outro e entre eles há uma relação de interdependência. A máquina pública, além de produzir regulações como reação a efervescentes mudanças sociais, o que institucionaliza campos de atuação e instala mais tranquilidade no meio empresarial, também utiliza a força estatal para incentivar determinadas atividades econômicas que podem favorecer o interesse público. Por outro lado, as empresas repassam parte do seu proveito econômico para o Estado via tributação e se aproveitam das induções para estabelecer novos negócios.

Analisando mais de perto as tendências contemporâneas e os efeitos sentidos na Administração Pública, não se pode afirmar que o Brasil está em estágio incipiente, nem de excelência quando o assunto é inovação no setor público. Já no tocante à contratação de inovações pelo Estado, o tema se vê órfão de normatização solar. O mercado, conseqüentemente, sente menos confiança para investir em negócios de modelo B2G. Levada em consideração a lógica da oferta e demanda, por que o setor privado deveria destinar volumosos montantes às *govtechs*? A resposta é óbvia: não há incentivos suficientes e, portanto, não se investe muito.

A discrepância de desenvolvimento entre as *startups* de modelo B2G e as demais pode ser evidenciada, quantitativamente, pela já citada pesquisa da Associação Brasileira de *Startups* e da Accenture (2018): das milhares de empresas inovadoras, o mapeamento aponta que apenas 2% delas são consideradas *govtechs*. Entre os históricos fatores limitantes, além da falta de regimentos específicos e de repercussão nacional que transmitam segurança aos particulares, compila-se a deficiência da cultura inovadora no funcionalismo público, falha na transparência de informações supostamente públicas e o histórico de inadimplementos contratuais do Estado. Esses aspectos, contudo, não inviabilizaram o desenvolvimento de alguns negócios focados em aprimorar os serviços públicos e a organização interna do Estado, que promove iniciativas esparsas de fomento. Eventos, concursos, laboratórios de inovação, programas de investimento, convênios para testes e compras públicas são apenas alguns dos artifícios utilizados pelos gestores públicos.

Em paralelo, no âmbito privado, a aceleradora de *startups* BrazilLAB (2021) se destacou por desenvolver vertical focada nas *govtechs*, através de investimentos, capacitações e abertura de *networking*. Ao longo de sua história, o *hub* de inovação já acelerou 121 *startups*, impactando o total de 5,4 mil empreendedores. Em virtude de parcerias com 27 prefeituras, a empresa possui condições facilitadas para implementar as soluções inovadoras no seio da Administração Pública, sendo que 55 delas estão neste processo atualmente. Visando compreender este segmento de *startups*, a pesquisa colacionada abaixo conseguiu identificar as principais áreas de atuação das *govtechs* brasileiras, com predominância para gestão, educação e saúde, como se vê:

Imagem 2 – Foco de atuação das *govtechs* brasileiras



Fonte: DOMINGUEZ, 2020, p. 20

Para encerrar, a fim de ilustrar o potencial dessas empresas e suas soluções tecnológicas para tornar a Administração Pública mais eficiente, cabe resumir o Minas Atende, projeto de inovação do Estado de Minas Gerais. Seus objetivos são, basicamente, melhorar os serviços públicos gastando menos e, para isso, a unidade federativa busca simplificar procedimentos, valer-se da digitalização e aprimorar o atendimento ao cidadão (AGÊNCIA MINAS, 2019).

As políticas governamentais colocadas em prática, algumas só possíveis mediante contratações públicas de *govtechs*, incluem: ampliação da telefonia móvel e internet, desenvolvimento de aplicativo para celular que centraliza o acesso a serviços públicos, prêmios para servidores que inovam e disponibilização de canal *online* para o recebimento de sugestões e/ou críticas. Menos de um ano após o lançamento, os resultados já se revelavam grandiosos: simplificação de 27 serviços públicos, aumento da oferta de serviços digitais de 46% para 52% e redução de 18% (cerca de R\$ 20 milhões) nos custos referentes a atendimentos presenciais (BRAZILLAB; CENTRE FOR PUBLIC IMPACT, 2020).

4.4. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

As *startups* são empresas jovens em plena ascensão que não podem mais passar despercebidas pelos olhos do Estado. Afinal, elas prezam por escaláveis lucros, incentivam e produzem inovações tecnológicas; além disso, permitem a rápida replicação de resultados a partir da fixação de um modelo de negócio, que, se bem acoplado às necessidades públicas, pode gerar resultados fantásticos, poupando recursos para fornecer cada vez mais aos cidadãos. Portanto, se essas companhias se constituem em vetor econômico de relevância múltipla no mundo e no Brasil, mister se faz que os entenda e regule a Administração Pública, estabelecendo a segurança jurídica devida.

Já se notou que a qualidade legislativa de uma nação consegue influenciar os resultados econômicos diretamente, e a brasileira é insuficiente neste momento. Pouquíssimas normas mencionam *startups* de forma explícita, sendo que outras apenas tangenciam esse modo de empreender ou o grande campo da inovação. A falta de um marco legal do empreendedorismo inovador, mesmo que já tramite proposta no Congresso Nacional a passos largos, é inaceitável nos limites de uma nação em desenvolvimento, em pleno 2021 – cerca de trinta anos depois do surgimento das *startups*.

Com as produções legislativas recentes, que também têm o condão de destravar o imbróglio relacional entre Estado e *startups*, existe a expectativa de que os investimentos nas *govtechs* cresçam exponencialmente, tanto por parte dos fundos privados quanto por parte da máquina pública. Para as *startups* B2G, este estudo apresenta duas excelentes perspectivas: a positivação dos modelos inovadores de negócio (com parcial cobertura) e a possibilidade de contratar com o Poder Público, disputando com concorrentes diretos, em modalidade licitatória especial.

Resta verificar se, diante dos contornos da Administração Pública e seus impactos no instituto das licitações e contratações públicas, as *startups* já podem celebrar negócio jurídico com o Estado ou se essa plena condição se concretizará a partir da sanção do PLC 146/2019.

5. A CONTRATAÇÃO DE *STARTUPS* PELO PODER PÚBLICO

Nesta investigação, já se identificou o cenário no qual a Administração Pública Contemporânea está inserida e qual carga político-social a pressiona; iluminou-se as normas principais aplicáveis à área licitatória e seus meandros; e, a cabo, explicou-se sobre a fluida concepção de *startups*, com enfoque nos modelos de negócio B2G e nos desafios jurídicos que envolvem as empresas inovadoras com atuação no Brasil. É chegado o momento de, amparado por este referencial teórico, construir uma análise crítica sobre a compreensão normativa da contratação de *startups* pelo Estado. Antes, contudo, alguns adendos merecem ser pontuados.

Primeiramente, esta pesquisa não pretende nutrir o pensamento de que a inovação no setor público é a única solução viável para aprimorar a gestão, pois certamente não faz jus a essa notoriedade. É razoável enxergá-la como uma das opções à disposição do gestor público. Se bem aplicada, a inovação detém o potencial de facilitar a resolução de problemas complexos (que só se avolumaram nas últimas décadas) perante orçamentos enxutos, um imperativo desde as influências gerencialistas. Além de prezarem pela otimização de recursos, há um consenso de que as inovações podem promover o melhoramento da função administrativa e cravar avanços democráticos.

As demandas por mais transparência e participação cidadã ativa, por exemplo, podem ser atendidas por meio da internet e do ferramental tecnológico disponível – números de estudos concretos demonstram bons resultados. A pandemia da Covid-19, de igual forma, esclareceu a quem ainda levantava dúvidas: esses mesmos instrumentos também apresentam condições de ampliar o acesso aos serviços públicos, até então restritos a quem pudesse se locomover às repartições competentes. Inteligência artificial, internet das coisas e *big data* são apenas parcela dos recursos que navegam em oceano próspero de desenvolvimento, com efeitos em todos os segmentos da sociedade. Ironias à parte, a Quarta Revolução Industrial vem a cavalo.

Em segundo lugar, tem-se a clareza de que, infelizmente, eventual previsão legal capaz de conferir legitimidade ao modelo de negócio das *startups* e incorporar sua contratação pelo Poder Público não transforma a abstração em realidade por si só. Urge efetivar-se capacitações técnicas aos servidores públicos, inclusive os alocados em órgãos de controle, a fim de que a cultura inovadora penetre a rotina da Administração e o direito encontre aplicação prática, sem receio de entraves. Caso contrário, a letra da lei perde valor e o trabalho legislativo se constitui em teatro “para inglês ver”, comum na peculiar política brasileira.

De qualquer modo, não há como negar o expressivo tamanho do Estado e seu poder de afetação através da política, seja para o bem, seja para o mal. Não à toa, viu-se o acréscimo

de objetivos ousados às licitações e contratações públicas – antes preocupadas tão somente com a escolha da oferta menos custosa, hoje voltadas, entre outros, ao fomento econômico-sustentável, o que inclui a ponderação da inovação.

À primeira vista, ignorar o peso indutivo da máquina pública não parece lógico ao âmbito privado, visto que o poder de compra estatal representa, literalmente, bilhões de oportunidades aos empreendedores. Entretanto, atributos de natureza burocrática, como verticalidade, rigidez e controle excessivo sobre procedimentos, bastante presentes no dia-a-dia da Administração Pública, classificam-se como obstáculos para o interesse espontâneo do empresariado.

Ao tecer críticas a este modelo, vale dizer, não se busca macular o histórico de inovações perpetradas pelo Estado por meio de parcerias ou de forma singular, nem abandonar, na íntegra, a teoria burocrática, que dominou o campo administrativo por muito tempo. Aliás, mesmo se a corrente fosse avessa a erros ou incompletudes quando lançada, o simples fato de viver-se em outra época e sobre premissas diferentes, já justificaria sua revisão para posterior adequação.

Por outro lado, sob o pretexto de imprimir eficiência ao Estado, não soa prudente desprezar a hierarquia lógico-formal por completo, como alguns defendem. Tal inversão pode sujeitar o ordenamento jurídico a fins alheios ao interesse coletivo, estrela-guia da Administração Pública. Os episódios da história brasileira ensejam preocupação com abusos e privilégios indevidos.

Portanto, a simplificação legal e a flexibilidade no trato com alguns atores não devem dar azo a aventuras patrimonialistas. Como resultado, espera-se o engendramento de normativas hábeis a oferecer segurança a todos os envolvidos na contratação pública e incentivar ambiente negocial descomplicado, sem deixar de respeitar as formalidades mínimas e o próprio preceito democrático.

Exposto este breve introito, passa-se, finalmente, à avaliação comparativa entre as leis nacionais que cobrem o tema das licitações públicas e as características identitárias das *startups*. Esse cotejamento permitirá concluir se o ordenamento jurídico já absorve a contração de negócios marcados pela inovação e incerteza.

5.1. PRESENTE: A INSUFICIÊNCIA DO ARCABOUÇO LEGAL FRENTE ÀS *STARTUPS*

A inovação precede as *startups* temporal e conceitualmente. Enquanto as principais teorias que conceberam a inovação datam de quase um século atrás, as primeiras *startups*

ganharam notoriedade há três décadas. Além disso, a inovação se mune de vasta abrangência – tanto é verdade que pode ser aplicada no setor público ou privado, em linha de produção ou fornecimento de serviços. Já as *startups* utilizam-na desde sua concepção até os assuntos mais banais do dia a dia.

Talvez pela maturação do debate acerca da inovação ao longo do tempo e por sua disseminação ao redor do globo terrestre, facilitada por aparatos tecnológicos resultantes dela, a matéria se veja mais presente nos conteúdos normativos pátrios do que, especificamente, as *startups*. Tal condição não representa, entretanto, o enraizamento da cultura inovadora no ordenamento jurídico.

É verdade: a elevação da inovação ao mandamento constitucional e os numerosos esforços legislativos na Era Digital, com vistas a melhor posicionar o Brasil nesse contexto tecnológico, devem ser encarados como progressos, mas ainda não promovem o país à posição de destaque. Muitas vezes sem planejamento, programas de atuação em rede e métricas bem estabelecidas, o assunto é relegado ao esquecimento, em prol da manutenção do *status quo*.

Por outro lado, não se configura incomum a atribuição de potencial irrealista à inovação. Abre-se parênteses para alertar: essa fantasia que se espria no imaginário de parte das pessoas não contribui à consecução dos objetivos da Administração Pública Contemporânea, visto que, dado o caráter incerto, se mal executado o projeto inovador, o patrimônio público poderá sofrer dilapidação desnecessária. Inovação, sim. Mas não qualquer inovação, nem a qualquer custo. Todos esses fatores compõem o pano de fundo montado pela inovação, ao qual pertencem as *startups*.

A análise legislativa realizada neste trabalho revelou pouca regulação explícita das *startups*, em geral tangenciando alguns pontos da sua ampla circunscrição, como é o caso dos investimentos-anjo. Em adição, as *startups* conseguem aproveitar-se de algumas normas genéricas sobre inovação, as quais reconhecem a existência de negócios dinâmicos – sem a assertividade ideal – e preveem medidas de fomento, desde que as empresas atinjam os critérios objetivos nelas pontuados.

Quase sempre, contudo, as *startups* estão sujeitas às mesmas regras que regem qualquer companhia. Elas devem se adequar às estruturas existentes, formatadas em bases tradicionais, se visarem à formalização, questão considerada inevitável logo nos seus primeiros estágios de vida. De fato, ainda não existe um diploma legal centralizador que reconheça as *startups* em suas diferentes nuances e legitime esse modo de empreender e fazer negócios; que considere o caráter da incerteza, crescimento rápido e em escala, uso do método tentativa e erro (ou construir-medir-aprender); de modo a gerar riquezas, empregos e avanços tecnológicos.

Não há dúvidas de que o ambiente de negócios brasileiro é demasiado burocrático e mal avaliado por organismos internacionais, o que contribui para o definhamento do setor econômico e se classifica como verdadeiro desperdício para uma nação tão extensa e populosa. Apesar de darem indicativos, estas ilações ainda não respondem ao problema central levantado por esta pesquisa. Enfim, pode-se afirmar que a legislação aplicável às licitações públicas é capaz de absorver a contratação de *startups* em geral, sem que estas necessitem promover adequações que ofendam sua natureza ou dificultem o próprio exercício da atividade empresarial?

O ponto de partida da investigação não poderia ser outro senão as principais leis nacionais sobre licitações públicas e contratos administrativos. Nesse sentido, impossível deixar de reconhecer a determinante força jurídica da Lei 8.666/1993 e da recém-chegada Lei 14.133/2021. Hoje, abaixo da linha constitucional, são elas que regem, com preponderância, o assunto grifado.

Entre os dois, o diploma mais antigo não instituiu mudanças impactantes perante o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (Decreto-Lei 2.300/1986), que o antecedeu. Este, sem dúvidas, é considerado o mais revolucionário se posto em fila com os demais, por sistematizar normas gerais e específicas pela primeira vez, bem como por inspirar aquele que manteria soberania por muito no assunto em tela. Na realidade, nota-se relativo conservadorismo legislativo no tocante a esta pauta, simbolizado pelo reaproveitamento constante de disciplinas normativas anteriores, promovendo tão somente avanços pontuais.

Por exemplo, em 1862, previu-se as linhas gerais sobre licitação; em 1922, exigiu-se requisitos formais e a passagem pela habilitação prévia; em 1967, criou-se novas modalidades; enquanto em 1986, estabeleceu-se os princípios essenciais e moderou-se as difundidas hipóteses de dispensa. Esse conjunto forma a colcha de retalhos da Lei 8.666/1993, com alterações sensíveis marco a marco. Fez-se o esforço da retomada histórico-legal para demonstrar quão envelhecidas estão as bases sobre as quais se apoia a LGL, parcialmente vigente ao lado da Nova Lei de Licitações, a qual também não alcançou as expectativas acumuladas ao longo de quase três décadas.

Ademais, conforme se apresentou, o fato de a Lei 8.666/1993 misturar normas gerais e específicas quando deveria se ocupar somente das primeiras, engessando o instituto a nível nacional e usurpando competência de Estados, DF e Municípios, constitui-se em problema estrutural gravíssimo. Não fica por menos a desconfiança com que os gestores públicos e terceiros privados são tratados, fator que reflete na expansão de artigos, incisos e parágrafos e, por decorrência, na limitação do campo de atuação das partes, o que provoca a mitigação do

interesse público. Tal constatação advém da própria expressão institucional do Estado, que deveria prezar, primordialmente, pela promoção de disputa entre o maior número possível de interessados, mas opta por contrariar premissas básicas das licitações públicas.

Além disso, não é preciso muito para entender que as *startups* passaram longe do radar dos parlamentares brasileiros quando da publicação da Lei 8.666/1993. A classificação das modalidades, os requisitos relativos às extensas habilitações, ordem das fases e critérios de julgamento consideraram, entre outros, a estrutura de negócio tradicional e as necessidades da burocrática Administração Pública. Todos os fatores que compõem a essência das *startups*, como a incerteza, a dinamicidade, os ciclos internos de aprendizagem e a rápida escalabilidade, certamente, não ocuparam o debate no Brasil àquele momento.

Não à toa, contratações de *startups* e/ou de soluções tecnológicas costumam refugiar-se nas hipóteses de dispensa de licitação, pretendidas como exceção à regra, seja remetendo-se ao valor, seja utilizando-se do disposto no art. 24, inc. XXXI, da LGL, que faz referência às medidas de fomento previstas na Lei da Inovação. Aqui, vale ressaltar a importância da Lei 10.973/2004 no tocante ao ecossistema inovador, em especial às permissões de encomenda tecnológica e posterior contrato de fornecimento.

Acredita-se que este modo de contratação possa ajudar na formulação de solução que, de fato, se amolde à necessidade exposta pela Administração Pública, e promova novas iniciativas tecnológicas por indução. O mecanismo não é restrito a *startups*, mas sopesando que a maioria delas está na fase de operação, na qual se realizam testes frequentes, nada melhor do que estarem próximas a seu cliente.

Nesse caso, o cliente é o Estado, que oferece *feedbacks* constantes a partir da aprovação popular e dos resultados concretos obtidos para o aprimoramento da entrega e recrudescimento da iniciativa privada. Uma vez contratada a encomenda, trata-se de processo que envolve compartilhamento mútuo de informações e conhecimentos entre o Poder Público e as empresas, que pode desencadear contrato de fornecimento por longa duração, com potencial econômico maior do que o da própria encomenda inicial.

Contudo, a política recebeu baixa adoção prática, tornando essas considerações mais relevantes na academia do que nas repartições públicas. Entre os motivos possíveis estão: a ínfima participação de empresas especializadas, a inexpressividade da exceção frente à tônica burocrática do sistema jurídico, o receio de inovar, o pouco diálogo antes de realizar-se a encomenda e a falta de conhecimento sobre as soluções no mercado.

Adicione-se, neste ponto, que a delimitação do gargalo a ser solucionado não pode restringir demais, sob pena de coibir a almejada inovação, a competição e, como consequência,

a proposta mais vantajosa; nem abranger demais, de modo a dificultar a mensuração de resultados. Outro ponto que salta aos olhos é a imprevisibilidade do edital, não só quanto ao objeto/serviço a ser licitado (natural, como é de se imaginar), mas também quanto a critérios formais de participação e julgamento. Portanto, além de não ter sido formulada com base nas *startups*, a legislação não eliminou todos os entraves para sua contratação, nem se mostrou útil na prática.

Já no tocante às modalidades, das sete listadas no texto, em análise superficial, cinco podem ser manejadas para a contratação focada de negócios inovadores: convite, tomada de preço, concorrência, concurso e diálogo competitivo, sendo a última fruto da Nova Lei de Licitações. O leilão promove alienações (não contratações) e o pregão, apesar da celeridade, transparência e tecnologia que o permeiam, por instrumentalizar a compra ou contratação de produtos ou serviços comuns (leia-se corriqueiros), também é subutilizado para o fim proposto.

A Lei 14.133/2021, ao final do período transitório de dois anos, promete extinguir as modalidades de convite e tomada de preços, unificando o procedimento-base a ser seguido para a concorrência e o concurso. Até lá, então, elas seguem à disposição do gestor público e devem continuar sendo objeto de debates jurídicos, mesmo após sua eliminação do sistema normativo, visto que algumas contratações realizadas até 2023 resultarão, inevitavelmente, em longos processos judiciais e outras em contendas administrativas.

Sinceramente, o convite abre muito espaço para a improbidade administrativa, ao facilitar, por exemplo, o direcionamento criminoso da carta às mesmas empresas, beneficiando pequenos grupos particulares em detrimento da sociedade. Adiante, a tomada de preços condiciona a participação no certame ao cadastramento, que implica a aprovação prévia das distintas habilitações solicitadas, fator bastante desafiador às *startups*.

Com frequência, nesta e em outras modalidades que obrigam a habilitação, são requeridas exigências quanto a volume do capital social, patrimônio líquido, prestação de garantias, demonstrativos financeiros passados e experiências em contratações anteriores. Elas costumam prejudicar a apresentação de propostas pelas *startups* ou, se invertidas as fases (como permite a Nova Lei de Licitações), a homologação destas submissões nos casos de serem escolhidas como as mais vantajosas. Nesta senda, o SICAF não só simplifica o modo de se habilitar, mas também poupa a submissão de certos documentos repetidas vezes. Entretanto, não derroga a necessidade de apresentá-los. O consórcio, em outra mão, se apresenta como alternativa para superar essa barreira, não a ideal.

Seguindo, a concorrência é destinada a contratações de cifras elevadas e/ou soluções complexas, como grandes obras de infraestrutura. A despeito da sua abrangência teórica,

permitindo que “qualquer interessado” dispute o objeto do procedimento licitatório junto à Administração Pública, a espécie insere demasiados requisitos formais, sabendo que cada edital poderá prever ainda mais deles, desde que “essenciais” ao interesse coletivo.

O concurso traduz-se em modalidade capaz de incentivar o ecossistema do empreendedorismo e da inovação, pois fomenta a criação do novo para a persecução de trabalhos técnico-científicos específicos, mediante a concessão de prêmios ou remunerações às iniciativas vencedoras. Ocorre que, caso um dos envolvidos alcance o sucesso esperado desde a publicação do edital, haverá de ser concretizada outra licitação, o que atravanca contratações céleres e de prestação continuada.

Ainda sem lastro suficiente, a modalidade do diálogo competitivo busca aproximar os negócios inovadores ao Estado e tem potencial para isso. Ao permitir que os interessados troquem informações com a Administração Pública, de forma oficial e segura, antes da abertura do edital de contratação, a norma encoraja gestores públicos a buscarem novas saídas para problemas complexos, demandas demasiadas técnicas e tecnológicas. Ainda melhor: poderão participar todas as empresas, inclusive *startups*, que atinjam os critérios previstos no primeiro edital, responsável por inaugurar o procedimento e lançar as regras que guiarão aquela licitação da habilitação ao julgamento das propostas e as formas de remuneração.

Essa subjetividade é tão interessante como perigosa, como se delineou anteriormente. Interessante porque, dentro das etapas obrigatórias previstas na nova espécie e sem apontar a hipóteses de dispensa, a lei concede liberdade para que o gestor público adeque o rito e os requisitos às possibilidades dos competidores desejados, bem como às necessidades pontuais da Administração Pública. É perigosa, pois além de favorecer a inclusão ou exclusão de critérios que afunilem demais a disputa em prol de poucos privilegiados, também pode se servir do conservadorismo que guiou o Poder Público nas últimas décadas e frustrar quaisquer expectativas dos negócios inovadores. Entende-se, todavia, que é um risco importante a ser tomado.

Ainda, o gestor público pode limitar a participação em projetos e/ou estudos antecedentes às contratações públicas às *startups*. Essa exclusividade transparece o interesse da Administração Pública em crescer com estas empresas, ainda que não esteja vinculada ao rol de *startups* ao decidir, efetivamente, acerca da melhor solução vislumbrada a partir do diálogo registrado.

Pode-se diferenciar o diálogo competitivo da encomenda tecnológica a partir de três pontos cruciais: um cumpre licitação, a outro dispensa; aquele legitima a troca de informações antecedentes à efetiva contratação com todos os “credenciados”, enquanto essa visa à escolha

da proposta mais alinhada e, só então, passa a se relacionar com profundidade com a empresa eleita; por fim, a modalidade da dialogia abrange mais soluções, enquanto a dispensa com base na Lei da Inovação se mostra mais restritiva.

Perante a apresentação de algumas nuances caras ao tema desta pesquisa, pontuou-se dificuldades para a contratação efetiva de *startups* pela Administração Pública, que também englobam fatores alheios ao arcabouço legal atual. Especificamente, a insuficiência normativa se dá tanto no assentamento jurídico desses voláteis negócios quanto na previsão de celebrar contratos de cunho patrimonial com o ente estatal, ambas as carências interligadas. Apesar de os esforços recentes apontarem expressivas ascensões no tocante à costura da inovação como política estatal de desenvolvimento econômico-sustentável, bem como à regulação de quesitos das *startups*, a legislação ainda não se vê totalmente habilitada para respeitar os meandros marcantes dos negócios inovadores, o que prejudica a sua absorção integral pelo instituto das licitações.

Falta um diploma solar que, em casos taxativos, preveja maneira diversa de licitar – exclusivamente com *startups*. Isso inclui a adaptação dos procedimentos formais às suas características originárias, por exemplo: habilitação menos criteriosa a ser apresentada depois do julgamento das propostas, fixação de parâmetros que considerem os fatores da inovação e incerteza para a aferição da maior vantagem à Administração Pública, adiantamento de parte do investimento total para viabilizar a solução contratada, entre outros.

Sabe-se que o Projeto de Lei Complementar 146/2019, vulgo Marco Legal das *Startups*, investe-se da missão de lançar novo paradigma nesta matéria. Mas que perspectivas se traçam a partir da sua aprovação final pelos Deputados Federais e sanção pelo Presidente da República?

5.2. FUTURO: AS PERSPECTIVAS A PARTIR DO MARCO LEGAL DAS *STARTUPS*

Pode-se afirmar que, mantido o texto aprovado pelos Senadores, mesmo diante de questões controversas e diploma inacabado, o Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador eleva estes negócios a outro patamar. O PLC 146/2019, de fato, pode representar um divisor de águas para estas empresas e o ambiente transacional no qual estão imersas. Isso porque, de forma inédita, ter-se-ia o reconhecimento oficial do Estado com relativa cobertura a essas firmas tão diferentes das tradicionais, delineando algumas características identitárias já visitadas anteriormente e provendo meios de fortalecer as *startups* e o ecossistema correspondente.

Enquanto não se tem a confirmação do projeto legislativo, como se anotou ao longo do trabalho, as *startups* sofrem de rara regulação manifesta em assuntos preponderantes à sua sobrevivência ou a seu crescimento. Ademais, furtam-se de tipos legais diversos para se adequar ao ordenamento jurídico nacional, o que, apesar de revesti-las com legalidade, não retira a sensação de insegurança dos empreendedores. O mercado, por sua vez, capta a insuficiência legal e o medo generalizado, para seguir ordem lógica e retraindo os investimentos, tornando o ambiente de negócios inovadores verdadeira aventura no Brasil.

A chancela do Estado surge para absorver a estrutura das *startups*, não alterá-la. Significa dizer que a iniciativa parlamentar, antes de proposta formalmente pelo ex-Deputado JHC (PSB/AL), observou a movimentação do setor privado, buscou assimilar sua formação e formas de trabalho e, regida pelos princípios que envolvem a Administração Pública, sistematizou preceitos positivos para separar empresas comuns das *startups*.

Na prática, parece óbvio que *startups* não estão limitadas a R\$ 16 milhões de receita bruta anual, nem adstritas a até dez anos de registro, entretanto os critérios objetivos procuram vivificar aquelas empresas diante do olhar rígido do setor público. Nesse sentido, para a fixação dos parâmetros acima, levou-se em consideração o estágio inicial que caracteriza as empresas inovadoras autointituladas de *startups*. Os dados sobre o perfil das *startups* brasileiras dão conta de que esses critérios não servirão de obstáculos à maioria delas. Mas como reza o jargão popular: “nem tudo são flores”.

Não é incomum a existência de empresas que ultrapassam o faturamento, bem como o tempo de registro apontados, e seguem considerando-se *startups*. Nesse ponto, pode até se cogitar que faturamento de R\$ 16 milhões é quantia vultuosa, mas os valores percebidos não representam, necessariamente, balanço superavitário, o qual depende de custos menores do que o volume de receita. Além disso, a idade do CNPJ também não transparece maturidade, visto que, por anos a fio, a utilização do método construir-medir-aprender deve levar a descobertas importantes na construção da entrega ideal ao consumidor, com o menor esforço possível, contudo nem sempre detém força suficiente para romper as barreiras de crescimento, escala e, por fim, consolidação.

Já o último critério a ser observado, o vínculo ao Inova Simples ou a descrição, no ato de constituição da empresa, de que se busca inovação (nos termos da Lei 10.973/2004), aparenta razoabilidade. Até então, a Lei Complementar 167/2019, responsável por criar o I.S., chegou mais perto dos objetivos traçados pelo Marco Legal das *Startups* do que qualquer outra. A norma conseguiu reunir definição condizente às *startups* e, entre outros, institucionalizou modo inédito e simplificado de abrir e fechar empresas inovadoras. Enquanto esta obrigação formaliza

as *startups*, também permitindo que o Estado disponha de dados concretos e próprios sobre o ecossistema, por outro lado, a alternativa de detalhar a busca por inovação no ato constitutivo concede flexibilidade, bem-vinda ao agrupamento legislativo pátrio.

A proposta do Marco Legal desenvolve novo enquadramento jurídico, do qual se aproveitarão as *startups*, porém não estabelece mais um tipo societário-empresarial. Na minuta, prevê-se que podem se encaixar como *startups* diversas estruturas existentes, o que, nesse quesito pontual, deixa o anseio por arranjo próprio sem respostas e mantém as dificuldades já descritas em termos de adequação legal.

Feitas as ressalvas sobre os critérios formais de identificação das *startups*, atenta-se aos dispositivos do PLC 146/2019 referentes à contratação dessas empresas pelo Poder Público. Aparentemente, ao redigir o rascunho legislativo, os parlamentares obtiveram inspiração em regramentos prévios acerca da contratação de inovações em sentido amplo.

O Marco Legal das *Startups* cria modalidade licitatória especial que se adapta à dinâmica dos negócios inovadores, preocupando-se em buscar o equilíbrio entre a compreensão e promoção das *startups* e o respeito a legalidade e critérios objetivos, fortalecendo o interesse coletivo como um só. Procedimentalmente, o Poder Público apontará o gargalo a ser solucionado e os objetivos primordiais a se perseguir, delimitando o escopo de atuação do projeto inovador. As *startups*, a seu turno, como melhor lhes aprouver, desenvolverão produtos, serviços ou processos específicos para determinado contexto público, encaminhando propostas detalhadas, as quais serão avaliadas mediante critérios que respeitem o caráter basilar desses negócios (potencial, maturação e viabilidade).

Além de prever exclusividade às *startups*, outro aspecto digno de reforço, pois evidenciado para o diálogo competitivo, é o da abertura para *insights* externos ao âmbito da Administração Pública. Admite-se, portanto, que o Estado e seus funcionários não conhecem todas as possibilidades de resolução da demanda apresentada, permitindo que se formulem diferentes instrumentos para atender ao objeto contratual. Quiçá, antes do lançamento do edital público, nem os empreendedores as conheçam, haja vista a velocidade com que as inovações surgem dia após dia no contexto tecnológico atual.

De igual modo, impossível não elogiar a possibilidade de, mediante justificativa expressa, dispensar a oferta de garantias e a apresentação da habilitação jurídica, qualificação técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal. As principais fontes bibliográficas utilizadas que retratam as dificuldades das *startups* em se relacionar com o aparato governamental apontam a fase da habilitação como a mais problemática, sendo que tal avanço incentiva o ingresso de mais competidores no processo administrativo.

Outro fator que faz jus a aplausos é a inserção de previsão legal para que as *startups* possam receber parte do investimento antes de realizar qualquer entrega à Administração Pública, contrariando a lógica regente. Por todas as características destacadas e diante do valor máximo para o Contrato Público para Solução Inovadora (R\$ 1,6 milhão), dificilmente as *govtechs* teriam condições financeiras de absorver os custos inaugurais, o que, sem dúvidas, representaria potencial lesivo maior aos cofres públicos do que o adiantamento de parcela minoritária do aporte. Trata-se de questão essencial para o início do projeto inovador. Enfim, o Projeto de Lei 146/2019 envia dois recados corretos: o primeiro direcionado às *startups* e o segundo explícito ao mercado em sentido amplo.

A mensagem voltada aos empreendedores de negócios inovadores é a seguinte: o Estado tem ciência do crescimento das *startups*, pretende regulá-las com a abrangência possível para instaurar segurança no dia-a-dia dessas companhias e fomentar parcerias entre elas e o setor público. Tais contratações poderão resolver problemas específicos, para os quais se desconheçam soluções tradicionais ou, quando estas não se prestam aos parâmetros propostos pela Administração Pública. Já o mercado deve enxergar a iniciativa legislativa como uma tentativa importante de retirar algumas amarras que cercam o setor privado, de modo a incentivar o empreendedorismo e a inovação em geral e desenvolver ambiente negocial fluido, como deve ser.

Por óbvio, não estarão solucionadas todas as mazelas que permeiam a contratação de *startups* pelo Poder Público, visto que este, se mantidas as diretrizes para a sua atuação, sempre terá que balancear previsibilidade e incerteza, objetividade e subjetividade, probidade e diálogo – sem falar em possíveis mudanças abruptas envolvendo as *startups*, que não podem ser descartadas. Além disso, a aplicação legal em território nacional depende da difusão da cultura inovadora, deveras um desafio à Administração Pública, que deve empreender esforços nesse sentido.

Por ora, o alarde ocasionado pelo Marco Legal das *Startups* encontra azo na ausência de diplomas legais determinantes sobre o tema. Se for mesmo aprovada, sancionada e posta em prática, acredita-se que a norma terá o condão de atrair mais investimentos privados para este segmento ascendente, gerar empregos e renda. Além disso, modernizar a máquina pública com implementações tecnológicas, inclusive por meio da digitalização, resultando em serviços públicos mais eficientes e gestões mais democráticas.

5.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A partir da análise de resultados exposta anteriormente, que se preocupou em considerar os pontos mais críticos da legislação geral aplicável às licitações e contratações, assim como identificar os entraves de previsões esparsas tocantes à inovação, pode-se cravar que, neste plano, o ordenamento jurídico não facilita o relacionamento entre o Estado e as *startups*. À exceção da nova modalidade de diálogo competitivo, que por enquanto só tem ocupado os debates teóricos, o arranjo procedimental das licitações é demasiado complexo para as *startups*.

Com isso, não se quer afirmar que a legislação proíbe, expressamente, a celebração de negócios jurídicos com essas empresas inovadoras. Na verdade, não existe nada nesse sentido. Mas as regras comuns impõem desafios, por vezes, intransponíveis a elas – a exemplo do que ocorre na fase de habilitação. E há de se convir: se a regra é licitar, por que não permitir que as *startups* concorram umas com as outras em grau de igualdade, a fim de se encontrar a proposta que melhor se adegue ao escopo lançado? Enquanto não houver condições formais e materiais de se implementar a medida sugerida, também não será possível exigir objetividade dos gestores públicos, nem participação do setor privado.

O Projeto de Lei 146/2019 representa um marco porque prevê, pela primeira vez, um instituto próprio às *startups* e, entre outros dispositivos de fomento, confere legitimidade à contratação de empresas movidas pela inovação. Para tanto, foi necessário adaptar o trâmite licitatório, como condições para a participação e critérios de julgamento. Mas não custa rememorar: tais avanços, que não dispensam futuras melhorias, ainda não se tornaram realidade. Eles estão condicionados à aprovação final na Câmara dos Deputados, bem como à canetada de Jair Bolsonaro, por enquanto Presidente do Brasil. Quanto mais se demora, mais atrasado se vê o país, visto que as inovações não pedem licença para determinar seus impactos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou averiguar se o ordenamento jurídico pátrio absorve a contratação de *startups* pela Administração Pública, respeitada a essência desse novo modelo de fazer negócios. Basicamente, buscou-se comparar a legislação incidente às licitações e contratações públicas e as características que dão corpo às *startups*.

Para tanto, o capítulo inaugural do desenvolvimento apresentou os três principais modelos de gestão pública que, em conjunto, conferem a identidade da Administração Pública Contemporânea. Percebeu-se que uma das tendências atuais é a busca pela inovação, cuja inserção no setor público ocorreu aos poucos: primeiro, o Estado apenas incentivava assumindo riscos; depois, os gestores públicos enxergaram nela e no seu instrumental tecnológico a possibilidade de solucionar crises estruturais que os assolavam.

Atualmente, pode-se asserir que, apesar de a cultura inovadora não conseguir a penetração ideal e não ser plausível cravar a disposição de arranjo institucional sólido nesse sentido, o tema progrediu bastante nos últimos anos, com destaque para o processo de digitalização dos serviços públicos. Ao menos o contexto pintado favorece a concretização da contratação de *startups* pela Administração Pública.

Em seguida, contudo, demonstrou-se, por meio de retomada histórica, a composição das leis predominantes na área de licitações públicas, bastante inspiradas em marcos legais anteriores, o que arrefeceu o caráter gerencial que galgava espaços à época. Na verdade, restou evidente a influência burocrática nos dispositivos centrais, colaborando para o engendramento de normas excessivas e avessas à dinâmica do século XXI. Por decorrência, o procedimento administrativo se complexificou e colaborou para o menor interesse dos particulares em geral no envolvimento comercial com o setor público.

O terceiro capítulo, a seu turno, externou as incertezas que rodeiam as *startups*, os métodos de trabalho mais indicados e a operação comercial rotativa, fatores que dificultam ainda mais sua assimilação pelas normas tradicionais. Também dimensionou o crescimento exponencial das *startups* e reuniu informações sobre as *govtechs*, indicando futuro promissor para o fomento deste mercado e para a sociedade, visto que suas soluções, tecnológicas ou não, podem adicionar pitadas de eficiência às ações governamentais.

Finalmente, o último capítulo esclareceu que, se seguida a regra que precede as contratações públicas (a licitação), a maioria das *startups* não seriam hábeis a sequer participarem dos procedimentos previstos. Por outro lado, aquelas que conseguem se habilitar

não costumam ser escolhidas – talvez por apresentarem soluções em construção ou entregas voláteis.

Nesse quadro, surgiu a modalidade de diálogo competitivo, ainda sem tempo de vida suficiente para a avaliação de resultados práticos. A espécie licitatória pretende valorizar a intersecção amigável entre o Estado e empresas tecnológicas, por exemplo, para viabilizar a contratação de inovações, no que podem se inserir as *startups* (mesmo sem se amoldar perfeitamente). Enquanto não se lança marco legal sobre a matéria, além do diálogo competitivo, a dispensa de licitação aparece como outra ferramenta comumente utilizada.

E para promoverem-se mais parcerias como a do Minas Atende, encerrando boa parte das críticas tecidas até aqui, já tramita o Projeto de Lei Complementar 146/2019. A minuta carrega a expectativa por um ambiente negocial fluido, inclusive entre *startups* e Estado, em detrimento dos entraves ora encontrados. A ver se progride ou esbarra em alguma gaveta do Congresso Nacional.

Enfim, acredita-se que esta investigação bibliográfica e legislativa pode auxiliar representantes políticos e funcionários públicos em geral a compreenderem a expressividade das *startups* no cenário econômico atual, bem como a disparidade gritante entre o momento dos negócios inovadores e a postura rígida do arcabouço legal vigente. Somado a isso, ajudar empreendedores inovadores a entenderem alguns percalços que devem encontrar nas relações oficiais com a máquina pública, não só na questão de licitações e contratos, caso se interessem, mas também na adequação legal como um todo.

O estudo em tela pode servir, de igual forma, de ponto de partida a outros pesquisadores. Em primeiro lugar, pois não se encontrou extensa e sólida literatura sobre a contratação de *startups* pela Administração Pública. Foi necessário construir pontes, de certa forma, inéditas, o que certamente não acrescentou à coesão dos resultados apresentados. Em segundo lugar, porque fornece resumos do desenvolvimento histórico da Administração Pública, do instituto das licitações e contratações públicas, e das principais nuances que formam as *startups*.

Em virtude do exíguo tempo previsto ao semestre letivo 2020.2 da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), postergado pelos avanços da pandemia da Covid-19 no Brasil, este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) não adentrou em todas as câmaras relativas à contratação de *startups* pelo Poder Público. A essa altura, já é possível perceber que, dada sua amplitude, a pesquisa não pretende oferecer respostas individualizadas, mas um panorama geral sobre o assunto.

Diante disso, são lançadas algumas ideias para investigações futuras: 1) A contratação de *startups* nas empresas públicas e sociedades de economia mista: avanços da Lei 13.303/2016; 2) A aplicação prática do diálogo competitivo: produção legislativa “para inglês ver”?; 3) O Marco Legal do Empreendedorismo Inovador e as *startups* experientes que faturam alto, mas ainda não escalaram resultados; 4) Os impactos do Marco Legal do Empreendedorismo Inovador na eficiência dos serviços públicos e no mercado das *govtechs*; 5) Os desafios remanescentes após a sanção do Marco Legal do Empreendedorismo Inovador.

Para finalizar, espera-se que as *startups* consigam se ver mais amparadas pelo Estado do que prejudicadas, como ocorre hoje. Apesar dos desafios, os números mostram que elas têm se aproveitado do momento altamente informacional e digital para alcançar cada vez mais novos mercados e acelerar seu crescimento, implementando facilidades na vida dos particulares, como a troca instantânea de mensagens e o acesso a diversas enciclopédias em apenas um fórum.

E se esse modelo de negócio recebesse verdadeiros incentivos para estabelecer parcerias ou vislumbrasse condições factuais de contratar com o Poder Público? Bom, as soluções teriam de ser ponderadas a depender do ente estatal envolvido e da necessidade de cada caso concreto. Mas uma coisa é certa: é preferível abandonar a mesmice que já se demonstrou indiferente ou prejudicial ao interesse coletivo a mantê-la. Nesse sentido, a inovação, em especial a tecnológica, detém potencial avassalador para reconstruir as relações entre Estado e sociedade, enxertando a sensação de transparência, representatividade e democracia.

Não se sabe se a inércia da Administração Pública se constitui em falta de prioridade ou omissão proposital das pessoas competentes, a fim de manter-se tudo como se conhece hoje. O que se sabe, entretanto, é que a ausência de previsão legal e de meios práticos para instrumentalizar as normas publicadas só contribui para a estagnação econômica de uma nação que ainda tem potencial para figurar entre as maiores potências do mundo, mas desperdiça oportunidades sem dó. Até se alcançar este patamar, se é mesmo possível alçá-lo, muitos esforços ainda terão de se envidar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA MINAS. **Governo lança Minas Atende**: Transformação dos Serviços Públicos. 2019. Disponível em: <http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-lanca-minas-atende-transformacao-dos-servicos-publicos> Acesso em: 28 abr. 2021.
- ALEXY, Robert. **Teoría de Los Derechos Fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 2. ed. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.
- ARANHA, C. **Florianópolis é destaque com polo de inovação e tecnologia**. Revista Exame [online], São Paulo. 2020. Mulher. Disponível em: <http://www.estado.com.br/edição/mulher/trabalho/pos.html> Acesso em: 15 abr. 2021.
- ABSTARTUPS; ACCENTURE. **Radiografia do Ecosistema Brasileiro de Startups 2017**. [s.l], [s.n.], 2018. Disponível em: <https://abstartups.com.br/radiografia-do-ecossistema/> Acesso em: 14 abr. 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Da Licitação**. São Paulo: José Bushatsky, 1978.
- BARRETO, E. **A participação das startups nas licitações públicas e o atual arcabouço legal à luz do princípio da eficiência**. Monografia (Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Gestão Pública) - Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. João Pessoa, 2019. 53f.
- BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.
- BASON, C. **Leading public sector innovation**: co-creating for a better society. Bristol: University of Bristol, Policy Press, 2010.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. (ed.). Innovation in the public sector: linking capacity and leadership. **Governance and Public Management Series**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BLANK, Steve; DORF, Bob. **Startup**: manual do empreendedor o guia passo a passo para construir uma grande companhia. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.
- BORINS, Sandford. Encouraging innovation in the public sector, **Journal of Intellectual Capital**, Vol. 2 Issue: 3, p. 310-319, 2001.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; FARIA, Maria de Fátima Bruno. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; FARIA, Maria de Fátima Bruno. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro. *In*: CAVALCANTE, Pedro; *et al* (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 145-154.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. **Portal da Legislação Federal Brasileira**. 2021. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRAZILLAB. **Nossos Resultados**. 2021. Disponível em: <https://brazillab.org.br/olab#resultados> Acesso em: 28 abr. 2021

BRAZILLAB; CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. **Minas Atende do Estado de Minas Gerais**. 2020. Disponível em: <https://brazillab.org.br/cases/minas-atende-estado-de-minas-gerais#> Acesso em: 28 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702> Acesso em: 11 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, v. 40, n.1, p. 5-42, jan./mar. 1998b. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360> Acesso em: 19 mar 2021.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871> Acesso em: 11 mar. 2021.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, Pedro; *et al* (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

CDTV. **Compras públicas são 12% do PIB e tecnologia ocupa fatia cada vez maior.** 2020. (3m33s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=g7QCMZX2_sc Acesso em: 9 abr. 2021.

CHAVES, Débora Almeida. DA SILVA, Marcos Raimundo Pereira. **Administração Pública Gerencial: Dificuldades de Implementação nas Organizações Públicas.** Congresso Sul Brasileiro de Administração Pública, Curitiba: 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Powering European public sector innovation: towards a new architecture.** Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union; European Commission, 2013. (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation).

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei Complementar nº 146, de 2019.** Dispõe sobre startups e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas e estabelece incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no País. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205645> Acesso em: 28 abr. 2021

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (comp.). **Licitações com contratação realizada.** 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2020> Acesso em: 9 abr. 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva *et al.* Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p209> Acesso em: 14 mar. 2021.

CUNHA, Bruno Queiroz. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In: CAVALCANTE, Pedro; et al (org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 43-58.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática.** 2003. 224 p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, São Paulo. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279881> Acesso em: 11 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DISTRITO. **Quais serão as próximas startups a se tornarem unicórnio em 2021?** Disponível em: <https://distrito.me/startups-unicornios-2021/> Acesso em: 14 abr. 2021.

DOMINGUEZ, G. D. F. **As startups govtech e o futuro do governo no Brasil**. CAF; BRAZILLAB (org.). 2020. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/53545/1604516339As_startups_govtech_e_o_futuro_do_governo_no_Brasil-VS-portugus.pdf Acesso em: 28 abr. 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

EGGERS, W. D.; SINGH, S. K. **The public innovator's playbook: nurturing bold ideas in government**. Mount Auburn: Ash Institute, Harvard Kennedy School; New York: Deloitte, 2009.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 32, 2008. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008. 1 CD-ROM.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed., São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

FEIGELSON, Bruno. **Direito das startups**./Bruno Feigelson, Erik Fontenele Nybø e Victor Cabral Fonseca. São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. **Research policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.

GELATTI, Alice Reinchembach; SOUZA, Rebeca Lírio de; SILVA, Rosane Leal da. 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. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/8-1.pdf> Acesso em: 14 mar. 2021.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GORENDER, Jacob. **A burguesia brasileira**. 3 ed. (2ª reimpressão), São Paulo: Brasiliense, 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 182p. Florianópolis, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993**. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

KATTEL, R.; KARO, E. **Start-up governments, or can Bureaucracies innovate?** Inetconomics, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cxV5kL> Acesso em: 14 mar. 2021.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradutor: CRUZ, Mário Ribeiro da. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Em Direção a uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico. **Desenvolvimento Em Questão**, ano 12, n. 25, p. 41-80, jan/mar 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2014.25.41-80> Acesso em: 22 mar 2021.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Modalidades de Licitação e Procedimentos Especiais. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Florianópolis: Zênite, 2020. p. 1-147. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-novo-livro/> Acesso em: 9 abr. 2021.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013. 500 p.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016. 968 p.

MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/> Acesso em: 26 mar 2021.

MIRANDA, Junio Wallison. **Inovação no setor público brasileiro: uma análise das experiências premiadas, entre 2008 e 2018, no concurso inovação da escola nacional de administração pública - enap. 2019**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019. 116 f.

- MORAES, Leonardo Ulisses. **As contratações administrativas como instrumento de promoção do desenvolvimento social e concretização de políticas públicas**. 2017. 68 f. TCC, Direito, UFSC, Florianópolis, 2017.
- MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovations in the public sector**. Londres: [s.n.], out. 2003.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr). 334 p.
- NOGUEIRA, Vanessa Silva; OLIVEIRA, Carlos Alberto Arruda de. **Causas da mortalidade de startups brasileiras: como aumentar as chances de sobrevivência no mercado**. Nova Lima, DOM: v.9, n. 25, p. 26-33, nov./fev. 2014/2015.
- OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação pública**. Curitiba: Zênite, 2015.
- OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de; SANTOS JÚNIOR, Carlos Dennes dos. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. *In: CAVALCANTE, Pedro; et al (org.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 33-42.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em 26 mar 2021.
- OSBORNE, Stephen P. e BROWN, Louise. Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? **Public Administration**, Vol. 89, no 4, 1335-1350. 2011.
- PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.
- POLLITT, C.; HUPE, P. Talking about government: the role of magic concepts. **Public Management Review**, v. 13, n. 5, p. 641-658, jun. 2011.
- POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what`s next? **Innovation: Management, Policy & Practice**. v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010.
- RAUEN, A. Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do Artigo 20 da Lei de Inovação. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 40, p. 7-17, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4432/1/Radar_n40_compras.pdf Acesso em: 28 abr. 2021

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios Jurídicos Previstos no Projeto da Nova Lei de Licitações. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Florianópolis: Zênite, 2020. p. 19-32. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-novo-livro/> Acesso em: 9 abr. 2021.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua *et al.* As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, ed. 37, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. 1 CD-ROM.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. Nova Iorque: Free Press, 2003.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SEBRAE (org.). **Pequenos negócios em números**. 2016. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD> Acesso em: 9 abr. 2021.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law – IJDL**, Belo Horizonte: Fórum, ano n. 1, n. 1, abr. 2020.

SCHUMPETER, J. A. **Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, ed. 43, n. 2, mar/abr 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/169> Acesso em 11 mar. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da administração científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da inovação**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TOMAÉL, Maria Inês; ALCARÁ, Adriana Rosecler; DI CHIARA, Ivone Guerreiro. Das redes sociais à inovação. **Ciência da informação**, v. 34, n. 2, p. 93-104, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. A evolução da administração pública brasileira. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p.139-170.

TRUBEK, David Max. Max Weber sobre Direito e a ascensão do Capitalismo. **Revista Direito GV**, São Paulo, ed. 5, v. 3, n. 1, p. 151-186. Tradução de José Rafael Zullo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35203/34005> Acesso em: 11 mar. 2021.

VIEIRA, Lucas Bezerra. **Direito para startups**: manual jurídico para empreendedores. Natal, RN: Edição do autor, 2017.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999.

WORLD BANK. 2020. **Doing Business 2020**. Washington, DC: World Bank.
DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2. License: Creative Commons Attribution CCBY 3.0 IGO