ANAIS XVI CICURV, 2022,P.X-Y
ISSN: 2179-0574

XVII CICURV
Congresso de Iniciação Científica da Universidade de Rio Verde

OS OBSTÁCULOS À CONTRATAÇÃO DE "STARTUPS" PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERANTE O ATUAL CENÁRIO LEGISLATIVO BRASILEIRO

José Antônio Guiral Filho[1], Orientadora: Prof. Ma. Carolina Merida[2]

[1] Graduando do curso de Direito, pela UniRv - Universidade de Rio Verde.
[2] Orientadora, Doutora em Direito Público pela UNISINOS, Professora da Faculdade de Direito da UniRv - Universidade de Rio Verde. E-mail: merida@unirv.edu.br.

Reitor:
Prof. Me. Alberto Barella Netto

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação:
Prof. Dr. Carlos César E. de Menezes

Editor Geral:
Prof. Dr. Fábio Henrique Baia

Editor de Seção:
Profa. Dra. Andrea Sayuri Silveira Dias Terada
Prof. Dr. Hidelberto Matos Silva

Correspondência:
Profa. Dra. Lidiane Bernardes Faria Vilela

Fomento:
Programa PIBIC/PIVIC UniRV/ CNPq 2021-2022

Resumo: O presente trabalho busca elucidar os obstáculos à contratação de "startups" pela administração pública ante o atual cenário legislativo brasileiro. Trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, baseada no método bibliográfico e análise documental que perpassa pela análise do atual cenário legislativo brasileiro, demonstrando a relevância do fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, passando pela evolução legislativa ocorrida nos últimos anos até chegar na definição legal de "startups" e pelas alterações promovidas pelo Marco Legal da Startups, abordando, ainda, o tratamento atribuído pela nova lei de licitações às contratações públicas com empresas de caráter inovador, para, por fim, demonstrar as dificuldades na aplicação da nova legislação e os obstáculos a serem superados para a contração destas empresas pela administração pública. A relevância do tema proposto é demostrar que a cooperação entre estas empresas de caráter inovador e o Estados pode contribuir com a solução de problemas enfrentados pela administração pública. Por fim, conclui-se que a administração pública ao contratar com "startups" apresenta problemas estruturais e burocráticos, como a lentidão para assimilar conceitos e realizar inovações, acompanhada pela dificuldade em gerar mudanças culturais no seio administrativo e no ambiente de inovações tecnológicas.

Palavras-chave: Administração Pública. Contratação. "Startup".

THE OBSTACLES TO HIRING STARTUPS BY THE PUBLIC ADMINISTRATION BEFORE THE CURRENT BRAZILIAN LEGISLATIVE SCENARIO

Abstract: The present work seeks to elucidate the obstacles to the hiring of "startups" by the public administration in the current Brazilian legislative scenario. This is a descriptive research, with a qualitative approach, based on the bibliographic method and documental analysis that permeates the analysis of the current Brazilian legislative scenario, demonstrating the relevance of promoting scientific and technological development, passing through the legislative evolution that occurred in recent years until reaching the legal definition of "startups" and the changes promoted by the Marco Legal da Startups, also addressing the treatment given by the new bidding law to pu-

UniRV
Universidade de Rio Verde

blic contracts with companies of an innovative nature, in order, finally, to demonstrate the difficulties in applying the new legislation and the obstacles to be overcome for the contraction of these companies by the public administration. The relevance of the proposed theme is to demonstrate that cooperation between these innovative companies and the States can contribute to the solution of problems faced by the public administration. Finally, it is concluded that the public administration when contracting with "startups" presents structural and bureaucratic problems, such as the slowness to assimilate concepts and carry out innovations, accompanied by the difficulty in generating cultural changes within the administrative and in the environment of technological innovations.

Key words: Public administration. Hiring. "Startup".

Introdução

No atual cenário global, complexo, hiperconectado e plural, os cidadãos passaram a possuir novas necessidades, as quais demandam a tutela do Estado, que apresenta dificuldade para atendê-las. Com a expansão das cidades e o aumento exponencial da população, há uma crescente demanda nas áreas essências do Estado, como saúde, educação, transporte e saneamento básico.

Diante deste novo cenário, com a intensificação de um quadro global e local de grandes transformações e crises do Estado, da gestão pública e da sociedade, cada vez mais as tecnologias digitais e as inovações serão absorvidas por todas as atividades administrativas e estatais (SADDY; SOUSA, 2022, p. 204).

Desta perspectiva, a contratação de empresas com caráter inovador, em especial as "startups" se apresenta como uma fonte promissora para a soluções dos problemas atuais da administração pública, vez que conseguem atender com facilidade as demandas tecnológicas da Administração Pública, indo além das empresas tradicionais, por conseguirem adequar-se às peculiaridades dos órgãos e entidades públicas (FREIRE; MARUYAMA; POLLI, 2017).

A busca pelo desenvolvimento tecnológico norteia nosso ordenamento jurídico. O legislador constitucional brasileiro estabeleceu no art. 3°, inciso II da Constituição Federal de 1988, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, garantir o desenvolvimento tecnológico nacional, sendo de competência comum (art. 23,inciso V, da CF/88) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar meios de acesso à ciência, à tecnologia, à pesquisa e a inovação, podendo ainda, haver uma efetiva cooperação entre os entes federados para concretizar tal garantia (art. 23, parágrafo único, da CF/88). Deste modo, todos os níveis federativos de poder podem legislar sobre tecnologia e inovação (art. 24, inciso IX, da CF/88).

Assim, desde logo, estabelece que é dever do Estado, em todos os níveis federativos de poder, promover e incentivar o desenvolvimento tecnológico e a inovação, prevendo-se o tratamento prioritário para a pesquisa básica e tecnológica voltado ao progresso nacional.

A fim de concretizar os mandamentos constitucionais, nosso legislador vem buscando a implementação de novas tecnologias pela administração pública. Um dos marcos para o incentivo da contratação de empresas de caráter inovador é a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõem sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica como estratégia para o desenvolvimento econômico e social; a redução das desigualdades regionais e a promoção da cooperação e interação entre os entes público, entre os setores públicos e privado e entre empresas (BRASIL, 2004).

Ademais, em 1° de abril de 2021, o processo licitatório e os contratos administrativos passaram a ser regulados pela Lei 14.133/2021, a qual substituirá integralmente a Lei n° 8.866/93 (Lei Geral de Licitações), a Lei n° 10.520 (Lei do pregão) e a Lei n° 12.462/11 (Lei do RDC) no próximo ano.

A nova lei de licitações representa um grande salto para as contratações de empresas com caráter inovador pela administração pública, tendo como um dos seus principais objetivos (art. 11, inciso IV) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Contudo, a principal revolução na forma de como a administração pública contrata com as "startups" ocorreu com a promulgação da Lei Complementar n° 182, mais conhecida como Marco Legal das Startups (MLS), que passou a vigorar em 1 de julho de 2021.

A nova norma, em seu art. 4°, traz uma nova definição legal de startup, antes dada pela Lei Complementar n° 123/2006. Nessa senda, passaram a ser enquadradas como "startups" "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" (BRASIL, 2021). Além

disso, para fins de obtenção de benefícios, a nova legislação ainda estabelece alguns critérios objetivos para seu enquadramento.
Outra novidade, é a nova modalidade especial de licitação para a contratação de soluções incrementais ou disruptivas, a qual, através de um microssistema licitatório e contratual próprio, busca a contratação de *"startups"* pela administração pública com o fito de resolver demandas públicas que exijam soluções inovadoras com a utilização de tecnologia e promover a inovação no setor produtivo nacional por meio do uso do poder de compra governamental (BRASIL, 2021).
Entretanto, embora a busca por inovação atinja diretamente a Administração Pública brasileira, esta enfrenta diversos desafios para a implementação de soluções tecnológicas, notadamente, quanto à "adaptação às transformações tecnológicas, sociais e simultaneamente ao regime jurídico de direito público" (NORONHA, 2017, p. 71). Apesar de nos últimos anos o cenário legislativo brasileiro ter dado um grande passo em direção à contratação de *"startups"* pela administração pública, na prática, ainda restam muitos obstáculos a serem superados para dar efetividade a tais contratações.

Material e Métodos

Trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, baseada no método bibliográfico e análise documental, por meio do levantamento e estudo de publicações especificas em Direitos Administrativo e Direito Empresarial, sobretudo, do exame em livros e artigos referentes ao Marco Legal das Startups e às Contratações Públicas, além do exame das principais legislações vigentes no Brasil sobre o tema.

Resultados e Discussão

O Poder Público é um grande consumidor no mercado brasileiro. As compras públicas entre os anos de 2006 e 2016 representaram, em média, 12,5% do produto Interno Bruto (PIB) do nosso país (RIBEIRO e INÁCIO JR, 2019, p. 18). Embora volumosas, as contratações públicas utilizando inovação tecnológica ainda apresentam restrições dentro da realidade da Administração Pública brasileira. Isso se dá tanto por problemas estruturais e burocráticos, como pela lentidão para assimilar conceitos e realidades inovadoras, acompanhada pela dificuldade em gerar mudanças culturais (LIMA, 2021).
Apesar de sua considerável contribuição, um dos requisitos da Lei de Inovação para a realização de compras públicas é a exigência de que haja riscos tecnológicos envolvidos, restringindo a possibilidade de entes públicos englobarem soluções inovadoras.
Buscando superar esta dificuldade, o MLS trouxe maior flexibilidade para contratação das "startups" pelo Poder Público. A nova lei, a partir de seus artigos 12 a 15, traz um microssistema licitatório e contratual para disciplinar o intitulado Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), onde a Administração Pública poderá, por meio de processos licitatórios, proporcionar a realização de testes de contratação de serviços e produtos oferecidos por "startups".
Contudo, este microssistema licitatório não é, em si, uma solução normativa inovadora. Da análise do texto legal se extrai que o legislador apenas incorporou regras e faculdades inspiradas em práticas preexistentes. Deste modo, apesar da sua inegável contribuição, o MLS ainda apresenta problemas, já conhecidos pela administração pública (SCHIEFLER, 2021). Dentre esses, o julgamento da licitação para a celebração de um CPSI com o MLS ocorre de forma semelhante às licitações cujo critério de julgamento é técnica e preço ou melhor técnica, devendo ser avaliados por uma comissão especial. Todavia, as licitantes frequentemente surgem e se desenvolvem em mercados restritos, com atores conhecidos pelos julgadores (SCHIEFLER, 2021).
Noutro giro, o excesso de modelagens contratuais disponíveis em diversas leis esparsas pode também causar dúvida e insegurança ao gestor público, trazendo complexidade ao dever de motivar a escolha administrativa (SCHIEFLER, 2010).
O Marco Legal das Startups, ainda, deixou de abranger questões de altíssima relevância como mecanismos para a redução da burocracia, a busca para uma abertura de diálogo com órgãos de controle e a previsão de incentivos tributários e trabalhistas relevantes (OYAMA, 2020).
Deve se lembrar, ainda, que para a realização destas contratações, é necessário promover um ecossistema propicio ao surgimento destas empresas.

[1] Para Eric Ries (2019, p. 35) "uma startup é instituição humana projetada para criar um novo produto ou serviço sob condições de incerteza extrema"

O ecossistema de empreendedorismo inovador brasileiro apresenta deficiências que precisam ser combatidas, a exemplo da considerável desigualdade regional, com uma concentração muito grande de de "startups" e outros atores nas regiões sul e sudeste (MATIAS, 2021, p. 19).

Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que a contratação com empresas de caráter inovador, em especial as "startups", se apresenta como uma fonte promissora para a soluções dos problemas atuais da Administração Pública no Brasil. Deste modo, buscando incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional, a Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), a Lei n° 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), a Lei Complementar n° 182/2021 e a própria Constituição Federal de 1988, procuraram promover o incentivo à realização destas contratações, trazendo ao ordenamento jurídico mecanismos para sua efetivação. Ocorre que, apesar do avanço legislativo ocorrido nos últimos anos, a Administração Pública ainda apresenta dificultadas para contratar com as "startups". Muito disso deve-se ao fato de que a Administração apresenta problemas estruturais, além da burocratização do processo de contratação, que dificultam as contratações públicas para inovação, tornando-as pouco atrativas às empresas. Por fim, o principal problema enfrentado é a ausência de incentivos relevantes às "startups" no país. Assim, sustenta-se ser necessária a promoção de um ecossistema de empreendedorismo inovador no Brasil. Isto porque as "startups", por sua própria natureza, estão sujeitas a graves incertezas, as quais são agravadas dentro de um ecossistema fragilizado e pouco propício ao surgimento e disseminação destas empresas.

Agradecimentos

À Universidade de Rio Verde pela oportunidade.

Referências Bibliográficas

BRASIL**.** Constituição Da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 05 out. 1988**.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n° 182, de 01 de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp182.htm. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 dez. 20004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 fev. 2022.

FREIRE, Carlos Torres; MARUYAMA, Felipe Massami; POLLI, Marcos. **Inovação e empreendedorismo: Políticas públicas e ações privadas.** Scielo, 2017. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/nec/a/7MVBV5N3V3BcVmTTbmMjrDv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

LIMA, Edcarlos Alves. **Licitação e contratação no contexto do marco legal das startups**. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-06/lima-licitacao-contratacao-marcolegal-startups.> Acesso em: 07 abr. 2022.

MATIAS, Eduardo Felipe P.; **Fomento ecossistemas de empreendedorismo inovador: licitações internacionais e o Marco Legal das Startups brasileiro**. In: MOTTA, MATIAS, Eduardo Felipe P (Coord.). Marco Legal das Startups: Lei Complementar n ° 182/2021 e o fomento ao empreendedorismo inovador no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

NORONHA, Irene Patrícia. **Desafios de inovação na administração pública contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do direito administrativo?** Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 17, nº 194, abr., 2017.

OYAMA, Eríco. **Startups enfrentam dificuldades para serem contratadas a prestar serviços ao Estado**.Jota. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/nacao-inovadora/marco-legal-das-startups-texto-visa-facilitar-contratacao-de-startups-pelo-poder-publico-14122020. Acesso em: 14 mai. 2022

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JR, Edmundo. **O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017):Mensuração e Análise**. Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

RIES, Eric. **A startup enxuta**. Tradução Alves Calado. Rio de Janeiro: GMT, 2019.

SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. **O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups**. In: MOTTA, Fabrício; VALE, Vanice Regina Lírio do (Coord.). Governo digital e a busca por inovação na administração Pública: A lei n ° 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SCHIEFLER, Gustavo. **CPSI no Marco Legal das Startups: o que se vê e o que não se vê**. ConJur, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-ago-08/publico-pragmatico-cpsi-marco-legal-startups-ve-nao-ve. Acesso em: 19 abr. 2022.