

Juliana Picinin  
Tatiana Camarão  
Henrique Campolina

# As Contratações de Inovação pela Administração Pública à Luz do Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador

Prefácio  
José Arthur de Carvalho Pereira Filho

FORUM

Juliana Picinin  
Tatiana Camarão  
Henrique Campolina

# AS CONTRATAÇÕES DE INOVAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO MARCO LEGAL DAS *STARTUPS* E DO EMPREENDEDORISMO INOVADOR

**Prefácio**

*José Arthur de Carvalho Pereira Filho*

**Área específica**

DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins do livro**

DIREITO, INOVAÇÃO, TECNOLOGIA.

**Palavras-chave**

INOVAÇÃO, *STARTUP*, MARCO LEGAL,  
PROCEDIMENTO, LICITAÇÃO, MODAL,  
MARCO LEGAL DAS *STARTUPS* E DO  
EMPREENDEDORISMO INOVADOR, LEI  
COMPLEMENTAR Nº 182/2021, ECOSISTEMA DE  
INOVAÇÃO, CONTRATO PÚBLICO DE SOLUÇÃO  
INOVADORA, CONTRATO DE FORNECIMENTO,  
TESTE DE SOLUÇÃO INOVADORA.

O Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar nº 182/2021) trouxe um novo modo de licitar e contratar soluções tecnológicas e inovadoras para resolver problemas públicos e fomentar a inovação.

No entanto, para ser possível colocá-lo em prática, é necessário compreender o *mindset* essencial à sua operação, complementar as normas legais com os procedimentos eleitos pelo gestor e entender de que forma manejar corretamente os instrumentos que viabilizarão a pesquisa, o desenvolvimento, o teste e o fornecimento dessas soluções.

O propósito deste livro é apresentar esse caminho e facilitar com que ele seja posto em prática.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm  
CÓDIGO: 3470

P593c Picinin, Juliana  
As contratações de inovação pela Administração Pública à luz do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador / Juliana Picinin, Tatiana Camarão, Henrique Campolina. Belo Horizonte: Fórum, 2024.  
419p. 14,5x21,5cm  
  
il.  
ISBN impresso C  
ISBN digital 978-65-5518-824-0  
  
1. Inovação. 2. Startup. 3. Marco Legal. 4. Procedimento. 5. Licitação. 6. Modal. 7. Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. 8. Lei Complementar nº 182/2021. 9. Ecossistema de inovação. 10. Contrato público de solução inovadora. 11. Contrato de fornecimento. 12. Teste de solução inovadora. I. Picinin, Juliana. II. Camarão, Tatiana. III. Campolina, Henrique. IV. Título.  
  
CDD: 350  
CDU: 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PICININ, Juliana; CAMARÃO, Tatiana; CAMPOLINA, Henrique. *As contratações de inovação pela Administração Pública à luz do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 419p. ISBN 978-65-5518-821-9.

### **Juliana Picinin**

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Psicologia Positiva e Desenvolvimento Humano pela Universidade Una (UNA). Formações em Neurociências, Psicologia Positiva, *Coaching*, *Mindfulness* e Inteligência Emocional. Professora em cursos de Pós-Graduação nas matérias de Direito Administrativo, Psicologia Positiva e Inteligência Emocional. Professora em cursos de Graduação, por mais de 20 anos, em matérias jurídicas. Assessora da Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Articulista, conferencista e palestrante de Gestão Pública e Gestão de Negócios, Direito Administrativo, Psicologia Positiva, Inteligência Emocional e *Storytelling*. Coautora de livros sobre Direito Administrativo e Gestão Pública. Coorganizadora da obra *Saneamento Básico*, pela Editora Fórum. Exercício da Advocacia, pública e privada, por 25 anos. Atuação em Comissões, Conselhos e Escola de Formação junto à Ordem dos Advogados do Brasil por mais de 20 anos.

### **Tatiana Camarão**

Diretora de Relações Institucionais do Instituto Mineiro de Direito Administrativo – IMDA. Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Professora de Pós-Graduação da PUC Minas. Coautora dos livros: *Termo de Referência*, pela Editora SGP; *Termo de Referência; Gestão e Fiscalização de Contratos; Processo Administrativo*; e *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*, pela Editora Fórum.

### **Henrique Campolina**

Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Graduado em Letras: Português e Literatura pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá (FIJ). Servidor efetivo do Poder Judiciário mineiro desde maio de 1990, sempre atuando nas áreas administrativas de aquisições, contratações, suprimentos e patrimônio mobiliário. Primeiro pregoeiro do extinto Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais. Professor de Direito Administrativo de cursos preparatórios para concursos.

PREFÁCIO	
<b>José Arthur de Carvalho Pereira Filho</b> .....	13
NOTA DOS AUTORES.....	15
CAPÍTULO 1	
INOVAÇÃO E ECOSSISTEMA DE INOVAÇÃO	
<b>Tatiana Camarão</b> .....	19
1.1 A governança e o pilar da inovação.....	19
1.2 A sustentabilidade nos diálogos sobre inovação .....	25
1.3 O que é inovação?.....	27
1.4 O que é ecossistema de inovação?.....	32
1.5 O enfrentamento do novo e o medo administrativo .....	38
1.6 Em que contexto inovamos?.....	45
1.7 Quais são os desafios de contratar inovação no Brasil e por que tantos novos arranjos? .....	49
CAPÍTULO 2	
ARCABOUÇO NORMATIVO DA INOVAÇÃO NO BRASIL	
<b>Juliana Picinin</b> .....	57
2.1 A previsão da inovação no texto constitucional e o papel do Estado na sua construção .....	57
2.2 A previsão da inovação no texto infraconstitucional .....	64
2.3 A relevância da inovação para o desenvolvimento nacional sustentável .....	74
2.4 As possíveis formas de contratar inovação pelos órgãos públicos .....	77
2.5 A escolha intencional do legislador pela deslegalização procedimental e o seu significado prático .....	79
2.5.1 O que significa deslegalização procedimental? .....	83
2.5.2 Os espaços decorrentes da deslegalização e o hábito da positivação dos procedimentos no Brasil.....	84
2.5.3 O preenchimento dos espaços deslegalizados no caso do MLSEI .....	85
2.5.4 O preenchimento dos espaços deslegalizados: como será a visão dos órgãos de controle? .....	87
2.5.5 O preenchimento dos espaços deslegalizados: como realizar o preenchimento e a influência da LINDB nessa tarefa? .....	88
2.5.6 A interferência positiva (ou não) das regulamentações pelos órgãos de controle e conselhos temáticos .....	89
CAPÍTULO 3	
MARCO LEGAL DAS <i>STARTUPS</i> E DO EMPREENDEDORISMO INOVADOR: COMPREENDENDO O CONTEXTO EM QUE NASCE O NOVO MODAL LICITATÓRIO	
<b>Juliana Picinin</b> .....	91
3.1 Em que contexto surge o marco legal das <i>startups</i> e do empreendedorismo inovador?.....	91
3.2 Princípios, diretrizes e enquadramento no novo marco legal ....	96
3.3 <i>Mindset</i> da inovação e eixos estruturantes do novo marco legal	102
3.3.1 O que se entende por eixos estruturantes e o motivo de existirem na estrutura do novo marco legal .....	102
3.3.2 Assimetria de informações e interação com o mercado.....	103
3.3.3 Desapego à ditadura da solução e escuta empática .....	105

3.3.4	Espaços dialógico-negociais e fluidez procedimental.....	108
3.3.5	Aceitação do risco e da incerteza.....	112
3.3.6	Aceitação dos gargalos desafiadores e o <i>brainstorm</i> honesto .....	114
3.3.7	Agilidade para ser eficiente.....	116
3.3.8	Foco no usuário e sua experiência.....	117
3.4	A utilização do novo marco legal pelas estatais e suas adaptações .....	123
3.5	Matriz de risco na inovação .....	133
3.6	Risco, incerteza e fracasso na inovação .....	138
3.6.1	Conceito de risco e incerteza em matéria de inovação.....	138
3.6.2	O que significa o poder de contratar o fracasso? .....	144

#### CAPÍTULO 4

##### AS CONTRATAÇÕES DE INOVAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 182/2021 E DA LEI Nº 14.133/2021

<b>Tatiana Camarão, Henrique Campolina</b> .....	147	
4.1	A governança das contratações como fio condutor da utilização do novo modal .....	147
4.2	Repercussões de admitir a inovação como propósito nas contratações públicas .....	151
4.3	O que é <i>startup</i> ? .....	154
4.3.1	Conceito de <i>startup</i> no novo marco legal .....	155
4.3.2	Conceito de <i>startup</i> para outros instrumentos.....	157
4.3.3	Quem pode participar das licitações no novo marco legal?.....	158
4.4	Qual o objetivo de contratar a partir do novo modal? .....	159
4.5	A etapa do planejamento da contratação no novo modal .....	163
4.5.1	A escolha do desafio.....	169
4.5.2	A natureza multidisciplinar da equipe de planejamento .....	171
4.5.3	O respeito ao princípio da segregação de funções e a forma de aproveitamento da matriz humana na esteira da inovação .....	173
4.5.4	A prescindibilidade do estudo técnico preliminar .....	178
4.5.5	A descrição da pretensão.....	181
4.5.5.1	A descrição do desafio .....	183
4.5.5.2	A descrição dos resultados esperados e dos requisitos técnicos necessários ou desejáveis.....	185
4.5.5.3	A inaplicabilidade do conceito de “termo de referência” do art. 6º, inc. XXIII, da Lei nº 14.133/21 .....	186
4.5.6	O dilema da construção do preço de referência.....	188
4.5.6.1	O significado do art. 13, §10, do novo marco legal.....	193
4.5.6.2	O que pode ser negociado em fase própria .....	194
4.5.7	A utilização de processos eletrônicos e sistêmicos .....	195
4.5.8	O plano de comunicação da licitação e dos contratos subsequentes .....	197
4.5.9	O papel residual e subsidiário da utilização da Lei nº 14.133/21 .....	198
4.5.10	Compreendendo os diversos modais .....	198
4.5.10.1	Encomenda tecnológica (ETEC) .....	198
4.5.10.2	Diálogo competitivo .....	200
4.5.10.3	Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI) .....	203
4.5.10.4	Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) .....	203
4.5.10.5	Contratações na Lei nº 14.133/21 .....	206
4.5.10.6	Contratações de TED e outros modelos .....	212
4.5.11	O que pode ser utilizado da Lei nº 14.133/21.....	213
4.6	Os principais itens editalícios do novo modal .....	216
4.6.1	Delimitação do escopo da licitação .....	216
4.6.2	Divulgação do edital .....	219
4.6.3	Esclarecimentos e impugnações ao edital .....	220
4.6.4	Potenciais licitantes e condições de participação .....	220
4.6.4.1	Participação de microempresas e empresas de pequeno porte ..	221
4.6.5	Comissão de julgamento.....	222

4.6.5.1	Composição obrigatória e escolhas possíveis.....	222
4.6.5.2	Formas de contratação do professor de IPES.....	223
4.6.5.3	Formas de remuneração do professor de IPES.....	227
4.6.6	Critérios para julgamento das propostas.....	227
4.6.6.1	O potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a Administração Pública.....	228
4.6.6.2	O grau de desenvolvimento da solução proposta.....	229
4.6.6.3	A viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução.....	232
4.6.6.4	A viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos.....	233
4.6.6.5	A demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes.....	233
4.6.6.6	O peso dos critérios de julgamento.....	234
4.6.7	Possibilidade de contratação múltipla.....	234
4.6.8	Fase habilitatória e seus documentos.....	235
4.6.9	Negociação.....	237
4.6.9.1	Fase de negociação.....	237
4.6.9.2	Conteúdo da negociação.....	237
4.6.9.3	Limites objetivos da negociação.....	241
4.6.10	Critérios para remuneração do teste.....	242
4.6.10.1	Preço fixo x reembolso de custos.....	245
4.6.10.2	Remunerações de incentivo: variável ou fixa.....	246
4.6.10.3	A possibilidade de remuneração diferenciada por etapas.....	248
4.6.10.4	A possibilidade de alteração da remuneração por negociação... ..	249
4.6.11	Os limites de valor para as contratações.....	250
4.6.11.1	Os limites gerais de valor.....	250
4.6.12	Os limites de tempo para as contratações.....	252
4.6.12.1	Os limites de tempo nos diferentes tipos de contrato.....	252
4.6.12.2	A vivência de contratos simultâneos e de temporalidades distintas.....	252
4.7	Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI).....	253
4.7.1	Objeto do CPSI.....	254
4.7.2	Prazo do CPSI.....	254
4.7.2.1	Prazo de publicação do extrato de contrato e assinatura do CPSI.....	255
4.7.3	Cláusulas negociáveis do CPSI.....	256
4.7.4	Cláusulas obrigatórias do CPSI.....	258
4.7.4.1	Metas a serem atingidas e metodologia de aferição.....	259
4.7.4.2	Relatórios de andamento da execução contratual.....	260
4.7.4.3	Matriz de riscos.....	261
4.7.4.4	Titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI.....	266
4.7.4.5	Participação nos resultados da exploração.....	268
4.7.5	Pagamento pelos serviços prestados.....	273
4.7.5.1	A apuração dos valores a pagar.....	276
4.7.5.2	O risco tecnológico e suas consequências.....	277
4.7.5.2.1	Quando será considerado risco tecnológico.....	279
4.7.5.2.2	O pagamento pelo esforço.....	279
4.7.5.2.3	A extinção prematura do contrato e de suas responsabilidades.....	280
4.7.5.2.4	A possibilidade de pagamento antecipado.....	281
4.7.5.2.5	A necessidade (ou não) de risco tecnológico na contratação pelo novo marco legal.....	285
4.7.5.3	Os recebimentos provisório e definitivo do objeto.....	285
4.7.5.4	O ateste do teste e serviços prestados.....	287
4.8	Contrato de fornecimento.....	288
4.8.1	Objeto do contrato de fornecimento.....	290
4.8.2	Prazo do contrato de fornecimento.....	291

4.8.3	Escolha do contrato no caso de contratação múltipla por meio de CPSI .....	291
-------	--	-----

## CAPÍTULO 5

### A METODOLOGIA SUGERIDA PARA O NOVO MODAL

<b>Juliana Picinin</b> .....	295	
5.1	A repercussão do desafio no plano de contratações anual..... 295	
5.2	A visão estratégica do apetite de investimento no conjunto dos desafios..... 297	
5.3	A abertura do procedimento de contratação..... 304	
5.4	A seleção da equipe de planejamento..... 305	
5.5	A contratação do professor de IPES..... 309	
5.6	A simplificação e a alteração dos requisitos editalícios frente a licitações tradicionais .....	310
5.7	<i>Trade secrets</i> .....	312
5.7.1	O que são <i>trade secrets</i> .....	312
5.7.2	A previsão de <i>trade secrets</i> no direito brasileiro.....	315
5.7.3	O que é possível (ou não) sob sigilo e para quem .....	320
5.7.4	Tratamento dos <i>trade secrets</i> no processo e sua temporalidade .	320
5.8	A figura do consórcio e suas cautelas.....	321
5.9	A forma de produzir esclarecimentos aos interessados .....	323
5.9.1	Consulta pública pré-edital.....	324
5.9.1.1	A prescindibilidade e a escolha administrativa na consulta.....	326
5.9.2	Transparência ativa .....	327
5.9.3	Sessão pública de esclarecimentos.....	330
5.10	Fases procedimentais.....	331
5.10.1	Fase eliminatória inicial.....	331
5.10.2	Fase do <i>pitch day</i> .....	332
5.10.3	Fase do <i>bootcamp</i> .....	333
5.10.4	Fase de negociação .....	335
5.10.4.1	O sentido de uma fase própria .....	335
5.10.4.2	Os limites objetivos da negociação .....	336
5.10.4.3	A crítica à desclassificação proposta pelo TCU aos não negociantes .....	336
5.10.4.4	Os pontos de possível negociação e a equanimidade entre os concorrentes .....	337
5.10.5	Fase de julgamento técnico das propostas.....	341
5.10.5.1	Critérios de julgamento .....	342
5.10.5.1.1	Observações acerca dos critérios e seus métodos de avaliação .	342
5.10.6	Fase habilitatória.....	353
5.10.6.1	A redução dos itens habilitatórios .....	353
5.10.6.2	As consequências da inabilitação – o gestor está obrigado a convocar outros classificados?.....	355
5.10.6.3	A declaração de vencedores.....	358
5.10.7	Fase recursal.....	359
5.10.7.1	A existência de fase recursal única .....	359
5.10.7.2	Os efeitos da repriminção de fases em decorrência do acolhimento de recursos e os limites do retrocesso.....	360
5.10.8	Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI) .....	361
5.10.8.1	Os espaços dialógico-negociais no contrato e a relativização do conceito de aditivção contratual .....	361
5.10.8.2	Reunião inaugural e única .....	363
5.10.8.3	A coordenação dos diferentes contratos em um mesmo processo executório e fiscalizatório e a isonomia no seu tratamento .....	364
5.10.8.4	A fiscalização dos contratos.....	365
5.10.8.4.1	O parecer conclusivo opinativo da Comissão Fiscalizadora.....	366
5.10.8.5	Relatórios de execução.....	368
5.10.8.5.1	Relatórios periódicos e metodologias ágeis.....	369
5.10.8.5.2	Relatório de engenharia reversa.....	371

5.10.8.6	Experiência do usuário como etapa.....	372
5.10.8.6.1	A importância de ouvir o usuário.....	373
5.10.8.6.2	Os módulos de experiência do usuário.....	374
5.10.8.6.3	Os registros da experiência do usuário.....	380
5.10.8.7	Os limites do teste .....	381
5.10.8.8	Criações resultantes .....	383
5.10.8.9	Evento do <i>demo day</i> .....	387
5.10.8.10	Recebimento do objeto.....	387
5.10.9	Contrato de fornecimento .....	388
5.10.9.1	As possibilidades de fornecimento do serviço e a escolha do modelo de negócio .....	389
5.10.9.2	A possibilidade do contrato de fornecimento como dispensa de processo licitatório .....	390
5.10.9.3	Estudo Técnico de Modelo de Negócio (ETM) .....	390
5.10.9.4	Diálogo com os usuários e instituições de representação .....	391
5.10.9.5	Apresentação, negociação e avaliação das propostas consolidadas.....	392
5.10.9.6	Decisão do modelo de negócio e encaminhamento para contratação .....	392
CAPÍTULO 6		
CASES RELEVANTES DE UTILIZAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL ..		
	<b>Henrique Campolina</b> .....	395
6.1	A experiência vivida no Tribunal de Justiça de Minas Gerais...	395
6.2	Os editais do TCU .....	398
6.3	Outras experiências.....	400
6.3.1	Copel .....	400
6.3.2	Recife .....	401
6.3.3	Ministério Público do Rio de Janeiro.....	406
6.3.4	Petrobras .....	407
REFERÊNCIAS.....		
		411