



Estudos realizados

Diagnóstico de identificação de fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas.

CONVÊNIO Nº 01/2023

PARTÍCIPES:

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | SEBRAE

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS - FNP

2024

Diagnóstico de identificação de fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas

CONVÊNIO 01-2023 SEBRAE/FNP

Descritivo do estudo: 1 (um) documento de diagnóstico que identifique fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas, proponha estratégias e ações para melhor performance de contratações;

PARTÍCIPES:

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | SEBRAE
FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS - FNP

2024

Controle de versões		
Versão:	Data:	Responsável:
1	27/03/24	Comitê Executor
2	23/04/24	Comitê Executor

Principais alterações da última versão:

Versão 1

1. Separação das definições de fraquezas e ameaças
2. Inserção da definição do HUB WEB
3. Ajustes nos textos da conclusão, com citação de fonte.

Versão 2

1. Supressão da definição do HUB WEB

Sumário

Controle de versões	3
Sumário	4
1. Introdução	5
2. Fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas da LC 182/2021.	6
3. Fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas Lei 14.133/2021.	16
4. Conclusão	21

1. Introdução

Com base no plano de trabalho deste projeto, este convênio delineia uma série de iniciativas voltadas para uma abordagem abrangente e detalhada das oportunidades emergentes da Lei Complementar 182/2021, reconhecida como o marco das startups, e seu potencial impacto na promoção da inovação empreendedora em cidades brasileiras com mais de 80 mil habitantes. Em um esforço coordenado, estas ações têm como principal objetivo avaliar minuciosamente o panorama atual em relação a essa legislação, contemplando aspectos cruciais como conhecimento, o nível de familiaridade com a mesma, sua aceitação entre os diferentes atores envolvidos, a eficácia da governança estabelecida, bem como identificar os principais parceiros que aderiram ao seu arcabouço normativo, além de analisar os resultados e boas práticas já em vigor.

Um aspecto de destaque reside na necessidade de estabelecer correlações substanciais entre a Lei Complementar 182/2021 e a implementação da Lei 14.133/2021, que versa sobre licitações públicas e traz novo ferramental para aquisições públicas. Compreender a interação entre estas legislações é fundamental para delinear estratégias sólidas e alinhadas que promovam o empreendedorismo e a inovação nas cidades brasileiras, fortalecendo assim os ecossistemas empresariais e fomentando o desenvolvimento econômico e social.

Este convênio, ao basear-se nos resultados obtidos por meio de análises criteriosas, visa garantir uma continuidade eficaz às soluções e encaminhamentos já estabelecidos por meio de parcerias anteriores, englobando a atuação conjunta da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O propósito primordial dessas colaborações é enfatizar a importância da inovação e do desenvolvimento local sustentável, inserindo tais temas na agenda pública das cidades brasileiras. Assim, aspira-se criar um ambiente propício à inovação, ao empreendedorismo e ao desenvolvimento sustentável, catalisando o progresso econômico e social em todo o território nacional.

Após delinear as diretrizes e objetivos fundamentais deste convênio, é essencial consolidar o raciocínio no que tange à análise das fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas, especialmente considerando os impactos das Leis

Complementar 182/2021 e 14.133/2021. Este enfoque estratégico busca não apenas identificar oportunidades, mas também antecipar desafios e preparar-se para enfrentá-los de forma eficaz.

Nesse contexto, é imperativo compreender como a interação entre a Lei Complementar 182/2021, o marco das startups, e a Lei 14.133/2021, que regula as licitações públicas, pode gerar tanto oportunidades quanto desafios para o ambiente empreendedor e inovador nas cidades brasileiras. A consolidação do raciocínio nesse sentido requer uma análise das possíveis sinergias e conflitos entre essas legislações, bem como uma avaliação das implicações práticas para as startups, empresas estabelecidas e o setor público.

A análise das fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas, portanto, não apenas proporciona uma visão abrangente do ambiente em que este convênio opera, mas também orienta a formulação de estratégias sólidas e alinhadas com os objetivos de promover o desenvolvimento local sustentável e a inovação em todo o território nacional. Ao considerar esses elementos em conjunto, busca-se criar um ambiente propício à inovação, ao empreendedorismo e ao crescimento econômico, alavancando assim o progresso social e econômico das cidades brasileiras com mais de 80 mil habitantes.

Ao concluir a coleta de dados, observou-se um distanciamento considerável entre os programas, entidades e gestores engajados na promoção da inovação nas cidades, particularmente em relação à integração entre plataformas/programas e os municípios.

Desta forma, este documento tem como objetivo, analisar as principais fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas das respectivas legislações e de certa forma, em conclusão, consolidar os demais documentos construídos nesta primeira fase do projeto.

2. Fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas da LC 182/2021.

Certamente o Brasil vive o seu melhor momento em relação ao tema das compras públicas de inovação, uma vez que conseguiu modernizar sua legislação e criar dispositivos modernos que oferecem aos gestores públicos opções para contratar qualquer solução inovadora que necessite. A legislação brasileira sobre

inovação avançou bastante nos últimos anos, com destaque para a Lei nº 10.973, de 2004 (Lei de Inovação) e sua revisão com a Lei nº 13.234/2016, bem como a sua regulamentação por meio do Decreto Federal nº 9.283/2018. Em adição, há outras leis que preveem incentivos a projetos inovadores, tais como a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), com o Contrato Público de Soluções Inovadoras (CPSI) e o *Sandbox* Regulatório, e a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), com o Diálogo Competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse.

A pedido da equipe do projeto Cidades Inovadoras, a Abstartups incluiu no seu “Mapeamento do Ecossistema Brasileiro de Startups de 2023”¹, o bloco de perguntas “Relação com o Governo”, com o intuito de identificar a percepção das startups entrevistadas sobre a relação com o setor público no país.

Analisando as respostas obtidas pela Abstartups, foi observado que das 2.593 startups mapeadas, apenas 3% delas afirmam que já fornecem produtos e serviços para órgãos governamentais, por outro lado, 76,3% das startups afirmam ter o desejo de fornecer serviços para o governo. O que deixa evidente que o setor público com seu potente poder de compra, pode ser um grande fomentador do setor de tecnologia e inovação do país.

Em complemento, os mesmos dados revelam que uma vez que o setor público crie a demanda de contratação de soluções inovadoras tecnológicas, existirá por parte do mercado, uma grande disposição de fornecimento, o que resultará certamente em melhoria dos produtos e serviços ofertados pelo governo e a consequente melhoria na qualidade de vida da população.

Quando perguntado aos empreendedores o principal motivo para ainda não fornecerem para o setor público, 58,5% responderam que o motivo é o excesso de burocracia no processo de compra pública, outros 20% revelam a insegurança jurídica como principal motivo de preocupação, enquanto 13,8% temem a insegurança financeira, e 7,7% declararam outros motivos.

Estas respostas deixam claro que a atualização promovida por meio da Lei nº182/2021 com a disponibilização da modalidade especial de licitação para o estabelecimento do Contrato de Compra Pública de Solução Inovadora (CPSI), torna

¹ Link: <https://abstartups.com.br/mapeamento-de-comunidades/>

o processo de contratação menos burocrático e traz especificidades condizentes com a realidade de compra de inovação, o que é crucial para a utilização do poder de compra do estado para o fomento do ecossistema de inovação e para a transformação digital e modernização dos serviços públicos. Neste sentido, a tendência e perspectiva é que a medida que as novas legislações tornem-se mais populares e difundidas, ou seja, ocorra um aumento da demanda, pelo lado dos empreendedores haverá o interesse de desenvolver e fornecer as soluções inovadoras identificadas pelo setor público.

Das várias contribuições relevantes trazidas pela LC 182/2021, uma das mais importantes sem dúvida é a regulamentação e enquadramento das startups. De acordo com o SEBRAE², uma startup pode ser descrita como: “Uma startup é uma empresa nova, até mesmo embrionária ou ainda em fase de constituição, que conta com projetos promissores, ligados à pesquisa, investigação e desenvolvimento de ideias inovadoras. Por ser jovem e estar implantando uma ideia no mercado, outra característica das startups é possuir risco envolvido no negócio. Mas, apesar disso, são empreendimentos com baixos custos iniciais e são altamente escaláveis, ou seja, possuem uma expectativa de crescimento muito grande quando dão certo.

O limite estabelecido de receita bruta anual de até 16 milhões de reais, apesar de aparentemente ser um valor razoável considerando se tratar de empreendimentos de pequeno porte, esse tipo de receita não garante que a empresa está necessariamente obtendo lucros. Pela característica das startups apresentarem uma ampla margem para um crescimento exponencial, este tipo de negócio muitas vezes demanda um alto custo para desenvolvimento de seus sistemas, produtos e serviços. Portanto, pode ser entendido como uma ameaça da lei que com a fixação de um valor máximo para a receita bruta, muitas empresas podem perder o enquadramento de startup mesmo ainda não apresentando lucros compatíveis com a receita.

Um outro avanço fundamental para startups presente na LC 182/2021, é apresentado no capítulo II que trata dos instrumentos de investimento em inovação. Uma das principais características das startups, por se tratar de empresas em seu estágio inicial, é justamente a necessidade da figura do investidor que acredite no

² Link:

<https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/O+que+%C3%A9+uma+empresa+startup.pdf>

seu potencial, agregando recursos financeiros para impulsionar o negócio e possibilitar que as startups desenvolvam a tecnologia adequada, incrementando capacidade técnica e potencial de competição no mercado.

Dessa forma, o marco legal das startups define que o investidor em Startups não necessariamente será sócio ou acionista da startup, e nem direito a participação na gestão. Por outro lado, esse investidor também não será responsabilizado pelas decisões da gestão da empresa e seus possíveis encargos e obrigações, como processos trabalhistas, impostos, entre outros. Portanto o risco do investidor é apenas o seu dinheiro investido. Portanto, a lei proporciona um ambiente favorável tanto para estes investidores quanto para os empreendedores, pois estabelece regras claras quanto aos direitos e responsabilidades do investidor-anjo, eliminando a possibilidade de exposição do patrimônio do investidor.

Dessa forma, podemos identificar como uma perspectiva e tendência por meio do marco legal das startups o incentivo da oferta de capital destinado para as startups, uma que a lei define que o investidor em Startups não necessariamente será sócio ou acionista da startup, e nem direito a participação na gestão e esse investidor também não será responsabilizado pelas decisões da gestão da empresa e seus possíveis encargos e obrigações, como processos trabalhistas, impostos, entre outros. Portanto o risco do investidor é apenas o seu dinheiro investido.

A LC 182/2021 também regulamentou a permissão para que os órgãos reguladores em âmbito federal, estadual e municipal possam fornecer a flexibilização de determinadas legislações regulatórias para que as empresas inovadoras possam, uma vez retirados os processos limitadores e burocráticos, viabilizar a elaboração e a implementação de novas soluções no mercado.

Em resumo, o programa de ambiente regulatório experimental chamado de “Sandbox Regulatório” trata-se da criação de um ambiente experimental, onde as empresas receberão a permissão temporária dos órgãos reguladores para testarem as suas soluções inovadoras. Trata-se da possibilidade dessas empresas aperfeiçoarem o seu produto testado em ambiente real.

Esta ferramenta é portanto, uma perspectiva e tendência que uma maior quantidade de soluções inovadoras surgirão a partir do momento que as o teste seja viabilizado por meio da suspensão de regras. Certamente um dos principais

avanços gerados pelo Marco Legal das Startups na direção de viabilizar o surgimento de soluções até então impensáveis.

Anterior a aprovação da LC 182/2021, uma das maiores dores dos gestores e servidores que buscam melhorar os serviços públicos prestados é como comprar testes de soluções inovadoras com segurança jurídica.

Na LC 182/2021 foi estabelecido um novo instrumento licitatório especial, com características específicas que contemplam a possibilidade de contratação de startups por parte do poder público, em especial para o desenvolvimento de soluções inovadoras que sejam desenvolvidas com o intuito de solucionar desafios públicos.

Considerando o tema das compras públicas de inovação, esta também é uma parte muito importante tratada na lei, pois consolida o avanço do processo licitatório ao garantir que soluções inovadoras sejam objeto de tratamento específico e adequado para as peculiaridades das startups.

Pode ser entendido como uma tendência e perspectiva da lei, ao mesmo tempo, proporcionar a possibilidade do uso da inovação tecnológica para solução de demandas públicas, e também utilizar o poder de compra do estado para o desenvolvimento das startups. Algumas razões destacam a importância dessas compras no contexto das startups, o estímulo à inovação tecnológica é um fator relevante, uma vez que as compras públicas de inovação representam uma oportunidade para o setor público adotar soluções tecnologicamente avançadas e inovadoras, impulsionando o desenvolvimento e a aplicação de novas tecnologias desenvolvidas pelas startups.

Outro destaque importante é o acesso ao mercado, pois, para as startups, conseguir contratos governamentais pode proporcionar uma entrada estratégica no mercado, e estes contratos podem validar e consolidar a credibilidade da startup, facilitando a conquista de outros clientes no setor privado, e contribuem para o crescimento sustentável das startups, uma vez que fornecendo uma fonte estável de receita, essa estabilidade financeira pode ser crucial para o desenvolvimento contínuo de tecnologias e a expansão dos negócios.

Após encerrada a fase de seleção das propostas, a administração pública

poderá celebrar o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com as proponentes selecionadas, e no CPSI também será possível a contratação de mais de uma startup para desenvolver a solução do desafio apresentado. Em resumo, no CPSI a vigência do contrato será limitada a 12 meses, porém prorrogável por mais 12 meses, sendo que o período total do contrato terá um valor limitado em até R\$1,6 milhão, ou seja, tanto o prazo, como o valor são bem mais reduzidos em relação às outras opções de compra de tecnologia pela administração pública existentes na legislação brasileira.

Outras característica importante do CPSI, são as possibilidades de adiantamento de pagamento, o que viabiliza o desenvolvimento de soluções em caso de a startup não usufruir do capital necessário de investimento, e o estabelecimento de definições relacionadas a titularidade do direito de propriedade e dos resultados de exploração comercial futura do produto resultante do CPSI, que poderão ser compartilhado ou não entre o empreendedor contratado e a administração pública contratante.

Por fim, encerrado Contrato Público para Solução Inovadora, é facultativo para a administração pública a celebração do Contrato de Fornecimento com o mesmo fornecedor desenvolvedor da solução inovadora, sem a necessidade de nova licitação, porém, deverá ser selecionado apenas um fornecedor para cada desafio previsto no CPSI.

Fica evidente a constatação do avanço e das melhorias proporcionadas pela legislação, pois proporciona uma flexibilização dos processos excessivamente burocráticos, usualmente adotados em processos licitatórios. Porém, se por um lado, os novos critérios considerados mais flexíveis viabilizam a possibilidade de contratação das startups, por outro lado, podem ser enxergados como uma ameaça, pois tais flexibilidades chamam a atenção dos órgãos de controle interno e externos, o que causa grande temeridade por parte dos gestores públicos, uma vez que o novo modelo especial de contratação, aponta a dispensa da necessidade de descrição detalhada e pormenorizada no edital em relação às soluções que se deseja contratar, também dispensa a apresentação de documentações comprobatórias de habilitação e o pagamento de garantias, também aceita a possibilidade de pagamento de valores superiores ao previamente dimensionado, e

permite o pagamento antecipado e em fases de execução do projeto.

Ao mesmo tempo que as características mencionadas acima, demonstram positivamente uma flexibilização dos processos excessivamente burocráticos, usualmente adotados em processos licitatórios, por outro lado, sobressai aos gestores públicos a necessidade de elaboração em padrões bem acima da média, da transparência do processo de seleção das propostas, da elaboração e do estabelecimento de critérios e parâmetros de mensuração, e do acompanhamento e fiscalização do processo de desenvolvimento das soluções.

Por meio de dados coletados de 75 municípios, distribuídos em 20 estados brasileiros, que responderam à pesquisa do projeto cidades inovadoras, a primeira pergunta do bloco que tratou especificamente da LC 182/2021, foi justamente sobre o grau de conhecimento da lei, neste momento tivemos uma divisão dos municípios em dois subgrupos: Aqueles que conhecem, e os que não conhecem a lei.

O primeiro gráfico apresentado é a identificação dos municípios agregados por região do país, e que responderam conhecer ou não conhecer a LC 182/2021. Dos 64 municípios que responderam esta pergunta, o gráfico mostra que as regiões Sul, Sudeste e Nordeste, apresentam um nível de conhecimento da Lei bem superior comparado com as regiões Centro-Oeste e Norte do país. O que demonstra claramente que uma das fraquezas da nova lei é o pouco conhecimento em determinadas regiões do país, principalmente as menos desenvolvidas economicamente, e aponta a necessidade de políticas públicas específicas para o desenvolvimento destas regiões em específico.

Considerando os que mais responderam a coleta de dados, chama a atenção que dos 32 Secretários e Subsecretários que responderam, 83,33% afirmaram conhecer a LC 182/2021. Tal informação demonstra uma tendência e perspectiva da importância dos agentes públicos de alto escalão participarem ativamente deste processo de compra, em complemento a uma maior capacitação dos servidores.

Quando correlacionado o grau de conhecimento da LC 182/2021 com a identificação de um ecossistema de inovação, foi demonstrado uma forte correlação entre as duas variáveis, uma vez que quando analisados os municípios que consideram existir um ecossistema de inovação 66,67% afirma conhecer a LC 182/2021, já os municípios que não identificam a existência de um ecossistema de

inovação, apenas 20% afirmam conhecer. Diante dos dados encontrados fica evidente que uma fraqueza à implantação da lei são os municípios que não possuem um ecossistema de inovação bem constituído, ou que o setor público não participa ativamente.

Ainda na tentativa de buscar identificar o perfil dos municípios em relação ao conhecimento da LC 182/2021, foi feito o cruzamento das respostas com relação às ferramentas de suporte para compras públicas de inovação identificadas pela equipe do projeto cidades inovadoras, são elas: InovaCPIN do TCU; Catalisa do SEBRAE; Fórum Inova Cidades da FNP e os Cursos de Inovação e Plataforma Desafios da ENAP. Considerando as quatro ferramentas analisadas na coleta de dados, é possível constatar que quanto mais os municípios conhecem as ferramentas de suporte à compra pública de inovação, maior a probabilidade de também conhecerem a Lei Complementar 182/2021. Portanto, constata-se como uma evidente ameaça a implantação da LC 182/2021, a baixa capilaridade e capacidade de divulgação das atuais ferramentas de suporte para a implantação das ferramentas de compra pública de inovação e mobilização dos municípios para participar ativamente dos eventos e congressos relacionados ao tema.

Quando perguntado aos municípios sobre a tentativa de compra de solução inovadora por meio do CPSI, sete municípios responderam ter iniciado o processo de compra, o que corresponde a 9,33% do total de respondentes, são eles: Recife/PE, Caxias do Sul/RS, Florianópolis/SC, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, São Cristóvão/SE e São Paulo/SP. Portanto, esses municípios formam um subgrupo dentro do universo da coleta que requer uma análise mais aprofundada, então foram feitas perguntas específicas para estes municípios para tentar identificar um perfil, estabelecer similaridades e busca de extrair resultados, constatações e sugestões.

Em relação aos sete municípios que iniciaram a compra por meio do CPSI, em 6 deles o processo ocorreu por iniciativa das áreas de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Inovação e TI. Ou seja, este ponto em comum, são uma tendência que os municípios que possuem pastas específicas sobre estas temáticas possuem maior capacidade de implementação da LC 182/2021.

Em todos os sete municípios foi identificado a existência de um ecossistema de inovação e em todos eles também foi afirmado existir um mecanismo de interlocução

com o governo, por meio de conselhos, fomento e financiamento e organização conjunta de eventos sobre o tema. Também em todos os municípios foi relatado a existência de parceria com o SEBRAE local. Ou seja, percebe-se como uma tendência a existência da interlocução e do diálogo do governo municipal com os demais atores do ecossistema de inovação local é fundamental para o sucesso na compra de soluções inovadoras.

Ainda sobre os sete municípios, em todos eles foi relatado o conhecimento das principais ferramentas de suporte InovaCPIN, Catalisa, Fórum Inova Cidades e os Cursos de Inovação e Plataforma Desafios da ENAP. Em todos os municípios também foram citadas a participação em outras redes de apoio à inovação. Tal informação demonstra a tendência da importância destas ferramentas de suporte para auxiliar os municípios no processo de compra de inovação.

A identificação de problemas, que poderiam ser solucionados por meio de contratação ou desenvolvimento de solução inovadora/tecnológica, ocorreu em todos os sete municípios como etapa inicial do processo de contratação por meio do CPSI. Também foi relatado por todos os municípios a realização das etapas da trilha sugerida pelo TCU no processo de compra de inovação (*Decidir por contratar; Definir o instrumento de compra; Descrever desafio escolhido; Escolher desafio; Mapear mercado; Mapear problemas.*) Estas informações demonstram uma tendência que seguir essa trilha sugerida e realizar a etapa de identificação do problema, é fundamental para o êxito na contratação de solução inovadora por meio da LC 182/2021.

Em relação ao conhecimento da LC 182/2021, dos sete municípios analisados, todos relataram conhecer muito bem a legislação. Em seis municípios foi relatada a participação em eventos e/ou fóruns de discussão da lei, e também em seis municípios ocorreu a regulamentação da LC 182/2021 no município para a contratação por meio do CPSI. O que demonstra como uma importante tendência dos municípios que conseguem utilizar a lei, a importância de capacitação dos municípios e participação nos eventos que tratam do tema.

Sobre a regulamentação do *SandBox* Regulatório, todos os sete municípios afirmaram conhecer o programa de ambiente regulatório experimental, e em cinco deles ocorreu a regulamentação do *sandbox* no município. Destes, três publicaram

edital de seleção para o *sandbox* no município. Portanto, apesar do *sandbox* não ser especificamente um processo de compra de solução inovadora, a existência do ambiente de experimentação é complementar para os municípios na criação do ambiente inovador favorável para a parceria entre governo e startups.

Em relação ao CPSI, dos sete municípios, seis deles afirmaram perceber um alto engajamento e interesse dos servidores e colaboradores envolvidos. Quatro municípios afirmaram que a equipe é muito capacitada, dois municípios relataram ter razoável capacitação e apenas um relatou pouca capacidade por parte da equipe envolvida, quatro municípios relataram alta ou média necessidade de apoio externo e apenas um município afirmou não ter nenhuma necessidade de apoio, sendo que três municípios afirmaram ter recebido apoio externo. Estas informações reforçam a tendência da necessidade de capacitação e qualificação da equipe para o sucesso da tentativa de compra pública de solução inovadora, bem como da existência de estruturas externas de suporte, consultoria e capacitação.

Todos os sete municípios informaram que teriam o interesse de realizar o CPSI em conjunto com outros municípios que compartilhassem do mesmo desafio. Portanto, a ausência do dispositivo na lei que permitisse a contratação conjunta por mais de um município pode ser entendido como uma ameaça à implementação da lei em muitos municípios. Da mesma forma que a LC 182/2021 permite que os fornecedores, no caso as startups, possam atuar em consórcio para fornecimento da solução inovadora, poderia ser uma melhoria na legislação a possibilidade dos municípios também se juntar para realizar em conjunto o procedimento especial de licitação para a seleção das soluções inovadoras para solução de desafios em comum, resultando no desenvolvimento de produtos que poderiam ao final ser utilizado por todos os participantes.

Quando perguntado aos sete municípios em relação ao nível de dificuldade encontrado no processo de contratação pelo CPSI, os fatores que foram descritos como média ou alta dificuldade foram: *Ausência de disponibilidade financeira; Entendimento técnico do processo de contratação; Existência do risco tecnológico.* Portanto, pode ser entendido como uma fraqueza para a implantação da lei a baixa capacidade financeira de muitos municípios uma vez que grande parte dos recursos são vinculados a despesas obrigatórias e já contratadas, restando pouca margem

para novas contratações, ou fator é a pouca disponibilidade de capacitação para os servidores em relação às novas legislações, ficando estes servidores, principalmente os vinculados a áreas de compras, restritos as modalidades mais tradicionais. Por fim, a insegurança em relação ao risco tecnológico é uma importante ameaça, pois justamente a baixa utilização da lei proporciona insegurança aos demais gestores por conta da impossibilidade de verificação da interpretação dos órgãos de controle.

Vale ressaltar, que apesar da insegurança demonstrada pelos gestores, a previsão do risco tecnológico é sem dúvida uma das maiores inovações previstas no processo de contratação pelo CPSI, pois até então, a possibilidade da aquisição de determinado produto ou serviço sem a garantia de sua efetiva implementação era impensável considerando as legislações existentes, e portanto, é uma barreira importante a ser vencida.

A Lei nº182/2021 é, portanto, uma legislação muito apropriada para o desenvolvimento de soluções inovadoras desenvolvidas em parceria entre *startups* e órgãos públicos, com a previsão do risco tecnológico, uma vez que permite-se considerar a possibilidade de insucesso do investimento, pode-se indicar estratégias de amparo ao gestor público que deseja inovar.

Apontada pelos municípios como média dificuldade, a necessidade de precificar a solução inovadora encontrada e a criação de etapas de monitoramento e metas condicionadas aos pagamentos, apresenta como uma fraqueza relevante no processo de contratação de solução inovadora pelo CPSI, uma vez que se trata de produto único, ou seja, não possui concorrentes iguais no mercado, é esperado que se encontre dificuldade por parte dos municípios para identificar se os valores estão de acordo com o produto final, bem como estabelecer etapas para o desembolso relacionada a performance do desenvolvimento que efetivamente reduza o risco.

3. Fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas Lei 14.133/2021.

No âmbito do plano de trabalho que norteou o presente convênio, restou consignado, em síntese, que a entrega do Documento Situacional de Implantação da Lei 14.133/2021 consiste em um processo estratégico dividido em várias etapas. Nesse contexto, foi desenvolvido um documento preliminar que subsidiou a coleta de dados, que, por sua vez, teve como objetivo levantar informações acerca da regulamentação e implantação da Lei n. 14.133/21 nos Municípios.

Vale ressaltar que em um recente acompanhamento, datado de 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou a implementação da Lei nº 14.133/2021 e os resultados revelaram uma preocupante baixa utilização do novo sistema, principalmente no âmbito da administração pública federal (TCU, 2023).

O gráfico apresentado no relatório evidenciava essa realidade, indicando uma adesão aquém do esperado, especialmente considerando o prazo próximo para a revogação do Regime Diferenciado de Contratações e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021. O ministro-relator, Benjamin Zymler, expressou sua inquietação com a possibilidade de novos certames, baseados na legislação a ser revogada, não serem concluídos até o final de 2023.

Além disso, o acompanhamento do TCU apontou uma utilização inferior a 13% da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br) por parte dos municípios nos últimos doze meses. O Tribunal ressaltou que o uso predominante de plataformas privadas de licitação, muitas vezes escolhidas sem processo licitatório, representa riscos. Neste contexto, um dos problemas identificados é a falta de critérios objetivos e justificados na escolha dessas plataformas, frequentemente dispensadas de licitação devido à alegada ausência de concorrência. Além disso, a ausência de processos de auditoria e certificação levantava dúvidas sobre a aderência dessas plataformas às normas estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, tornando imperativa uma ação de controle específica.

A ameaça apontada pelo TCU é ponto de partida para se compreender os problemas gerais relacionados à implantação da Lei n. 14.133/21 nos Municípios, no entanto, dentro do contexto global do convênio, mais importante do que analisar exclusivamente como se encontrava o *status* de implantação da nova lei em âmbito municipal, buscou-se identificar em que medida a nova legislação é compreendida como um instrumento de inovação em âmbito local. A transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21 trata-se de uma mudança de paradigma, incorporando novos princípios no âmbito dos processos de compras públicas em geral e, em especial, nas compras públicas de inovação.

Ocorre que apesar de amplos debates relacionados à implementação da Lei nº 14.133/21 nos últimos dois anos, pouco se difundiu as oportunidades que a norma apresenta como instrumento de promoção da inovação. Destaca-se que

uma ameaça que agravou esta situação foi a demora de regulamentação por parte da União da margem de preferência aos produtos decorrentes de inovação tecnológica, tendo em vista que o Decreto Federal que encampa tal regulamento, que constitui condição para a aplicação do benefício nos processos licitatórios, somente foi publicado em janeiro de 2024.

Nesse contexto, foi promovida coleta de dados referente à implantação da Lei nº 14.133/21, dividida em quatro sub-blocos. O primeiro deles teve como escopo a verificação do *status* de regulamentação e utilização da Lei nº 14.133/21 nos Municípios, bem como quais setores estiveram diretamente envolvidos no processo de regulamentação. O segundo teve o objetivo de verificar quais as dificuldades enfrentadas no processo de regulamentação. O terceiro bloco, por sua vez, teve como objetivo verificar quais matérias foram objeto de regulamentação pelo Município, enquanto o quarto e último bloco teve como objetivo aprofundar na apuração do uso da nova lei de licitações para aquisição e promoção de inovação.

Ocorre que, ao fazer uma análise das respostas ao instrumento de coleta, verificou-se que elas foram elaboradas, em sua maioria, por agentes públicos vinculados ao setor de tecnologia dos Municípios, o que condicionou a análise da amostra. Dessa forma, a pergunta que se buscou responder ao final foi: em que medida os agentes públicos do setor de tecnologia dos Municípios identificam a Lei nº 14.133/21 como um instrumento de promoção de inovação?

É exatamente da resposta ao referido questionamento que se extrai a principal fraqueza aplicada ao caso, pois houve pouca participação dos setores de inovação no processo de implantação da Lei nº 14.133/21, o que produziu regulamentos inconsistentes quanto a esta particularidade em âmbito Municipal. Nesse sentido, verifica-se, a partir das respostas apresentadas, que houve uma baixa regulamentação do uso do diálogo competitivo nos Municípios, bem como uma baixa utilização, nos últimos dois anos, da Lei nº 14.133/21 como instrumento de inovação.

Conforme destacado nos estudos, o diálogo competitivo, como previsto na nova Lei de Licitações, emerge como poderosa ponte para a inovação tecnológica no cenário das compras públicas no Brasil. Ao permitir uma abordagem dinâmica e

interativa entre o setor público e os potenciais fornecedores, essa modalidade de licitação se destaca como catalisador para a busca de soluções inovadoras em diversas áreas, incluindo o vital setor de saneamento básico. A legislação, ao viabilizar o diálogo competitivo, não apenas atende às demandas específicas de setores que exigem adaptações e inovações constantes, como também fomenta a criação de soluções personalizadas para os desafios enfrentados pelos entes públicos. Dessa forma, esta modalidade representa uma oportunidade concreta para impulsionar a inovação tecnológica e promover avanços significativos na prestação de serviços públicos no Brasil, beneficiando a sociedade como um todo.

No entanto, entre os sessenta e um Municípios que responderam o questionário quanto à regulamentação das modalidades de licitação, apenas 8,20% apontaram que a legislação municipal regulamentadora abrange o diálogo competitivo, o que demonstra a ampla insegurança jurídica relacionada com o uso do instrumento.

Também foi destacado nos estudos, que entre os principais instrumentos de incentivo à inovação previstos na Lei n. 14.133/21 encontra-se a regra prevista no art. 26, § 2º da norma, que cria margem de preferência de até 20% (vinte por cento) para a aquisição de produtos decorrentes de inovação tecnológica. No entanto, a utilização deste benefício encontra-se condicionada à aprovação de regulamento específico pela União, que somente foi publicado em janeiro de 2024, após a entrada em vigor da lei, de forma definitiva, em âmbito nacional. Ou seja, a tardia regulamentação deste dispositivo por parte da União também constitui relevante fraqueza para que a Lei n. 14.133/21 fosse devidamente utilizado como instrumento de inovação, sendo certo que mesmo com a aprovação do Decreto 11.890/24, ainda há um grande percurso a ser percorrido para a eficácia da regra prevista no art. 26, § 2º da Lei n. 14.133/21.

A ausência de identificação da Lei n. 14.133/21 como instrumento de inovação fica ainda mais clara quando se verifica as respostas do bloco 4 de perguntas do instrumento de pesquisa. É que, apesar de grande parte dos respondentes estarem ligados a esta área no Município, 52% não souberam responder se a regulamentação da Lei abrange regras relativas à inovação.

No mesmo diapasão, verifica-se que em mais de dois anos de vigência da

Lei, apenas três municípios afirmaram que a contratação de inovação foi realizada por meio da Lei n. 14.133/21, sendo que dois promoveram a contratação com licitação com fase externa e um por meio de compra direta.

Assim, apesar da Lei n. 14.133/21 ter sido desenvolvida como importante instrumento de inovação, pode-se afirmar que este enfoque foi negligenciado pelos envolvidos na implantação da norma em âmbito nacional, o que refletiu na baixa participação dos setores ligados à política pública de inovação nos Municípios no processo de regulamentação.

No terceiro sub-bloco de perguntas do questionário buscava-se verificar o detalhamento da regulamentação nos Municípios e em todas as questões do chegou-se a pelo menos 30% (trinta por cento) de respostas "não sei responder". Ou seja, como o questionário, em sua maior parte, foi respondido por agentes públicos do setor de inovação nos Municípios, resta claro que estes tiveram pouco envolvimento no processo de regulamentação, do que se extrai uma fraqueza relacionada com essa temática.

Outra conclusão alcançada na análise da coleta de dados, que demonstra uma fraqueza relacionada com o processo de implantação da Lei n. 14.133/21, é o enfoque da regulamentação voltado para aspectos burocráticos da norma, sobretudo relacionados com a fase preliminar do processo. Nesse sentido, entre as respostas do sub-bloco 3 que tiveram menor índice de resposta "não sei responder" foram as perguntas relacionadas à regulamentação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, que integram a fase preparatória da licitação.

Por outro lado, a questão que teve maior percentual de resposta "não sei responder" é a relativa à gestão e fiscalização dos contratos, o que demonstra uma tendência em focar o processo de implantação da Lei nas fases do procedimento licitatório (fase preliminar e externa), deixando em segundo plano a gestão e fiscalização contratual.

Corroborando com este entendimento, o pequeno número de Municípios que criou gratificações para gestores e fiscais de contrato em comparação com o quantitativo de Municípios que criaram gratificações para os pregoeiros e agentes de contratação.

Nesse contexto, apesar da Lei ter previsto uma ampliação dos prazos contratuais, o que levará à necessidade de melhor qualificação dos agentes públicos envolvidos na fiscalização e gestão dos contratos, inclusive de inovação, verifica-se que outra fraqueza a ser destacada no caso concreto é o amplo enfoque das regulamentações em aspectos burocráticos da Lei em detrimento da gestão e fiscalização contratual.

Um outro ponto de destaque nos estudos foi a análise dos enunciados da CJF. O 1º Simpósio sobre Licitações e Contratos da Justiça Federal deu as primeiras diretrizes de boas práticas relacionadas à aplicação da Lei nº 14.1333/2021, resultando na aprovação de 25 enunciados durante a reunião plenária realizada no dia 17 de agosto de 2023. O simpósio, promovido pelo CJF por meio do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), teve como objetivo apresentar e discutir os principais aspectos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Além disso, buscou criar enunciados e entendimentos sobre temas controversos inseridos na referida legislação, contribuindo assim para a disseminação de conhecimento e aprimoramento das práticas na área de licitações e contratos públicos.

Ao todo, foram submetidas 42 propostas de enunciados, das quais 35 foram selecionadas para debate nas quatro comissões de trabalho. Essas comissões abordaram temas específicos, como a seleção do fornecedor, contratos administrativos, o controle preventivo e as três linhas de defesa nas contratações públicas, além das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no planejamento da contratação e seu impacto na gestão e fiscalização contratual.

A análise dos referidos enunciados mostra a necessidade de se desenvolver interpretações seguras acerca da aplicação da Lei nº. 14.133/21, inclusive voltadas à contratação de inovação. Dessa forma, entre as tendências e perspectivas essenciais para superar as fraquezas e ameaças detectadas, destaca-se a necessidade de se promover iniciativas por entidades representativas dos Municípios para a realização de debates e criação de enunciados que dêem maior segurança acerca da aplicação da Lei n. 14.133/21 como instrumento de inovação.

4. Conclusão

No contexto dinâmico das compras públicas de inovação no Brasil, é

imprescindível compreender as diversas facetas que moldam esse cenário, desde as fraquezas e ameaças que desafiam sua efetividade até as tendências e perspectivas que oferecem oportunidades para seu avanço. Nesse sentido, uma análise abrangente se faz necessária para explorar as interconexões entre esses elementos e os desafios específicos enfrentados na implementação da Lei nº 14.133/2021, que busca modernizar os processos de contratação pública. Este texto propõe uma reflexão sobre as complexidades presentes nas compras públicas de inovação e sua relação com os desafios e oportunidades decorrentes da implementação da referida legislação, visando identificar caminhos para fortalecer e promover a inovação no setor público brasileiro.

Este conjunto de informações, obtidas por meio das respostas dos municípios que efetivamente implementaram o CPSI, nos permitem a possibilidade de concluir que as tendências e as perspectivas em relação a LC 182/2021 indicam que os municípios que já possuem uma organização mais robusta em relação a participação mais efetiva do ente público municipal como integrante relevante do ecossistema de inovação, possui uma capacidade superior de implementação da nova ferramenta de compra pública de inovação.

Por outro lado, fica também evidente que os municípios que se encontram em fase menos desenvolvida, considerando as ações, ferramentas e integração com o ecossistema de inovação, enfrentarão maiores dificuldades na implantação da LC 182/2021. Nestes casos, a adoção de ações conjuntas ao da implementação da lei, como a regulamentação de instrumentos de incentivo e fomento a startups, o estímulo ao surgimento ou fortalecimento do ambiente local de inovação, participação em redes e associações que tratam o tema da inovação e capacitação dos servidores, são exemplo de ações que uma vez aplicadas certamente facilitam também a implantação da LC 182/2021 no Município.

Tais informações identificam que uma das principais fraquezas na utilização da LC 182/2021 está relacionada principalmente à pouca utilização das ferramentas previstas na legislação. Uma vez que tanto o governo federal, como estados e municípios utilizaram a nova legislação para a compra de inovação abaixo do esperado, aumentando a insegurança por parte dos gestores públicos, e diminuindo a quantidade de referências e modelos que poderiam inspirar novas

iniciativas.

Conforme discussões promovidas com *stakeholders* externos ao longo do trabalho, as ameaças presentes nas compras públicas de inovação, como o excesso de burocracia, a insegurança jurídica para as startups, somada a fraqueza de baixa capacidade técnica dos gestores públicos, refletem-se no contexto da implementação da Lei nº 14.133/2021. Ainda que a legislação, com a aprovação da LC 182/21 e da Lei n. 14.133/21, tenha teoricamente trazido grandes novidades com o objetivo de garantir maior segurança jurídica em relação às compras públicas de inovação, ainda não é possível identificar o efeito prático destas novidades, pois ainda não há entendimento sedimentado pelos órgãos de controle sobre a aplicação das referidas normas. Nesse contexto, há um grande apego ao excesso de burocracia como forma de blindagem por parte dos agentes públicos, do que se denota a existência de grandes desafios a serem superados para a efetividade das normas. A falta de regulamentação adequada nos municípios, a baixa adesão à plataforma de compras do Governo Federal e a demora na regulamentação de dispositivos importantes evidenciam esses desafios.

No entanto, há tendências e perspectivas promissoras que podem ser exploradas para superar esses obstáculos. O interesse crescente das startups em fornecer para o governo, o avanço da legislação brasileira, como a Lei Complementar nº 182/2021 e a Nova Lei de Licitações, e a regulamentação do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e do *Sandbox* Regulatório oferecem oportunidades para impulsionar a inovação no setor público.

Conforme conclusão alcançada nos documentos 1 e 2 , para aproveitar ao máximo o potencial das compras públicas de inovação e da Lei nº 14.133/2021, é essencial adotar uma abordagem proativa e colaborativa. Isso inclui a ampliação do conhecimento e capacitação dos gestores públicos, a simplificação dos processos de contratação e o estímulo ao diálogo entre governo, órgãos de controle e startups, além da promoção de debates e a criação de enunciados que garantam uma interpretação segura da legislação.

Assim, ao enfrentar esses desafios de forma integrada e estratégica, o Brasil pode fortalecer suas compras públicas de inovação, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico, melhorando a qualidade dos serviços públicos e

fomentando o crescimento sustentável das startups.

O novo arcabouço da LC 182/2021 e da Lei nº 14.133/2021, constitui importante ferramental para somar nas possibilidades de modelagens para alavancagem dos projetos e programas de políticas públicas com possibilidade de melhoria estrutural de inovação na qualidade de investimentos e na prestação de serviços públicos com mais celeridade, segurança jurídica, otimização de investimentos e melhora garantia na manutenção e operação de ativos de infraestrutura social e econômica, no médio e longo prazo, onde verdadeiramente se materializa as políticas de sustentabilidade e de cidades inteligentes.

Vale assim reforçar neste documento de análise de fraquezas, ameaças, tendências e perspectivas, a importância de dar-se luz e iniciar um planejamento de fóruns e seminários para a divulgação e capacitação deste arcabouço jurídico, visto os novos mandatos que se iniciam em 2025.

Todas as entidades envolvidas e engajadas neste projeto tem destacada e insubstituível capacidade de articular, mobilizar e viabilizar conteúdos que levem a virada de chave na área de inovação no âmbito dos Municípios. Portanto, devem se articular, de forma transversal e abrangente, para capitanear esta agenda de forma coordenada, atingindo atores que atualmente encontram-se fora do ecossistema de inovação.

Esta atuação coordenada é ainda mais importante em uma era de disrupturas tecnológicas em looping, em que a inteligência artificial é uma realidade e as cidades e seus cidadãos não podem mais ficar à reboque, desorientados e cada vez mais retardatários nesta pauta, ameaça maior para todo o ecossistema público da gestão local.

Precisam, portanto, enfrentar suas maiores fraquezas, preparando sua governança, sua matriz de problemas, suas prioridades e os novos caminhos para atingir seus objetivos e melhorar a vida de seus cidadãos.

Como explicitado no documento de análise de smart cities, vale aqui o reforço de que toda esta produção deve já canalizar para uma robusta agenda na estruturação dos próximos mandatos, desde a transição, em especial na consolidada agenda dos 100 dias, onde se desenha os primeiros passos, o plano

de voo e o planejamento dos projetos estruturantes que balizaram a pauta nos quatro anos de gestão.

Portanto, este documento reforça a necessidade de ações coordenadas e transversais para enfrentar os desafios e promover uma verdadeira virada de chave rumo à inovação nas gestões municipais, garantindo assim um futuro mais próspero e sustentável para o país.

Por fim, o maior desafio que expressa e consolida as fraquezas e ameaças, tendências e perspectivas, é **implantar e manter** uma **cultura de inovação**, que já é percebida na grande maioria dos municípios estudados.