

# O Impacto do Marco Legal das Startups na Promoção da Inovação e do Empreendedorismo no Brasil

**Julia Ribeiro de Almeida Veneziani<sup>1</sup>, José Carlos Vaz<sup>2</sup>**

## **Introdução**

A temática de inovação em governo não é nova, sendo inclusive cada vez mais debatida, dado que é através de políticas de inovação que o Estado assume a posição de indutor de um ambiente favorável tanto para o setor privado, quanto para o desenvolvimento da capacidade própria e empreendedora atuando em rede com múltiplos stakeholders em prol do desenvolvimento econômico. Para entender de fato como ocorrem as políticas nessa temática, Karo e Kattel (2016) apontam seis grandes modelos nos quais o governo apropria-se das funções relacionadas à inovação, sendo eles: (i) investimento público em ciência, tecnologia e inovação (CT&I), (ii) inovação via compras públicas, (iii) inovações institucionais econômicas, (iv) inovações institucionais políticas, (v) inovações nos serviços públicos e (vi) inovação organizacional.

Neste contexto, o Marco Legal das Startups e Empreendedorismo Inovador (MLSEI) surge como uma regulamentação polivalente que abrange todos os modelos de inovação em governo. O instrumento em si envolve aspectos relacionados à ciência, tecnologia, licitação, economia e administração pública, podendo ser aplicado de diversas maneiras para promover políticas inovadoras. Sendo assim, este artigo tem como objetivo apresentar brevemente as principais características do MLSEI

---

1 Graduanda em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

2 Professor doutor de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)

buscando compreender o seu papel como instrumento de incentivo às políticas de inovação no Brasil. Para realizar essa discussão, o artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente apresenta-se um resumo da formulação da Lei Complementar nº 182 de 2021 que institui o Marco, em seguida expõe-se o seu conteúdo envolvendo a definição de startup, investimentos, fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação, fechando com ambiente de negócios. Por fim, são apresentadas as considerações finais, com ênfase nas contribuições potenciais desta proposta e dos possíveis caminhos a serem trilhados por uma agenda de pesquisa.

### **Sobre o Marco Legal das Startups**

O Marco Legal das Startups (MLS), estabelecido através da Lei Complementar nº 182, de 1 de junho de 2021, é um instrumento legislativo que tem como objetivo alavancar o empreendedorismo inovador no Brasil e modernizar o ambiente de negócios. O seu conteúdo é resultado de quatro anos de trabalho em conjunto do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Durante esse período, o número de startups no país cresceu em média 26,75% das quais 240 representavam unicórnios, valendo em torno de US\$ 1 bilhão para o mercado. Nesse sentido, é importante ressaltar que o empreendedorismo brasileiro é de extrema relevância para o desenvolvimento econômico e social do país, tanto pela geração de empregos e oferta de serviços inovadores, quanto pela capacidade de solucionar problemas complexos da sociedade em geral.

Segundo a Associação Brasileira de Startups (Abstartups) em 2022 o Brasil possuía 12.720 startups operando em diferentes estágios de desenvolvimento (ideação, operação, tração, *scale up*).

Porém, apenas 40 se classificam como B2G (*business to government*), isto é, aquelas que vendem para governos ou tem atuação em parceria com o setor público como seu principal modelo de negócio. Em contrapartida, de acordo com o estudo realizado pelo BrazilLAB e pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) cerca de 1500 startups brasileiras detêm alto potencial de apresentar soluções para o governo.

Dessa forma, é possível afirmar que o ecossistema de inovação *govtech* no Brasil se encontra em um estágio de desenvolvimento com intensa capacidade de crescimento e maturidade. As organizações públicas têm a possibilidade de atuar no desenvolvimento e financiamento de tecnologias que gerem inovações de produtos e serviços em parceria com diferentes atores do setor privado ou terceiro setor. De acordo Cavalcante e Cunha (2017) as inovações no setor público se justificam pelas falhas de governo, pelo crescimento de problemas cada vez mais complexos e estruturantes e pela demanda por melhores serviços. Porém, inerente à inovação está o conceito de risco, por tratar-se de processos de criatividade e tentativa-erro. Ainda, de acordo com Mendonça, Portelo e Neto (2022):

O processo inovativo pressupõe a exploração do terreno da incerteza e do desconhecimento. E a única forma de descobrir se uma solução vai funcionar ou não é experimentando. Cada teste e cada fracasso é uma fonte inestimável de informação, porque permite conhecer o que deu errado e o que deu certo.

Sendo assim, o Marco Legal das Startups surge com a intenção de corrigir as falhas de mercados e as limitações da administração pública para o desenvolvimento do ecossistema de inovação no país. De acordo com Sobral e Bastos (2021), regulamentar legalmente as startups é uma ferramenta que tem potencial de fomentar o desenvolvimento do empreendedorismo inovador

através do estímulo para modernização empresarial, impactando principalmente políticas de emprego e renda e modernizando a oferta de produtos e soluções para a administração pública. Conforme aponta Silva (2021):

O propósito do Marco Legal das Startups é facilitar negócios entre pequenas empresas de base tecnológica inovadora e também a contratação delas pela administração pública. Além disso, o Marco legal das Startups também vem para diminuir burocracias e aumentar a segurança jurídica de empreendedores e dos investidores por trás destes negócios, propiciando melhores condições para contratações.

Nesse contexto, o presente estudo busca apresentar aos gestores públicos em formação uma síntese das principais proposições do MLS e seu impacto para as políticas de inovação.

### **Definição de Startup**

No Brasil, o termo startup passou a ser popularizado a partir dos anos 2000 quando a referência de negócio inovador escalável passou a ser apropriada, porém a sua aparição no ordenamento jurídico só se deu em 2019 a partir da Lei Complementar nº 167, ano caracterizado pelo *boom* de startups brasileiras que alcançaram o status de unicórnio. De acordo com a legislação:

As startups caracterizam-se por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que requerem experimentos e validações constantes, inclusive mediante comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita. (art. 65-A, §2º)

Ou seja, até então o conceito era pouco claro e bastante amplo, o que dificultava a elaboração de políticas públicas específicas e o acompanhamento da evolução dessas empresas. Nesse cenário, o MLS passa a delimitar as empresas elegíveis às determinações da lei estabelecendo como startup em seu Art. 4º:

São 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.

Ainda, há a delimitação de alguns critérios para que as empresas sejam enquadradas como startups: I) receita bruta de até R\$ 16 milhões por ano ou de R\$ 1.333.334,00 por mês quando menor que 12 meses; II) até 10 anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); III) declaração em seu ato constitutivo a utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços e IV) enquadramento no regime especial Inova Simples.

A partir disso, o Marco Legal das Startups passa a definir de modo explícito o conceito de startups se alinhando com a realidade das empresas brasileiras em estágios de ideação e início de operação. Ainda, a alteração do prazo para o tempo máximo de 10 anos de inscrição beneficiou quase 2.600 startups que, segundo dados divulgados pela Associação Brasileira de Startups, estão ativas há mais de 6 anos. À vista disso, torna-se possível identificar e acompanhar mais facilmente a evolução dessas empresas, além de ser um ponto de partida importante para a criação de novas políticas públicas e novas regulamentações que atendam às necessidades específicas deste setor.

## **Investimentos em Startups**

O próximo capítulo do Marco, estabelece as diretrizes para:

O incentivo à constituição de ambientes favoráveis ao empreendedorismo inovador, com valorização da segurança jurídica e da liberdade contratual como premissas para a promoção do investimento e do aumento da oferta de capital direcionado a iniciativas inovadoras. (art. 3º, inciso II)

Para incentivar as atividades de inovação e investimentos produtivos, as startups poderão admitir aporte de capital por pessoa física ou jurídica, através de instrumentos jurídicos que garantem segurança jurídica e liberdade contratual para os investidores. Em síntese, segundo o MLS, o investidor que realizar o aporte de capital não responderá por qualquer dívida da empresa, seja ela trabalhista, tributária ou cível, e a ele não se estenderá a desconsideração da personalidade jurídica, desde que não tenha gerência ou voto na administração, podendo participar nas deliberações em caráter estritamente consultivo. De acordo com, Pinto (2021):

O Marco acentuou a segurança nas relações entre investidores e startups pela listagem dos diferentes instrumentos de investimento usados no ecossistema de inovação do país: a opção de compra, a opção de subscrição, a debênture conversível, a sociedade em conta de participação, o contrato de participação da Lei Complementar 123/2006 e o mútuo conversível - todos esses instrumentos já utilizados com frequência, muito embora em contratos atípicos que oferecem menos segurança jurídica.

Além disso, a Lei regulamenta modalidades de investimento através de pessoas físicas para startups, mesmo que não sejam não participantes do capital social da empresa. Isto é, as startups poderão receber recursos de empresas que têm obrigação de investir em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Dessa forma, o MLSEI traz segurança jurídica aos investidores anjo, minimizando os riscos de responsabilização no capital social e estimulando investimentos em novos negócios e novas soluções.

### **Fomento à Pesquisa, ao Desenvolvimento e a Inovação**

No Artigo 9º do MLS, fica determinado o dispositivo que permite que “empresas que possuem obrigações de investimento

em pesquisa, desenvolvimento e inovação, decorrente de outorgas ou de delegações firmadas por meio de agências reguladoras”, cumpram seus compromissos com aporte de recursos em startups por meio de Fundos patrimoniais, fundos de investimento em participação ou editais e programas de aceleração/fomento.

Esses fundos são permitidos para empresas que possuem obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação para que possam cumprir seus compromissos com aporte de recursos em startups. Isto posto, o Marco passa a favorecer o desenvolvimento econômico e incentivar o avanço de pesquisas tecnológicas e a prosperidade das mesmas, visando a capacitação tecnológica, o alcance da autonomia da solução e o desenvolvimento do sistema científico nacional e regional do país.

Desse modo, o Marco passa a incentivar políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em todas as esferas do Estado, permitindo que os órgãos da administração pública passem a atuar em conjunto com o ecossistema empreendedor em busca de soluções para desafios complexos enfrentados pela sociedade.

### **Ambiente de Negócios**

A primeira novidade do Marco envolve a disposição de que as startups poderão testar técnicas e tecnologias experimentais por intermédio do *Sandbox* Regulatório, caracterizado como um ambiente aberto pelos órgãos e entidades da administração pública que flexibilizam um conjunto de regras setoriais em benefício de startups em estágio inicial, sendo este:

O conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização tempo-

rária dos órgãos e das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado”. (art. 2º, inciso II)

A regulamentação de um ambiente experimental no qual há a possibilidade de se testar novos produtos, tecnologias e serviços facilita a geração de negócios entre pequenas empresas e a contratação delas pela administração pública. Dessa forma, a implementação do *Sandbox* Regulatório para testar regras de setores altamente regulados traz oportunidades de novos negócios e novas soluções que antes não eram desenvolvidas.

Desse modo, o MLSEI traz a expansão em nível federal da aplicação do *sandbox* para todos os setores regulados. A partir disso, startups de diversas áreas terão a possibilidade de aproveitar de um ambiente regulatório experimental, o que fomenta a esfera da inovação e construção de soluções tecnológicas novas e adaptadas ao contexto da administração pública.

A segunda novidade diz respeito aos processos de compras públicas através da criação de uma modalidade de licitação especial para o teste e contratação de soluções inovadoras. O processo da modalidade especial disposto pelo MLS é mais coerente com a realidade das startups por se mostrar mais ágil e menos burocrático em termos de tramitação e documentação, facilita a descrição dos editais, as etapas de análise e julgamento passam a ser realizadas por especialistas, com base em critérios voltados para a solução procurada e de fato, estimula o recebimento de propostas com soluções inovadoras. Segundo, Pinto (2021):

É assim que o Estado empreendedor tanto incentiva a inovação ao protagonizar o papel de garantidor da demanda no momento



em que a startup ainda está tomando escala, quanto se beneficia da inovação numa relação simbiótica entre o setor privado e o público em que esse último aproveita as oportunidades de economicidade, de benefício e de solução de problemas públicos com soluções inovadoras.

Dessa forma, o Marco não só desburocratiza e flexibiliza as exigências da contratação por agentes públicos, mas vai além e fornece um escopo melhor adaptado às startups e a sua estratégia de solução de problemas, sobretudo porque oferece melhores garantias jurídicas aos gestores do que a Lei de Licitação vigente (Lei 8.666/93).

Após a licitação, o Marco também delimita o chamado Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) que contém formas contratuais próprias ao modelo de negócio das startups, inclusive com a possibilidade de o empreendimento não dar certo sem prejuízos. Ou seja, a administração pública poderá contratar pessoa física ou jurídica para teste de soluções inovadoras desenvolvidas ou a serem desenvolvidas. Após o resultado da licitação, a administração pública poderá celebrar os selecionados pelo CPSI, por até 12 meses, contendo metas, riscos, definições de titularidade de propriedade intelectual e a remuneração da contratada será de até R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscientos mil reais).

Comparativamente, às especificidades do CPSI diferem significativamente das demais exigências dos contratos administrativos existentes. É importante destacar que o CPSI: i) estipula prazo de vigência bem mais reduzido que os demais; ii) ao mesmo tempo, prevê a dispensa de licitação para celebração de novos contratos com a mesma contratada; iii) assegura os direitos de propriedade intelectual das partes; iv) limita o valor total das contratações; v) elenca as possibilidades de forma de paga-

mento do contrato; e vi) possibilidade do adiantamento de valores. Após o encerramento do CPSI, a administração poderá celebrar contrato sem licitação com a mesma empresa para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante pelo período de 24 meses, prorrogáveis por igual período.

### **Considerações Finais**

O presente estudo procurou elucidar como o novo Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador traz importantes mudanças para políticas públicas de inovação no Brasil, facilitando a inserção e a competitividade do empreendedorismo brasileiro no mercado e impactando positivamente o ecossistema inovador nacional. A relevância do Marco Legal das Startups se dá pelo estabelecimento de um conjunto de regras claras e específicas que definem o ambiente regulatório para as startups no Brasil. Ele foi criado para incentivar o empreendedorismo e a inovação no país, removendo obstáculos e criando um ambiente mais favorável para o desenvolvimento de startups. Sendo assim, espera-se que seja mais fácil para as startups obterem financiamento, seja por meio de investidores anjo ou fundos de investimento especializados.

Com o estudo realizado, foi possível destacar as oportunidades para o desenvolvimento tecnológico e para a inovação na administração pública a partir da desburocratização de um sistema estatal complexo com o propósito de ofertar condições favoráveis às startups. De modo geral, o MLS aborda os seguintes princípios: (i) incentivo ao empreendedorismo inovador a partir da segurança jurídica; (ii) modernização do ambiente de negócios; (iii) aperfeiçoamento de políticas públicas de empreende-

dorismo; (iv) fomento à cooperação entre o setor público e iniciativa privada e (v) incentivo à contratação de soluções inovadoras.

O artigo não buscou analisar a efetiva utilização dos instrumentos apresentados pela lei. Dois caminhos para pesquisas futuras abrem-se, aqui: um primeiro caminho, de natureza predominantemente quantitativa, pode coletar dados sobre a implementação do Marco Legal na administração pública, permitindo análises sobre seu nível de adoção e sobre seus impactos econômicos. O segundo caminho de aperfeiçoamento é majoritariamente qualitativo, com a realização de estudos de caso que permitam análises interpretativas sobre o processo de construção, implantação e adoção dos instrumentos, incluindo conflitos, resistências e estratégias de atores relevantes (fornecedores, centros de pesquisa, burocracias, dirigentes públicos etc).

Por fim, ressalta-se a intenção de compreender a aplicação dos instrumentos estabelecidos pelo MLS, principalmente referente aos estímulos a um ambiente de negócios inovador por ser um modelo que incentiva o surgimento de inovações não só empresariais, mas também governamentais que possibilitam o fortalecimento da soberania, desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Sendo assim, os presentes autores seguirão com pesquisas relacionadas ao modelo de inovação em governo voltado para Compras Públicas de Soluções Inovadoras e seus resultados sobre o sistema de inovação brasileiro.

### **Referências Bibliográficas**

- ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica. Coleta OGU 2013: relatório de pesquisa. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2014. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica. Coleta OGU 2014: relatório de pesquisa. Controladoria-Geral da União. Brasília, 2015.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática da América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.105, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Corregedoria-Geral do Distrito Federal e institui o Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Distrito Federal. Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 250, de 30 de dezembro de 2002.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.896, de 31 de julho de 2012. Disse sobre o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal - SIGO/DF. Publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 152, de 01 de agosto de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Corregedoria-Geral do Distrito Federal. Processo nº 360-000.797/2011. Minuta de projeto de lei: reorganização do Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002. HILL, M. The Public Policy Process. 4. ed. Londres: Routledge, 2005.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís/MA, de 25 a 28 de agosto de 2015. Anais... Universidade Federal do Maranhão. Ago. 2015.

THIEL, S. Van. Research Methods in Public Administration and Public Management: An introduction. London: Routledge, 2022. VISMONA, E. L. A ouvidoria brasileira e a governança cidadã. In VISMONA, E. L.; BARREIRO, A. E. A. (Org.). Ouvidoria brasileira: o cidadão e as instituições. São Paulo, SP: Associação Brasileira de Ouvidores, 2015.