



Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

RAQUEL METAXA ROCHA DE OLIVEIRA

CONTRATAÇÃO DE STARTUP EM EMPRESA PÚBLICA

Brasília

2019

RAQUEL METAXA ROCHA DE OLIVEIRA

CONTRATAÇÃO DE STARTUP EM EMPRESA PÚBLICA

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo curso de pós-graduação *latu sensu* em Governança de TI

Orientador: Prof. Paulo Rogério Foina

Brasília

2019

RAQUEL METAXA ROCHA DE OLIVEIRA

CONTRATAÇÃO DE STARTUP EM EMPRESA PÚBLICA

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UnICEUB/ICPD) como pré-requisito parcial para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu*, na área de Governança de TI.

Orientador: Prof. Paulo Rogério Foina.

Brasília, 01 de julho de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Maurício Lyra

Prof. Gilson Ciarallo

RESUMO

O estudo analisa o *status quo* da relação existente no cenário atual entre empresas públicas brasileiras e *startups*, para propor a materialização do patrocínio de inovação tecnológica previsto do Estatuto das Estatais para execução da formalização do relacionamento dos dois tipos de empresas, a fim de fomentar o desenvolvimento de inovações corporativas disruptivas e radicais. Assim, analisa procedimentos que possam possibilitar a contratação de empresas que desenvolvem inovação de forma disruptiva, além de analisar um caso concreto.

Palavras-Chave:

Startup. Estatal. Lei 13.303/2016. Inovação. Governança de aquisições.

ABSTRACT

The study analyzes the *status quo* of the relationship existing in the current scenario between brazilian public companies and startups, in order to propose the materialization of the technological innovation sponsorship provided by the new legislation to execute the formalization of the relationship of the two types of companies, in order to promote the development of disruptive and radical corporate innovations. Thus, it analyses procedures that could make possible the hiring of companies that develop innovation in a disruptive way, besides analyzing a concrete case.

Key-words:

Startup. Public companies. Brazilian Federal Law 13.303/2016. Inovation. Procurement governance.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Evolução em P&D no Brasil a partir da Lei do Bem. Fonte: Elias, 2012	21
Linha do tempo da regulação de compras governamentais.....	26
Evolução do investimento em capital de risco nos EUA. Fonte: National Venture Capital Association, adaptado	30
Business Model Canvas. Fonte: FARINA, 2017(adaptado)	31
Framework Cíclico. Fonte: FARINA, 2017.....	31
Diagrama de lançamento de novos produtos de empresas tradicionais. Fonte: BLANK e DORF, 2014 (adaptado)	33
Processo de desenvolvimento de clientes. Fonte: BLANK e DORF, 2014 (adaptado)	34
Histórico das normas de governança das Estatais. Fonte: Exposição de Motivos PL 555/15	36
Situação das Estatais Federais em 2016. fonte: Boletim das Empresas Estatais, 1a Ed.....	37
Principais impactos da Lei 13.303/16. Fonte: IIA Brasil/Delloite.....	40
Tipos de Inovação	50
Indicadores para acompanhamento dos patrocínios de inovação tecnológica	59
Processo de seleção de startups. Fonte: Relatório Artemisia	66
Empresas selecionadas para a etapa de refinamento. Fonte: Relatório Artemisia ...	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Problema	14
Justificativa	15
Objetivos	15
Procedimentos Metodológicos	16
Estrutura do Trabalho	17
1 REFERENCIAL TEÓRICO	19
1.1 Processo de contratação de produtos e serviços pelos órgãos públicos ..	19
1.2 Das Empresas Estatais e suas particularidades	26
1.1 Das <i>Startups</i>	28
1.3 A Cultura <i>Startup</i>	32
1.4 O Estatuto das Estatais e a Inovação Tecnológica	34
2 A EVOLUÇÃO DIGITAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	46
2 MODELO DE CONTRATAÇÃO DE STARTUPS	49
2.1 Premissas	49
2.2 Modelo Referencial	51
2.3 Forma Contratual	55
CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS	62
APENDICE: BREVE ANÁLISE DE CASO CONCRETO	65

INTRODUÇÃO

O Brasil encontra-se atualmente na 64ª posição (de 127 países avaliados) no índice global de inovação (Universidade Cornell, INSEAD e WIPO, 2018). Este resultado é a mola impulsadora do presente estudo, que visa contribuir para a evolução e fomento de iniciativas inovadoras, que resultem, de forma efetiva, em evolução das empresas estatais brasileiras.

A medida que aprofundamos na análise da pesquisa acima comentada, verificamos que possuímos baixo desenvolvimento nacional em sofisticação empresarial (38,3%) e em produtos de conhecimento e tecnologia (22,8%) contra um desenvolvimento satisfatório no ambiente regulatório (64,4%) que rege as inovações.

De acordo com Vasconcelos (2015), existem no Brasil mais de 100 instrumentos políticos, classificados como regulatórios, econômicos e brandos, para as seguintes atividades no sistema de inovação, quais sejam:

- Pesquisa e Desenvolvimento (P&D);
- Desenvolvimento de Competências;
- Novos Mercados;
- Requerimentos de Qualidade;
- Criação e Mudança das Organizações;
- Aprendizado Interativo;
- Criação e Mudança das Instituições;
- Incubadora;
- Financiamentos;
- Consultoria.

Ora, se dispomos de legislação e regulação sobre o assunto, por que não temos bons resultados na prática? Podemos concluir que a execução de tais regras está baixa, de forma que produzimos inovação em uma velocidade pequena? Ou que a legislação existente ainda confere barreiras burocráticas para o amplo desenvolvimento do fomento à inovação?

Após a publicação da lei 13.303/2016, as empresas estatais brasileiras passaram a contar com norma específica que possibilita a contratação por meio do patrocínio de inovação tecnológica, que tem por objetivo a procura, a descoberta, as experimentações, os desenvolvimentos, a imitação ou a adoção de novos produtos, processos, formas de organização, metodologias, entre outros, cujo objetivo final pode agregar valor à instituição patrocinadora. Mas será que as instituições estatais já estão praticando o patrocínio de forma institucionalizada?

Diante deste cenário fértil, propomos uma análise do *status quo* das maiores empresas públicas brasileiras, além de uma proposta de procedimentos que, na prática, possibilitem a contratação de empresas que desenvolvem inovação de forma disruptiva, as *startups*, valendo-se do instituto do patrocínio.

Problema

Como materializar o patrocínio de inovação tecnológica para contratação de *startups* em Estatais, fomentando o desenvolvimento de inovações corporativas disruptivas e radicais?

Justificativa

Do ponto de vista empresarial, a contratação de *startups* por grandes corporações pode conferir velocidade (KON e MONTEIRO, 2014), contrastando com modelos organizacionais tradicionais que possuem tendência de frear o processo de mudança e inovação.

Já sob o aspecto social, há uma latente necessidade de se ampliar a política de inovação no Brasil, a partir de mecanismos institucionais que possibilitem o apoio a projetos capazes de construir um ambiente negocial robusto e moderno para as Empresas Públicas, compatível com a disputa mercadológica a que estão inseridas.

Por fim, do ponto de vista acadêmico, faz-se necessária a pesquisa documental que se baseie nas novas normas legais acerca do tema, a fim de estabelecer doutrina que ampare contratações deste tipo pelas Estatais.

Ante o exposto, o presente projeto se justifica pela análise da situação atual das empresas estatais no tocante ao seu relacionamento contratual com *startups*, que servirá de base para uma construção normativa com vistas a possibilitar a concretização de pensamentos que hoje se mostram presentes em debates entre as Empresas Estatais, órgãos de controle e as *startups*, no intuito de convergir as necessidades acima descritas em prol da inovação corporativa pública.

Objetivos

Como objetivo geral, o presente estudo pretende analisar fundamentos jurídicos e normativos para possibilitar a contratação de *startups* utilizando-se do

permissivo legal presente no §3º do art. 27 da Lei 13.303/16, de forma ampla, a fim de embasar as mais diversas contratações no âmbito das empresas estatais.

De forma mais específica, pretendemos:

- Apresentar os principais conceitos relacionados ao patrocínio de inovação tecnológica;
- Esboçar procedimentos para a realização das contratações em questão;
- Estudar um caso concreto.

Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, uma vez que pretende aprofundar entendimentos mais profundos acerca de temas debatidos na sociedade acadêmica e empresarial. Assim, de acordo com CIARELLO (2012), *“a análise do discurso, estratégia metodológica cada vez mais presente nos planejamentos de pesquisa qualitativa, provavelmente daria conta do tipo de condução metodologia necessária ao enfrentamento adequado das questões propostas”*.

Partindo-se do cenário montado a partir da constatação do *status quo* acerca da realização de contratação de algumas empresas estatais, pretende-se analisar a legislação em vigor e a doutrina já estabelecida sobre o tema, conflitandolas com possíveis discussões em fóruns acadêmicos e acórdãos de órgão de controle, a fim de estabelecer um ponto de partida inicial para o desenvolvimento de uma conclusão sólida e que represente o pensamento teórico atual das grandes corporações públicas.

Com isso, a metodologia qualitativa se apresenta como a melhor alternativa. Conforme destacou Yin (2016), esta metodologia possui cinco características que são utilizadas para atingir os objetivos aqui delimitados, as quais citamos a seguir:

“Estudar o significado da vida das pessoas, nas condições de vida real”: neste âmbito, o presente estudo pretende compilar as interações sociais existentes entre o ambiente corporativo das grandes estatais e das pequenas startups, com as dificuldades inerentes a esta interação, intenções das partes envolvidas e os possíveis pontos de convergência;

“Representar as opiniões e perspectivas das pessoas”: nosso propósito é capturar as perspectivas dos principais atores que hoje debatem sobre o tema: executivos de empresas estatais e de startups, além dos membros de órgãos de controle;

“Abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem”: a análise do ambiente empresarial e legislativo é fator fundamental para que possamos estabelecer procedimentos que efetivamente atendam a necessidade de relacionamento contratual que permita que as empresas públicas ou sociedade de economia mista se beneficiem da velocidade de inovação das “pequenas notáveis”;

“Contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento humano”: a partir do cruzamento dos diversos entendimentos doutrinários, o estudo pretende produzir um conceito procedimental para ser aplicado na prática;

“Esforçar-se por usar múltiplas fontes de evidência em vez de se basear em uma única fonte”: a base de nossas observações são discussões em fóruns, além de documentação de algumas das grandes empresas públicas, debruçando-se sobre diversos entendimentos, sejam eles convergentes, ou divergentes.

Estrutura do Trabalho

O presente trabalho se apresenta em três capítulos, para estruturar a evolução do levantamento teórico realizado que embasará o modelo de contratação das *startups*.

Assim, o Capítulo 1 apresenta o referencial teórico, que se inicia com uma análise histórica da legislação sobre contratação de bens e serviços na administração pública como um todo. Em seguida, aprofundamos o estudo na legislação e doutrina específica acerca das empresas estatais. Por um outro ponto de vista, passamos a abordar as *startups*, sua história, legislação reguladora, aspectos econômicos, culturais e a importância dessas empresas na inovação. No final do capítulo 1 fazemos uma abordagem sobre a Lei 13.303/2016, no ponto específico que trata da inovação tecnológica e sua possibilidade legal.

O Capítulo 2 aborda um rápido estudo de cenário acerca das instituições financeiras brasileiras e como elas estão se valendo do relacionamento com as *startups* para introduzir inovação em seus processos.

O Capítulo 3 esboça os procedimentos para a criação de um modelo de contratação de *startups* por parte das Estatais. Parte de premissas que delimitam os tipos de inovação para estabelecer um modelo referencial dividido em três níveis, a fim de classificar o tipo de inovação que se busca com a contratação. Por fim, delimita a forma contratual, que parte da aprovação da estratégia de inovação tecnológica pelo conselho diretor da estatal para as contratações decorrentes desta estratégia, prevendo, inclusive, a divisão orçamentária para tanto.

No apêndice encontramos um estudo de caso muito importante para que futuros estudos possam concretizar os procedimentos efetivos para tal tipo de contratação, uma vez que aborda os erros procedimentais que levaram ao insucesso do caso.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Processo de contratação de produtos e serviços pelos órgãos públicos

Em uma breve análise da história da contratação pública, Spricigo e Fonseca (2008) destacam que o primeiro diploma legal a regulamentar a atividade data de 1862 por meio do Decreto nº 2.026, com o objetivo de regulamentar “as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”, que já implementou no direito administrativo brasileiro os princípios da publicidade, do sigilo das propostas e da igualdade entre os interessados em prestar serviços ou fornecer bens ao governo.

Os autores também apontam que após a edição de alguns decretos, em 1986 é criado o instituto das licitações e contratos administrativos, que seria consolidado dois anos depois, na Carta Magna de 1988, em seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A regulamentação do dispositivo constitucional citado se deu em 1993, com a promulgação da Lei 8.666/93. Pontes (2015) menciona que a aprovação se

deu “após dois anos de intensa e profunda discussão no Congresso Nacional, envolvendo os estudiosos, os conhecedores do assunto e aqueles atingidos pelos despercebidos mecanismos de corrupção ensejados pela legislação anterior, o Decreto Lei 2.300”. Quanto a este último diploma, relata que seu texto continha mecanismos que permitiam o direcionamento dos certames e que a mudança emplacada com a nova Lei gerou resistência de administradores públicos na sua utilização.

A despeito dessa sensação de brechas para corrupção, o novo diploma legal foi inteiramente baseado no antigo decreto, como cita Rigolin e Bottino (2008): “Tão revolucionário e “monumental” se revelou, no plano da legislação federal, o antigo Estatuto das Licitações, que o próprio legislador federal não se encorajou a substituir aquele modelo já amplamente conhecido”.

O que realmente aconteceu foi que, conforme aduz Fortes Junior (2017), *“o legislador aumentou de 90 para 126 artigos, burocratizando e aumentando quase o dobro o volume das normas, haja vista que foram implantados incisos e parágrafos entre os artigos já existentes”*. Ou seja, a fim de eliminar práticas corruptivas, o legislador endureceu e burocratizou os procedimentos, prejudicando substancialmente a celeridade e a eficiência das contratações públicas.

A Lei encontra-se em vigor até os dias de hoje e regulamenta as compras públicas da administração direta, seja Federal, Estadual ou Municipal. Alguns dispositivos vieram complementar os procedimentos, dentre os quais destacamos a Lei 10.520/02, que estabeleceu a forma eletrônica do pregão. Santos (2008) destaca que

o pregão inovou para determinar, em primeiro, o início do certame através de uma disputa em concreto sobre o objeto da licitação: a busca da proposta mais vantajosa para a Administração se dá através de uma proposta inicial, sucedida

de lances verbais, com vista a uma proposta inicial, sucedida de lances verbais, com vista à redução dos preços de uma proposta inicial.

O autor chega a adjetivar o pregão como uma forma “blindada contra fraudes”, diante da aplicação de recursos tecnológicos que permitem a participação remota dos licitantes, coordenada pelo pregoeiro, com lances sucessivos a partir de um valor estimado pelo órgão da administração pública, que o coordena. Realmente o instituto aduziu celeridade e controle às licitações, de forma a inovar positivamente no burocrático mundo das compras públicas.

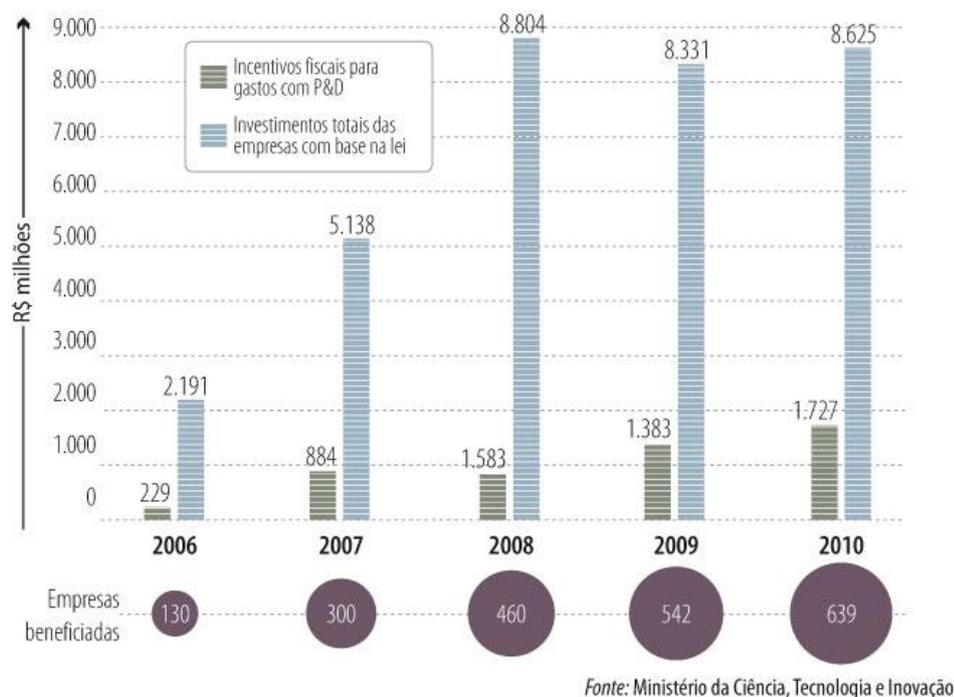
No âmbito dos benefícios concedidos às empresas participantes de licitação estão a Lei 11.196/05 e Lei Complementar 123/06. Ambos diplomas criaram condições de desempate nos certames públicos, beneficiando as empresas investidoras em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país (Lei do Bem) e as micro e pequenas empresas (Lei Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Os avanços dessas leis podem ser percebidos no desenvolvimento destas empresas no país. ELIAS (2012), à época Secretário Executivo do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, destacou que

o crescimento exponencial dos fundos setoriais e da capacidade de investimento em vários setores”, registrado desde 2005, para assegurar que o Brasil hoje já se iguala em nível internacional no quesito legislação para a inovação em tecnologia. Incentivos fiscais foram melhorados e aprimorados com a Lei do Bem e a Lei de Informática, além do incremento na participação acionária do poder público em empresas inovadoras.

Lei do Bem ampliou incentivos fiscais à inovação

Número de empresas beneficiadas quintuplicou desde a entrada em vigor da Lei 11.196/05



Zanin (2014) destaca que em 2013 houve um aumento de 52% no número de municípios que aplicam efetivamente a Lei Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, passando de 860 para 1.307.

Já com relação aos procedimentos das compras governamentais, avanços vieram a partir de Instruções Normativas (IN) editadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Conforme explica o MPOG (2014), a IN 01/2010 introduz o conceito de contratações públicas sustentáveis, no intuito de promover o desenvolvimento nacional sustentável, “*atualmente um dos três pilares das licitações públicas, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para Administração*”.

A IN 04/2010 ficou conhecida como um marco regulatório para a administração pública federal, pois buscou o alinhamento estratégico da área de

Tecnologia da Informação (TI) com as áreas de negócio, visando atingir a excelência em eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. Moreschi (2103) ressaltou sua importância na conexão entre as contratações de bens e serviços de TI, o planejamento estratégico do órgão ou estatal, com vistas a obter “um melhor aproveitamento de recursos, pois todo investimento passa a ser realizado para que a entidade alcance seus objetivos estratégicos”.

A instrução em questão descreve o passo a passo das contratações de TI na administração pública, abordando desde a necessidade do gestor de negócio, passando pela definição da solução pelo gestor de TI e culminando na instrução da contratação com suas devidas justificativas e alinhamentos estratégicos necessários. Se baseia em processos de planejamento estratégico de TI do *framework* COBIT®, associando as contratações às melhorias do cumprimento da missão do órgão por meio da análise de indicadores (TCU, 2012).

Apesar de ter fornecido avanços importantes na qualidade das contratações e no seu alinhamento com o Planejamento Estratégico, as legislações e normatizações citadas ainda não foram suficientes para possibilitar a contratação de empresas com modelos mentais inovadores. Isto porque não havia nenhuma possibilidade de uma Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, ou qualquer órgão da administração pública, se valer da prerrogativa de utilizar a experimentação de novos produtos, processos, formas de organização, metodologias, entre outros, cujo objetivo final pode agregar valor à instituição patrocinadora, que é o *kickoff* para a inovação.

Tal impossibilidade advinha da obrigatoriedade do pagamento de serviços efetivamente prestados ou de bens comprovadamente entregues, exigência

constante do art. 40, XIV e §3º do mesmo artigo da Lei de Licitações e Contratos

Públicos:

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso.

(...)

§3º. Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

Reis (2013) destaca em sua obra diversas jurisprudências, mormente da Corte de Contas federal, que evidenciam que a remuneração deve sempre estar atrelada a resultados, atendimentos de níveis de serviços, medições de obras, entregáveis. Vejamos:

Súmula nº 269 do Tribunal de Contas da União – [...] a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviços, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem [...].

Orientação Normativa/AGU nº 37 de 13.12.2011 (DOU de 14.12.2011) – A antecipação de pagamentos somente deve ser admitida em situações excepcionais [...], observados os seguintes critérios: 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço [...]; 2) existência de previsão no edital [...]; 3) adoção de indispensáveis garantias [...] ou cautelas [...].

Nas empreitadas por preço global, os editais devem especificar, de forma objetiva, as regras para as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra. (Acórdão 1.978/13 – Plenário, TCU)

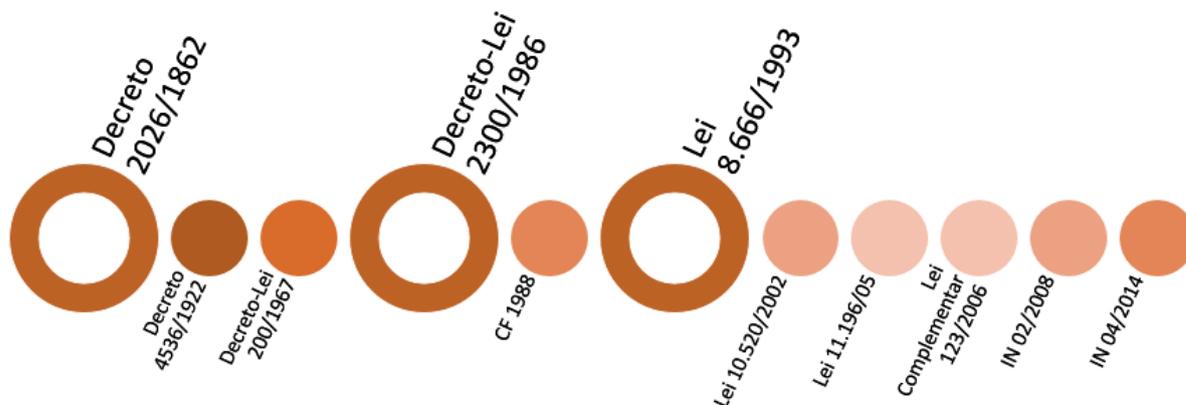
É lícito o estabelecimento de remuneração por horas de trabalho para serviços de tecnologia da informação, quando não for possível vinculá-la a resultados. [...] Hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada. (Acórdão 47/13 – Plenário, TCU)

O pagamento de “taxa de sucesso” não encontra amparo na Lei 8.666/93. Tal prática, sem amparo legal, implicaria pagamentos sem contraprestação de serviços por parte da empresa [...]. (Acórdão 3.264/10 – Plenário, TCU)

Conforme Pinto (2014), tal impedimento teria como princípios basilares o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o privado. O primeiro uma vez que a antecipação de pagamento pela Administração Pública antes da efetiva prestação dos serviços contratados por ela encontra óbice na legislação de regência. O segundo porque o particular deve se sujeitar à prevalência do interesse público, ficando o interesse privado em segundo plano, garantindo que somente poderá haver pagamento da parcela relativa ao objeto do contrato que tenha sido efetivamente adimplida;

Assim, para facilitar a visualização, a linha do tempo da legislação de contratação pública pode ser representada da seguinte forma:

Figura 2: Linha do tempo da regulação de compras governamentais.



1.2 Das Empresas Estatais e suas particularidades

Segundo o Prof^o. Aragão (2017), o surgimento das empresas estatais veio socorrer uma necessidade do Estado de utilizar instrumentos mais ágeis de ação, uma vez que as pessoas jurídicas de direito público se revestem de uma morosidade natural diante das amarras e controles, algumas das quais apresentamos anteriormente.

Com base nesta necessidade nascem as empresas estatais, que, ainda segundo o Prof^o. Aragão:

em relação ao regime jurídico das empresas estatais é afirmar que não é propriamente nem de Direito Privado, nem de Direito Público, nem tampouco de direito privado com derrogações de direito público: trata-se de outro regime jurídico, híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de ambos, elementos estes que, depois de colocados no mesmo ambiente, se modificam recíproca e intrinsecamente, de modo que, nem o elemento de direito privado o será como se estivesse sendo aplicado a um particular qualquer, nem os elementos de direito público que continuarem sendo aplicáveis às estatais o serão como incidem sobre o geral dos organismos públicos.

Com isso, o autor traça uma base histórica na tentativa de estabelecer a natureza jurídica das empresas estatais, constatando a existência de um movimento pendular: ora com intenção total ou quase total voltada ao regime privado, quando do início da sua existência, tendo em vista sua necessidade de atuação ágil e flexível, ora com imposições publicistas, diante de possíveis abusos ocorridos no gozo de tais “liberdades individuais”, momento no qual ressurge a necessidade privatista, dando continuidade ao movimento pendular.

A fim de mitigar tal indefinição é promulgada a Lei 13.303/16, que passa a ser conhecida como o Estatuto das Estatais, cujo conteúdo Aragão (2017) ressalta de forma geral:

a conceituação das empresas estatais e das suas espécies, abrangendo inclusive as sociedades por elas controladas; as normas de governança corporativa, indo desde normas de transparência aos requisitos de designação dos seus dirigentes; a licitação e contratos das estatais, revogando os diplomas específicos que existiam para algumas delas; o controle, inclusive pelos tribunais de contas, mas buscando preservar o espaço de gestão próprio das empresas; e um direito societário próprio das estatais, homogeneizando em boa parte a disciplina societária das empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como diminuindo a incidência – ainda fortíssima – da Lei das S.A. sobre as sociedades de economia mista, mas, por outro lado, passando a fazer incidir a legislação das S.A. sobre as empresas públicas, revistam elas a forma de sociedades anônimas ou não.

A despeito do propósito atribuído por Aragão às estatais, aduzimos outro, agora arguido por Mendonça (2017), de que elas surgiram para operar a intervenção direta do Estado na economia, seja a intervenção concorrencial ou monopolística. O autor deixa bastante claro que tal propósito seria secundário perante o primeiro, porém, para o presente estudo, ele se faz deveras relevante.

Isso porque o dilema entre a classificação das atividades fim das estatais como serviço público ou atividade econômica ainda subsiste na jurisprudência e tem incidido sobre a qualidade dos serviços prestados sob uma ótica concorrencial. Grotti (2017) demonstra claramente tal divergência em várias cortes de justiça, inclusive casos em que um serviço reconhecidamente público passou a ter *status* de atividade econômica, como é o caso dos serviços de telefonia (Lei Geral das Telecomunicações – Lei 9.472/97).

Dessa forma, entendemos que uma intervenção concorrencial, para exercer atividade econômica em mercado privado, não pode estar amparada por proteções e amarras legais específicas de entes públicos, que se utilizam de princípios de direito público para resguardar interesses coletivos. Atividades econômicas concorrenciais (ou monopolísticas) devem se submeter às leis de mercado para que se adequem aos padrões de qualidades por ele exigido, prosperando ou não.

E é desta regra natural mercadológica que surge a necessidade de constante procura, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação ou adoção de novos produtos, processos, formas de organização, metodologias, inerentes à inovação e ao modelo mental radical praticado pelas *startups*.

1.1 DAS STARTUPS

Farina (2017) fez um amplo estudo sobre as *startups* em sua dissertação, onde utilizou uma definição de Leung (apud FARINA, 2017) que consiste em “organizações de pequeno porte usualmente originárias do desejo de empreender, por fazer diferente, mesmo que com recursos limitados”. Destaca também que neste

tipo de organização os próprios empreendedores são responsáveis pelo negócio e por isso possuem total autonomia pelas decisões dos processos, eliminando a burocracia na viabilização de seus projetos.

A autora prossegue citando outros autores que destacam a importância deste modelo de negócio na evolução da inovação, mormente as de cunho disruptivo e radical: Riksu e Abrahamson (apud FARINA, 2017) alegam que as *startup* são importantes motores na economia atual e nem mesmo as elevadas taxas de falhas tem desencorajado empreendedores, universidades e comunidades em investirem em ecossistemas voltados para elas. Já Nirwan e Dhewanto (apud FARINA, 2017) aduzem que o modelo é relevante tanto para mercados de países desenvolvidos como os ainda em desenvolvimento e que a sua taxa de crescimento será exponencial, mesmo se considerarmos a alta taxa de mortalidade deste tipo de empresa.

A história dessas pequenas gigantes remonta a 1995, quando o valor das organizações “ponto.com” deu início a uma escalada do índice Nasdaq, resultando no estouro da “bolha da internet” (RIZÉRIO apud FARINA, 2017). Mas a origem do conceito em si nos leva de volta ao momento após a segunda guerra mundial, quando, na região da baía de San Francisco, CA, EUA, os americanos montam um laboratório secreto da Universidade de Harvard na Califórnia (MIGUEL apud FARINA, 2017). O popular “marco zero” da região, que hoje é conhecida como Vale do Silício, é a fundação da Hewlett-Packard (HP) em uma garagem por Bill Hewlett e David Packard, cena imitada por outras grandes como Apple, Oracle, Microsoft e Facebook.

A relevância do modelo para a economia, conforme apresentado anteriormente, pode ser verificada nesta famosa região: 40% do investimento de

risco norte-americano está concentrado por ali e em 2018 o total de investimentos ultrapassou os U\$130 bilhões (NVCA, 2018), conforme figura abaixo:

Figura 3: Evolução do investimento em capital de risco nos EUA. Fonte: National Venture Capital Association, adaptado



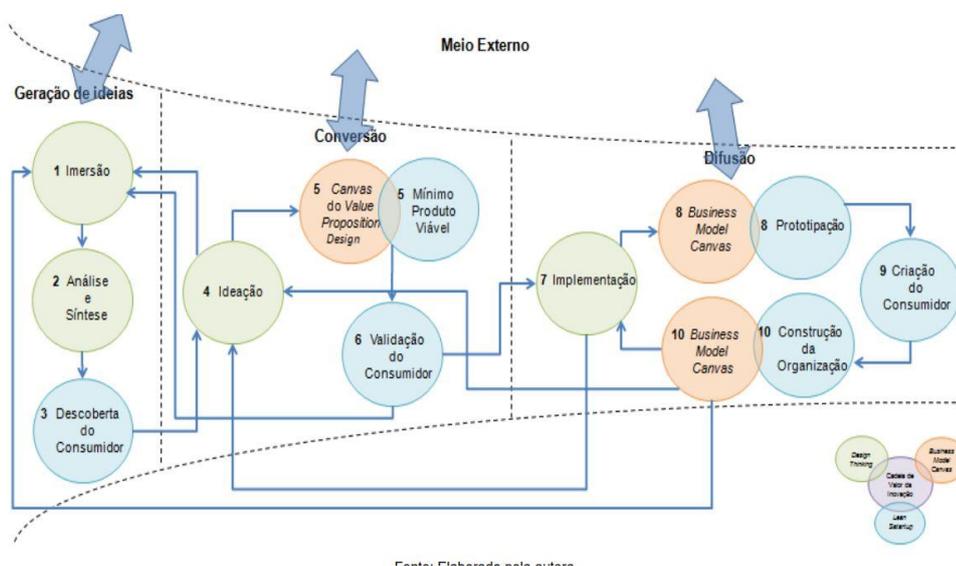
O estudo que nos baseamos para as definições-chave acerca das *startups* demonstrou que pouco ainda há em termos de pesquisa sobre a organização e estratégia das empresas que hoje são as grandes responsáveis pela maior parte da inovação vivenciada no mundo. Farina (2017) apresenta como modelo de negócio mais utilizado por essas empresas o *Business Model Canvas*, criado por Osterwalder e Pigneur (apud FARINA, 2017) e que se trata de estratégia para implementação da estrutura organizacional e se baseia em nove blocos, conforme a figura abaixo:

Figura 4: *Business Model Canvas*. Fonte: FARINA, 2017(adaptado)



O resultado do estudo de Farina (2017) foi a construção de um *framework* que aliou ao Canvas as estruturas da Cadeia de Valor da Inovação, Design Thinking e Lean Startup, em um modelo representado pela figura seguinte:

Figura 5: *Framework Cíclico*. Fonte: FARINA, 2017



A autora afirma que “*apresenta uma estrutura para a agregação de métodos, processos e técnicas, possuindo pressupostos que necessariamente orientem a sua execução*” e que o *framework* foi aplicado em *startups* de 34 aceleradoras do Brasil, demonstrando o funcionamento básico dessas empresas em três fases cíclicas:

- 1) Geração de ideias: que considera a imersão para observações no contexto de interesse, somado às descobertas que o próprio empreendedor faz em campo, a fim de responder qual o problema será resolvido com seu produto;
- 2) Conversão de Ideias: o empreendedor atua efetivamente na área de interesse para identificação de possíveis gargalos que possam se tornar oportunidades de interesse, aprofundando o entendimento de sua cadeia de valor até o desenvolvimento completo de algo tangível que possa efetivamente ser testado e avaliado pelo fornecedor;
- 3) Difusão: baseia-se em criação de protótipos que possam definir a escalabilidade da solução, assim como definição e desenvolvimento do time que será envolvido na empresa daqui por diante.

1.3 A Cultura *Startup*

Blank e Dorf (2014) iniciam seu livro, “*Startup: Manual do Empreendedor*”, com um capítulo que diz muito sobre a diferença existente entre a cultura de grandes empresas e a nova cultura: “*Uma startup não é uma versão menor de uma grande empresa*”. Tal premissa deve ser compreendida para a boa convivência entre os dois

tipos de organização empresarial e, principalmente, para que a inovação possa ser absorvida pela Empresa Pública.

No âmbito empresarial, os autores destacam que a grande diferença está no modelo de lançamento de produtos. Uma empresa tradicional se baseia em um diagrama definido para lançamento de seus produtos, uma vez que já possuem um mapa de prospecção de clientes e um guia para projeção de vendas e receitas, que pode ser resumida pelo quadro a seguir:

Figura 6: Diagrama de lançamento de novos produtos de empresas tradicionais.
Fonte: BLANK e DORF, 2014 (adaptado)

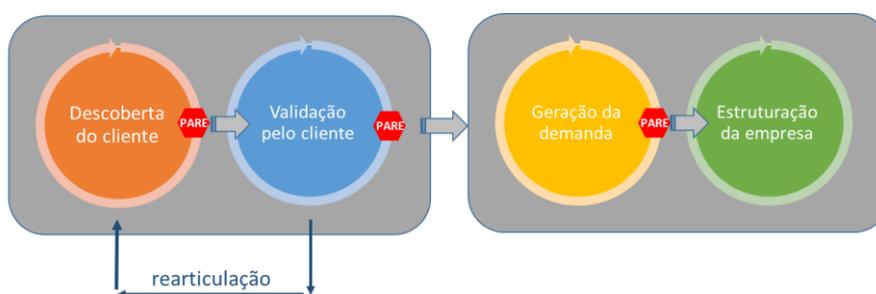


Tal modelo não pode ser seguido pelas *startups*, ainda segundo Blank e Dorf (2014), sob pena de serem fatais para a sobrevivência da empresa. Isso porque presume a existência de quatro fatores fundamentais para o seu sucesso: conhecimento dos clientes, possibilidade de especificação prévia dos produtos, boa definição do mercado atuante e compreensão plena das bases de competitividade. Uma vez que tais dados são desconhecidos pelas *startups* e que o *feedback* do mercado só é recebido na fase de teste alfa/beta, quando muito esforço e investimento já foram despendidos pela empresa, caso hajam ajustes a serem feitos, pode ser tarde demais para recomeçar.

Assim, os autores observam que o modelo de sucesso das *startups* deve se pautar pela constante reavaliação de seus processos e planejamentos, em um

caminho de aprendizagem por meio dos erros, demonstrado na figura 7. A observação é que o retrocesso durante o processo, para ajustes tempestivos, é fundamental. *“É um jeito elegante de dizer que “as startups são imprevisíveis. Nós cometemos falhas e estragamos tudo uma porção de vezes antes que a coisa dê certo””*.

Figura 7: Processo de desenvolvimento de clientes. Fonte: BLANK e DORF, 2014 (adaptado)



No aspecto cultural, Maia (2016) ressalta que no ecossistema de inovação das *startups*, o fluxo de pessoas, recursos e informações é essencial. Por isso a importância das redes sociais, que favorecem a distribuição de influência e poder advinda destes fluxos. Este comportamento colaborativo é percebido não só entre os empreendedores, mas atinge os investidores, advogados e consultores, que prestam orientações e consultorias gratuitas e se colocam à disposição em uma rede de contatos permanente (JOHNSON *apud* MAIA, 2016).

1.4 O Estatuto das Estatais e a Inovação Tecnológica

O art. 173 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será

permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Como vimos anteriormente, muito pouco se estabeleceu no âmbito legal acerca das definições previstas na Carta Magna, e não foi editada uma norma geral disciplinando os temas mencionados pela Constituição Federal.

De acordo com a exposição de motivos do projeto de lei 555 de 201, tal lacuna, mormente quanto à governança das empresas estatais, gerou a edição de normas regulamentares provenientes do executivo. Justamente por serem oriundas do Poder Executivo são fortemente influenciadas por visões políticas de Governo, e

não por uma orientação de Estado, desconfigurando a intenção real da governança corporativa. Resumimos tais instrumentos na figura a seguir:

Figura 8: Histórico das normas de governança das Estatais. Fonte: Exposição de Motivos PL 555/15

Normas Regulamentares de Governança das Estatais editadas pelo Executivo

1991 Decreto S/N: Criação do Comitê de Controle das Empresas Estatais – CCE para “transformar as empresas estatais em organizações ágeis e flexíveis com características empresariais refletindo a imagem de modernidade do Estado

1993 Decreto S/N: CCE passou a ser composto pelos Ministros de Estado do Planejamento e da Fazenda, e pelos Secretários Executivos daqueles Ministérios

2001 Decreto nº 3.735, que revogou os Decretos anteriores e estabeleceu as “diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais”, com mais foco, entretanto, nas questões orçamentária e estabeleceu a necessidade de prévia manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a aprovação de certas matérias pelos órgãos societários das empresas estatais

2007 Decreto 6.021 cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, “com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais”, composta pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e Chefe da Casa Civil

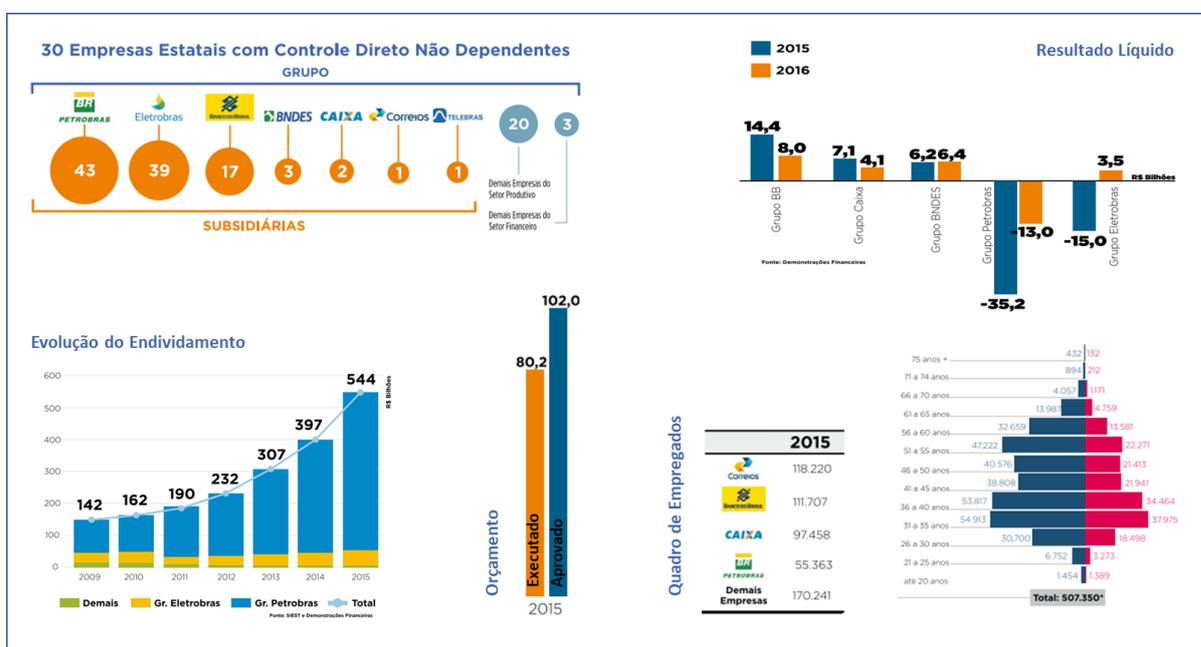
Atualmente, incumbe ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, subordinado à Secretaria-Executiva do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão, a supervisão das empresas estatais federais, incluindo a função de Secretaria-Executiva da CGPAR.

Este era o cenário então posto, com regulamentações infralegais insuficientes para estabelecer a governança necessária para gerir as Estatais brasileiras, muitas com porte superiores a grandes multinacionais, com reiterados episódios de desvios e desmandos na gestão das empresas estatais confirmaram a necessidade – antecipada pelo próprio legislador Constitucional de 1988 – da edição, pelo poder legislativo, de uma lei que regule a governança das empresas estatais, conforme a Exposição de Motivos do PL 555/15.

Assim nasce a Lei 13.303/16, que encontrava o seguinte cenário das Estatais Federais em 2015, ano de sua tramitação:

Figura 9: Situação das Estatais Federais em 2016. fonte: Boletim das Empresas Estatais, 1a Ed.



Ainda se referindo aos motivos do projeto de lei, temos que os pressupostos do diploma legal foram basicamente a eficiência e a ética. Isso porque, conforme o próprio texto diz:

As empresas estatais saem necessariamente em desvantagem tanto na seara da eficiência como na da ética. A eficiência das estatais é afetada por diversos fatores: elas sofrem importantes limitações nos processos de contratação e dispensa de serviços e pessoas; a direção é constantemente modificada ao sabor das mudanças dos governos; os gestores nem sempre são recrutados por critérios de competência; e os conselhos de administração, quando existem (como nas sociedades de economia mista), são frequentemente preenchidos segundo critérios políticos.

Assim, por problemas éticos praticamente arraigados nas instituições estatais, a eficiência das mesmas ficou potencialmente prejudicada, afastando da concorrência os pretendentes mais capazes. Mormente as amarras de contratações de bens, serviços e pessoas estagnou a capacidade produtiva dessas grandes corporações e as deixou em um estágio de atraso perante o mercado.

Junte-se a isso a necessidade de posicionamento no novo ecossistema de inovação por parte de grandes estatais, para que não percam a oportunidade de se estabelecer como um ator relevante no movimento de inovação. Baseado na teoria referenciada até agora, o não relacionamento das empresas públicas e sociedades de economia mistas com a maior fonte de inovação disruptiva e radical fragilizaria e exporia tais empresas aos riscos inerentes ao cenário atual, quais sejam de perder a relevância, competitividade e nos tornar obsoletos perante os concorrentes (tradicionais e novos entrantes).

Dessa forma, uma forma de relacionamento entre grandes estatais e empresas *startups* permitiria que o desenvolvimento da capacidade de se conectar

com esse novo mundo, gerando valor e associando a marca da empresa à modernidade, criatividade e inovação, além de acesso à comunidade científica, tendências e oportunidades emergentes, pesquisas científicas, experimentação de novas soluções e caminhos e desenvolvimento de competências corporativas, baseados no pressuposto da eficiência acima descrito.

Esta necessidade começou a ser suprida em 2004, com a promulgação da Lei nº 10.973/04, a Lei da Inovação. A lei possui três bases: Construir um ambiente de parceria entre empresas e Instituições Científicas e Tecnológicas; Estimular a inovação por parte das Instituições Científicas e Tecnológicas e Estimular a inovação por parte das empresas privadas.

A Lei nº 13.243/16, ou o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação: alterou a redação daquele diploma para prever “utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação”. A partir destas alterações, passa a existir a previsão de contratação pela Administração Pública das Instituições Científicas e Tecnológicas, entidades sem fins lucrativos ou empresas para esse fim, inclusive com possibilidade de remuneração “proporcionalmente ao resultado obtido nas atividades de pesquisa e desenvolvimento” e “remunerações adicionais associadas ao alcance de metas de desempenho no projeto”.

Outros avanços foram a contratação de produto voltado para pesquisa de desenvolvimento com dispensa a exigência de documentos de qualificação em produtos até R\$ 80.000,00 e a autorização para que instituições públicas possam ceder o uso de imóveis para a criação de ambientes promotores de inovação, como parques tecnológicos e aceleradoras.

Mas o grande marco legal para tal aproximação entre estatais e *startups* se deu com a promulgação da Lei 13.303/16: o Estatuto das Estatais. Conforme a

exposição de motivos do projeto de lei aponta, tal diploma teve a intenção de tratar, de forma conjunta, dos pressupostos da eficiência e da ética por meio da “implantação, nas empresas estatais, de mecanismos obrigatórios nas áreas de (i) gestão; (ii) controles; (iii) prestação de contas (accountability); e (iv) supervisão de condutas”.

Assim, os principais impactos da legislação em questão foram o aporte definitivo e consolidado de ferramentas de governança corporativa, contribuindo para o aprimoramento do pressuposto “ética” e o ajuste mercadológico, aproximando as contratações públicas das de direito privado, atacando o pressuposto “eficiência”. A figura abaixo esquematiza os principais impactos:

Figura 10: Principais impactos da Lei 13.303/16. Fonte: IIA Brasil/Delloite, 2018



Poucos artigos abordam de forma mais específica o conteúdo da nova Lei no tocante aos pontos aqui enfatizados. A partir deste ponto, passamos a tecer

argumentos baseados no entendimento geral absorvido ao longo da pesquisa pela participação em debates, painéis e congressos sobre o tema.

Podemos dizer que esta Lei incorporou muito das normas de governança presente no Código Brasileiro de Melhores Práticas, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Trata-se de um manual que é referência no mundo corporativo e que sofreu a influência do modelo de governança corporativa norte americano, o qual dispõe de um manual que recomenda a rotina de realizar prestação de contas (*accountability*) para que os stakeholders saibam a situação efetiva da empresa e tenham meios de mensurar os riscos dos investimentos que serão feitos, a equidade na composição de eventuais interesses divergentes entre acionistas, membros do Conselho de Administração e dirigentes das empresas e o *compliance*, que se aprofunda na edição e prática dos códigos de ética e de integridade organizacional.

Sobre as regras de contratação, ao instituir a nova sistemática, mais moderna e menos burocrática dos que que a sistemática tradicional prevista na Lei 8.666/1993, no que se refere à ampliação considerável dos espaços de competências discricionárias dos administradores públicos o legislador aportou maior confiança aos gestores das Estatais, conseqüentemente mais responsabilidades, pois terão que tomar decisões particularizadas, considerando as especificidades de cada caso, conferindo mais flexibilidade e propiciando ganhos de eficiência, cujas decisões discricionárias serão mais frequente e com maior repercussão

A contratação de *startups* pode se encaixar em dois institutos da lei: i) patrocínio de inovação tecnológica (art. 27, §3º) ou ii) dispensa de licitação

configurando-se a oportunidade de negócio (art. 28, §3º, II c/c §4º). Seguem os textos, na íntegra:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte:

[...]

II - Desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

[...]

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

[...]

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

[...]

II - Nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e

outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

Com relação a contratação de patrocínio para inovação tecnológica, faz-se necessário destacar que atualmente o mercado financeiro se concentra, expande e direciona para os ramos de tecnologia e inovação. A regulamentação de tal modalidade de patrocínio para inovação tecnológica, permite o avanço no conceito de incubação e parceria com startups, aceleradoras, empreendedores e investidores do ramo. Isso porque tal modalidade não vincula o pagamento a um resultado.

Emprestando-se o conceito de patrocínio da Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), patrocínio é a “transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais com a finalidade promocional e institucional de publicidade”. Ou seja, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade o patrocínio é evento não contábil, não incidindo sobre ele impostos de qualquer natureza e não cabendo emissão de nota fiscal para seu recebimento, sendo documento hábil para tanto apenas o contrato firmado.

Assim tempos que não há um resultado mensurável resultado do contrato de patrocínio, cabendo, portanto, sua utilização para fomento de procura, descoberta, experimentações, desenvolvimentos, imitação ou adoção de novos produtos, processos, formas de organização, metodologias, entre outros, cujo objetivo final pode agregar valor à instituição patrocinadora.

Importante salientar que muitas vezes o retorno de tais patrocínios e parcerias se materializa na formação das equipes para atuação de acordo com conceitos aplicados, bem como na oportunidade de compartilhamento de

experiências e conhecimentos que resultam em capacitação e insights para projetos, situações não mensuráveis para se enquadrarem na remuneração tradicional do contrato administrativo.

Já o advento da oportunidade de negócio prevista no art. 28, §3º, II c/c §4º, aduz implementação de ações de diferencial competitivo, prescrevendo a possibilidade de realização de parcerias com terceiro, com o fito de desenvolver a atuação concorrencial da Estatal, desde que se considere critérios como retorno financeiros, acesso a inovação, ganho operacional e de eficiência, melhoria de performance e promoção de empreendedorismo.

Nesse sentido, ressalta Marçal Justen Filho (2016) que “a adoção de um regime jurídico licitatório único e uniforme compromete a aptidão das empresas para competir com os seus concorrentes privados, que não se submetem ao regime formalista próprio do direito público”. O eminente administrativista salienta ainda que “do mesmo modo que não se admitem privilégios às empresas estatais que desequilibrem o jogo concorrencial a seu favor, tampouco podem incidir agravos que desfavoreçam apenas a elas”. E conclui, assinalando que “a incidência ampla e irrestrita da obrigação de licitar comprometeria a competitividade de uma empresa estatal que atue no mercado.

Benjamin Zymler (2017), ministro do TCU, assevera que “até a edição do novo estatuto, era pacífico no âmbito do TCU o entendimento de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica deveriam observar, nas contratações envolvendo sua atividade-meio, as disposições contidas nas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. Ainda sob a ótica do Tribunal, a observância das aludidas leis seria a regra mesmo na área finalística das estatais exploradoras de atividade econômica e só poderia ser afastada em situações nas

quais fosse demonstrada a existência de óbices negociais, com efetivo prejuízo às atividades da estatal que impossibilitassem a realização de licitação.

Justen Filho (2016) deixa claro o entendimento de que as situações apresentadas no §4º do Art. 28 da Lei das Estatais são exemplificativas e não exaustivas. Nesse sentido, o alcance da expressão “parceria” deve se dar também de maneira ampla, aumentando a discricionariedade do administrador neste tipo de contratação, “para abarcar as soluções organizacionais de atuação conjugada, de cunho cooperativo, ainda que versando sobre objeto delimitado e com duração temporária”

A oportunidade de negócio visa, portanto, um contrato de âmbito empresarial, para obtenção de um resultado conjunto entre a Estatal e a *startup* selecionada. Aqui estamos falando de empresas com níveis de maturidade mais elevado, com reconhecida expertise no assunto em questão, com capacidade de implementar juntamente à instituição federal inovações de cunho corporativo, como explica o Professor supracitado:

A obtenção de um resultado de sucesso, nas hipóteses de parcerias com terceiros, depende, nesses casos, da escolha de parceiro adequado. Isso envolve não apenas a titularidade de recursos econômicos, mas também a presença de outros requisitos, inclusive a expertise e o domínio das técnicas pertinentes ao objeto a ser executado em conjunto.

2 A EVOLUÇÃO DIGITAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Por meio de pesquisas em noticiários especializados e *benchmarking*, levantamos um cenário atual acerca da situação da relação existente entre as instituições financeiras e as *startups*, os quase passamos a descrever.

A rápida evolução dos dispositivos conectados à internet, a mudança nos hábitos de consumo aliados à facilidade do acesso à internet e a universalização das redes sociais impulsionaram a nova fase de evolução digital das empresas.

Existem em operação na Europa, Ásia, Estados Unidos e Austrália bancos que alteraram radicalmente seu modelo de negócio e a forma de disponibilização de serviços financeiros a seus clientes.

Tome-se como exemplo o Fidor Bank (Alemanha), que faz uso expressivo de redes sociais, inclusive na definição de taxas de juros, o mBank (Polônia), banco com *mindset* digital que absorveu por completo a operação tradicional e o State Bank of India, banco público com mais de 200 anos de tradição, que adotou a estratégia digital para balancear a base de clientes envelhecida.

No Brasil, as estratégias de inovação e de digital das maiores instituições financeiras mostram seus frutos:

- O Itaú mantém, desde outubro de 2015, uma estrutura de aceleração de startups (Cubo) e posiciona-se na vanguarda de inovação.
- O Banco do Brasil já atua com uma diretoria digital desde abril de 2015 e hoje conta inclusive com um laboratório no Vale do Silício, na Califórnia.
- O Bradesco lançou, em junho de 2017, um banco genuinamente digital (Banco Next).

De acordo com o movimento chamado de *Digital Business Moments*, realizar atividades cotidianas exclusivamente via *web* e *mobile* não é mais tendência, é realidade, e o surgimento de serviços inovadores, inseridos nas atividades cotidianas dos clientes, ganha espaço a cada dia.

Nesse contexto, surge a necessidade de os bancos interagirem com o ecossistema global de inovação para oferecer aos usuários uma experiência integrada, segura e de acordo com o desejo e a necessidade do cliente em cada momento de sua jornada.

A abertura das fronteiras das organizações para a construção de novas soluções corporativas e novos modelos de negócio em conjunto com atores do ecossistema global de inovação dá origem ao termo inovação aberta.

O Grupo de Política e Estratégia para Inovação Aberta da Comissão Europeia (OISPG) há quase 20 anos estuda e promove o fomento da inovação aberta na União Europeia e, há 4 anos, divulga relatórios anuais sobre as tendências de políticas e estratégias de inovação aberta e apresenta uma evolução do conceito para Ecossistema de Redes de Inovação (inovação vista de forma sistêmica e interorganizacional).

Fica cada vez mais evidente a importância de pensar a inovação de maneira ecossistêmica vinculada a uma rede de organizações e não mais a indivíduos brilhantes ou mesmo a um processo externo de co-criação, pertencente a uma só organização.

O maior desafio dos bancos será estar presente em todo lugar, a toda hora, percebendo a necessidade do cliente, antes mesmo que ele perceba, eliminando as fronteiras e os limites do banco.

Assim, a inovação emergirá das redes de parcerias que o banco conseguir formar, animar e influenciar no ecossistema global, o que é fundamental para o êxito do modelo de Banco Aberto (*Open Banking*), praticado por um número cada vez maior de empresas e cuja principal característica é estabelecer uma plataforma de negócios digitais que conecte clientes e fornecedores.

2 **MODELO DE CONTRATAÇÃO DE STARTUPS**

2.1 **Premissas**

O Patrocínio de Inovação Tecnológica permite a criação de um novo modelo de construção e testes de soluções para os desafios das Estatais, mormente as que atuam no mercado financeiro, por meio de conexões, olhar externo, testes, acesso à comunidade científica, desenvolvimento de novas soluções, ganho de imagem e antecipação de futuro.

Esta proposta considerou os conceitos de mercado sobre os tipos de inovação, suas diversas classificações, o processo de desenvolvimento e o grau de inovação.

Nosso modelo adota o entendimento de que o patrocínio será destinado à inovação aberta, focado em empresas externas, a fim de trazer inovações de fora para dentro e que surpreendam os clientes das Estatais, seja de um fornecedor ou de uma rede de inovadores do ecossistema.

Considerando os graus de inovação, o presente modelo de patrocínio de inovação tecnológica tem por finalidade estimular, preferencialmente, as inovações de novos modelos de negócio, que contribuem para a renovação organizacional e de suas fontes de geração de valor. Isto é:

- Inovação semi-radical consegue alavancar mudanças imprescindíveis que envolvem alterações no modelo de negócio ou na tecnologia da empresa.
- Inovação radical consiste em mudanças no modelo de negócio e na tecnologia da empresa, que normalmente provocam alterações significativas nos mercados existentes ou criam novos mercados.

- Inovação Disruptiva, que é o fenômeno pelo qual uma inovação transforma o mercado ou setores existentes por meio da introdução de pelo menos dois dos seguintes itens: simplicidade, conveniência e acessibilidade, tornam os produtos e serviços mais acessíveis, baratos e disponíveis a uma população muito maior (não-consumidores).

Em síntese gráfica, os tipos de inovação são:

Figura 11: Tipos de Inovação



Salientamos que boa parte dos recursos próprios das empresas estatais são empregados em melhoria de processo, isto é, do lado esquerdo da matriz acima, em inovação incremental e semi-radicais de tecnologia, de forma que as inovações radicais e disruptivas seriam endereçadas às startups contratadas por meio do presente modelo.

Assim, o patrocínio de inovação tecnológica não se configura em operações empresariais de aquisição de empresa ou contratação, seu foco está na

fase que antecede uma possível parceria de negócio, ou seja, busca identificar a conveniência de oportunidades de negócios

2.2 Modelo Referencial

O modelo apresenta três níveis diferentes de maturidade de solução, com foco em prospectar, comprovar e extrair valor. Os níveis se baseiam no seguinte conceito de inovação tecnológica: tem por objetivo a procura, a descoberta, as experimentações, os desenvolvimentos, a imitação ou a adoção de novos produtos, processos, formas de organização, metodologias, entre outros, cujo objetivo final pode agregar valor à empresa.

O 1º nível busca a procura e descoberta - objetiva prospectar valor, patrocinando a busca de soluções para os desafios das empresas, o que possibilita que o patrocínio seja utilizado na realização de chamadas e desafios, ações de antecipação de tendências, apoio a pesquisas aplicadas e construção de mecanismos de busca e soluções, recursos e/ou capacitações, podendo envolver parcerias de viabilização com atores do ecossistema global, a fim de apoiar a capacidade de prospecção, seleção, avaliação e desenvolvimento de inovações potenciais.

Como exemplo, podemos citar (com definições encontradas em techopedia.com, com tradução livre):

- Humano aumentado (*human augmentation*): geralmente usado para se referir a tecnologias que aumentam a produtividade ou capacidade humana, ou que de alguma forma aumentam o corpo humano. Avanços modernos em muitas áreas de TI levaram a uma maior

variedade de implantes e outras tecnologias que poderiam ser classificadas como aumento humano. Ex: *Wearables, biohacking*

- Impressão 4D: é o processo pelo qual um objeto impresso em 3D se transforma em outra estrutura sobre a influência da entrada de energia externa como temperatura, luz ou outros estímulos ambientais. Esta tecnologia faz parte do projeto do MIT Self-Assembly Lab.
- Negócios em plataforma: modelo de negócio que se concentra em ajudar a facilitar as interações entre um grande número de participantes. O papel do negócio de plataforma é fornecer uma estrutura de governança e um conjunto de padrões e protocolos que facilitam as interações em escala para que os efeitos de rede possam ser desencadeados.
- Computação quântica: computador alternativo dos usuais que resolvesse problemas de inteligência artificial, ou outros como a fatoração em primos de números muito grandes, logaritmos discretos e simulação de problemas da Física Quântica, por meio do estudo das aplicações das teorias e propriedades da mecânica quântica na Ciência da Computação.

O 2º nível tem por objetivo a experimentação e desenvolvimento - objetiva comprovar valor, patrocinando a validação de pesquisas, produtos e serviços de forma rápida e prática com atores externos, o que possibilita que o patrocínio seja utilizado na realização de testes em pilotos com atores externos, provas de conceito para avaliar desempenho (pré-qualificação) e aplicação de casos de uso (prévia à integração).

Alguns exemplos de temas para o desenvolvimento de projetos são:

- Plataforma de IoT (*Internet of Things*): A plataforma de internet das coisas pode ser definida como um meio que permite interações entre dispositivos de IoT e os vincula a ferramentas de *analytics* e computação na nuvem. Ela é capaz de gerar e integrar fluxos, contextos e sistemas empresariais, gerando informações importantes para a tomada de decisão.
- Inteligência Artificial (IA): Tal tecnologia permite extrair informações específicas e identificar padrões em uma série de observações, viabilizando o estudo de um universo de dados. As redes neurais profundas, compostas pela integração de dispositivos capacitados com inteligência artificial, permitirão que as organizações dotadas da tecnologia dominem os dados, internos e externos, com o propósito de se adaptarem às alterações no contexto em que atuam, bem como responderem prontamente às novas demandas dos mercados em que atuam.
- Blockchain: é um conceito que ganhou força nos últimos anos devido à visibilidade das criptomoedas, como a Bitcoin. Trata-se, em resumo, de uma lista assinada criptografada, similar a um livro-razão, com registros transacionais irrevogáveis e compartilhados com todos os participantes da rede. Ele pode ser do tipo aberto, *permissionless-public ledger*, que é público e pode ser operado por usuários anônimos, ou fechado, *permissioned-public ledger*, em que apenas podem operar aqueles que aderiram às regras da comunidade que os admitiram.

- Economia circular: é um conceito estratégico que assenta na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia. Materializa-se na minimização da extração de recursos, maximização da reutilização, aumento da eficiência e desenvolvimento de novos modelos de negócios.
- *Analytics* para comportamentos (cosmopolitismo) e dados (vida digital): O Relatório de fluxo de comportamentos visualiza o caminho percorrido pelos usuários de uma página ou um evento para o próximo. Esse relatório pode definir o conteúdo que mantém os usuários engajados ou ainda também pode ajudar a identificar possíveis problemas de conteúdo.

Já o 3º nível tem por fim a imitação e adoção - objetiva extrair valor, patrocinando a adoção de produtos e serviços já maduros no mercado, promovendo seu aprimoramento e/ou adequação ao perfil dos clientes da empresa e à sua estratégia de atuação, ocasião em que o patrocínio será utilizado estrategicamente para seguir o concorrente rapidamente, abrangendo o atendimento tempestivo às necessidades dos clientes, a aquisição ágil da inovação e o desenvolvimento e a aplicação de capacidades, conhecimentos e habilidades para assimilação, adequação e aprimoramento da imitação.

Neste nível se encontram temas referentes à recomendação da inteligência corporativa, considerando prioridade estratégica, atratividade para o cliente e impacto e relevância da imitação.

2.3 Forma Contratual

2.3.1 *Estratégia de inovação tecnológica*

Embasados na necessidade premente de ampliação da governança corporativa, a forma contratual prevê aprovação por meio de comitês definidos de acordo com a importância das decisões envolvidas e com o nível de relação com a estratégia empresarial da estatal. Assim, as contratações que utilizarem a inteligência prevista no art. 27, §3º da Lei 13.303/16 devem ser precedidas de aprovação pelo *board* da Estatal de uma estratégia de inovação tecnológica.

Com isso garante-se a aderência ao Planejamento estratégico da empresa, além da governança necessária para acompanhamento e evolução das ações ao decorrer de suas implantações. Para tanto, a seleção de projetos e iniciativas para patrocínio de inovação tecnológica deverá ser realizada em ciclos anuais, podendo ter sua frequência reduzida ou ampliada de acordo com a mudança da dinâmica do mercado.

Importante que o departamento da Estatal responsável pela inovação da empresa lidere as etapas de qualificação, priorização e planejamento da capacidade de atendimento e do orçamento, observando o seguinte:

- Para o grupo de prospecção de valor (nível 1), será feito o levantamento dos temas presentes na fase Gatilhos de Inovação do *Hype Cycle* do ano corrente e/ou do ano anterior, privilegiando os temas cuja percepção de maturação estão entre 2 e 5 anos.
- Para o grupo de comprovação de valor (nível 2), serão definidos os temas para experimentação, em parceria com as unidades de estratégia de negócio e de planos funcionais, a fim de que tais

experimentos tragam alternativas e respostas para os desafios estratégicos apresentados pelos estudos de cenários prospectivos e não contemplados no portfólio corporativo de projeto e nas estratégias negociais e planos funcionais.

- Para o grupo de extração de valor (nível 3), será realizada avaliação individual dos pedidos de adoção e/ou imitação, considerando, ao menos, aderência estratégia, complementariedade com as iniciativas existentes, potencial de oportunidade de mercado e/ou desenvolvimento de competências corporativas e capacidade de geração de valor aos clientes e/ou interna.

O orçamento envolvido para realização do patrocínio de inovação tecnológica também deverá ser definido pelo Conselho Diretor, sendo dividido entre os três níveis de inovação da seguinte forma:

- Até 30% para o primeiro nível (procura e descoberta), considerando a necessidade e o grau de maturidade da empresa para inovar com atores externos;
- Até 30% para o segundo nível (experimentação e desenvolvimento), considerando a necessidade de experimentar e desenvolver com agilidade e efetividade cada vez maior;
- Até 40% para o terceiro nível (imitação e adoção), considerando que nessa etapa a solução já tem maior grau de maturidade, portanto impacto positivo mais seguro e ágil.

2.3.2 *Contratações decorrentes da estratégia*

Realizada a aprovação da estratégia anual da Estatal, regula-se as contratações decorrentes por meio de normativos que regulem as alçadas competentes. Imperativo obtemperar para o fato de que, à míngua de insumos para estabelecer as alçadas sob comento, em razão do ineditismo legal-normativo, deve-se primar por fixar competências colegiadas, cujos limites sejam razoáveis e compatíveis com as necessidades de atuação de cada estatal, que impõe e reclama agilidade nas ações, com foco na estratégia institucional, de modo a fomentar os negócios precípuos.

Nesse íterim, relevante ponderar que, tais limites de alçadas serão ajustados à medida da ocorrência dos fatos concretos, valendo salientar, nesse sentido, a necessidade de acompanhar o dinamismo dessas vicissitudes, propondo alterações sempre que necessário, a fim de harmonizar com as melhores práticas e entendimentos pacificados para a atuação das Estatais com base na Lei 13.303/2016.

Importante ainda ressaltar que a formação do colegiado detentor da alçada para autorizar a efetiva formalização das avenças seja constituído por titulares das áreas de contratação, tecnologia da informação e inteligência corporativa e inovação tecnológica, além do responsável pela gestão do negócio diretamente afetado pelo desenvolvimento pretendido com cada patrocínio.

Ressaltamos, ainda, que esse tipo de patrocínio, caso venha a agregar valor à empresa, poderá se tornar posteriormente uma oportunidade de negócios, na forma prevista no art. 28, §3º, II c/c §4º, caso seja identificada a conveniência dessa parceria.

Dentre essas formas de parcerias, tem-se as *Joint Ventures*, em que duas empresas atuam em conjunto no desenvolvimento de um novo negócio, seja na sua área de atuação ou na exploração de um novo mercado consumidor. Um ponto forte dessa modalidade é o compartilhamento de informações e experiências para gerar um conhecimento superior, que permitirá uma atuação conjunta mais forte do que se estivessem separadas, trazendo benefícios mútuos.

Outra forma de parceria entre as empresas são as *Corporate Ventures*, que se caracterizam a partir do investimento feito por grandes empresas em startups e/ou ideias nascentes. Esses investimentos são considerados de alto risco, pela própria natureza da inovação, que pode ser extremamente bem-sucedida e proporcionar ganhos expressivos ao investidor, como também pode se tornar em um fracasso total, levando à perda integral do montante aplicado.

Como tais operações não são foco do presente estudo, consideramos aqui apenas as possibilidades futuras que poderão decorrer de patrocínios bem-sucedidos.

2.3.3 *Indicadores*

Para que haja o efetivo acompanhamento pelo *board* da Estatal, estabelecemos os indicadores “Taxa de sucesso para busca de soluções”, “Taxa de sucesso dos experimentos” e “Tempo médio de experimentação”, nos seguintes formatos:

Figura 12: Indicadores para acompanhamento dos patrocínios de inovação tecnológica

Taxa de sucesso para busca de soluções = Quantidade procura ou descobertas efetivadas/quantidade de procura ou descobertas propostas

Taxa de sucesso dos experimentos = Quantidade de desenvolvimentos em relação ao número total de experimentos

Tempo médio de experimentação = Tempo total dos experimentos em relação à quantidade de experimentos

Anualmente o Conselho Diretor deverá avaliar a proposta da estratégia de inovação tecnológica, além da proposta orçamentária do plano anual de inovação e das metas para cada um dos indicadores, que serão acompanhados trimestralmente por meio de informes realizados a partir da qualificação e priorização dos projetos propostos.

CONCLUSÃO

A pesquisa de 2018 da Strategy&, consultoria estratégica do Network PwC, em conjunto com o jornal Valor Econômico, avaliou 216 empresas do Brasil, entre elas, Embraer, Bradesco, Cielo, Petrobras, Natura, Itaú, Vivo, Banco do Brasil, Gol, e constatou que 30% investem mais de 5% de sua receita líquida em inovação, 9% investe entre 4 e 5%, 25% entre 2 e 4%, 15% entre 1 e 2% e 19% abaixo de 1%. (www.strategyand.pwc.com).

As empresas usam esse dinheiro e outros recursos, bem como a qualidade de seus talentos, processos e tomada de decisões, para criar produtos e serviços que se conectam com seus clientes. São inovações que vão desde otimização de processos a oportunidades financeiras e previsão de comportamentos.

O patrocínio de inovação tecnológica não se configura em operações empresariais de aquisição de empresa ou contratação, seu foco está na fase que antecede uma possível parceria de negócio, ou seja, busca identificar a conveniência de oportunidades de negócios, reduzindo-se o risco de investimentos maiores sem experimentação prévia.

A vantagem competitiva é observada a partir do relacionamento criado a partir do patrocínio de inovação tecnológica, momento no qual a Estatal cria um vínculo com a startup. Assim, embora haja um risco inerente aos investimentos em questão, ele sempre será menor e mais controlado e terá maiores chances de sucesso do que se a grande empresa partisse para o desenvolvimento próprio. As estruturas ágeis das *startups* e o acesso a novas tecnologias e soluções imprimem a velocidade imposta pelo mercado no lançamento de soluções disruptivas e

inovadoras. É preciso chegar antes do que os concorrentes, sob pena de chegar tarde demais.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Regime jurídico das empresas estatais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/44/edicao-1/regime-juridico-das-empresas-estatais> Acesso em 15 FEV 2019.

BLANK, Steve; DORF, Bob. **Startup: Manual do Empreendedor**. São Paulo: Alta Books Editora, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Federal 555/2015 - Exposição de Motivos Governança Das Estatais. disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122838>> Brasília, 2015. Acesso em 18 FEV 2019

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. Coordenação-Geral de Recursos Logísticos. **Orientações: contratações sustentáveis**. Brasília: MF/SPOA/COGRL, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Boletim das Empresas Estatais Federais [recurso eletrônico]**. Vol. 1 (abr. 2017). Brasília: MP, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação**. Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012

CIARALLO, Gilson. **Considerações Elementares Acerca do Planejamento da Pesquisa Científica**. 2012.

CRUZ, Cláudio Silva da; ANDRADE, Edméia Leonor Pereira de; FIGUEREIDO, Rejane Maria da Costa. **Processo de contratação de serviços de tecnologia da informação para organizações públicas**. Brasília: MCT/SPI, 2011. 214 p.

ELIAS, Luiz Antônio. **Apresentação sobre a Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 2005)**. Apresentação. [Setembro de 2012]. Brasília: Câmara do Deputados.

FARINA, Diane Aparecida dos Reis Silva. **Estabelecimento de startups: proposta de framework cíclico para geração e refinamento de conceitos e estruturação da operação inicial de negócios inovadores**. 2017. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve História das Licitações no Brasil**. Disponível em: < <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>> Acesso em 21 OUT 2018.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord.)

Instituto dos Auditores Internos do Brasil / Deloitte. **Governança em empresas estatais: Desafios e estratégias para adequação aos requerimentos da Lei nº 13.303/16 - Pesquisa 2018**. Disponível em <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/risk/Pesquisa-Deloitte-Governan%C3%A7a-Estatais-Relatorio-PDF-Dinamico.pdf>> Acesso em 17 FEV 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Entrevista sobre licitações e contratações da Administração Pública**. Depoimento. [22 de março de 2017]. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Entrevista concedida a Marinês Restelatto Dotti.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 17ª ed. São Paulo: RT, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A contratação sem licitação nas empresas estatais. In: Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/2016**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KON, Fábio e MONTEIRO, Julian, Empreendedorismo em Computação e Startups de Software. In: **Anais do XXXIV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação – CSBC**, 2014.

MAIA, Marcel Maggion. **Como nascem as startups? Uma análise microssociológica das performances e estratégias discursivas dos empreendedores à procura de capital**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Intervenção do Estado no domínio econômico**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/109/edicao-1/intervencao-do-estado-no-dominio-economico-> Acesso em 18 FEV 2019

MORESCHI, Alexander Olenik. **A IN 04/2010, o Planejamento Estratégico, a EGTI e o PDTI**. In: Blog da Zenite, 12/11/2013. Disponível em

<<https://www.zenite.blog.br/a-in-042010-o-planejamento-estrategico-a-egti-e-o-pdti/>>
12/11/2013 Acesso em 21 OUT 2018.

NATIONAL Venture Capital Association. **Venture Monitor 4Q 2018**. PitchBook Data, Inc, San Francisco, CA, 2018

PINTO, Leandro de Carvalho. **Impossibilidade de antecipação de pagamento antes da efetiva prestação de serviços contratados pela Administração Pública**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 01 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46539&seo=1>>. Acesso em: 31 DEZ 2018.

PONTE, Luis Roberto. **A Origem, os Fundamentos e os Objetivos da Lei de Licitações, 8666, e da sua Deformação, o RDC**. In: Audiência Pública 08/04/2015 da Comissão da Lei de Licitações. Câmara do Deputados, 2015.

REIS, Luciano Elias. **Licitações e Contratos: um guia de jurisprudência**. Negócios Públicos: Curitiba, 2013.

RIGOLIN, Ivan Barbosa, BOTTINO, Marco Tulio. **Manual prático das licitações: (lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993)**. Saraiva: São Paulo, 2008.

SANTOS, Volnei Moreira dos, **A Lei do Pregão no Município: Uma Visão Prática e Operacional**, Editora Verbo Jurídico: Porto Alegre, 2008

SPRICIGO, Paulo Roberto; FONSECA, Sergio Azevedo. Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: Breve avaliação das contribuições do pregão. **Temas de Administração Pública**, v. 2, n. 3, 2008.

Universidade Cornell, INSEAD e WIPO (2018). **Global Innovation Index 2018: Energizing the world with innovation**, Ithaca, Fontainebleau and Geneva.

VASCONCELOS, Patrícia. **Regulação e Inovação em Telecomunicações no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Penso Editora, 2016.

ZANIN, Luis Maurício Junqueira (Org). **Cartilha do Fornecedor**. SEBRAE: Brasília, 2014.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 19, n. 102, mar/abr 2017.

APENDICE: BREVE ANÁLISE DE CASO CONCRETO

Com a finalidade de verificar as reais dificuldades encontradas pelas grandes empresas, mormente as públicas, para aproveitamento da cultura *startup* no processo de inovação e transformação digital, fizemos uma breve análise do caso “Desafio de Negócios de Impacto Social”, conduzido por uma instituição financeira pública (que solicitou a não identificação para preservação de questões estratégicas) e a Artemisia, uma organização sem fins lucrativos, que tem por missão “identificar e potencializar uma nova geração de empreendedores(as) e negócios de impacto social que sejam referência na construção de um Brasil mais ético e justo”. O princípio desta ONG é o apoio a “negócios voltados à população de baixa renda, que criam soluções para problemas socioambientais, provocam impacto social positivo por meio da sua atividade principal, são rentáveis e possuem potencial de escala”.

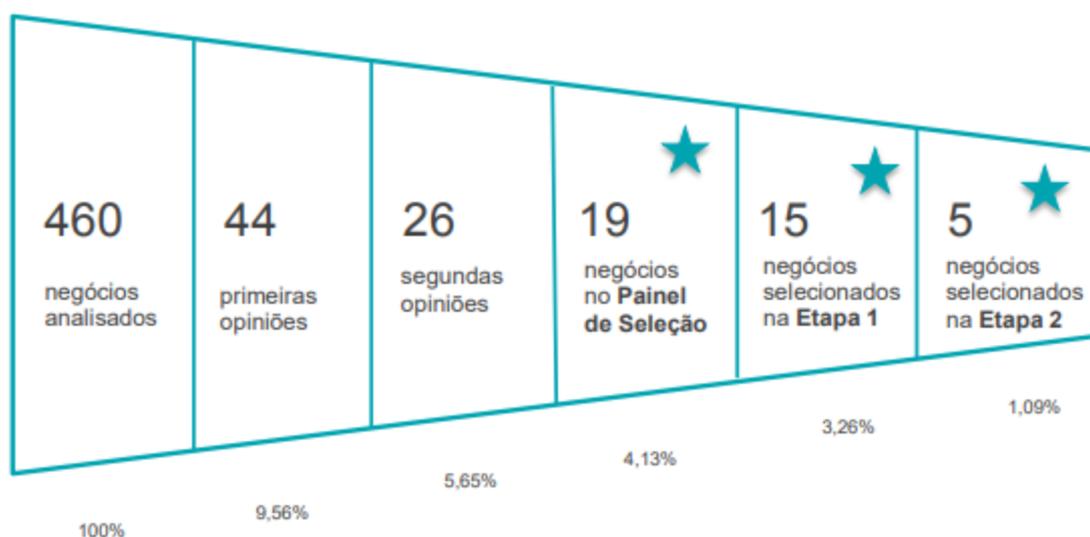
A partir da ideia compartilhada entre as duas empresas de que “a inclusão financeira é dada não somente pela possibilidade de acesso, mas também pelo uso mais eficiente dos serviços financeiros pela população, principalmente pelas pessoas de menor renda”, a instituição financeira contratou a ONG por meio de uso de fundo de sua gestão com vistas a realização de desafios voltados para as startups com dois focos: educação financeira e serviços financeiros. Assim, elaboraram um programa de inovação aberta que contou com sete etapas:

- Preparação – desenvolvimento da tese de impacto para o desafio com foco em educação financeira (tema mais crítico da chamada).
- Divulgação e Busca – campanha nacional de comunicação com foco em chamada para soluções alinhadas e busca ativa pela equipe da Artemisia.

- Painel de Seleção de Semifinalistas – seleção de 15 semifinalistas e apoio de R\$ 15 mil para o refinamento das soluções.
- Refinamento – refinamento das propostas semifinalistas
- Seleção Final – seleção de cinco finalistas pela comissão julgadora com R\$ 200 mil para refinamento e validação de cada solução em projetos-piloto.
- Implementação – execução dos projetos-piloto em empreendimentos populares para validação das soluções com o público-alvo.
- Avaliação – avaliação e fechamento do desafio.

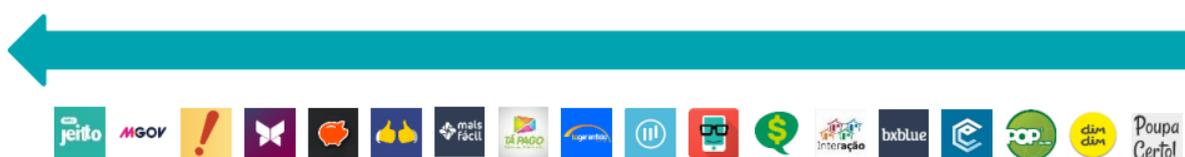
O processo de mapeamento e seleção desenvolvido foi o maior do Brasil até o ano de 2018, com a identificação de 460 soluções, que percorreram cinco etapas de seleção com taxas de aprovação nas últimas etapas (de painel, semifinalistas e finalistas) de 4,13%, 3,26% e 1,09%

Figura 13: Processo de seleção de *startups*. Fonte: Relatório Artemisia



Para a etapa de refinamento, 15 empresas tiveram seus projetos escolhidos por possuírem maior alinhamento com o projeto, considerando-se a aderência aos critérios de seleção e o potencial para impactar o público-alvo, conforme figura abaixo:

Figura 14: Empresas selecionadas para a etapa de refinamento. Fonte: Relatório Artemisia



Para o refinamento dos projetos, foi disponibilizada verba de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para que cada empresa pudesse avançar no desenvolvimento de suas soluções, antes da nova avaliação. Segue um breve resumo de cada solução:

- Jeitto – aplicativo que dá acesso a crédito de pequenos valores para aumentar o poder de compra das pessoas de forma conveniente e fácil.
- MGov (PoupeMais) – serviço de envio de SMS com informações e sugestões de atividades do dia a dia para apoiar um planejamento financeiro melhor.
- SmartMEI – auxilia microempreendedores individuais (MEIs) em todos os aspectos burocráticos, além de oferecer um sistema de gestão de conta e meio de recebimento.
- Banco Maré – aplicativo que permite que os usuários paguem as suas contas, transfiram valores entre si e comprem no mercado local com a "palafita", a moeda local.

- QueroQuitar – plataforma de renegociação de crédito on-line que desenvolve a proposta de negociação a partir do usuário.
- Poupe Compre – compra programada que permite que o cliente parcele o valor, mesmo sem cartão de crédito, e receba o produto após a sexta parcela paga.
- Acordo Certo – plataforma de renegociação de dívida e recuperação de crédito on-line.
- Tá Pago – sistema de pagamento por celular voltado à população que não possui conta bancária para conta pré-paga e pagamento de benefícios.
- Moneto – sistema de apoio financeiro e cobrança para profissionais autônomos que não possuem conta bancária, incluindo MEIs e vendedores diretos.
- Dataholics – faz análise de dados de mídias sociais para melhorar a segmentação de marketing on-line e apoiar a decisão de concessão de crédito.
- TôGarantido – plataforma omnichannel para venda e distribuição de seguros inclusivos que possuem análise de risco de baixa complexidade.
- DimDim – serviço de intermediação financeira para pagamentos e cobranças entre usuários a fim de solucionar o problema do fiado.
- Mais Fácil – cartão de crédito local que retorna parte da receita a empreendimentos sociais nas comunidades.
- Poupa Certo – sistema de controle financeiro on-line, oferecido gratuitamente ou por meio da assinatura de planos.

- EasyCrédito – marketplace de empréstimos e cartões de crédito que ajuda o consumidor a encontrar a melhor taxa disponível.

Após o prazo para refinamento das soluções foi realizado o *demoday*, onde as empresas puderam apresentar o resultado do desenvolvimento. Assim, após uma criteriosa avaliação da banca, que contou com membros da instituição financeira contratante, da ONG, da Vox Capital (primeiro fundo de investimento de impacto do Brasil e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)., cinco empresas avançaram para a fase de implementação, na qual os empreendedores tiveram acesso a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para validar e refinar as suas soluções em projetos-piloto.

A fase de implementação se caracterizou pela conexão das empresas selecionadas com as áreas especialistas da instituição financeira, sempre com foco em programas voltados para a população de baixa renda, para que pudessem testar as suas soluções para a população beneficiária dos programas e entender as necessidades reais destas. Esta fase durou sete meses e gerou um questionário que foi respondido por cada uma das cinco empresas, onde foram colocadas as percepções do desenrolar da implantação e as impressões sobre a interação com a equipe de uma grande instituição financeira.

Destacamos algumas frases que foram primordiais para que se pudesse observar na prática as teorias que colocamos nos capítulos 2.3 e 2.4 deste trabalho.

A primeira impressão denuncia a dificuldade de uma grande corporação realizar ajustes dinâmicos em seus projetos, como vimos no *loop* constante que existe entre as fases de ideação e implantação nas *startups* demonstrado por Farina (2017):

A natureza do desafio e a inovação das iniciativas requereram ajustes dinâmicos de enfoque e abordagens, que são comuns e frequentes no contexto de uma startup. A troca dessas experiências [...] de forma mais próxima poderia enriquecer a experiência para ambos os lados, mas reconhecemos as dificuldades em equilibrar as demandas de uma organização de grande porte. Como sugestão, fica a ideia de elaborar um ritmo mais regular para essas interações em futuras oportunidades - Jeitto

Como afirmado por Lank e Dorf (2014), as grandes corporações possuem processos delimitados por unidades especializadas e que seguem um fluxo muitas vezes linear para lançamento de seus produtos. Isto fica evidenciado no depoimento a seguir:

Os pontos a melhorar são a agilidade dos trâmites internos e a abertura para discutir alternativas em assuntos delicados – como a disponibilização dos dados não identificados para avaliação de impacto com indicadores objetivos –, mas ambos os pontos não dependem exclusivamente da equipe que acompanhou o projeto.”A experiência contribui para entendermos a dinâmica das tramitações em órgãos públicos – em especial de grandes organizações – bem como os pontos de atenção que precisam ser considerados quando se trata de atuar diretamente com beneficiários de programas estratégicos. – MGov (PoupeMais)

Outro ponto observado nos remete a afirmação de Maia (2016), que ressalta que no ecossistema de inovação das startups, o fluxo de pessoas, recursos e informações é essencial e a quebra deste pode ser fatal para o projeto. Vejamos o depoimento a seguir:

Honestamente, a nossa embaixadora não conseguiu nos ajudar muito. Ela tinha férias programadas durante o piloto, estava com outras demandas para resolver e acho que acabou não tendo energia para lidar com toda a dificuldade de desenvolver uma oferta conjunta. Sobrou boa vontade de todos os envolvidos, mas o assunto claramente só era prioridade para uma minoria destes. - SmartMEI

Uma das *startups* afirmou já possuir experiência no trato com grandes empresas e, inclusive, entendeu que essa relação foi fundamental para a evolução da solução.

Estamos acostumados a lidar com grandes empresas e acho que fomos muito bem nesse quesito. Agora, em relação ao nosso negócio, o piloto foi um divisor de águas. Confirmamos as nossas teses, porém constatamos que o nosso modelo de negócio estava equivocado (ou ainda muito à frente do nosso tempo para a população da base da pirâmide). As nossas ações de campo tiveram uma excelente receptividade e um longo alcance, entretanto, o uso efetivo da ferramenta foi muito baixo. Sendo assim, revisamos o nosso modelo de negócios, desligamos a operação aberta de varejo do DimDim na virada do ano de 2017 para 2018 e transformamos o nosso negócio em uma empresa de fornecimento de tecnologia ou operação whitelabel para grandes empresas ou governos. – DimDim

Por fim, houve um depoimento que consolida claramente a grandiosidade das diferenças entre *startups* e grandes corporações:

Já tivemos interações importantes com grandes empresas e sabemos das dificuldades que elas têm em se relacionar com pequenas empresas como as *startups*. O abismo entre departamentos e lideranças, a burocracia, a lentidão dos processos, entre outras exigências podem inviabilizar projetos importantes para as instituições. Uma boa saída seria criar uma célula ou departamento de inovação interno, com uma equipe multidisciplinar que atuaria como facilitadora nos processos de interação em busca de viabilizar as implantações dessas soluções em um tempo muito menor. As *startups* são muito ágeis quando possuem um parceiro de negócio que atua na mesma velocidade. - QueroQuitar

Por fim, o aprendizado final da iniciativa foi de que é essencial garantir mais agilidade nos processos, uma vez que nos negócios de *startups* o empreendedor tem apenas alguns meses ou – até mesmo – semanas de fluxo de caixa para manter o negócio funcionando, de forma que a agilidade é um elemento crítico quando se está lidando com esse tipo de parceiro. O caso em questão não

conseguiu implementar de forma definitiva nenhuma das cinco iniciativas, justamente devido às diferenças que já citamos anteriormente.

No entanto serviu como uma rica experiência e uma iniciativa pioneira tendo em vista o tamanho da mesma, devendo gerar aprendizado para ambas as partes, a fim de que a relação possa trazer bons frutos.