

*e-book*

# *Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*

André Lipp Pinto Basto Lupi

Gustavo Ramos da Silva Quint

Joel de Menezes Niebuhr



# *Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*

03

Capítulo 1

*O Marco Legal das Startups e do  
Empreendedorismo Inovador*

André Lipp Pinto Basto Lupi

21

Capítulo 2

*Sandbox Regulatório*

Gustavo Ramos da Silva Quint

29

Capítulo 3

*Contratação de Soluções Inovadoras  
pelo Estado*

Joel de Menezes Niebuhr

## Capítulo 1

# O Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador

André Lipp Pinto Basto Lupi

Pós-Doutor em Direito Empresarial. Doutor em Direito (USP). Bacharel e Mestre (UFSC). Professor de Direito Empresarial da UFSC. Professor do Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial do UNICURITIBA. Presidente da Comissão de Direito Empresarial da OAB/SC. Sócio do escritório Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados.

### 1.1 Introdução

Na esteira de um movimento legislativo iniciado por estudos da Câmara dos Deputados que remontam pelo menos a 2014, diversas leis foram aprovadas visando incentivar a inovação.<sup>1</sup>

As principais fontes de inovação são os centros de pesquisa, as grandes empresas e, sobretudo no que tange às chamadas tecnologias disruptivas, não há como desconsiderar o papel desempenhado pelas empresas nascentes, recém-criadas, geralmente criadas antes de haver um produto propriamente dito.

A atenção a essas configurações de mercado ligadas à inovação promoveu reforço da legislação de amparo, por meio da Lei Complementar 182/2021, visando incentivar o empreendedorismo inovador.

A Lei decorre do Projeto de Lei Complementar n. 146/19, aprovada no

---

1 CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS (CEDES). Capital Empreendedor. Brasília: Edições Câmara, 2014. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/capital\\_empreendedor%20-3.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/capital_empreendedor%20-3.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2021.

Congresso e promulgada pelo Presidente da República em 1º de junho de 2021, com vetos, os quais ainda estavam pendentes de análise do Congresso quando encerramos a redação deste texto.

Este livro decorre de uma reação rápida às inovações legislativas, para contribuir com os debates e com a aplicação do novo instrumento normativo. Nele tratamos das normas traçadas pela Lei Complementar n. 182/2021, em exposição que segue, em linhas gerais, o roteiro da própria Lei em análise.

## 1.2 O que é uma *Startup*?

A expressão em língua pátria que melhor corresponde, do ponto de vista técnico-jurídico, à palavra *Startup* deve ser "empresas emergentes", já consagrada no direito brasileiro, por alusão às regulamentações da Comissão de Valores Mobiliários sobre fundos de investimento (artigo 14, II, Instrução Normativa n. 578 de 2016). São empresas iniciantes, "nascentes ou em operação recente", na redação do artigo 4º da Lei Complementar n. 182/2021.

Há no mesmo dispositivo legal uma referência à inovação, descrita de forma abrangente como "aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados". Tais critérios materiais previstos no *caput* do artigo 4º, na prática, são concretizados por meio de critérios mais objetivos, que definem: (i) o tamanho máximo de uma empresa para ser qualificada como *startup*, valendo-se de parâmetro de faturamento (receita bruta), tal como faz, no geral a legislação tributária nacional; (ii) o tempo máximo de constituição da entidade que desenvolve a atividade empresarial; (iii) a condição de empresa inovadora.

Quanto aos limites de faturamento, não coincide a definição de *Startup* com a classificação fiscal para inclusão no regime do Simples Nacional. De fato, enquanto o enquadramento no regime simplificado é limitado a empresas que faturem no máximo R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), conforme artigo 3º, II, da Lei Complementar n. 123/2006, com a redação dada pela Lei Complementar n. 155/2016, o pertencimento à categoria de *Startup* é condicionado a um limite substancialmente maior, qual seja, de faturamento máximo de R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior.

O tempo máximo de constituição de uma empresa para ser qualificada como *Startup* é de 10 (dez) anos, contados da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ/ME), o que não pode ser obviado por meio de operações

societárias de incorporação, fusão ou cisão, pelo disposto no § 2º do artigo 4º da Lei Complementar n. 182/2021.

O último critério, qual seja, o da inovação, remontaria a maior subjetividade, de modo que o legislador tratou de objetivá-lo. Antes, dava-o por atendido por autodeclaração nos atos constitutivos e identificação de que há produto, serviço ou processo novos, ou que impliquem novas funcionalidades (artigo 2º, IV, da Lei 10.973/2004, na redação dada pela Lei n. 13.243/2016). A novidade passou a ser presumida no caso de enquadramento no regime especial Inova Simples (artigo 65-A da Lei Complementar n. 123/ 2006, com a redação que lhe dá a Lei Complementar 182/2021, artigo 17).

Na prática, isso implica que uma empresa cujo faturamento esteja enquadrado nos limites do Simples Nacional pode optar por declarar-se inovadora, incluindo a expressão "Inova Simples" e, por essa condição, uma vez registrada, habilitar-se-á aos benefícios do regime específico das *Startups* instituído pela Lei Complementar n. 182/2021.

Os requisitos de novidade contidos no § 1º, do artigo 65-A da Lei Complementar n. 123/2006, com a redação que lhe deu a Lei Complementar n. 167/2019, foram revogados pelo artigo 17 da Lei Complementar n. 182/2021. Deste modo, pode-se concluir que a autodeclaração seja critério suficiente para o enquadramento como entidade inovadora.

Em resumo, será uma Startup a entidade que tiver faturamento máximo de dezesseis milhões de reais no ano-calendário anterior, não tiver mais de dez anos de inscrição no CNPJ e fizer constar em seus atos constitutivos (ou alterações posteriores desses atos) a indicação de que é empresa inovadora e, se possuir faturamento inferior ao limite do Simples Nacional, pode valer-se da atribuição de empresa inovadora por autodeclaração para inclusão no Inova Simples.

### **1.3 Quais são os benefícios principais trazidos pela legislação voltada às *Startups*?**

Para um panorama inicial, pode-se classificar os benefícios em diferentes áreas, a saber: (i) societária, com flexibilização de formas societárias, a exemplo da sociedade anônima simplificada e a figura do investidor-anjo; (ii) tributária, com incentivo ao investimento em empresas inovadoras, a exemplo da manutenção de condição de beneficiária do regime do Simples Nacional em caso de investimento-anjo; (iii) regulatória, ilustrada pela previsão de um ambiente regulatório

experimental; (iv) nas contratações públicas, com regras que permitem melhor acesso às compras governamentais de produtos e serviços providos por *Startups*; (v) no âmbito da propriedade industrial, com facilitação e priorização dos pedidos de registro; (vi) de investimento indireto, mediante alocação nas *Startups* de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação decorrentes de outorgas ou de delegações firmadas por meio de agências reguladoras.

## 1.4 Princípios e diretrizes

No seu artigo 3º, a Lei Complementar n. 182/2021 enuncia princípios e diretrizes. Dentre eles, estão o incentivo ao empreendedorismo inovador, a segurança jurídica e da liberdade contratual, a centralidade das empresas como agentes do desenvolvimento, o livre mercado, a cooperação entre os setores público e privado, a promoção da competitividade e internacionalização das empresas brasileiras e atração de investimentos estrangeiros.

Sem desconsiderar a importância desses mandamentos, pode-se referir os princípios e diretrizes como enunciados de condensação dos objetivos legislativos. Poderiam estar na justificativa do projeto de lei. Trazidos para o texto legislativo ele próprio, não parecem ter impacto concreto nos temas abordados pela novel legislação. Todavia, como dito no artigo 1º, servem de diretrizes para as políticas públicas que venham a tratar do assunto em todos os âmbitos da federação.

De outro lado, reafirmam posições para o ambiente de mercado que já foram trazidas pela Lei de Liberdade Econômica, a qual veio reforçar a aplicação dos princípios ali enunciados relacionados ao livre mercado, centralidade da empresa, segurança jurídica, dentre outros. Ao menos alguns dos mesmos objetivos estavam textualmente referidos na exposição de motivos da Medida Provisória n. 881/2019, que originou a Lei de Liberdade Econômica.<sup>2</sup> Não por coincidência,

---

<sup>2</sup> Veja-se, apenas para ilustrar, os seguintes trechos: "Logo, aplicar a regra de interpretação que privilegie a liberdade cria incentivos para que o normatizador passe a ter maior sofisticação na redação de enunciados, aumentando a segurança jurídica e os pressupostos democráticos." (...) "O Brasil também possui um dos piores ambientes de inovação. Para superar com mais rapidez essa situação, propõe se retirar qualquer entrave a que um novo produto ou serviço seja testado restritivamente em um grupo privado, ressalvados os casos de segurança nacional e saúde pública. Isso será uma forte mensagem para o mundo de que o Brasil não é mais o país do futuro, mas que este já chegou, e de que todos são bem vindos para repensarmos os conceitos tecnológicos vigentes. Além disso, permitirá o rápido florescimento de *startups* brasileiras, para que o Brasil não fique de fora, como no passado, da próxima revolução industrial. Conforme análises comparativas detalhadas

alguns dos temas trazidos pela Lei de Liberdade Econômica são reprisados na Lei Complementar 182/2021.

## 1.5 Investimento em inovação

Uma das principais questões a ser tratada no campo da inovação é a indução ao financiamento de atividades desse gênero, usualmente deficitárias no período inicial, mas com potencial de altíssimo retorno no médio, e até no curto prazo. É dizer, o legislador, ao formular a política pública de inovação, deve criar estímulos ao investimento em atividades que representam risco a quem nelas aposta, risco financeiro.

O risco deve ser compensado por medidas que deem maior atratividade ao investimento em inovação, que concorre, como é natural, com diversas outras oportunidades de investimento que o mercado hoje oferece. Para que um investidor prefira a bolsa de valores às aplicações de renda fixa é necessário criar um ambiente de transparência, supervisão estatal e confiabilidade. Para partir para investimentos mais arriscados do que o mercado bursátil, com todas as ofertas que ele dispõe, as seguranças “colaterais” devem ser ainda mais incentivadas pelo ambiente regulatório e normativo.

Investir em *Startups* traz riscos de vários matizes, desde o risco de perder a quantia apostada até a responsabilidade pelas dívidas da empresa com seus fornecedores, colaboradores, distribuidores, financiadores externos à sociedade e assim por diante.

Os modelos jurídicos disponíveis para lidar com tais ameaças incluem a caracterização do investimento como uma dívida da empresa para com o investidor, na forma de mútuo ou debêntures, na forma de uma sociedade cuja responsabilidade recai inteiramente sobre o sócio ostensivo (sociedade em conta de participação) ou contratos de opção, em que o investidor não se torna sócio, mas pode fazê-lo quando entender conveniente, mediante o pagamento de uma quantia previamente estabelecida em troca de uma dada participação societária.

---

nas Notas Técnicas, o País se encontra atrasado em seu ambiente de inovação. A menos que essa medida seja tomada em caráter de urgência, persiste o risco de não conseguirmos compensar nossa performance num futuro próximo.” BRASIL. Medida Provisória n. 881 de 30 de abril de 2019. Disponível em [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em 22 jun. 2021.

Além desses modelos, digamos, "tradicionais", há a novidade do "investidor-anjo", criada em 2016 pela Lei Complementar n. 155/2016, regulamentada nesse ponto pela Receita Federal, advinda em julho de 2017 (Instrução Normativa RFB n. 1719, de 19 de julho de 2017). Não é só da mitigação de riscos que depende um bom regime jurídico para *Startups*. É necessário afastar os "desincentivos" ao investimento e criar novos estímulos. Nesse espectro, há de se evitar fazer com que uma empresa que receba um financiamento tenha que deixar o regime simplificado de tributação quando ainda é nascente e com pouco ou nenhum faturamento. Ela deve poder continuar a usufruir do regime mais favorecido. Foi por essa linha que se estabeleceu pela Lei Complementar n. 155/2016 a figura do investidor-anjo.

Um estímulo bastante relevante, cuja operacionalização haverá de ser avaliada com as regulamentações pertinentes, permite canalizar para *Startups* os recursos destinados a investimentos obrigatórios em pesquisa, desenvolvimento e inovação, decorrentes de outorgas e delegações pelas agências reguladoras (vide Lei n. 9.991/2000).<sup>3</sup>

Segundo a estipulação legal (artigo 9º), tais investimentos, de obrigação de empresas privadas, podem ser destinados a fundos de investimento, fundos patrimoniais (*endowment*) e em programas, editais e concursos destinados a *Startups*. Nessa circunstância, o aporte obrigatório de empresa privada deverá chegar, por via de um desses mecanismos, a uma empresa enquadrada como Startup.

## 1.6 Instrumentos de investimento

No capítulo dedicado às formas jurídicas de regramento do investimento em *Startups*, a Lei Complementar 182/2021 cataloga formas já existentes e praticadas no ordenamento brasileiro.

São elas: (i) as formas de dívida (debêntures e mútuo, ambos conversíveis em participação societária); (ii) formas de opções (de subscrição ou de compra de participação societária); (iii) forma de sociedade em conta de participação; e (iv) forma de investimento-anjo. A lista não é exaustiva, porém contempla todos

---

3 "Art. 1º As concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, setenta e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e, no mínimo, vinte e cinco centésimos por cento em programas de eficiência energética no uso final (...)"



os instrumentos usuais conhecidos na prática atual.

O artigo 8º da Lei Complementar 182/2021 apontou as duas consequências pretendidas para todas essas categorias: não ser enquadrado como sócio, e portanto, não ter responsabilidade subsidiária ou solidária por dívidas da empresa, nem ter poderes de administração, gerência ou voto.

Curiosamente, uma interpretação literal dessa disposição poderia ser vista como limitadora dos direitos de fiscalização que podem ser atribuídos a debenturistas, mutuantes, sócios participantes (em sociedades em conta de participação) e titulares de opções. Todavia, um modesto “conforme pactuação contratual” permitirá interpretações mais alargadas, desfazendo essa impressão de limitação. Caberá ao instrumento contratual discriminar quais são os poderes de fiscalização do investidor.

Quanto à responsabilidade por dívidas da empresa, a exemplo da recente alteração na Lei de Falências (artigo 60, parágrafo único da Lei 14.112/2020), o legislador entendeu que era necessário ser muito explícito sobre o tema, afastando textualmente a responsabilidade solidária tributária do investidor, bem como a desconsideração da personalidade jurídica no cível e na justiça do trabalho, salvo nos casos de dolo, fraude ou simulação com envolvimento do investidor (parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar 182/2021).

Passamos a descrever muito brevemente cada um dos instrumentos.

Entretanto, vale antes comentar que o investidor obviamente poderá ingressar como sócio, seja a sociedade limitada ou anônima. Todavia, isso atrai maiores responsabilidades pessoais, inclusive em caráter solidário ou subsidiário em relação a dívidas da empresa, em certas hipóteses legais, que constituem assim exceções às normas basilares do direito societário: separação patrimonial e limitação de responsabilidade. Além disso, possuindo outros negócios, sua participação provavelmente excluirá a empresa do regime do Simples Nacional.

Essa hipótese não é tratada pela Lei Complementar 182/2021, porque seu tratamento é o dispensado pela legislação societária e pela legislação que trata da desconsideração da personalidade jurídica, da responsabilidade subsidiária e da solidária.

O primeiro instrumento referido pela Lei Complementar 182/2021 é o contrato de opção de subscrição (artigo 5º, § 1º, inciso I). Neste caso, a opção caracteriza o direito de aportar capital à sociedade mediante a emissão de novas ações

ou quotas, as quais passarão a ser subscritas e integralizadas pelo investidor, que passará, portanto à condição de acionista (sociedade anônima) ou quotista (sociedade limitada). Na subscrição, o pagamento é *cash-in* e revertido em patrimônio da sociedade. O contrato estipulará, em regra, a compra do direito de opção, num primeiro momento, com previsão de que no futuro o investidor poderá optar por subscrever e integralizar capital da sociedade, tornando-se sócio.

De forma muito similar, poderá o contrato de opção envolver a aquisição de participação societária. Trata-se de um pagamento *cash-out*, ou seja, para os sócios e não para o caixa da sociedade. A opção confere ao investidor o direito de exigir a transferência para si das quotas ou ações da sociedade pelos sócios, mediante o pagamento de um preço, normalmente preestabelecido por métricas de avaliação de sociedades (múltiplos de EBITDA, por exemplo).

O contrato deve estipular o preço, o número de ações ou quotas a serem transferidas, as condições de exercício, as formalidades exigidas (notificação escrita, por exemplo), além de outras disposições usuais (a exemplo de confidencialidade, arbitragem ou foro). Os contratos de opção podem conferir direitos limitados de acompanhamento dos negócios da sociedade, além de vedar certos atos, como a dissolução, a incorporação ou a cisão.

No contrato de mútuo conversível em participação societária, o investidor figura como mutuante, disponibilizando recursos financeiros à sociedade, a serem restituídos em data predeterminada, normalmente bastante distante (cinco anos, por exemplo), em uma ou mais parcelas, corrigido monetariamente, com ou sem juros.

Não raramente o contrato de mútuo conversível contém disposições adicionais, limitando as ações dos sócios e da sociedade e criando mecanismos de acompanhamento dos negócios pelo mutuante.<sup>4</sup> Pode haver também uma minuta de acordo de acionistas que será exigível quando houver a conversão, ou ao menos a previsão das cláusulas mínimas de interesse do investidor, aplicáveis nesse momento.<sup>5</sup> Vale consignar que no contrato de mútuo há incidência de imposto sobre operações financeiras.

---

4 TAKADA, Thalles Alexandre. *Startups*: Contrato de Mútuo Conversível em Quotas Sociais. Revista de Direito Empresarial, v. 19, pp. 151-159, out. 2016.

5 MORETTI, Eduardo; GODOY, Leandro. Contrato de mútuo conversível aplicado ao investimento em *startups*. Revista dos Tribunais | vol. 1020/2020 | p. 101 - 115 | Out / 2020.

A jurisprudência conhece situações de discussão acerca da condição de sócio de quem aporta na condição de mutuante, em paralelo ou em simultâneo com uma opção de conversão do aporte em participação societária (ações ou quotas). Verificou-se em pesquisa a essa jurisprudência que o exercício da opção de conversão é entendido como ato que requer alguma formalidade (manifestação escrita, inequívoca), e, sem ele, subsiste a relação de crédito instituída pelo mútuo, devendo os valores serem restituídos quando exigidos, observadas as condições contratuais, sob pena de enriquecimento sem causa (artigo 884 do Código Civil), não sendo possível impor ao credor o recebimento de ações ou quotas em troca do crédito se ele não exerceu a opção (artigo 313 do Código Civil).<sup>6</sup>

Pode haver a previsão de remissão da dívida sob certas condições ligadas ao insucesso do negócio, porém deve-se atentar que a remissão pode gerar repercussão tributária em desfavor da mutuária, pelo reconhecimento do valor perdoado como receita.

De forma similar, também como dívida, pode a empresa captar recursos mediante a emissão de debêntures, desde que seja constituída na forma de sociedade por ações. Essa é uma das razões para se facilitar o emprego dessa forma societária para *Startups*, o que adiante será comentado em maior detalhe. Em princípio, a função das debêntures é obter recursos no mercado, prometendo remuneração do capital por meio de juros, com garantia flutuante sobre o patrimônio da companhia e/ou outras garantias estipuladas na escritura (Lei 6.404/76, artigos 52 a 74).

As debêntures podem ser convertidas em ações, conforme artigo 57 da Lei 6.404/76. Neste caso, a escritura deve prever essa possibilidade, especificando as bases da conversão, ou seja, a quantas ações corresponderá o crédito representado pelas debêntures, caso convertido, o prazo e as condições para exercício do direito à conversão (que constitui uma opção do credor).

Finalmente, encontra-se listada a sociedade em conta de participação, tipo societário de natureza contratual, normalmente sem registro na Junta Comercial

---

6 Nesse sentido, TJSP. Apelação Cível nº 1037842-64.2018.8.26.0002, relatora Desembargadora Daniela Menegatti Milano, 19 de fevereiro de 2021; TJSP. Apelação Cível nº 1074847-88.2016.8.26.0100, relator Desembargador Ricardo Negrão, 2 de fevereiro de 2021; TJSP. Apelação Cível nº 1099097-88.2016.8.26.0100, Relator Desembargador Sérgio Shimura, 27 de outubro de 2020.

(embora com registro no CNPJ)<sup>7</sup>, também utilizado com alguma frequência para regular relação de investimento em Startup.

Nesse modelo societário, previsto nos artigos 991 a 996 do Código Civil, toda a responsabilidade recai sobre aquele que exerce a empresa de modo ostensivo perante o mercado (o sócio ostensivo), enquanto o investidor tem uma posição oculta, sem intervenção direta e atuação no negócio (o sócio participante).

Deve-se observar que a sociedade em conta de participação é também uma sociedade, para todos os efeitos, regida pelas normas das sociedades simples (artigo 996 do Código Civil), isto é, suas quotas conferem direitos ao sócio participante, a exemplo do direito de fiscalização, de convocar reuniões de sócios e do direito de retirada. Há possibilidade também de desconsideração da personalidade jurídica para atingir o patrimônio do sócio participante<sup>8</sup>, o que, no caso de *Startups*, restou afastado pelo artigo 8º da Lei Complementar n. 182/2021.

A Receita Federal tem o entendimento de que, por ser uma sociedade equiparada a pessoa jurídica, as microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham contratado sociedade em conta de participação devem ser excluídas do Simples Nacional.<sup>9</sup>

Ao investidor-anjo dedica-se o tópico seguinte, posto que essa figura, criada pela Lei Complementar 155/2016, foi objeto de alterações pontuais pela Lei Complementar 182/2021.

---

7 RECEITA FEDERAL. Instrução Normativa n. 1.470/2014.

8 OELHO, Giuliano Tozzi; CAMARGO, Henrique Cabral; RIGÃO, Romulo de Oliveira. Contrato de Investimento em Startup pela Ótica da Teoria da Agência: Análise de Cláusulas e a Relação com os Conflitos de Agência. Revista dos Tribunais, v. 976, pp. 221-239, fev. 2017. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/108870>>. Acesso em: 1 set. 2018.

9 "Para fins tributários, a Sociedade em Conta de Participação - SCP equipara-se a pessoa jurídica. Sendo assim, as microempresas ou empresas de pequeno porte que sejam sócias de SCP não poderão beneficiar-se do tratamento jurídico diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123, de 2006, o que implica a exclusão do Simples Nacional." RECEITA FEDERAL. Solução de consulta DISIT/SRRF10 N° 10024, de 22 de junho de 2015. Publicado(a) no DOU de 03/07/2015, seção 1, página 40. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=65795>. Acesso em 20 jun. 2021.

## 1.7 Alterações no regime jurídico do investimento-anjo

Com motivação próxima à da Lei Complementar n. 182/2021, a Lei Complementar n. 155/2016 procurou fomentar os investimentos de risco em empresas emergentes por meio de uma nova figura jurídica, o "investidor-anjo", valendo-se de nomenclatura já consagrada no ambiente de mercado.

A estrutura jurídica encontrada evitou o enquadramento societário, - o investidor-anjo não é sócio da empresa investida -, andando com cuidado nas fronteiras dos enquadramentos contábeis e tributários decorrentes. É um aporte como o de um sócio, porém por quem não é sócio. Poderia ser um empréstimo, mas não é. É remunerado pelos resultados distribuídos, todavia, não sendo sócio, não são dividendos e, portanto, são tributáveis. O aporte é um ativo, pode inclusive ser cedido a terceiros. Depois de dois anos, poderá receber "haveres", mesmo não sendo sócio.

As dificuldades técnicas com a terminologia aplicável, contudo, não foram o grande entrave para maior difusão da nova figura jurídica. Pesou a mão do Ministério da Economia (na época Ministério da Fazenda), quando, ao regulamentar, enquadrou os aportes como rendimentos financeiros ordinários, frustrando expectativas do mercado.<sup>10</sup>

A regulamentação da época sofreu críticas, inclusive por exceder à competência outorgada pelo legislador, que abriu à regulamentação "sobre a retirada do capital investido" (artigo 61-A, § 10), sem incluir nessa delegação de competência a regulamentação sobre a "remuneração" dos aportes, diferente contrapartida prevista no artigo 61-A. A reação inclusive gerou um Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo, de número 719 de 2017. Na justificativa do projeto, o Deputado Otávio Leite assim expôs:

A matriz tributária contida na Instrução Normativa coloca uma pá de cal

---

10 "No entanto, a expectativa do mercado de *startups* era de que os incentivos fossem mais expressivos (especialmente por meio de alíquotas menores e isenção dos rendimentos periódicos distribuídos, tal como ocorre no pagamento de dividendos), de forma a estimular o ingresso do brasileiro num campo ao qual ainda não está completamente familiarizado." WANDERLEY, Thiago Barbosa. A Tributação dos Ganhos do Investidor-Anjo nas *Startups* (Microempresas e Empresas de Pequeno Porte). Revista de Direito Tributário Contemporâneo, v. 8, p. 57-64, set.-out. 2017. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114089>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

inviabilizando a utilização desse novo instrumento jurídico, pois equipara o “Investidor-Anjo” ao investidor em renda fixa, impondo-lhe uma pesada e incompatível tributação.<sup>11</sup>

Vale dizer que a iniciativa legislativa inicial tratava com o benefício societário o investidor-anjo, de modo que a remuneração do investidor-anjo seria tratada como dividendos, isentos de tributos.<sup>12</sup> Por outro lado, afastava a sua responsabilidade por dívidas da sociedade. Foi nas aprovações finais que o Ministério da Fazenda tratou de limitar (retirar) o benefício, com o argumento de que o tratamento societário implicaria renúncia de receita, exigindo o rigor das leis orçamentárias, com exposição da forma de recomposição da receita estatal. Postura similar àquela que levou ao veto do artigo 7º da Lei Complementar 182/2021.<sup>13</sup>

Dentre as críticas à própria Lei Complementar 155/2016, pode-se também indicar a fixação do prazo de vigência máximo do contrato e a impossibilidade de o investidor-anjo colaborar mais ativamente na gestão da sociedade, bem como a obrigatoriedade de direitos de preferência e *tag along* em favor do investidor-anjo.<sup>14</sup>

---

11 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Decreto Legislativo n. 719/2017. Deputado Federal: Otávio Leite (PSDB-RJ). Brasília, 1 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2146094>>. Acesso em 20 jun. 2021.

12 O projeto inicial inclusive continha um artigo expresso sobre o assunto: “Art. 5º Fica instituído a isenção de imposto de renda incidente sobre o lucro de capital do investidor anjo, mercê de aplicações na micro e pequena empresa, na forma desta lei.” CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n. 246/2016. Deputado Federal: Otávio Leite (PSDB-RJ). Brasília, 10 mar. 2016. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079334>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

13 O artigo 7º pretendeu permitir aos investidores pessoas físicas terem o benefício de compensarem as perdas com investimentos em *Startups* com os ganhos de capital decorrentes de outros investimentos em *Startups*. Com o veto, se o investidor perde, seu prejuízo é desconsiderado e todo o ganho é tributado. Isso redundava em incentivo à maior concentração dos investidores em veículos institucionais (fundos, por exemplo), limitando o acesso a esses investimentos pelo pequeno investidor.

14 DIB, Adriano Abrão. Venture Capital após a Instrução Normativa CVM 578/2016 e Alterações na Lei Do Simples Nacional: Desafios Ainda Existentes. Revista de Direito Recuperacional e Empresa, v. 4, abr.-jun. 2017; ARAÚJO, Adriana Pereira Damasceno de. Análise da regulação do investimento-anjo no Brasil. Monografia de conclusão de curso. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

No artigo 17 da Lei Complementar 182/2021, estão as alterações do artigo 61-A da Lei Complementar 123/2006. A primeira mudança relevante é incluir os fundos de investimento dentre as entidades que podem se enquadrar como investidores-anjo (artigo 6º da Lei Complementar 182/2021, e artigos 61-A, § 2º e 61-D da Lei Complementar 123/2006, com a redação dada pela nova legislação). De fato, há “aceleradoras” de *Startups* e outras entidades constituídas na forma de fundos de investimento que veem utilidade no uso desse regime do investimento-anjo. Esse “ajuste” na redação do artigo 61-A apenas esclarece o que, em tese, já era admitido, dado que a redação anterior não excluiria os fundos de investimento, ao permitir o investimento por “pessoa física ou jurídica”.

Outra melhoria redacional consta do § 4º do artigo 61-A, que prescreve os direitos políticos e econômicos do investidor-anjo. Segundo a nova redação, o investidor poderá ter um papel consultivo nas deliberações da sociedade, se o contrato assim previr. Nessa hipótese, não possui direito de voto, mas participa. Além disso, em avanço importante, conferiu direitos de fiscalização de contas e livros, em extensão muito próxima aos direitos que teria se fosse sócio.

O prazo de remuneração dos aportes foi estendido para sete anos, alterando-se o inciso III do § 4º do artigo 61-A. Essa mudança, todavia, torna-se mais relevante com a inserção no inciso II do § 6º do artigo 61-A, segundo a qual foi expressamente prevista a possibilidade de conversão do aporte em participação societária. Somada essa alteração com a abertura explícita aos fundos de investimento, passa-se a estar em maior sintonia com as práticas dos fundos e facilitando o uso da figura do investidor-anjo por tais entidades.

Finalmente, a Lei Complementar 182/2021 altera a remuneração pelo aporte durante o contrato. Segundo a regra anterior, a remuneração acompanha os resultados distribuídos, limitada a 50% (cinquenta por cento) dos lucros da sociedade. Com a mudança, ficou esse tema relegado às estipulações contratuais. Pela redação, se faltar no contrato essa estipulação, não haverá remuneração periódica, apenas o direito de resgate (ou conversão do aporte em participação).

Houve um outro pequeno ajuste na redação do § 7º do artigo 61-A, para consignar que a correção do aporte para fins de resgate será corrigida pelo índice previsto no contrato. Logo, se a correção não estiver prevista no contrato, não será exigível pelo investidor-anjo.

## 1.8 Prioridade de registro

Uma das ferramentas jurídicas mais necessárias de fomento à inovação é um forte sistema de proteção de propriedade industrial, a conferir maior valor aos ativos intangíveis da empresa.

Segundo a Lei Complementar 182/2021, modifica-se a redação do artigo 65-A da Lei Complementar 123/2006, para que o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) deva priorizar os pedidos das empresas inscritas no Inova Simples. Vale lembrar que nem todas as *Startups* da Lei Complementar 182/2021 podem estar no Inova Simples, limitada ao faturamento do regime simplificado de tributação. Faturando mais de R\$ 4,8 milhões e menos de R\$ 16 milhões, poderá ser Startup, mas sem enquadramento no Inova Simples. A consequência é que a prioridade de tramitação no INPI não se aplica a todas as *Startups*.

## 1.9 Sociedade anônima simplificada

Em 2012, por sugestão técnica de Walfrido Jorge Warde Jr. e Rodrigo Rocha Monteiro de Castro, o Deputado Laércio Oliveira (PR/SE) apresentou o Projeto de Lei n. 4.303, para criar a sociedade anônima simplificada (SAS), na esteira da experiência de outros países, a exemplo da Lei 1.258 de 2008 da Colômbia e da Lei 27.349 de 2017 da Argentina.<sup>15</sup>

Segundo o projeto em questão, adotar-se-ia um regime específico para sociedades que quisessem adotar a forma de sociedades por ações, facilitando a adesão a um regramento considerado mais robusto, fomentador da boa governança e com mecanismos societários mais avançados do que a sociedade limitada, porém evitando as imposições que refletem em maiores custos e rigidez daquele tipo societário.<sup>16</sup>

---

15 COLÔMBIA. Ley 1258 de 2008 (Diciembre 05), por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34130>. Acesso em 19/06/2021. ARGENTINA. Ley 27349/2017. Apoyo al capital emprendedor. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27349-273567/texto>. Acesso em 19/06/2021.

16 CAMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n. 4303/2012. Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para criar e disciplinar a sociedade anônima simplificada (SAS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553029>. Acesso em 19/06/2021. A respeito da visão de que os custos de publicações afastavam os empreendedores da sociedade anônima, vide: FINKELSTEIN, Maria;



Nesse regime, para além de reduzir os custos com publicações obrigatórias, permitir votações a distância e admitir sociedade unipessoal por ações, haveria direitos típicos das chamadas "sociedades de pessoas", - aquelas em que o vínculo pessoal entre os sócios exerce fator preponderante na constituição da sociedade -, destacando-se o direito de retirada e o direito de promover a exclusão de sócio.

A iniciativa de tal Projeto de Lei encontra-se em sintonia com as necessidades do mercado de investimento às *Startups*, pois se sabe que o modelo de sociedade por ações é o preferido para investimentos, seja em razão da mais clara separação patrimonial entre acionista e sociedade, seja pelas regras de governança impostas pela própria Lei 6.404/76, ou, ainda, pela possibilidade de emissão de diferentes títulos mobiliários (ações de diferentes classes, partes beneficiárias, bônus de subscrição, debêntures).

Por essa razão, não espanta que ao reunir diferentes proposições para favorecer o empreendedorismo, a Lei Complementar 182/2021 tenha incorporado a noção de sociedade anônima simplificada.

Contudo, diferentemente do projeto de lei de 2012, a Lei Complementar 182/2021 não instituiu um "regime" próprio de sociedade anônima simplificada, nem a distinguiu como um novo tipo societário. De um lado, preferiu-se uma via mais pragmática de permitir a flexibilização de certas regras e assim alcançar o escopo de simplificação. De outro, foi-se mais além, trazendo possibilidades de inclusão facilitada no mercado de capitais.

Quanto ao primeiro ponto, a Lei Complementar 182/2021 altera dois artigos da Lei 6.404/76, o artigo 143, para permitir que a diretoria tenha apenas um membro, e o artigo 294, que alarga o número de potenciais beneficiários do regime simplificado de sociedade anônima.

Antes da vigência da Lei Complementar 182/2021, a diretoria de uma companhia somente poderia ser composta por pelo menos dois diretores. Isso implicava muitas vezes um ônus para uma empresa nascente, que já precisava ter duas pessoas com remuneração a título de pró-labore, além de introduzir maior burocracia na operação da empresa.

Agora, com a mudança, que não se limita às *Startups*, porque neste aspecto a alteração legislativa não fez distinção, poderá haver sociedade por ações com apenas um diretor. Havendo conselho de administração, será por este eleito. Se inexistir, a assembleia-geral o elege. Na constituição por subscrição particular, deve constar da assembleia-geral a indicação de quem seja o diretor eleito e a remuneração global do exercício (Instrução Normativa n. 81/2020 – DREI, Anexo V).

A mudança no artigo 294 da Lei 6.404/76 igualmente se aplica a todas as empresas que se enquadrarem nesses parâmetros, mesmo que não sejam *Startups*. Desde a sua edição, a Lei 6.404/76 previu regras mais flexíveis para convocações e publicações para companhias de menor porte, definidas, inicialmente como aquelas com menos de 20 acionistas e patrimônio líquido inferior a 20 mil obrigações reajustáveis do tesouro nacional. A referência ao patrimônio líquido foi suprimida em 1997 (Lei 9.457) e reinserida em 2001, com parâmetro de um milhão de reais (Lei 10.194). Em 2019 atualizou-se o valor para dez milhões de reais de patrimônio líquido, sendo esta a regra em vigor antes da Lei Complementar 182/2021.

Agora, com a mudança de 2021, o benefício alcança sociedades com qualquer número de acionistas, com receita bruta inferior a setenta e oito milhões de reais. O limiar equivale ao imposto para transição do regime de apuração de tributos federais pelo lucro presumido para o regime do lucro real, também fixado em setenta e oito milhões de reais. Contudo, não seria correto afirmar que as empresas do lucro real não poderiam optar pelo regime simplificado do artigo 294. Não é o regime de tributação que determina a concessão dessa opção, mas o porte da companhia definido pela Lei 6.404/76.

A eliminação do critério do número de acionistas é inédita na história das alterações legislativas do artigo 294. Ela é condizente com o novo cenário do investimento em empresas inovadoras, que já conhece, por exemplo, o *crowdfunding*<sup>17</sup>, mostrando que por vezes a pulverização do investimento pode ser uma interessante alternativa de capitalização de companhias. Nesse contexto, restringir o benefício por conta do número de acionistas parece obsoleto, pelo que foi positiva a alteração legislativa.

Em relação ao limite quantitativo, mudou-se de critério. Antes era o

---

17 V. LUPI, André Lipp Pinto Basto; SÉLLOS KNOERR, Viviane Côelho de; OLIVEIRA, Juliano Siqueira de. Anotações acerca do sistema financeiro brasileiro, mercado de capitais e a regulamentação do invested-based crowdfunding no Brasil. Administração de empresas em revista, v 4, n. 18, 2019.

patrimônio líquido, agora a receita bruta anual. Assim, pode ser que companhias enquadradas até então dentre as beneficiárias do regime simplificado possam ter perdido essa condição, nada obstante a iniciativa do legislador visar ampliar o número de beneficiárias. Isto porque não é impossível que uma companhia que fature mais de setenta e oito milhões de reais tenha patrimônio líquido inferior a dez milhões de reais. Empresas inovadoras, com forte consumo de capital inicial antes da geração de receitas, tendem a acumular prejuízos contábeis sucessivos, motivo pelo qual o patrimônio líquido não guarda a mesma correlação com o faturamento do que numa companhia mais madura.

Seja como for, o regime será acessível, portanto, para as companhias que tenham faturamento inferior a setenta e oito milhões de reais, qualquer que seja o seu número de acionistas e independentemente do patrimônio líquido.

Segundo esse novo regramento, permite-se que todas as publicações sejam feitas de forma eletrônica, deixando de fazer as publicações em jornais oficiais e de grande circulação, as quais eram vistas como importantes custos para sociedades nascentes e já haviam, inclusive sido objeto de medida provisória que pretendia eliminar essa exigência (Medida Provisória 892/2019), a qual, porém, não foi aprovada pelo Congresso Nacional e teve seu prazo de vigência encerrado.

Noutra inovação, permitiu a substituição dos livros societários (livros de ações e registro de transferência de ações, por exemplo) em formato físico por registros em formato eletrônico.

Ambas as modificações (publicações e livros em formato digital) poderiam, porém, ser aplicáveis a todas as companhias. Não há grande razão a justificar a manutenção de livros físicos em grandes companhias, nem de se exigir as publicações em jornal. Por ora, porém, as mudanças valem apenas para as companhias que atendam ao requisito de faturamento para enquadramento nesse regime simplificado.

Com histórico similar de haver prévia medida provisória sobre o assunto, neste caso a de n. 881/2019, convertida na Lei de Liberdade Econômica, buscou-se flexibilizar o acesso ao mercado de capitais por companhias de menor porte.

Na prática, companhias com faturamento abaixo de meio bilhão de reais são ainda minoria nas ofertas públicas iniciais de ações (IPO – *Initial Public Offering*), embora o número esteja crescendo.<sup>18</sup> Por outro lado, cresce a busca por novos ati-

---

18 LEWGOY, Julia. Empresas chegam à bolsa mais jovens, com faturamento menor e mais capital de risco.

vos por parte dos investidores, cujo número também aumentou exponencialmente na última década. Esse contexto favorece a adoção de regras que permitam o acesso de companhias de menor porte no mercado de capitais. Daí a que *Startups* possam valer-se dessa regra, vê-se, contudo, grande distância.

A inserção dessa flexibilização, a ser regulamentada pela Comissão de Valores Mobiliários, haverá de beneficiar companhias com faturamento anual inferior a quinhentos milhões de reais (artigo 294-B), as quais pelos critérios do artigo 4º da Lei Complementar 182/2021 não são mais enquadradas como *Startups* (R\$ 16 milhões), nem mesmo estão entre as beneficiárias do regime simplificado de sociedade por ações (R\$ 78 milhões). O § 1º do artigo 294-B confere amplos poderes à Comissão de Valores Mobiliários, de cuja ação regulamentadora depende a eficácia plena dessas disposições. Cabe à Comissão regulamentar flexibilizações atinentes ao registro de emissor, às distribuições públicas e a prestação de informações periódicas e eventuais.

O legislador sinaliza uma redução de rigor nessas regras, visando facilitar o acesso ao mercado de capitais em termos de custos, sobretudo, para operacionalização do cumprimento de tais regras pelas companhias de menor porte. Todavia, a efetiva flexibilização foi relegada, repita-se, ao poder da Comissão de Valores Mobiliários. É tão aparente a deferência à Comissão, que ela poderá "disciplinar o tratamento às companhias abertas que se caracterizem como de menor porte" (artigo 294-B, § 2º, inciso II), ou seja, a rigor, o legislador aponta a direção, mas remete à regulamentação especializada a concretização de um regime mais simplificado para companhias menores no mercado de capitais. Não há motivo para visões decepcionadas neste tocante; a Comissão goza de elevadíssima reputação e haverá de implementar essas medidas, para o que certamente abrirá consulta pública sobre o tema (Portaria n. 190/2019).

---

Valor Investe. 26/05/2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2021/05/26/empresas-chegam-a-bolsa-mais-jovens-com-faturamento-menor-e-mais-capital-de-risco.ghtml> Acesso em 19/06/2021.

## Capítulo 2

# Sandbox Regulatório

Gustavo Ramos da Silva Quint

Advogado. Mestre em Direito pela UFSC. Graduado em Direito pela UFSC. Membro-fundador do Grupo de Estudos em Direito Público – GEDIP/UFSC. Coordenador da Assessoria Jurídica do Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina.

### 2.1 Contexto e origem

O Direito está sempre a dois passos atrás da inovação, pode-se assim dizer. Por sua natureza burocrática e formalista, as leis (regulação em sentido amplo) costumam vir de reboque e em resposta, na maioria das vezes atrasada, a uma realidade que urge.

O *sandbox* regulatório tem lógica dentro de um sistema onde o poder público restringe e controla a atividade econômica de forma direta ou por meio de agências ou entidades reguladoras. As empresas, ao oferecer produtos e serviços nas mais variadas áreas (saúde, finanças, educação, telecomunicações etc.), precisam necessariamente observar o cabedal de normas que regem a atividade. Por exemplo, no Brasil, a indústria farmacêutica está vinculada às normas da ANVISA ao passo que as empresas de telecomunicações devem deferência à ANATEL. Qualquer produto ou serviço oferecido por empresas em segmentos regulados demandam aprovação dos respectivos órgãos regulatórios para a comercialização em território nacional.

O problema no mecanismo regulatório é que, seguindo a premissa posta de desconexão regulatória<sup>1</sup> entre o Direito e a inovação, por vezes o desenvolvimen-

---

1 A expressão é de Eduardo Bruzzi, em sua dissertação de mestrado. (BRUZZI, Eduardo. Regulação das fintechs e sandboxes regulatórias. Dissertação (Mestrado), Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio

to e implementação de novas soluções esbarram nas normas regulatórias, que impedem ou atrasam, em muito, sua concretização. Nesse contexto, o *sandbox* regulatório surge como um mecanismo jurídico que, ao mesmo tempo, admite a flexibilização ou criação de regras regulatórias especiais e dá previsibilidade e segurança às empresas e *stakeholders* para investir em inovação. Pode ser extremamente eficaz em um ambiente regulatório de lacunas, de regras não tão claras ou com riscos altos.<sup>2</sup>

O primeiro *sandbox* regulatório reconhecido mundialmente foi concebido no Reino Unido em 2015 no âmbito da *Financial Conduct Authority* (FCA)<sup>3</sup> e consiste, basicamente, na criação de um ambiente experimental e controlado, com a flexibilização de normas regulatórias, para testar projetos inovadores em um determinado período (também chamado ciclo). Os principais objetivos declarados pela FCA são (i) aumentar a competição no mercado por meio de "inovações disruptivas" e (ii) reduzir custos e o tempo de espera para implementação de novas soluções, com maior segurança ao consumidor final.<sup>4</sup>

---

Vargas, Rio de Janeiro, 2019).

2 APPAYA, Sharmista; HAJI, Mahjabeen. Four years and counting: what we've learned from regulatory sandboxes. World Bank Blogs. nov. 2018. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/psd/four-years-and-counting-what-weve-learned-regulatory-sandboxes>.

3 Apesar de catalogadas experiências anteriores com o *sandbox* regulatório em outros países, a sua implementação por meio da FCA é considerado o marco mundial. A esse respeito: "While banks and payment ecosystems have often experimented with new products and services, sandboxes only made their way into financial sector regulation in 2012 with the introduction of Project Catalyst, launched by the Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) in the United States, with the sole intention of promoting consumer-friendly innovation solutions. The term "regulatory sandbox," however, was popularized by the U.K.'s Financial Conduct Authority (FCA) through its Project Innovate, which in 2016 first promoted the sandbox idea to support and enable the environment for fintechs. While advanced economies (AE) such as the United Kingdom and Singapore have arguably been first movers in this space, EMDEs have not been far behind". (Global Experiences From Regulatory Sanboxes: Finance, competitiveness & innovation global pratica. World Bank Group, 2020. p. 6. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/912001605241080935/pdf/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf>).

4 Regulatory Sanbox. FCA. Disponível em: <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>

O instituto foi desenhado inicialmente para bens e serviços do setor financeiro, com foco na participação das denominadas *fintechs*, mas tem expandido seu horizonte a outras áreas, como saúde, energia e tecnologia de alimentos. A ideia é, ao fim e ao cabo, permitir um ambiente seguro de experimentação (experimentalismo estruturado<sup>5</sup>), sob o olhar próximo da entidade regulatória, com vista à avaliação dos resultados face ao ferramental regulatório e o impacto para o consumidor final.

Estudo do Grupo Banco Mundial, com dados de abril de 2020, apontou que o *sandbox* regulatório vem se expandindo desde 2015, alcançando hoje cerca de 57 países operando um total de 73 *sandboxes*, mais da metade criado entre 2018 e 2019.<sup>6</sup>

A implantação de *sandboxes* regulatórios depende, sobretudo, da vontade dos agentes regulatórios em criar um ambiente favorável à inovação, derrogando o antigo conceito de que a regulação é antagônica ao desenvolvimento de soluções inovadoras. Trata-se de “uma nova dinâmica de relacionamento entre regulador e regulado, mediante a delegação aos agentes regulados de obrigações e responsabilidades relacionadas a determinados aspectos da governança regulatória, colocando-os no papel de coprotagonistas no desempenho da função regulatória”.<sup>7</sup>

## 2.2 A experiência brasileira

No Brasil, o *sandbox* regulatório deu seus primeiros passos em junho de 2019 com uma carta de intenções, como resposta às transformações nos setores financeiro, de capitais e securitário. Mais precisamente, o Ministério da Economia, o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros

---

5 BRUZZI, Eduardo. Fintechs e Sandboxes regulatórias: onde o fomento encontra o experimentalismo. Jota, jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/regulacao-e-novas-tecnologias/fintechs-e-sandboxes-regulatorias-onde-o-fomento-encontra-o-experimentalismo-29062019>.

6 Global Experiences From Regulatory Sanboxes: Finance, competitiveness & innovation global pratica. World Bank Group, 2020. p. 4. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/912001605241080935/pdf/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf>.

7 BRUZZI, Eduardo. Regulação das fintechs e sandboxes regulatórias. Dissertação (Mestrado), Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019, p. 124.

Privados tornaram pública,<sup>8</sup> por meio de comunicado conjunto, a intenção de implantar um modelo de *sandbox* regulatório no Brasil. Segundo o comunicado, “uso de tecnologias inovadoras, como *distributed ledger technology* – DLT, *blockchain*, *roboadvisors* e inteligência artificial, tem permitido o surgimento de novos modelos de negócio, com reflexos na oferta de produtos e serviços de maior qualidade e alcance”. O objetivo, com isso, seria o de “promover o desenvolvimento de produtos e serviços mais inclusivos e de maior qualidade” e o fomento da “constante inovação nos mercados financeiro, securitário e de capitais”.

O que era mera intenção com o comunicado tornou-se realidade com a edição da Instrução CVM n. 626/2020 (revogada pela atual Resolução CVM n. 2021) e com as Resoluções CMN n. 4.865/2020, BCB n. 29/2020 e CNSP n. 381/2020. Cada qual estabelece as diretrizes para a constituição e funcionamento dos *sandboxes* regulatórios no âmbito, respectivamente, da Comissão de Valores Mobiliários, do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil e do Conselho Nacional dos Seguros Privados, de acordo com cada área de regulação controlada por essas entidades. Tanto o Banco Central do Brasil como a Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros Privados iniciaram seus primeiros projetos no início de 2021 e atualmente estão na etapa de recebimento e seleção das propostas.

Os regulamentos editados no Brasil até então, contudo, limitavam-se ao âmbito de atuação do Banco Central do Brasil, do Conselho Monetário Nacional, da Comissão de Valores Mobiliários e do Conselho Nacional de Seguros Privados – com foco, novamente, nas empresas desse segmento – essencialmente *fintechs*.<sup>9</sup>

### 2.3 O *sandbox* regulatório na Lei Complementar n. 182/2021

A Lei Complementar n. 182/2021, por sua vez, expandiu o universo do *sandbox* regulatório a todos os órgãos e entidades da Administração Pública com competência regulatória, conforme definição dada pelo inciso II do artigo 2º:

---

8 Comunicado Conjunto Ministério da Economia, Banco Central, CVM e Susep: divulga ação coordenada para implantação de regime de *sandbox* regulatório nos mercados financeiro, securitário e de capitais brasileiros. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16776/nota>.

9 Há, contudo, experiência em andamento envolvendo o setor de energia, por meio dos projetos de geração distribuída para constituição de microrredes (<https://www.copel.com/hpcweb/microrredes/>).



II - ambiente regulatório experimental (**sandbox** regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

Afora a definição dada na parte introdutória da lei, o *sandbox* regulatório, também denominado "ambiente regulatório experimental", foi disciplinado em um único dispositivo (artigo 11), com a seguinte redação:

Art. 11. Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (**sandbox** regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.

§ 1º A colaboração a que se refere o **caput** deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (**sandbox** regulatório) o disposto no inciso II do **caput** do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O órgão ou a entidade a que se refere o **caput** deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:

I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;

II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e

III - as normas abrangidas.

Apesar de efetivamente instituir e garantir plena eficácia ao *sandbox* no âmbito de todos os setores com competência regulatória, a lei passou longe de regulamentá-lo a fundo. Como visto, o instituto recebeu um tratamento abreviado, sendo introduzido de forma tímida no ordenamento jurídico sem grandes minúcias.

Ao que tudo indica, o legislador preferiu estabelecer um permissivo genérico, uma autorização em caráter amplo, relegando às entidades com competência regulatória o dever de disciplinar de que forma o ambiente experimental se desenvolverá, na forma do § 3º do artigo 11 da Lei Complementar n. 182/2021.

Sob determinado ângulo, o tratamento abreviado até parece fazer sentido, dado que cada entidade regulatória guarda suas especificidades, a maior parte bastante complexas, e tratar o instituto com miudeza em uma regra geral poderia inviabilizá-lo ou torná-lo defasado em um curto intervalo de tempo. Demais disso, a lei é de alcance nacional e não poderia, em razão do pacto federativo, invadir a competência regulatória de entidades estaduais e municipais.

De forma geral, de toda sorte, a Lei Complementar n. 182/2021 estabeleceu as seguintes premissas:

- i.** O *sandbox* consiste em um conjunto de condições especiais simplificadas, formalizadas por meio de uma autorização temporária com o objetivo de desenvolver e testar soluções inovadoras – tudo em caráter experimental.
- ii.** O órgão deverá estabelecer previamente critérios e limites, possibilitando a participação dos projetos e empresas elegíveis por meio de um procedimento facilitado.
- iii.** A norma que disciplinar o *sandbox* regulatório em cada órgão ou entidade deverá conter, obrigatoriamente, na forma dos incisos do § 3º da Lei, regras sobre os critérios de seleção ou qualificação do regulado (inciso I); duração e alcance da suspensão da incidência das normas regulatórias gerais (inciso II) e quais normas serão objeto de suspensão no âmbito do ambiente experimental (inciso III).

A Lei Complementar n. 182/2021 acabou ganhando maior destaque como “Marco Legal das *Startups*”, dado que seus dispositivos tratam, em sua maior parte, de regulamentações pertinentes às *Startups*. Contudo, conforme enunciado em seu artigo 1º, a Lei Complementar n. 182/2021 também é o “marco legal empreendedorismo inovador”, de acordo com a carta de princípios constante do artigo 3º, com o objetivo de criar um ambiente favorável a iniciativas inovadoras de forma geral.

A ressalva acima é importante para esclarecer que o *sandbox* regulatório, portanto, não se restringe às *Startups* – não há, no dispositivo, qualquer menção

nesse sentido e a norma, como dito, não se aplica exclusivamente a empresas dessa espécie. Logo, o *sandbox* está à disposição das entidades regulatórias de forma geral e com o objetivo de atrair projetos e soluções inovadoras, independentemente da “classificação” da empresa.

Naturalmente, cada órgão ou entidade irá disciplinar o foco de atuação e os critérios de elegibilidade para o ambiente experimental. Contudo, nada impede que seja estendido a diversos grupos e segmentos (inclusive estrangeiros, na linha do que o Reino Unido busca com a efetivação de um ambiente de experiência regulatória global por meio da *Global Financial Innovation Network*), o que aumenta substancialmente as oportunidades inovadoras em território nacional.

À luz da experiência existente no âmbito da regulação financeira e de acordo com as diretrizes estabelecidas no artigo 11 da Lei Complementar n. 182/2021, entende-se que os órgãos e entidades com competência regulatória devem observar os seguintes aspectos em seus regulamentos:

- i. Critérios de elegibilidade:** cada órgão regulador deve definir o que entende por projeto inovador e estabelecer requisitos mínimos para que determinado projeto seja considerado elegível. Deve haver, também, critérios objetivos de escolha das empresas interessadas, a fim de evitar o beneficiamento indevido de determinadas categorias. Vale lembrar, contudo, que o *sandbox* deve limitar-se a um número restrito de participantes que atendam aos critérios preestabelecidos, dado que se está dentro de um ambiente controlado de testes – o que naturalmente pressupõe uma estrutura limitada para que possa existir um monitoramento efetivo pelo regulador.
- ii. Indicação de flexibilização de normas regulatórias de forma temporária:** os órgãos reguladores deverão lançar seus projetos em ciclos determinados (intervalos regulares de tempo), indicando o escopo e quais normas regulatórias serão objeto de flexibilização.
- iii. Caráter temporário:** é o tempo concedido para as empresas testarem os processos inovadores. Ao fim do período, avaliam-se os resultados e a partir de então adotam-se as medidas necessárias. Isto é, a depender do resultado do projeto, o órgão regulador avalia a necessidade de adaptação das normas regulatórias existentes, eventual flexibilização de forma definitiva ou edição de novas normas.

**iv. Isenção de normas:** não significa a ausência total de regulação, mas a submissão do participante a condições especiais de regulamentação, geralmente com a flexibilização de algumas regras e/ou a observância de regras específicas criadas pelo próprio programa no âmbito do *sandbox*. Essa é a garantia de que os participantes não serão penalizados pelo eventual descumprimento das normas regulatórias gerais durante o ambiente experimental.

**v. Adequação a uma série de outras normas** como condição de participação e manutenção no programa, como regras de conduta, legislação anticorrupção e comprovação de proteção de seus sistemas de tecnologia da informação contra fraudes.

**vi.** Diante da possibilidade de oferta de bens e serviços durante o *sandbox*, **os consumidores devem ter ciência que estão operando em um ambiente de testes** e das condições reais de preço.

**vii.** As empresas devem garantir a **reparação de prejuízos por eventuais danos causados** durante a participação no *sandbox*.

Em linhas gerais, o fato é que o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da edição da Lei Complementar n. 182/2021, sinaliza, com princípios e normas gerais, a intenção de desenvolver um ambiente propício para o fomento de soluções inovadoras, por meio de um instrumento regulatório já experimentado internacionalmente e difundido de forma incipiente no Brasil até então. A ideia é que, com o advento Marco Legal, os órgãos e entidades possam nele encontrar o permissivo genérico para que regulamentem o mecanismo em sua estrutura interna.

Naturalmente, a implantação dos *sandboxes* regulatórios irá exigir dos órgãos reguladores a adequação de suas estruturas internas, políticas claras de estruturação dos ambientes experimentais, definição de prioridades em cada ciclo, além de treinamento de pessoal, aprimoramento de sistemas de controle, diálogo constante com o segmento regulado e, sobretudo, vontade. Espera-se, com isso, um avanço concreto no mercado de inovação brasileira e que os órgãos e entidades reguladores possam aprimorar seus mecanismos de regulação diante das novas realidades de mercado.

## Capítulo 3

# Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado

Joel de Menezes Niebuhr

Advogado. Doutor em Direito pela PUC/SP. Autor de diversas obras, dentre as quais "Pregão Presencial e Eletrônico" (8a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019) e "Licitação Pública e Contrato Administrativo" (4a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015).

### 3.1 Introdução

A Lei Complementar n. 182/2021, que institui o marco legal das startups, dedica o seu Capítulo VI à "Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado", com a promessa, anunciada no *caput* do seu artigo 12, de "I - resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e II - promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado."

Basicamente, a Lei Complementar n. 182/2021 prescreve modalidade especial de licitação pública para a contratação de solução inovadora e algumas regras também especiais acerca dos contratos administrativos que lhe são decorrentes, chamado de "Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)".

A Lei Complementar n. 182/2021, pelo menos no tocante às contratações com a Administração Pública, não traz muitos avanços nem novidades, especialmente se comparados os seus termos com os da Lei n. 10.973/2004, que trata dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. A propósito, nenhum dos dispositivos da Lei n. 10.973/2004 foi revogado pela Lei Complementar n. 182/2021, o que significa que ambas as Leis concorrem entre si – "concorrem" porque tratam de assuntos muito próximos, se não forem, na prática, os mesmos.

A Lei n. 10.973/2004 trata em essência do mesmo tipo de contrato versado na Lei Complementar n. 182/2021, porém autoriza a dispensa de licitação e não

prescreve as mesmas amarras para os contratos. Sem entrar no mérito das opções legislativas, o fato é que contratar sem licitação e sem amarras (Lei n. 10.973/2004) é bem mais fácil e mais simples do que contratar com licitação e com amarras (Lei Complementar n. 182/2021).<sup>1</sup>

Em síntese, há dois regimes especiais de contratação de soluções inovadoras à disposição da Administração Pública: o da Lei n. 10.973/2003, mais simples, e o da Lei Complementar n. 182/2021, mais complexo. Supõe-se que a Administração Pública prefira o regime mais simples. Não há incentivo relevante para adotar o modelo da Lei Complementar n. 182/2021.

Esclareça-se que o regime de Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado da Lei n. 182/2021 constitui norma geral de licitação pública e contrato administrativo e, nessa qualidade, como expresso no § 1º do seu artigo 12, subordina "os órgãos e as entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". As empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, em acordo com o § 2º do mesmo artigo 12, podem adotar o regime da Lei Complementar n. 182/2021 se o previrem em seus regulamentos de licitações e contratos, disciplinado pelo artigo 40 da Lei n. 13.303/2016.

Ressalva-se que o regime de Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado da Lei Complementar n. 182/2021 não veicula regras exaurientes. Quer dizer que as regras nela prescritas não são suficientes para estruturar processo de contratação pública do início ao fim. A Lei Complementar n. 182/2021 traz apenas algumas diretrizes e condições particulares que devem ser aplicadas sob uma determinada base normativa, que, inevitavelmente, deve ser a da Lei n. 8.666/1993 ou a da Lei n. 14.133/2021, ambas dedicadas às licitações públicas e contratos administrativos, a serem aplicadas por analogia. Isso significa que, no regime da Lei Complementar n. 182/2021, deve prevalecer as suas regras específicas. Na ausência de regras específicas, deve-se recorrer às disposições da Lei n.

---

1 Entrando no mérito: "Trocando-se em miúdos, o inciso XXXI do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 desfaz a obrigatoriedade de licitação pública, de alçada constitucional, para praticamente tudo que envolve pesquisa e inovação tecnológica. Trata-se de absurdo, de normativo abertamente inconstitucional, clientelista, antirrepublicano, que atira ao limbo o princípio da isonomia e a parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. Não há qualquer rastro de justificativa plausível para afastar de maneira tão abrangente da obrigatoriedade de licitação pública contratos da área de tecnologia." (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 312).

8.666/1993 ou da Lei n. 14.133/2021. Por sua vez, a opção entre a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 14.133/2021 deve se dar em acordo com o prescrito no artigo 191 da Lei n. 14.133/2021.<sup>2</sup>

### 3.2 O Regime de Contratação de Soluções Inovadoras da Lei n. 10.973/2004

Reprisa-se que a Lei n. 10.973/2004 dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. De maneira geral, a sobredita Lei prescreve que a Administração Pública pode firmar contratos e outras figuras afins por meio de dispensa de licitação com instituições científicas e tecnológicas (ICTs), empresas e entidades sem fins lucrativos. Ressalta-se que empresas, entidades com fins lucrativos, podem ser contratadas sem licitação com fundamento na Lei n. 10.973/2004.

A propósito, esclareça-se que instituição científica e tecnológica (ICT) é “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”, conforme preceitua o inciso V do artigo 2º da Lei n. 10.973/2004.

Há diversos dispositivos na Lei n. 10.973/2004 que se referem a contratos administrativos. O principal e mais útil, por sua abrangência, é o seu artigo 20, que versa sobre contrato cujo objeto diz respeito à pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolva risco tecnológico.

O inciso II do artigo 2º do Decreto Federal n. 9.283/2018, que regulamenta a Lei n. 10.973/2004, define risco tecnológico como a “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação;”. Nota-se que a “possibilidade de insucesso” é o norteador do conceito de risco tecnológico, o que se confunde com a própria ideia de desenvolvimento de solução inovadora. Ora, se o resultado do desenvolvimento da solução fosse certo, conhecido de antemão, a mesma não seria inovadora.

---

<sup>2</sup> Confira-se: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. Ed. Curitiba: Zênite, 2021. pgs. 7 e 8.)

A incerteza anda de mãos dadas com o desenvolvimento de solução inovadora.

Dizendo de outra forma, o artigo 20 da Lei n. 10.973/2004 abrange, de forma ampla, a contratação do desenvolvimento de soluções inovadoras, que são por natureza aquelas arriscadas, cujos resultados esperados podem não ser obtidos, justamente porque são novos e não foram realizados antes.

Curioso que a redação original do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004 não fazia referência ao modo de contratação, se por meio de licitação ou sem licitação. Tratava apenas da possibilidade da contratação que envolvesse risco tecnológico. Daí, por meio da Lei n. 12.188/2010, acresceu-se o inciso XXXI no artigo 24 da Lei n. 8.666/1993, cujo teor prescreve a dispensa de licitação para a contratação do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004, bem como para a dos artigos 3º, 4º e 5º da mesma Lei. Mais adiante, por meio da Lei n. 13.243/2016, o Legislador alterou a própria redação do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004, ampliando sua incidência e prevendo expressamente a contratação direta, sem licitação. É a redação atual:

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador. (Grifo acrescentado).

Soma-se que o fornecimento do produto ou processo inovador também pode ser contratado por dispensa de licitação, como reconhece o § 4º do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004:

Art. 20 [...] § 4º O fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas na forma do *caput* poderá ser contratado mediante dispensa de licitação, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda, observado o disposto em regulamento específico.

Noticia-se que, mais recentemente, foi publicada a Lei n. 14.133/2021, que é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, cujo inciso V do artigo 75 prescreve hipótese de dispensa "para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004,



observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;". Em linha bem parecida, o inciso XIV do artigo 29 da Lei n. 13.303/2016, que é a Lei das empresas públicas e sociedades de economia mista, também prevê a dispensa de licitação "nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004 , observados os princípios gerais de contratação dela constantes;".

O fato é que a contratação do desenvolvimento de solução inovadora, que é aquela que por natureza envolve algum grau de risco tecnológico, pode ser realizado com dispensa de licitação, como prescreve a própria redação do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004, o inciso XXXI no artigo 24 da Lei n. 8.666/1993, o inciso V do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021 e o inciso XIV do artigo 29 da Lei n. 13.303/2016.

Convém ressaltar que a dispensa de licitação, diante do inciso V do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, afora a contratação de desenvolvimento de solução inovadora, também se aplica para:

- i.** Contratos de aliança estratégica e de desenvolvimento de projetos de cooperação "envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia." (artigo 3º da Lei n. 10.973/2004).
- ii.** Convênios e contratos da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, que tem o papel de secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e das Agências Financeiras Oficiais de Fomento "com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no *caput* do art. 1º da Lei n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas." (artigo 3º-A da Lei n. 10.973/2004).
- iii.** Contratos ou convênios de instituição científica e tecnológica (ICT) para "compartilhar ou permitir a utilização de sua estrutura de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações, bem como o uso de seu capital intelectual, com outras ICTs ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, de pesquisa, desenvolvimento e inovação." (artigo 4º da Lei n. 10.973/2004).

**iv.** Contratos associativos de entes federativos e suas entidades para participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores. (artigo 5º da Lei n. 10.973/2004).

O regime de contratação de soluções inovadoras da Lei n. 10.973/2004 guarda uma série de particularidades e é regulamentado pelo Decreto Federal n. 9.283/2018. Destacam-se pontos relevantes:

**i.** É permitido às instituições científicas e tecnológicas (ICTs) compartilhar a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e instalações com as pessoas contratadas para o desenvolvimento de solução inovadora, bem como prever o uso de seu capital intelectual (artigo 4º da Lei n. 10.973/2004).

**ii.** É permitido prorrogar o contrato de solução inovadora nas hipóteses de se alcançar seu prazo final sem a obtenção dos resultados esperados, total ou parcialmente (§ 2º do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004).

**iii.** É permitido promover ajustes durante a execução dos contratos ou descontinuí-los, esta última hipótese se verificada sua inviabilidade técnica ou econômica (*caput* e § 2º do artigo 28 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

**iv.** É permitido prever remuneração adicional condicionada à obtenção das metas de desempenho do projeto, bem como diversas modalidades de remuneração, como por preço fixo, preço fixo mais remuneração variável de incentivo, reembolso de custos sem remuneração adicional, reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo, ou reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo (§ 3º do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004 e § 3º do artigo 29 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

**v.** É permitido firmar contratos de soluções inovadoras concomitantes, com pessoas diferentes (§ 5º do artigo 20 da Lei n. 10.973/2004).

**vi.** É permitido contemplar os custos que precedem a solução inovadora, como a fabricação de protótipos e escalonamento (§ 2º do artigo 27 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

**vii.** Em regra, a dispensa de licitação deve ser precedida de consulta a potenciais interessados e negociação, precedida da elaboração de do-

cumento por parte da Administração Pública que descreva suas necessidades, sem as especificações técnicas do objeto do contrato de solução inovadora (§ 3º, § 4º e § 8º do artigo 27 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

**viii.** É permitida a criação de comitê técnico de especialistas por parte da Administração Pública para atuar, dentre outras atividades, na definição do objeto da encomenda, na escolha do contratado e no monitoramento da execução contratual (§ 5º do artigo 27 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

**ix.** É obrigatório definir no contrato a titularidade ou o exercício dos direitos de propriedade intelectual resultante da encomenda, inclusive podendo dispor sobre licenciamento e cessão de tais direitos, com ou sem compensação financeira (artigo 30 do Decreto Federal n. 9.283/2018).

Por fim, registre-se que, diante do inciso V do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, introduzido pela Lei n. 12.349/2010, o prazo do contrato firmado com base na dispensa do inciso XXXI do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, que abrange os artigos 3º, 4º, 5º e 20 da Lei n. 10.973/2004, pode ter vigência de 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da Administração Pública. O artigo 108 da Lei n. 14.133/2021 também prescreve o prazo de 10 anos para o contrato firmado com base na dispensa do inciso V do seu artigo 75, que diz respeito às hipóteses dos artigos 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei n. 10.973/2004.

### **3.3 O Regime de Contratação de Soluções Inovadoras da Lei Complementar n. 182/2021**

#### **3.3.1 Modalidade especial de licitação da Lei Complementar n. 182/2021**

O artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 criou modalidade especial de licitação para a contratação de solução inovadora, com ou sem risco tecnológico. A principal característica é que o edital de licitação não precisa especificar o objeto da futura contratação, pode deixá-lo em aberto, apenas indicando o problema a ser resolvido, os resultados esperados e os desafios tecnológicos a serem superados, consoante estabelece o § 1º do referido artigo 13. O julgamento das propostas é realizado por comissão especial (§ 3º do artigo 13), sob critérios particulares (§ 4º do artigo 13), permitindo-se a dispensa de parte dos documentos de habilitação e da prestação de garantias (§ 8º do artigo 13).

### 3.3.2 A modalidade especial de licitação não é restrita às startups

De plano, chama a atenção que essa modalidade especial de licitação não é restrita às *startups*, quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, podem participar dela e firmar o contrato dela decorrente. Soa contraditório, mas o fato é que o regime de contratação da Lei Complementar n. 182/2021, que é o marco legal das *startups*, não é direcionado para as *startups*, porém à contratação de soluções inovadoras, a serem celebradas com quaisquer pessoas que atendam as condições do edital de licitação. Noutras palavras, nada impede que uma big tech, se quiser, seja contratada pela Administração Pública em procedimento regido pelo marco legal das *startups* (Lei Complementar n. 182/2021).

### 3.3.3 Cabimento da modalidade especial de licitação

A utilização dessa modalidade especial de licitação depende do atendimento a dois requisitos.

O primeiro, conforme o artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021, é que o objeto da licitação seja o teste de soluções inovadoras desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico. Ou seja, é permitido utilizar a modalidade especial para contratar solução inovadora já desenvolvida, porém não testada, ou para contratar o próprio desenvolvimento da solução inovadora.

Convém frisar que o artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 prescreve que a contratação do teste ou do desenvolvimento da solução inovadora pode envolver ou não risco tecnológico. A prescrição não faz sentido, porque o teste ou o desenvolvimento de solução inovadora sempre importa risco tecnológico, em algum grau ou medida.

Insista-se que o inciso II do artigo 2º do Decreto Federal n. 9.283/2018, que regulamenta a Lei n. 10.973/2004, define risco tecnológico como a "possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação;"

Ora, a contratação do teste de uma solução inovadora pressupõe que ela já tenha sido desenvolvida, porém que não se conheça os resultados dela. O teste justamente se presta a conhecer os resultados. Logo, é evidente o risco de insucesso, pode ser que os resultados fiquem aquém do projetado, desenhando o risco

tecnológico. A contratação do desenvolvimento de solução inovadora, com mais ênfase ainda, traz em sua gênese o risco tecnológico. Se não houver risco, ou a solução inovadora já foi desenvolvida e o contrato para desenvolvê-la é uma espécie de simulação ou a solução pretendida não é verdadeiramente inovadora. O risco tecnológico, como se afirmou noutra passagem, anda de mãos dadas com a inovação, por efeito do que não há contrato de solução inovadora sem risco tecnológico.

O segundo requisito para utilizar a modalidade especial da Lei Complementar n. 182/2021, como prescreve o § 2º do seu artigo 14, é que o valor do contrato dela decorrente, chamado de “Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)”, não pode ultrapassar R\$ 1.600.000,00. Projetos maiores, com repercussões financeiras mais amplas, não podem ser enquadrados na Lei Complementar n. 182/2021. Essa restrição é limitadora e pode ser frustrante, mas o fato é que há um teto.

A Administração Pública, portanto, na etapa preparatória da licitação, deve estimar os valores dos respectivos contratos, sendo que a modalidade especial de que cuida a Lei Complementar n. 182/2021 somente tem cabimento se o valor estimado não ultrapassar R\$ 1.600.000,00. Estimar de antemão o valor da contratação deve ser difícil para a Administração Pública, porque a principal característica da modalidade especial é que o edital não precisa especificar o objeto da futura contratação, apenas o problema a ser resolvido, os resultados esperados e os desafios tecnológicos a serem superados. Quer dizer que, na etapa preparatória da licitação e quando da publicação do edital, a Administração Pública conhece apenas o problema e não a solução do problema, que é justamente o que ela pretende contratar. Dizendo de outra forma, a dificuldade para a Administração é definir o valor teto da contratação sem especificar tecnicamente o objeto a ser desenvolvido.

### **3.3.4 O edital da modalidade especial**

A característica mais importante da modalidade especial da Lei Complementar n. 182/2021 é que o edital não precisa trazer a especificação técnica da solução a ser desenvolvida, porém apenas a indicação do problema a ser resolvido, os resultados esperados e os desafios tecnológicos a serem superados (§ 1º do artigo 13). Ou seja, a Administração Pública promove a licitação do problema, sendo que a suposta solução deve ser oferecida (indicada) pelos licitantes.

Nessa sistemática, a avaliação das propostas acaba sendo bastante subjetiva e em boa parte técnica. Ocorre que os licitantes, ao apresentarem as suas

propostas, não têm as soluções, eles apenas projetam as soluções, dado que o desenvolvimento propriamente da solução é o objeto do futuro contrato. Então, a Administração Pública precisa avaliar os projetos de solução, principalmente se são ou não viáveis e o que as mesmas envolvem.

Sob essas luzes, diante do § 3º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021, o edital deve indicar que o julgamento deve ser realizado por "comissão especial integrada por, no mínimo, 3 (três) pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto, das quais: I - 1 (uma) deverá ser servidor público integrante do órgão para o qual o serviço está sendo contratado; e II - 1 (uma) deverá ser professor de instituição pública de educação superior na área relacionada ao tema da contratação". O Legislador exigiu um servidor público e um professor de instituição pública. O terceiro membro da comissão especial é de escolha discricionária da Administração Pública, desde que ostente "reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto".

O edital deve definir os critérios para a avaliação e julgamento das propostas por parte da comissão especial. O § 4º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 preceitua que se deve considerar, sem prejuízos de outros elementos: "I - o potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a administração pública; II - o grau de desenvolvimento da solução proposta; III - a viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução; IV - a viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos; e V - a demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes."

O Legislador quis ressaltar que o preço não deve ser o fator determinante para o julgamento das propostas. O § 5º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 prescreve que "o preço indicado pelos proponentes para execução do objeto será critério de julgamento somente na forma disposta nos incisos IV e V do § 4º deste artigo." Ou seja, a comissão especial deve avaliar sob a ótica do preço apenas a viabilidade econômica da proposta e a sua relação de custo e benefício.

Em complemento, no tocante ao preço, o § 9º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 permite a negociação com "os selecionados [das] condições econômicas mais vantajosas para a administração e os critérios de remuneração que serão adotados [...]". E, ainda, o § 10 do mesmo artigo prescreve que, "na hipótese de o preço ser superior à estimativa, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, com base na demonstração comparativa entre o custo e o benefício da proposta, aceitar o preço ofertado, desde que seja superior

em termos de inovações, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, limitado ao valor máximo que se propõe a pagar." Quer dizer que, ao fim e ao cabo, deve prevalecer a técnica. Advirta-se, no entanto, mais uma vez, que, segundo o § 2º do seu artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021, o valor do contrato não pode ultrapassar R\$ 1.600.000,00, mesmo na hipótese do referido § 10 do artigo 13.

O § 6º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 permite a seleção de mais de uma proposta para a celebração do contrato, o que deve ser indicado no edital, inclusive o limite de propostas selecionáveis. Isso significa que é permitido à Administração Pública contratar mais de uma pessoa para o desenvolvimento da mesma solução ou para partes diferentes da solução pretendida.

A fim de prever algum tipo de benefício para as *startups*, o § 8º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 flexibiliza os requisitos de habilitação previstos na Lei n. 8.666/1993, permitindo que o edital os dispense no todo ou em parte, ressalvando-se o disposto no § 3º do artigo 195 da Constituição Federal, cujo teor proíbe a contratação pelo Poder Público de pessoas jurídicas em débito com a Seguridade Social. Muitas *startups*, por serem *startups*, não conseguem comprovar experiência, são bastante alavancadas e mesmo não mantêm todas as certidões fiscais em dia, o que lhes impede de participar das licitações tradicionais. Daí a ideia é que tais comprovações não sejam exigidas, conforme decisão discricionária da Administração Pública, que deve estar expressa no edital.

O inciso II do § 8º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021 também autoriza que o edital dispense a exigência de garantias, o que também poderia ser difícil para as *startups*. A prescrição legal, no entanto, não faz sentido, porque o artigo 56 da Lei n. 8.666/1993 e o artigo 96 da Lei n. 14.133/202 estabelecem que a garantia pode ser exigida pela Administração Pública, o que significa que ela não é obrigatória, inclusive para as modalidades tradicionais. Dizendo de outra forma, dispensou-se a exigência de algo cuja exigência já não era obrigatória.

Soma-se que é permitido à Administração Pública, também em benefício das *startups*, prever no edital o pagamento antecipado da etapa inicial do contrato, na forma do § 7º do artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021, "a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto". Em caso de inexecução injustificada da etapa inicial, consoante o § 8º do mesmo artigo 14, a Administração Pública deve exigir a devolução do valor antecipado ou glosar os pagamentos subsequentes, se houver.

O pagamento antecipado se constitui em medida de alto risco, porque, pura e simplesmente, pode ser que o contratado não cumpra a sua parte do contrato. Normalmente, ao cogitar pagamento antecipado, a Administração Pública exige a prestação de garantias do contratado, o que não foi mencionado no § 7º do artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021. Afora isso, o inciso II do § 8º do artigo 13 da mesma Lei dispensou sua exigência. Nada impede, no entanto, que a Administração Pública a exija como condição para realizar o pagamento antecipado. No entanto, se exigir, arrisca-se a inviabilizar a execução do contrato, especialmente se a contratada for startup que inicia suas atividades e que não está capitalizada. Aliás, a previsão de pagamento antecipado do § 7º do artigo 14 certamente foi concebida para favorecer tais *startups*, por efeito do que a exigência de garantia soaria, no mínimo, contraditória. De todo modo, a Administração Pública pode seguir outras cautelas em relação ao pagamento antecipado, como realizar due diligence sobre o contratado e acompanhar muito de perto a execução da etapa inicial do contrato, que é remunerada com o pagamento antecipado.<sup>3</sup>

Por fim, registre-se que, como preceitua o § 2º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021, o edital deve ser divulgado com antecedência mínima de 30 dias corridos até a data de recebimento das propostas, devendo ser publicado em sítio eletrônico centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente público licitante; e no diário oficial do ente federativo. O Legislador, parece que tomado por um tipo de amnésia, não obrigou a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) nem em jornal diário de circulação, como se exige para os demais editais por força do artigo 54 da Lei n. 14.133/2021. Como não obrigou, tais medidas não são exigidas para a modalidade especial de que cuida a Lei Complementar n. 182/2021.

### 3.3.5 Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)

O contrato administrativo que decorre da modalidade de licitação especial da Lei Complementar n. 182/2021 também é especial, chamado de “Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)”, nos termos do seu artigo 14. Ressalva-se, introdutoriamente, que é permitido firmar contratos que tenham por objeto

---

3 Conferir: NIEBUHR, Joel de Menezes. PIRONTI, Rodrigo Aguirre de Castro. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. Blog da Zênite. <https://www.zenite.blog.br/gestao-de-riscos-de-pagamentos-antecipados/>. Acesso em 22.06.2021.



soluções inovadoras fora do regime da Lei Complementar n. 182/2021, que, daí, não se submetem às suas regras.

Destaca-se que a Lei Complementar n. 182/2021 estabelece uma série de amarras ao Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), inexistentes no regime geral de contratação, quer da Lei n. 8.666/1993, quer da Lei n. 14.133/2021.

Nesse passo, o *caput* do artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021 limita o prazo do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) a 12 meses, prorrogável por outros 12 meses. A Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 14.133/2021 não fazem a mesma restrição em relação à generalidade dos contratos administrativos, que, a depender da situação, podem estender-se por prazo bem maior. Logo, em relação a esse aspecto, a Lei Complementar n. 182/2021, mais uma vez, não facilita nem simplifica, bem ao contrário.

É importante salientar que o prazo original do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) deve ser suficiente para testar ou desenvolver a solução inovadora, como visto restrito a 12 meses.<sup>4</sup> A prorrogação depende de situação excepcional e superveniente, não visualizada desde o início. Sendo assim, se o desenvolvimento de dada solução inovadora demandar mais do que 12 meses (sabe-se que muitas demandam prazo bem superior), ela não poderá ser contratada pelo regime da Lei Complementar n. 182/2021, ainda que a contratada seja startup. Terá que sê-lo pelo regime da Lei n. 10.973/2004 ou mesmo pelo regime geral da Lei n. 8.666/1993 ou da Lei n. 14.133/2021.

Outra restrição relevante da Lei Complementar n. 182/2021, já mencionada anteriormente e contida no § 2º do seu artigo 14, é que o valor do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) não pode ultrapassar R\$ 1.600.000,00.

A Lei Complementar n. 182/2021 não esclarece se esse valor de R\$ 1.600.000,00 pode ser ultrapassado diante de algum tipo de excepcionalidade, como, por exemplo, em razão da prorrogação a que faz referência o próprio *caput* do seu artigo 14, acréscimos ou alterações qualitativas sobre o objeto do contrato

---

4 O Tribunal de Contas da União vem decidindo: "(...) na contratação ou prorrogação de serviços a serem executados de forma contínua, nos termos do art. 57 inciso II, da Lei n. 8.666/93, observe, para a escolha da modalidade de licitação, o valor estimado do período total dos serviços, de modo a não extrapolar os limites estabelecidos para as modalidades Convite e Tomada de Preços, nos termos do art. 23, §5º, da mesma lei, com a redação dada pela Lei n. 9.648/98 (...)" (Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 1862/2003).

ou revisões contratuais para manter o equilíbrio econômico-financeiro. A resposta a essas questões deve seguir a mesma lógica adotada em relação às modalidades da Lei n. 8.666/1993, especialmente às modalidades tomada de preços e convite, também dependentes de valores máximos. Em síntese, deve-se entender o seguinte:

**i.** Em regra, o valor máximo de R\$ 1.600.000,00 não pode ser ultrapassado em caso de mera prorrogação do prazo do contrato, prevista no *caput* do artigo 14 Lei Complementar n. 182/2021, causada por atrasos do contratado ou riscos a si atribuídos. Ou seja, o contratado recebeu o prazo de 12 meses para desenvolver alguma solução inovadora. Por causa atribuída a si, não conseguiu cumprir o prazo. A Administração Pública concordou em estender o prazo por mais 3 meses, sem alterar o escopo do contrato. Ora, se o contratado permanece com a mesma obrigação, o valor não deve ser majorado.

**ii.** O valor máximo de R\$ 1.600.000,00 pode ser ultrapassado nos casos em que é necessário promover algum tipo de alteração contratual incidente sobre o seu objeto, que promova acréscimos nos seus quantitativos ou que seja de ordem qualitativa, bem como nos casos de revisão do contrato para a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro ou nos casos de prorrogação cuja causa não é atribuída ao contratado. Em todas essas hipóteses os custos do contratado são majorados, porém não por falta atribuída a si.<sup>5</sup>

---

5 “28. Com relação à modalidade de licitação, sabe-se que o principal critério para definir se o administrador utilizará o convite, a tomada de preços ou a concorrência é o valor estimado do objeto a ser licitado. Contudo, não creio que para essa escolha tenha que ser computado, necessariamente, o montante do eventual acréscimo contratual a que alude o §1º do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos. Pensar dessa forma implica criar novos limites para a definição da modalidade licitatória, desconsiderando, assim, a cristalina disposição do art. 23 da Lei n. 8.666/1993, que fixou os valores para a correta seleção da modalidade do certame.

29. Ademais, convém consignar que os acréscimos legais devem ser resultantes de fatos supervenientes, os quais não eram dados a conhecer ao administrador no momento da definição da modalidade. A necessidade de aumentar a quantidade de bens e produtos a ser adquiridos surge em momento posterior à escolha da modalidade. Porém, se o gestor tem a possibilidade de antever a necessidade de quantidade maior, não deve instaurar certame tendo por objeto quantidade inferior. O que é reprovável, por certo, é a burla à sistemática instituída pelo referido diploma legal, pela falsa estimativa do valor do objeto a ser licitado, a menor, com o deliberado propósito de selecionar determinada modalidade de licitação, já sabendo, de antemão, a necessidade de utilização dos acréscimos contratuais” (TCU. Acórdão n. 103/2004, Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 11.02.2004)

É de frisar uma espécie de contradição lógica ao visualizar em conjunto e de modo sistêmico os regimes da Lei Complementar n. 182/2021 e o da Lei n. 10.973/2004. Sucede que, no regime da Lei Complementar n. 182/2021, cuja contratação de solução inovadora dá-se por licitação pública, o valor máximo do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) é limitado a R\$ 1.600.000,00. No regime da Lei n. 10.973/2004, cuja contratação de solução inovadora dá-se sem licitação, não há limite de valor. Evidentemente, deveria ser o contrário, mas não é. A dispensa de licitação deveria ser limitada e a licitação sem limites. O Legislador parece desconhecer as leis que ele mesmo produziu, trocou os pés pelas mãos, prescrevendo amarras ao Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) da Lei Complementar n. 182/2021 que não fazem qualquer sentido. Insista-se que não há estímulo para adotar o regime da Lei Complementar n. 182/2021.

A remuneração do contratado pode ser estabelecida de diversos modos, como já ressaltado, diante do § 3º do artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021, inclusive, com base no § 7º do mesmo artigo, com previsão de pagamento antecipado. O § 5º do mesmo artigo prescreve regra importante, no sentido de que, à exceção das remunerações variáveis, o pagamento deve ser realizado ainda que os resultados projetados não sejam alcançados. No entanto, nessas hipóteses, o mesmo § 7º enuncia que, comprovada a inviabilidade técnica ou econômica da solução, é permitida a rescisão antecipada do contrato.

O § 1º do artigo 14 da Lei Complementar n. 182/2021 enuncia algumas cláusulas obrigatórias para o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI): "I - as metas a serem atingidas para que seja possível a validação do êxito da solução inovadora e a metodologia para a sua aferição; II - a forma e a periodicidade da entrega à administração pública de relatórios de andamento da execução contratual, que servirão de instrumento de monitoramento, e do relatório final a ser entregue pela contratada após a conclusão da última etapa ou meta do projeto; III - a matriz de riscos entre as partes, incluídos os riscos referentes a caso fortuito, força maior, risco tecnológico, fato do príncipe e álea econômica extraordinária; IV - a definição da titularidade dos direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI; e V - a participação nos resultados de sua exploração, assegurados às partes os direitos de exploração comercial, de licenciamento e de transferência da tecnologia de que são titulares."

O dispositivo supracitado menciona aspectos importantes do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Se o objeto é o teste ou desenvolvimento de solução inovadora, é preciso estabelecer as metas a serem atingidas, o que a Administração Pública pretende que seja desenvolvido, que é o exigido no inciso

I. A análise dos trabalhos do contratado deve ser realizada durante a execução contratual, o que torna necessário pactuar a entrega de relatórios parciais e final, conforme o inciso II. A matriz de riscos, prescrita como obrigatória pelo inciso III, é documento importante para a previsibilidade das responsabilidades das partes diante dos riscos que podem vir a ocorrer durante a execução contratual, distribuindo previamente entre elas as consequências que defluem dos sobreditos riscos, com ênfase para os reflexos financeiros e patrimoniais. Por fim, consoante os incisos IV e V, deve-se definir o que fazer com a solução inovadora desenvolvida, a quem pertence a propriedade intelectual e a participação das partes nos resultados de sua exploração.

Nessa perspectiva, o artigo 15 da Lei Complementar n. 182/2021 autoriza que a Administração Pública firme um novo contrato com o mesmo contratado, daí sem licitação, para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante da execução do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da Administração Pública. Em linhas gerais, esse contrato, chamado de “Contrato de Fornecimento”, somente deve ser firmado nas hipóteses em que o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) já não prever que a propriedade intelectual é da Administração Pública ou que ela goze do direito de uso – à exceção dos casos em que a Administração Pública pretender a integração da solução à sua infraestrutura tecnológica ou ao seu processo de trabalho.

Esse Contrato de Fornecimento pode ter prazo maior do que o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), como dispõe o § 2º do mesmo artigo 15, de 24 meses prorrogável por outros 24 meses, e o valor dele deve ser limitado, desta feita em acordo com o § 3º do mesmo artigo, a cinco vezes o valor máximo indicado no § 2º do artigo 14 da mesma Lei, que é de R\$ 1.600.000,00, logo a R\$ 8.000.000,00. Tais amarras não são plausíveis, principalmente ao levar em consideração, por exemplo, que o artigo 114 da Lei n. 14.133/2021, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, prevê que o contrato que tenha por objeto a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação pode ter vigência máxima de 15 anos.

Na situação prevista no § 6º do artigo 13 da Lei Complementar n. 182/2021, em que a Administração Pública firmar mais de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) para o desenvolvimento da mesma solução inovadora, o Contrato de Fornecimento deve ser firmado, na forma do § 1º do artigo 15 da mesma Lei, com aquele “cujo produto, processo ou solução atenda melhor às demandas públicas em termos de relação de custo e benefício com dimensões de qualidade e preço.”

MENEZES  
NIEBUHR

SOCIEDADE DE  
ADVOGADOS

*e-book*

*Marco Legal das  
Startups e do  
Empreendedorismo  
Inovador*