

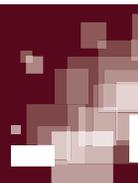
INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL LAW – IJDL

v. 6 · e602 · 2025 – DOI: 10.47975/ijdl.v6.1283

# IJDL

International Journal of  
DIGITAL LAW





# Acelerando a inovação no setor público: a nova modalidade de licitação inaugurada pela Lei Complementar nº 182/2021 – Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador

*Accelerating Innovation in the Public Sector: The New Bidding Model Introduced by Complementary Law No. 182/2021 – Legal Framework for Startups and Innovative Entrepreneurship*

**Cristiana Fortini\***

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil)  
crisfortini@uol.com.br  
<https://orcid.org/0000-0002-3618-2470>

**Camila Tamara Falkenberg\*\***

Faculdade Milton Campos (Nova Lima, Minas Gerais, Brasil)  
camilafalkenberg@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0006-4515-4777>

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: FORTINI, Cristiana; FALKENBERG, Camila Tamara. Acelerando a inovação no setor público: a nova modalidade de licitação inaugurada pela Lei Complementar nº 182/2021 – Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 6, e602. 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1283.

- \* Pós-Doutora pela The George Washington University (GW) com bolsa Capes (Washington, District of Columbia, Estados Unidos da América), com período de Estágio Sênior na mesma instituição (EUA – 2015). Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da graduação e da pós-graduação *stricto sensu* na Universidade Federal de Minas Gerais. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Advogada. *E-mail*: crisfortini@uol.com.br.
- \*\* Bacharel em Direito pela Faculdade Milton Campos (Nova Lima, Minas Gerais, Brasil). Pós-Graduação em Direito Administrativo e em *Compliance* e Integridade Corporativa pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Advogada da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig). *E-mail*: camilafalkenberg@gmail.com.

**Recebido/Received:** 12.11.2024 / November 12<sup>th</sup>, 2024

**Aprovado/Approved:** 07.04.2025 / April 7<sup>th</sup>, 2025

---

**Resumo:** A Lei Complementar nº 182/2021, conhecida como Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador, trouxe uma importante novidade para o mundo das contratações públicas no Brasil: a modalidade especial de licitação voltada especificamente à contratação do teste de soluções inovadoras. Essa iniciativa, ao permitir que a administração pública avalie a viabilidade e a eficácia de soluções inovadoras antes de sua implementação em larga escala, contribui para a modernização da gestão pública e para a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade. Além disso, ao reduzir as barreiras de entrada para empresas pequenas e nascentes, tais como as *startups*, a nova modalidade contribui para a democratização do acesso às licitações públicas, fomentando a competição e a diversidade nas contratações, além de transformar o setor público em um agente ativo na promoção de um ecossistema de inovação no país. Através da análise dos dispositivos legais e da apresentação de exemplos práticos hipotéticos, o presente artigo visa demonstrar os principais aspectos da modalidade licitatória inaugurada pela Lei Complementar nº 182/2021.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Licitações e contratos. Inovação legal. Teste de soluções inovadoras. Modernização da gestão pública. Fomento à inovação.

**Abstract:** Complementary Law nº 182/2021, known as the “Legal Framework for Startups and Innovative Entrepreneurship”, brought an important novelty to the world of public procurement in Brazil: the special type of bidding aimed specifically at contracting the testing of innovative solutions. This initiative, by allowing the public administration to evaluate the feasibility and effectiveness of innovative solutions before their large-scale implementation, contributes to the modernization of public management and the continuous improvement of services provided to society. Furthermore, by reducing entry barriers for small and nascent companies, such as startups, the new modality contributes to the democratization of access to public tenders, encouraging competition and diversity in hiring, in addition to transforming the public sector into a active agent in promoting an innovative ecosystem in the country. Through the analysis of legal provisions and the presentation of hypothetical practical examples, this article aims to demonstrate the main aspects of the bidding modality inaugurated by Complementary Law nº 182/2021.

**Keywords:** Administrative Law. Bids and contracts. Legal innovation. Testing innovative solutions. Modernization of public management. Fostering innovation.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Encomenda tecnológica *versus* a nova modalidade de licitação: inclusão das *startups* e fomento à inovação – **3** Abrangência da norma e potenciais contratados – **4** Diferenciais da modalidade **5** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

A dinâmica acelerada do mundo contemporâneo, marcada pela disrupção tecnológica e pela crescente complexidade dos desafios sociais, exige que o setor público se adapte rapidamente para atender às demandas da sociedade.

A Lei Complementar nº 182/2021, conhecida como Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador, trouxe uma importante contribuição nesse sentido, ao instituir uma nova modalidade de licitação especialmente projetada para fomentar a inovação na gestão pública.

Os processos licitatórios tradicionais, com suas exigências normativas rígidas, frequentemente impõem obstáculos à rápida implementação de soluções inovadoras no setor público. A nova modalidade introduzida pela Lei Complementar nº 182/2021 busca flexibilizar esse cenário ao permitir que os órgãos públicos avaliem, de forma prática e eficiente, o desempenho de produtos e serviços inovadores antes de sua aquisição em larga escala. Dessa forma, a LC 182/2021 mitiga os riscos inerentes à adoção de novas tecnologias, incentivando a inovação e a modernização da gestão pública.

Além disso, diferentemente dos modelos anteriores, a nova modalidade incentiva a participação de empresas pequenas e nascentes, tais como as *startups*, as quais, muitas vezes, possuem soluções disruptivas ainda em fase de desenvolvimento. Ao oferecer a possibilidade de testar seus produtos e serviços em um ambiente real, como o setor público, essas empresas podem validar suas soluções e acelerar seu processo de desenvolvimento.

O resultado decorrente da modalidade licitatória de que cuida a LC 182/2021 poderá ser a seleção de mais de uma proposta para a celebração do Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI),<sup>1</sup> conforme as condições estabelecidas no

<sup>1</sup> O CPSI é tratado no artigo 14 da LC 182/2021, transcrito abaixo:

“Seção III Do Contrato Público para Solução Inovadora

Art. 14. Após homologação do resultado da licitação, a administração pública celebrará Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com as proponentes selecionadas, com vigência limitada a 12 (doze) meses, prorrogável por mais um período de até 12 (doze) meses. §1º O CPSI deverá conter, entre outras cláusulas: 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. §2º O valor máximo a ser pago à contratada será de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, sem prejuízo da possibilidade de o edital de que trata o art. 13 desta Lei Complementar estabelecer limites inferiores. §3º A remuneração da contratada deverá ser feita de acordo com um dos seguintes critérios: I – preço fixo; II – preço fixo mais remuneração variável de incentivo; III – reembolso de custos sem remuneração adicional; IV – reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou V – reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo. §4º Nas hipóteses em que houver risco tecnológico, os pagamentos serão efetuados proporcionalmente aos trabalhos executados, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, observado o critério de remuneração previsto contratualmente. §5º Com exceção das remunerações variáveis de incentivo vinculadas ao cumprimento das metas contratuais, a administração pública deverá efetuar o pagamento conforme o critério adotado, ainda que os resultados almejados não sejam atingidos em decorrência do risco tecnológico, sem prejuízo da rescisão antecipada do contrato caso seja comprovada a inviabilidade técnica ou econômica da solução. §6º Na hipótese de a execução do objeto ser dividida em etapas, o pagamento relativo a cada etapa poderá adotar critérios distintos de remuneração. §7º Os pagamentos serão feitos após a execução dos trabalhos, e, a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto, a administração pública deverá prever em edital o pagamento antecipado de uma parcela do preço anteriormente ao início da execução do objeto, mediante justificativa expressa. §8º Na hipótese prevista no §7º deste artigo, a administração pública certificar-se-á da execução da etapa inicial e, se houver inexecução injustificada, exigirá a devolução do valor antecipado ou efetuará as glosas necessárias nos pagamentos subsequentes, se houver”.

edital. Durante a execução do CPSI, a solução inovadora será submetida a testes rigorosos, seguindo as especificações contratuais. Caso os testes comprovem a eficácia da solução inovadora na resolução do problema público apresentado, a legislação permite à Administração celebrar um Contrato de Fornecimento,<sup>2</sup> dispensando a realização de nova licitação, para a aquisição do produto, processo ou solução resultante do CPSI.

Todavia, é importante destacar que a celebração do contrato de fornecimento, após o término do CPSI, não é obrigatória. Mesmo com o sucesso dos testes, a Administração Pública detém a discricionariedade de avaliar a conveniência e a oportunidade de prosseguir com a contratação, considerando fatores como o cumprimento das metas estabelecidas, a disponibilidade orçamentária e as demais demandas da sociedade.

Fixadas tais premissas, é importante destacar que o presente estudo se concentrará apenas nos aspectos mais inovadores (e positivos) da nova modalidade licitatória, deixando para futuras pesquisas um aprofundamento nos instrumentos contratuais específicos que dela decorrem (CPSI e Contrato de Fornecimento).

Ao delimitar o objeto da pesquisa, busca-se oferecer uma visão clara e objetiva sobre os diferenciais e benefícios da nova modalidade, contribuindo para o aprimoramento das práticas licitatórias no setor público brasileiro e para a promoção de um ambiente mais propício à inovação e ao desenvolvimento tecnológico.

## 2 Encomenda tecnológica *versus* a nova modalidade de licitação: inclusão das *startups* e fomento à inovação

A contratação de teste de soluções inovadoras introduzida pela LC 182/2021 foi inspirada na Encomenda Tecnológica (ETEC) prevista na Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), alterada pela Lei nº 13.243/2016 e regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018.

<sup>2</sup> O Contrato de Fornecimento é tratado no artigo 15 da LC 182/2021:

“Seção IV Do Contrato de Fornecimento

Art. 15. Encerrado o contrato de que trata o art. 14 desta Lei Complementar, a administração pública poderá celebrar com a mesma contratada, sem nova licitação, contrato para o fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do CPSI ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da administração pública. §1º Na hipótese prevista no §6º do art. 13 desta Lei Complementar, quando mais de uma contratada cumprir satisfatoriamente as metas estabelecidas no CPSI, o contrato de fornecimento será firmado, mediante justificativa, com aquela cujo produto, processo ou solução atenda melhor às demandas públicas em termos de relação de custo e benefício com dimensões de qualidade e preço. §2º A vigência do contrato de fornecimento será limitada a 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por mais um período de até 24 (vinte e quatro) meses. §3º Os contratos de fornecimento serão limitados a 5 (cinco) vezes o valor máximo definido no §2º do art. 14 desta Lei Complementar para o CPSI, incluídas as eventuais prorrogações, hipótese em que o limite poderá ser ultrapassado nos casos de reajuste de preços e dos acréscimos de que trata o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Nos termos do art. 20 da Lei de Inovação, a Encomenda Tecnológica permite a possibilidade de contratação direta de ICTs, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, “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”.<sup>3</sup>

De acordo com Rauen e Barbosa,<sup>4</sup> a Encomenda Tecnológica somente deverá ser utilizada em casos muito específicos, nos quais haja a presença inequívoca do risco tecnológico. Os requisitos fundamentais para a utilização de uma ETEC, de acordo com os autores citados, são: (i) Finalidade de superar um desafio tecnológico mediante atingimento de solução não disponível no mercado; (ii) Presença de risco tecnológico; e (iii) Necessidade de esforço formal de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).<sup>5</sup>

Rauen e Barbosa destacam, ainda, que para a utilização de ETECs, o nível de maturidade da solução desejada deve ser básico, ou seja, deve envolver um alto risco tecnológico. Com vistas a obter alguma objetividade para justificar a utilização de uma ETEC, os autores recomendam que tal instrumento seja utilizado em soluções que sejam classificadas pelo menos em TRL 1 (princípios básicos observados) e abaixo do TRL 8 (solução pronta demonstrada em ambiente real/relevante).<sup>6</sup>

Em termos mais simples, tem-se que a ETEC deve ser utilizada quando o objetivo é encontrar uma solução para um problema que ainda não possui resposta

<sup>3</sup> Confira-se o dispositivo da Lei nº 10.973/2004 – Lei de Inovação Tecnológica:

“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. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)”.

<sup>4</sup> RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. *Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019, p. 17. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8907/1/Encomendas%20tecnol%3b3gicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>5</sup> Para aprofundamento no tema “Encomendas Tecnológicas” recomenda-se a leitura da obra: RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. *Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*, publicado pelo Ipea em 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8907?mode=simple>. Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>6</sup> Conforme explica André Tortato Rauen, a metodologia TR foi desenvolvida pela NASA, compreendendo uma forma simples de identificar a fase de prontidão de uma tecnologia incorporada em uma solução. Por isso, ajuda a compreender o alcance de cada instrumento de contratação pública. O Tribunal de Contas da União (TCU) a tem utilizado amplamente. Em termos simples, essa ferramenta possui nove níveis, que vão desde a pesquisa mais básica, guiada pela curiosidade, até a introdução de uma tecnologia no mercado. De acordo com as respostas a um questionário-padrão, a tecnologia pode ser classificada em um desses nove níveis. A classificação em um nível depende do cumprimento de todos os requisitos. Caso contrário, a tecnologia permanece classificada no nível anterior. A metodologia é extremamente valiosa em contratos públicos, pois se tornou uma ferramenta amplamente utilizada por instituições totalmente diferentes, da defesa à saúde, em todo o mundo.

disponível no mercado, exigindo, portanto, um esforço relevante de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para sua resolução.

Embora a Encomenda Tecnológica seja uma ferramenta valiosa para estimular a pesquisa e o desenvolvimento, a exigência de um componente de pesquisa e desenvolvimento acentuado, frequentemente associado à criação de tecnologias completamente novas, cria uma barreira para a participação de empresas de menor porte, especialmente *startups*. Essas empresas, embora não desenvolvam tecnologias inovadoras do zero, demonstram grande capacidade de inovar de forma incremental. Elas utilizam soluções já existentes de maneira criativa e adaptam-nas para atender a demandas específicas, contribuindo significativamente para a resolução de problemas complexos.

A nova modalidade de licitação inaugurada pela Lei Complementar nº 182/2021, por sua vez, apresenta um escopo mais amplo, podendo ser utilizada para testes de soluções inovadoras com qualquer nível de maturidade, tanto para as pesquisas iniciais de P&D como para soluções que requeiram meras adaptações para obtenção do produto, abrangendo, portanto, as tecnologias utilizadas por empresas pequenas e nascentes.

Além disso, a Encomenda Tecnológica não se adapta às especificidades de empresas pequenas e nascentes. Estas, por estarem em estágios iniciais de desenvolvimento, necessitam de um modelo de contratação que contemple suas particularidades, como a necessidade de apoio financeiro para escalar seus negócios e a flexibilidade para lidar com projetos em constante evolução.

Nesse sentido, uma das peculiaridades da modalidade licitatória aqui tratada reside no fato de que a administração pública remunera os proponentes contratados não apenas pela entrega de uma solução pronta, mas também pelo esforço de testar sua eficácia.

Essa abordagem inovadora, ao transferir parte do risco para o poder público, incentiva as *startups* a apresentarem soluções disruptivas, mesmo que ainda em fase inicial de desenvolvimento. A possibilidade de remuneração por esforços, mesmo que a solução não seja bem-sucedida, é um fator crucial para a sustentabilidade de tais empresas, que frequentemente operam com recursos limitados.

### 3 Abrangência da norma e potenciais contratados

No Capítulo IV, Seção I, da LC 182/2021, onde são estabelecidas as disposições gerais sobre a contratação de testes de soluções inovadoras, o artigo 12, parágrafo primeiro,<sup>7</sup> define claramente que essa modalidade incide sobre toda a

<sup>7</sup> Confira-se o dispositivo:

“Art. 12. As licitações e os contratos a que se refere este Capítulo têm por finalidade: 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.

administração direta, autárquica e fundacional de quaisquer poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo segundo,<sup>8</sup> estendeu a possibilidade de utilização desse regime especial às empresas públicas e sociedades de economia mista, e respectivas subsidiárias, “nos termos de seus regulamentos internos”.

Em que pese a ressalva contida no citado dispositivo, não nos parece que a menção aos regulamentos internos seja condição de eficácia e aplicabilidade para as estatais, sob pena de se transformar este diploma normativo em uma norma de eficácia limitada, condicionada à existência de uma figura legislativa superveniente, no caso, um regulamento interno.

Afinal, o próprio artigo 12, parágrafo segundo, prevê que as empresas públicas e sociedades de economia mista *poderão* incorporar as regras da lei aos seus normativos internos. Essa redação indica que a previsão no regulamento interno não é uma condição prévia para a aplicação da lei, mas sim uma *faculdade* que as empresas estatais possuem.

Daí porque, tendo a LC 182/2021 criado esta faculdade às empresas públicas e sociedades de economia mista de incorporarem procedimentos dessa lei aos seus regulamentos internos, e não tendo determinada estatal ainda o feito, nada impede que se adote as regras diretamente da citada norma.

Para que não reste qualquer dúvida, veja que no artigo 13 da LC 182/2021, no qual o legislador efetivamente cria modalidade de licitação, o vocábulo “administração pública” é utilizado sem qualquer qualificação, ou seja, em sentido amplo. Convém transcrever:

Art. 13. A *administração pública* poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar. (grifos nossos)

Apenas para ilustrar, parece-nos que o que a LC 182/2021 pretende, com os parágrafos do artigo 12, explicitar que para os órgãos públicos da administração

---

§1º 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 subordinam-se ao regime disposto neste Capítulo” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

<sup>8</sup> Confira-se o dispositivo:

“§2º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias *poderão* adotar, no que couber, as disposições deste Capítulo, nos termos do regulamento interno de licitações e contratações de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e seus conselhos de administração poderão estabelecer valores diferenciados para os limites de que tratam o §2º do art. 14 e o §3º do art. 15 desta Lei Complementar” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

direta, autárquica e fundacional (parágrafo primeiro) os procedimentos são *mandatórios*, ao passo que para as estatais (parágrafo segundo) *existe margem de discricionariedade para adotá-los, inclusive, tendo a faculdade de incorporá-los aos seus regulamentos internos*.

Isto posto, percebe-se que, *sob a perspectiva das entidades contratantes*, a modalidade de licitação de que cuida a LC 182/2021 pode ser utilizada por um amplo espectro de órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado brasileiro, seja no nível federal, seja no estadual ou municipal.

Lado outro, *sob a perspectiva dos proponentes passíveis de serem contratados*, Joel de Menezes Niebuhr tece as seguintes considerações:

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).<sup>9</sup>

Portanto, embora a LC 182/2021 tenha sido criada com foco em *startups*, é importante salientar que seu alcance é mais amplo. Conforme explicitado no *caput* de seu artigo 13,<sup>10</sup> a participação nessa modalidade de licitação não se restringe exclusivamente a empresas enquadradas como *startups*. Qualquer pessoa física ou jurídica, isoladamente ou em consórcio, pode participar dos processos licitatórios, seja ela *startup* ou não.

O intuito da lei é fomentar a competitividade e a inovação, abrindo espaço para que diversas empresas de menor porte, incluindo as *startups*, também possam apresentar suas soluções inovadoras para o setor público.

<sup>9</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. *Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*. Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado. Ebook. Disponível em: [https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador\\_final.pdf](https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador_final.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

<sup>10</sup> Confira-se o *caput* do artigo 13 da LC 182/2021:  
“Art. 13. A administração pública poderá contratar *pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio*, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

## 4 Diferenciais da modalidade

### 4.1 Ausência de prévia especificação técnica

O art. 13, §1º,<sup>11</sup> da LC 182/2021 introduz uma mudança paradigmática nos certames ao instituir que a delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pelo órgão licitante, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, o que, portanto, dispensa a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, cabendo aos proponentes indicar diferentes meios para a resolução do problema.

Assim, ao invés de exigir uma especificação detalhada da solução a ser adquirida desde o início do processo licitatório, o escopo da modalidade concentra-se na definição clara do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública.

Ao evitar a predeterminação da solução, o setor público abre portas para um leque mais amplo de soluções inovadoras, estimulando a criatividade e a proposição de soluções disruptivas por parte das empresas. Essa flexibilidade acelera o processo de inovação, incentivando as empresas a investirem em pesquisa e desenvolvimento para atender às demandas específicas do setor público.

Além de fomentar a inovação, a ausência de prévia especificação técnica traz outros benefícios significativos: ao permitir que o mercado apresente as melhores soluções para cada problema, aumenta-se a chance de encontrar soluções mais eficientes e com custos mais baixos para o setor público, e, conseqüentemente, possibilita a oferta de serviços públicos de maior qualidade e eficiência à população.

*Exemplo prático hipotético:* imagine uma prefeitura que busca uma solução para otimizar a coleta de lixo. Com a adoção da modalidade prevista na LC 182/2021, ao invés de especificar um tipo específico de caminhão coletor, a prefeitura poderia apenas definir o problema como a *necessidade de reduzir custos operacionais, aumentar a frequência da coleta e diminuir o impacto ambiental*. Com essa abordagem, as empresas poderiam apresentar propostas inovadoras, como a utilização de *drones* para a coleta de lixo em áreas de difícil acesso ou a implementação de um sistema inteligente de roteirização.

<sup>11</sup> O parágrafo primeiro do artigo 13 assim dispõe:  
“Art. 13. [...]”

§1º *A delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, e caberá aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema*” (BRASIL, 2021, grifos nossos).

## 4.2 Preço não é o elemento central na avaliação das soluções propostas: foco no potencial para a solução dos problemas

Outra mudança significativa diz respeito à forma como as propostas serão avaliadas na licitação: diferentemente das modalidades tradicionais, em que o preço costuma ser o critério determinante, a nova modalidade adota uma abordagem mais holística, considerando uma série de fatores que vão além do valor monetário.

O art. 13, §4<sup>o</sup><sup>12</sup> estabelece os seguintes critérios para a avaliação e julgamento das propostas, sem prejuízo de outros: (i) potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a administração pública; (ii) grau de desenvolvimento da solução proposta; (iii) viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução; (iv) viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos; e (v) demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes.

Além disso, o preço indicado pelos proponentes será levado em consideração somente quando do exame dos critérios relativos à viabilidade econômica da proposta e a sua relação de custo e benefício (art. 13, §5<sup>o</sup>).<sup>13</sup>

Constata-se, portanto, que a avaliação das soluções propostas pelos licitantes não se dará com base em critérios de preço, mas, sim, em razão do seu potencial para a solução dos problemas apresentados no edital do certame.

Assim, a nova modalidade permite que a administração pública escolha a melhor solução para cada necessidade, considerando não apenas o preço, mas também a qualidade, a inovação e a sustentabilidade das propostas. Dessa forma, será possível obter soluções mais eficientes, eficazes e duradouras para os problemas públicos apresentados.

*Exemplo prático hipotético:* imagine uma prefeitura adquirindo um novo sistema de gestão de resíduos sólidos. Caso seja utilizada uma modalidade licitatória tradicional (o pregão, por exemplo), o menor preço seria um critério decisivo, de modo que o proponente que oferecesse o sistema mais barato ganharia, independentemente da

<sup>12</sup> Confira-se o dispositivo:

“§4º Os critérios para julgamento das propostas deverão considerar, sem prejuízo de outros definidos no edital: 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” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

<sup>13</sup> Confira-se o dispositivo:

“§5º 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*” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

qualidade, eficiência ou sustentabilidade da ferramenta proposta. Lado outro, caso a prefeitura adote a modalidade da LC 182/2021, o preço não terá papel preponderante na escolha, na medida em que deverá ser considerada uma variedade de critérios, a saber: *potencial de resolução* (o sistema proposto precisa ser eficaz na coleta, triagem e destinação final dos resíduos, além de contribuir para a redução do volume de lixo e a promoção da reciclagem); *desenvolvimento* (o sistema deve ser tecnologicamente avançado e contar com um *software* intuitivo e fácil de usar); *viabilidade e maturidade* (o modelo de negócio da empresa deve ser sólido e capaz de garantir a manutenção e atualização do sistema a longo prazo); *viabilidade econômica* (o custo do sistema deve ser compatível com o orçamento da prefeitura, considerando os benefícios a serem obtidos); *custo-benefício* (a proposta deve demonstrar que o investimento no sistema trará um retorno significativo para a prefeitura, seja em termos de economia, melhoria da qualidade de vida da população ou geração de receita).

Com a adoção conjunta de todos esses critérios de avaliação aumenta-se a chance de a prefeitura obter soluções mais eficientes, eficazes e duradouras para os problemas apresentados no edital.

### 4.3 Possibilidade de contratação de soluções inovadoras com valor superior à estimativa inicial

Somada à característica de o preço não ser um fator preponderante, a nova modalidade apresenta uma flexibilidade única ao permitir o aceite de preço superior às estimativas do próprio órgão licitante, desde que a proposta gere maior inovação tecnológica, redução de prazos de execução ou maior facilidade para manutenção ou operação (art. 13, §10).<sup>14</sup>

Essa característica, que reconhece a dificuldade de estimar o custo de soluções inovadoras, estimula a proposição de soluções mais ambiciosas e personalizadas, alinhadas com as necessidades específicas da administração pública.

No entanto, a legislação estabelece limites para essa flexibilidade, como o valor máximo por contrato (R\$1,6 milhão)<sup>15</sup> e a necessidade de justificar adequadamente a escolha da proposta mais cara, com demonstração clara de que os

<sup>14</sup> Confira-se o dispositivo:

“Art. 13. [...]”

§10. Encerrada a fase de julgamento e de negociação de que trata o §9º deste artigo, *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*” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

<sup>15</sup> O valor máximo por contrato celebrado é estabelecido no §2º do artigo 14 da LC 182/2021:

“Art. 14. Após homologação do resultado da licitação, a administração pública celebrará Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) com as proponentes selecionadas, com vigência limitada a 12 (doze) meses, prorrogável por mais um período de até 12 (doze) meses.  
[...]

benefícios superam os custos adicionais em termos de inovação, de redução de prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação.

*Exemplo prático hipotético:* imagine uma licitação de uma sociedade de economia mista visando a implementação de um sistema de inteligência artificial para otimizar o atendimento ao cidadão. Uma empresa pode apresentar uma proposta com um valor superior à estimativa inicial, mas que inclua funcionalidades adicionais, como a integração com outros sistemas e a utilização de tecnologias mais avançadas. Nesse caso, a estatal poderia optar por essa proposta, mesmo que o custo fosse maior, considerando os benefícios a longo prazo, como a melhoria da qualidade do atendimento e a redução de custos operacionais. Para tanto, a entidade contratante deverá demonstrar que benefícios superam os custos adicionais, em termos de inovação, de redução de prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, além de diligenciar para que o contrato firmado com o proponente selecionado não ultrapasse o teto estabelecido (R\$1,6 milhão).

#### 4.4 Comissão especial julgadora

Outra novidade significativa introduzida pela modalidade licitatória da LC 182/2021 diz respeito à necessidade de criação de uma comissão especial julgadora. Conforme dispõe o artigo 13, §3º,<sup>16</sup> essa comissão, composta por, no mínimo, três membros de reconhecida idoneidade e *expertise* na área objeto da licitação, terá a responsabilidade de avaliar as propostas apresentadas.

A exigência de que um dos membros seja servidor público do órgão contratante (ou empregado de carreira, no caso das empresas estatais) e o outro professor de instituição pública de ensino superior, demonstra a preocupação do legislador em garantir a imparcialidade do julgamento, a valorização do conhecimento técnico e a estreita relação entre o setor público e as instituições de pesquisa e ensino (universidades e faculdades).

O terceiro membro da comissão especial, por sua vez, é de escolha discricionária da Administração, desde que ostente “reputação ilibada e reconhecido conhecimento no assunto”.<sup>17</sup>

§2º O valor máximo a ser pago à contratada será de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, sem prejuízo da possibilidade de o edital de que trata o art. 13 desta Lei Complementar estabelecer limites inferiores” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

<sup>16</sup> O parágrafo terceiro do art. 13 assim dispõe:

“§3º As propostas serão avaliadas e julgadas 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” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

<sup>17</sup> NIEBUHR, Joel Menezes. *Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*. Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado. Ebook. Disponível em: [https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador\\_final.pdf](https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador_final.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

Nesse sentido, a instituição da comissão especial julgadora representa um avanço significativo na busca por maior profissionalismo e transparência nos processos licitatórios. Ao exigir a participação de especialistas na área, a lei garante que as propostas sejam avaliadas por aqueles que detêm o conhecimento técnico necessário para identificar a melhor solução para a administração pública.

Além disso, a presença de um servidor/empregado público e de um professor universitário na composição da comissão reforça o caráter público da licitação e a importância da academia na promoção da inovação e do desenvolvimento tecnológico no país. Essa medida, ao valorizar o conhecimento técnico e a experiência acadêmica, contribui para a seleção de soluções mais eficientes e inovadoras, em consonância com os princípios da administração pública.

*Exemplo prático hipotético:* um município pretende adquirir um novo sistema de gestão de resíduos sólidos para otimizar a coleta e a destinação final dos resíduos na cidade. Para isso, a prefeitura decide utilizar a modalidade de licitação prevista na LC 182/2021, destinada à contratação de soluções inovadoras.

De acordo com as exigências da lei (artigo 13, §3º), a comissão especial julgadora deve ser composta por, no mínimo, três membros com reconhecida experiência na área. Para este caso, a comissão poderia ser formada por: (a) *Membro 1:* um engenheiro ambiental da prefeitura, responsável pela área de limpeza urbana. Esse engenheiro possui ampla experiência na gestão de resíduos sólidos e conhecimento técnico sobre os sistemas disponíveis no mercado; (b) *Membro 2:* um professor universitário da área de engenharia ambiental de uma universidade pública da região. Esse professor possui *expertise* em tecnologias de gestão de resíduos e pode avaliar as propostas sob a perspectiva da inovação e da sustentabilidade; (c) *Membro 3:* um especialista em sistemas de informação de uma empresa de consultoria. Esse especialista possui conhecimento técnico sobre sistemas de gestão e pode avaliar a eficiência e a usabilidade dos sistemas propostos pelas empresas participantes.

A comissão especial julgadora teria a responsabilidade de analisar as propostas apresentadas, considerando os seguintes critérios: (i) *Eficiência:* a capacidade do sistema de otimizar a coleta e a destinação dos resíduos, reduzindo custos e aumentando a eficiência operacional; (ii) *Inovação:* o grau de inovação da solução proposta, considerando o uso de tecnologias avançadas e a capacidade de adaptação às necessidades específicas do município; (iii) *Sustentabilidade:* o impacto ambiental da solução proposta, considerando a redução da geração de resíduos, a reutilização e a reciclagem; (iv) *Custo-benefício:* a relação entre o custo do sistema e os benefícios que ele proporcionará ao município a longo prazo.

Além disso, como benefícios da criação da comissão especial poderiam ser listados os seguintes: (i) *Imparcialidade:* a presença de um servidor/empregado

público e de um professor universitário contribuiria para garantir a imparcialidade do julgamento, evitando a influência de interesses particulares; (ii) *Expertise técnica*: a avaliação das propostas será realizada por profissionais com conhecimento técnico na área, o que aumentaria a qualidade da decisão; (iii) *Transparência*: a composição da comissão e os critérios de avaliação são públicos, o que contribuiria para a transparência do processo licitatório; (iv) *Inovação*: a presença do professor universitário estimularia a busca por soluções inovadoras e a valorização da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico.

Concluindo, temos que a criação da comissão especial julgadora contribui para a seleção de soluções mais eficientes e inovadoras para a administração pública. Ao garantir a participação de especialistas e promover a transparência do processo, essa medida representa um avanço significativo na gestão pública.

#### 4.5 Possibilidade de dispensar a prestação de garantia, bem como a documentação de habilitação e de regularidade fiscal

No espírito de fomento à participação das *startups* nas licitações, o art. 13, §8º,<sup>18</sup> previu que, desde que justificadamente, o órgão licitante poderá dispensar, no todo ou em parte, a documentação de habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, excepcionados débitos com o sistema de seguridade social. O inciso II do mesmo §8º também autoriza que o edital dispense a exigência de garantias.

Essa medida democratiza a inovação, na medida em que facilita o acesso às licitações por *startups* e empresas nascentes que, em regra, não dispõem de patrimônio ou sofrem com restrições financeiras.

*Exemplo prático hipotético*: imagine uma *startup* de tecnologia que desenvolveu um aplicativo inovador para otimizar a coleta de lixo em uma cidade. Caso o certame seja regido pela modalidade da LC 182/2021, essa *startup* poderá participar da licitação para implementar seu sistema sem a necessidade de apresentar a mesma quantidade de documentação usualmente exigida nas licitações tradicionais. Essa simplificação incentivaria a inovação, possibilitando que pequenas empresas com soluções disruptivas possam competir em igualdade de condições com grandes corporações, trazendo benefícios como a redução de custos para a administração pública e a melhoria dos serviços prestados à população.

<sup>18</sup> Confira-se o inteiro teor do dispositivo:

“§8º Ressalvado o disposto no §3º do art. 195 da Constituição Federal, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, *dispensar, no todo ou em parte*: I – a documentação de habilitação de que tratam os incisos I, II e III, bem como a regularidade fiscal prevista no inciso IV do *caput* do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e II – a prestação de garantia para a contratação” (BRASIL, 2021, destaques nossos).

## 5 Conclusão

A Lei Complementar nº 182/2021 introduz uma nova modalidade de licitação que representa um marco na aquisição de soluções inovadoras pelo setor público.

Ao desvincular a licitação de especificações técnicas pré-definidas e adotar uma abordagem centrada nos resultados, a Lei estimula a criatividade e a proposição de soluções disruptivas, acelerando o processo de inovação e permitindo a aquisição de soluções mais eficientes e eficazes para os problemas públicos.

A avaliação das propostas, pautada em critérios como potencial de resolução, grau de desenvolvimento e viabilidade econômica, além de permitir a escolha da melhor solução para cada necessidade, contribui para a seleção de soluções mais sustentáveis e alinhadas com as políticas públicas.

A flexibilização quanto à exigência de garantia e documentação de habilitação democratiza o acesso à inovação, possibilitando a participação de *startups* e empresas de pequeno porte.

A criação de uma comissão especial julgadora, composta por especialistas da área, garante maior profissionalismo e transparência nos processos licitatórios, contribuindo para a seleção de soluções mais eficientes e inovadoras.

Em suma, a nova modalidade de licitação prevista na LC 182/2021 representa um avanço significativo na forma como o setor público adquire soluções inovadoras, promovendo a eficiência, a transparência e a inovação nos processos licitatórios.

Ao estimular a competição entre empresas inovadoras e permitir a aquisição de soluções personalizadas e mais adequadas às necessidades específicas de cada órgão público, a Lei contribui para a modernização da gestão pública e para a melhoria dos serviços prestados à população.

## Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *INOVAMOS*: modelo de apoio a compras públicas de inovação. Brasília: BID, TCU e Tellus, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/12/B7/05/1EDC9710FC66CE87E18818A8/Inovamos\\_modelo\\_apoio\\_compras\\_publicas\\_inovacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/12/B7/05/1EDC9710FC66CE87E18818A8/Inovamos_modelo_apoio_compras_publicas_inovacao.pdf). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, jun. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: 15 ago. 2024.

NIEBUHR, Joel Menezes. *Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador*. Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado. Ebook. Disponível em: [https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador\\_final.pdf](https://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Marco-Legal-das-Startups-e-do-Empreendedorismo-Inovador_final.pdf). Acesso em 15 ago. 2024.

RAUEN, André Tortato (Org.). *Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais*. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11623>. Acesso em: 15 ago. 2024.

RAUEN, André Tortato. *Encomendas tecnológicas no Brasil: Novas possibilidades legais*. Nota técnica nº 41, Diset – Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8582>. Acesso em: 15 ago. 2024.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. *Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8907/1/Encomendas%20tecnol%3b3gicas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

---

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

FORTINI, Cristiana; FALKENBERG, Camila Tamara. Acelerando a inovação no setor público: a nova modalidade de licitação inaugurada pela Lei Complementar nº 182/2021 – Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 6, e602, 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1283.

---

### Informações adicionais

#### Additional information

Editores responsáveis	
<b>Editor-Chefe</b>	Emerson Gabardo
<b>Editor-Adjunto</b>	Nicholas Andrey Monteiro Watzko