

INOVAÇÃO NA PRÁTICA

# **INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA INOVAÇÃO ABERTA**

**Carolina Mota Mourão**  
(edição revisada, atualizada e  
ampliada por Vítor Monteiro)

Gnova Inovação Aberta

INOVAÇÃO NA PRÁTICA

# INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA INOVAÇÃO ABERTA

**Carolina Mota Mourão**  
(edição revisada, atualizada e  
ampliada por Vítor Monteiro)

Gnova Inovação Aberta

**Escola Nacional de Administração Pública – Enap**

**Presidente**

Betânia Lemos

**Diretora de Inovação da Enap**

Camila Medeiros

**Coordenadora-Geral de Inovação Aberta**

Keicielle Schmidt

**Concepção editorial – Coleção Inovação na Prática**

Elisabete Ferrarezi

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Isabella von Mühlen Brandalise

Joselene Pereira Lemos

**Autores**

Carolina Mota Mourão (edição revisada, atualizada e ampliada por Vítor Monteiro)

**Colaboradores**

Giovanna Micali

Patrícia Valente

**Revisão de conteúdo**

Camila Medeiros

Keicielle Schmidt

**Projeto gráfico**

Isabella von Mühlen Brandalise

**Edição**

David Teles Ferreira

**Diagramação**

Ana Paula Prado Gomes

Oscar Soler

**Ilustrações**

Adaptadas de storyset

# SUMÁRIO

- 06** Apresentação
- 08** Introdução: Inovação Aberta no Setor Público
- 16** 1. Estratégias para Inovação Aberta na Administração Pública
- 16** 1.1. A Plataforma Desafios
- 32** 1.2. A Enap no Ecossistema da Inovação Aberta
- 36** 2. Instrumentos Jurídicos para Inovação Aberta
- 36** 2.1. Contratações públicas e Marco Legal da Inovação
- 47** 2.2. Outras modelagens decorrentes de práticas comuns do setor privado
- 55** 2.3. Propriedade intelectual das soluções inovadoras
- 58** 2.4. Participação de empresas estrangeiras e incentivo à cooperação internacional
- 66** 3. Casos de Inovação Aberta: contextos e experiências
- 67** 3.1. Inovação Aberta no Mundo
- 78** 3.2. Inovação Aberta no Brasil
- 94** 4. Em busca de um Modelo Lógico
- 99** 4.1. Principais atributos para a escolha das modelagens jurídicas: análise multidimensional
- 103** 4.2 Navegando no processo decisório
- 115** Considerações finais
- 117** Notas
- 119** Bibliografia
- 121** Lista de links
- 123** Sobre o Gnova Inovação Aberta
- 125** Anotações

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

M9289i Mourão, Carolina Mota

Instrumentos jurídicos para inovação aberta / Carolina Mota Mourão. - 2. ed., rev., atual. e ampl. por Vitor Monteiro -- Brasília: Enap, 2024  
124 p. : il. -- (Coleção Inovação na Prática)

Inclui bibliografia  
ISBN : 978-65-87791-41-8

1. Inovação. 2. Administração Pública. 3. Modernização Administrativa. 4. Aspecto Jurídico. 5. Inovação Aberta. 6. Marco Legal. I. Título. II. Mourão, Carolina Mota CDD 352.367

CDD 658.4063

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

# APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO

Após alguns anos de experiência atuando na inovação aberta e do sucesso da já premiada Plataforma Desafios, é chegada a hora de revisar, atualizar e ampliar a publicação **Gov.br/desafios: instrumentos jurídicos para inovação aberta**.

Nesse período, a Enap interagiu com diversos órgãos e instituições públicas para a promoção de desafios de inovação aberta. A Plataforma Desafios foi testada. Sua linguagem e orientações enriquecidas pela prática. Mas não só.

O próprio direito relacionado ao assunto mudou. Ao menos duas novas legislações foram editadas: a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações; e a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, o Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador. Com elas, novas modelagens e instrumentos jurídicos foram colocadas à disposição da Administração Pública para o estímulo da inovação aberta.

É com esse espírito que a Diretoria de Inovação da Enap retoma a série “Inovação na Prática”, que já abrigou treze publicações da Escola, com a 2ª edição do seu sétimo livro, cujo título passa a ser tão somente **Instrumentos jurídicos para inovação aberta**. Esta publicação, foi revisada, atualizada e ampliada em 2024 para incluir mudanças normativas e experiências no campo da Inovação Aberta ocorridas desde 2021.

Realizou-se uma ampla revisão textual destinada a expandir, para além da Enap, as orientações para a escolha do gestor público dos instrumentos jurídicos à inovação aberta. Deste modo, refletindo a prática da Plataforma Desafios e a atual Estratégia de Inovação Aberta da Enap, que posiciona a Escola como entidade de fomento da inovação aberta na Administração Pública, o texto desta edição destina-se a toda(o)

e qualquer administrador(a) público que pretende encontrar na inovação soluções para os seus desafios, sejam esses de gestão, sejam esses finalísticos do serviço ofertado à sociedade.

A presente edição também atualiza e amplia especialmente as seções 2 (*Instrumentos Jurídicos para a Inovação Aberta*) e 3 (*Casos de Inovação Aberta: contextos e experiência*), para incorporar as modificações ocorridas na legislação brasileira sobre o assunto desde 2021, mantendo o livro como uma referência adequada para consulta dos interessados em atuar no universo da inovação aberta. Vale mencionar que nesse processo de atualização e ampliação procurou-se evitar referências expressas ao texto de lei, de modo que pontuais alterações redacionais na legislação desatualizem a presente publicação.

Fazer durar não só o modelo lógico proposto desde a edição original deste livro, mas sobretudo continuar a estimular a inovação aberta como um mecanismo de solução de problemas públicos continua a ser o objetivo maior da Diretoria de Inovação. Espera-se que, com essa nova edição, esse espírito seja renovado e governo, sociedade, mercado e academia continuem a colaborar para a construção de um Estado e de políticas públicas mais justas, igualitárias e democráticas.

Acessem nosso site [gov.br/desafios](http://gov.br/desafios) e conheçam nosso trabalho. Boa Leitura!

Diretoria de Inovação da Enap

# INTRODUÇÃO

A Administração Pública no desempenho de sua função de prestador de serviços à população se depara com inúmeros desafios. Na atualidade, um dos principais deles é atuar com base nos instrumentos jurídicos existentes, reconhecendo neles suas limitações e lacunas.

Com problemas cada vez mais complexos, cabe ao gestor público apresentar soluções criativas e adotar estratégias que contemplem as demandas da sociedade e que sejam capazes de conectar governo, centros de pesquisa e setor produtivo, por meio de diálogo e colaboração em escala ampliada.

Neste contexto, assim como reforça a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação é o caminho que permite aos governos oferecer respostas a problemas concretos e, ao mesmo tempo, construir grandes projetos mobilizadores voltados à fomentar mercados e estimular empresas e demais organizações da sociedade civil em prol do interesse público.

**Inovação Aberta, no âmbito do setor público, significa que a apresentação de soluções inovadoras que auxiliem a administração a melhorar a qualidade de prestação de serviço, a ser mais eficiente e a reduzir gastos virá da própria sociedade**

Não há um caminho único para a promoção da inovação e nem conceitos rígidos que expliquem essa interação característica de processos inovativos, mas é fato que é preciso atuação conjunta de diversos atores dentro de um ambiente que ofereça as condições e gere oportunidades para que a inovação venha a se tornar uma realidade. Esses processos podem ser ainda mais desafiadores quando se pretende alcançar a inovação como prática sistêmica e transformadora no setor público.

É importante notar que a inovação no setor público é distinta daquela adotada no setor privado. No setor privado, de modo geral, a inovação é voltada ao desenvolvimento ou aprimoramento de produto, processo ou serviço para a geração de vantagem competitiva de mercado, o que possibilita aumento da produtividade e crescimento econômico.

Já no setor público a inovação tem como objetivo o desenvolvimento ou aprimoramento de serviços públicos ou a obtenção de mais eficiência da atividade pública (gestão e fiscalização, por exemplo), adicionando valor e benefícios para a coletividade.

Mais recentemente, observa-se a crescente importância de iniciativas em inovação aberta para o avanço do setor público. A inovação aberta pressupõe um fluxo de conhecimento que ultrapassa as fronteiras da organização, mediante a troca de ideias e informações e o estabelecimento de parcerias entre diferentes atores do ecossistema, favorecendo a cocriação de soluções tecnológicas e inovadoras.

Há razoável consenso de que a utilização de ideias externas pode acelerar processos e oferecer respostas melhores tanto para problemas complexos da sociedade como para a própria modernização da Administração Pública.

No âmbito do setor público, isso significa que a apresentação de soluções inovadoras que auxiliem a administração a melhorar a qualidade de prestação de serviço, a ser mais eficiente e a reduzir gastos virá da interação estatal com a própria sociedade, o que a torna parte fundamental de processos voltados à geração de valor público e ao próprio desenvolvimento social.

A inovação aberta do setor público deve, portanto, criar redes de colaboração com outras organizações públicas e privadas e fortalecer esse ecossistema de inovação; diversificar ideias e gerar conhecimento; aproximar a Administração Pública dos cidadãos e usuários para cocriação de soluções de problemas que envolvem a coletividade; construir capacidades tecnológicas; incorporar soluções; e promover novas parcerias e negócios com o setor privado.

Esse sistema vivo permite integrar a agenda de inovação dos governos com as políticas de inovação das mais diversas organizações, tanto públicas como privadas: este é o horizonte a ser buscado. A esta agenda comum alia-se, ainda, a necessidade de mudança de cultura no setor público, do entendimento dos conceitos e possibilidades da inovação aberta e de como os instrumentos jurídicos

e suas modelagens podem ser utilizados para favorecer a realização de ações sistemáticas.

Já existem no mundo inúmeros exemplos de soluções para problemas públicos geradas por meio de iniciativas baseadas em inovação aberta. Em geral, são competições ou premiações que incentivam a colaboração entre governos, empresas, academia e cidadãos para o desenvolvimento e implementação de soluções inovadoras no setor público. Estes mecanismos, já bastante difundidos em outros países, podem ser adotados com diferentes objetivos: na identificação dos problemas; na criação e geração de ideias; nos testes de soluções e de sua usabilidade; e na implementação e difusão de novos processos, produtos e serviços.

É importante destacar que a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04 e respectivas alterações decorrentes da Lei nº 13.243/16) representa um marco importante na construção do arcabouço jurídico-institucional de fomento à inovação no Brasil, estabelecendo um regime jurídico específico de parcerias e contratações públicas para inovação. Além da edição desse importante marco legal para a inovação no país, há atualmente uma preocupação nos mais diversos segmentos da sociedade no sentido de dinamizar as contratações públicas para inovação e incentivar as empresas inovadoras, o que vem resultando em novos avanços e propostas normativas.

Nesse cenário, a Plataforma Desafios, implementada pela Enap, se apresenta como importante instrumento de inovação aberta. Por meio de *crowdsourcing* de ideias e

soluções, a Enap busca apoiar os órgãos governamentais a entender e reenquadrar problemas por eles enfrentados e promove ciclos de inovação aberta voltados ao desenvolvimento de soluções para os desafios propostos.

Este livro apresenta brevemente a **Plataforma Desafios** – suas principais características e seu funcionamento nos primeiros ciclos de inovação aberta já realizados – tendo como foco a análise dos instrumentos jurídicos e seus possíveis usos diante das especificidades dos problemas públicos que se pretende resolver por meio da inovação aberta. Com isso, busca-se contribuir para a construção de boas práticas no campo da inovação, bem como para uma Administração Pública que seja mais eficiente e responsiva na prestação de serviços e aberta ao diálogo permanente com os cidadãos.



## NOVOS AVANÇOS

A Lei nº 14.133/21 e o seu novo regime para as licitações e contratações públicas já é uma realidade. Após amplo debate no Congresso, ela revê as principais formas como as contratações públicas são feitas no Brasil, revogando a antiga Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC – previsto na Lei nº 12.462/11.

Considerando o longo período para a consolidação da Lei nº 14.133/21, como a Lei de Licitações do país (entre a data da sua publicação em 1º de abril de 2021 e 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.133/21 conviveu com as Leis do Pregão, do RDC e partes da Lei nº 8.666/93), seus impactos ainda deverão ser analisados de forma mais detida pela Administração Pública, mas o objetivo é de que, além de modernizar e agilizar contratações públicas, a nova lei possa incentivar a inovação.

Para tanto, traz alguns avanços importantes, como a criação da modalidade de diálogo competitivo (prevista no art. 32), que permite ao gestor público estabelecer diálogo com o mercado com vistas

ao desenvolvimento de solução tecnológica para problemas complexos e, ainda, a possibilidade de realização de concurso sem a exigência de cessão de direitos de propriedade intelectual da solução contratada, alterando a regra anterior do art. 111 da Lei nº 8.666/93, segundo o qual tais direitos permanecem obrigatoriamente com a Administração.

Por outro lado, há quem avalie eses avanços como medidas pontuais. Nesse sentido, a nova Lei de Licitações poderia ser mais ousada, conferindo maior liberdade ao gestor e valorizando sua atuação mais ativa nas contratações públicas de inovação.

Mesmo considerando essas visões distintas, a Lei nº 14.133/21 poderá viabilizar novas modelagens jurídicas para a inovação aberta, objeto deste estudo.

Outra novidade na legislação brasileira de estímulo à inovação é o Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar nº 182/21). Em vigor desde 31 de agosto de 2021, essa lei busca conferir maior segurança jurídica a iniciativas voltadas ao

empreendedorismo inovador no país, assim como oferecer oportunidades e incentivos a empresas cujas atividades sejam baseadas em pesquisa e inovação, de modo a fortalecer o empreendedorismo inovador. Segundo a legislação, *startups* são “organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados”, e as categoriza: empresas que possuem faturamento bruto anual inferior a R\$ 16 milhões; registro no CNPJ há menos de dez anos e tenham entre as suas finalidades a atividade de inovação ou se enquadrem no regime especial do Inova Simples. O Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador também traz novas regras relativas a incentivos fiscais, assim como alternativas para os investimentos em *startups*. Determina, por exemplo, que essas empresas possam receber apoio financeiro sem que investidores participem da gestão ou tenham qualquer poder de decisão no negócio (investidor anjo). Como contraponto, também não teriam que arcar com nenhuma dívida da empresa,

ficando com seu patrimônio protegido. Outra mudança trazida pela legislação é a inclusão da com pensação de perdas e ganhos no imposto de renda. Assim, se um investidor realizar aportes em diversas empresas, e apenas uma delas der lucro, o imposto será calculado com base nos ganhos e perdas de todos os aportes.

Com relação às parcerias entre *startups* e o Estado, é interessante notar que o texto também cria uma forma especial de contratação: o contrato público para solução inovadora (CPSI), possibilitando que licitações sejam ofertadas apenas para *startups*, desde que estejam sendo procuradas “soluções inovadoras”. Dependendo do modelo de edital, será possível contratar mais de uma startup para o mesmo objeto, o que também reflete uma mudança significativa na lógica das contratações públicas no Brasil. Nesse sentido, a proposta também abre caminho para a criação de ambientes regulatórios experimentais (*sandboxes*), por meio dos quais será possível que as *startups* tenham maior liberdade de atuação para explorar inovações.

# 1. ESTRATÉGIAS PARA INOVAÇÃO ABERTA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## 1.1. A PLATAFORMA DESAFIOS

Apoiar o governo a fazer uso da inteligência coletiva para gerar valor público: este é o principal objetivo da Plataforma Desafios ([gov.br/desafios](http://gov.br/desafios)), criada em novembro de 2019, pela Enap, como uma das principais ferramentas para inovação aberta no país. A Plataforma se utiliza de competições e premiações como estratégias para que a sociedade participe da construção de soluções para problemas públicos complexos.

Por um lado, a Plataforma ajuda órgãos governamentais a entender e reenquadrar problemas por eles enfrentados e a transformá-los em desafios a serem resolvidos por meio de inovação aberta. Por outro, promove, em conjunto com parceiros, ciclos de *crowdsourcing* (contribuição colaborativa ou colaboração coletiva) para colher propostas de soluções inovadoras que contribuam para resolver desafios na prestação de serviços aos cidadãos.

A construção de um desafio requer planejamento prévio e realização de uma série de etapas, sendo especialmente importante a fase preparatória que antecede a efetiva realização das competições e do recebimento e avaliação das propostas. A observância dessas etapas, assim como das boas práticas resultantes de experiências anteriores, é fundamental para garantir que as iniciativas no âmbito da Plataforma Desafios sejam bem-sucedidas.

No âmbito da Plataforma, as etapas para a construção e realização de um desafio são as seguintes:

## ETAPAS DE UM DESAFIO DE INOVAÇÃO ABERTA



## VISÃO GERAL DA NOSSA JORNADA

### |||| ETAPA 1 PREPARANDO O TERRENO

Esta é a etapa necessária para refletir sobre os objetivos do desafio e quais soluções se espera obter. Para isso, é preciso trazer o foco para um tema e analisar em que medida a inovação aberta efetivamente contribui para a solução dos problemas a ele relacionados.

O processo de inovação aberta deve priorizar problemas para os quais a solução não é óbvia e que apresentem alto potencial de participação de agentes externos sejam eles *startups*, empresas maduras, organizações sem fins lucrativos, empreendedores, pesquisadores ou cidadãos. Se apenas alguns poucos atores conseguem propor soluções para o problema é mais interessante que a equipe pense em outras vias de contratação de inovação que não envolvam necessariamente esse fluxo de conhecimento. Problemas puramente técnicos, cuja solução encontra razoável consenso entre os atores-chave, não precisam de inovação aberta.

Um bom ponto de partida para entender se um problema é adequado para ser enfrentado pelo processo da inovação aberta é fazer uma pesquisa de mercado inicial, tendo como ponto de partida as seguintes perguntas: quais são as soluções existentes para esse problema? Que tipo de produtos de prateleira (*off-the-shelf product*) existem? Existem melhores práticas para esse tipo de problema?

É nesta etapa, portanto, que são identificados os problemas a serem enfrentados e estabelecido o plano de trabalho para a execução do desafio, sendo de fundamental importância considerar a urgência para a obtenção das soluções.

### ■ ETAPA 2 REDESENHANDO O PROBLEMA

A identificação de um problema inicial permitirá que a equipe defina em qual tema ou área o desafio será centrado. Nem todo problema é adequado para uma competição de inovação aberta, portanto, é nesse estágio que os problemas devem ser filtrados e remodelados para que possam ser solucionados a partir de propostas da sociedade. É preciso medir se tal problema é importante para os agentes envolvidos; se há necessidade de mudança; se é possível vislumbrar respostas reais, sequenciais, estratégicas e claras.

Para identificar esses problemas iniciais e proceder ao seu reenquadramento, as equipes podem fazer um levantamento com base no planejamento estratégico da instituição; reunir avaliações de programas e pesquisas de opinião; realizar oficinas de levantamento e entendimento dos problemas; promover idas a campo para investigar o problema e estabelecer pontos de vista; listar apontamentos de funcionários; e estudos ou pesquisas feitos por universidades.

O objetivo nesta etapa é redesenhar o problema, de modo que este possa ser enfrentado por meio da inovação aberta.

### ETAPA 3 DESENHANDO A COMPETIÇÃO

A modelagem do desafio é a etapa que dá forma ao ciclo de inovação aberta. Nessa fase, ocorre a definição dos objetivos que se pretende alcançar por meio da inovação aberta, como: diversificação de ideias e identificação de tendências; construção de capacidades tecnológicas e incentivo ao ecossistema; desenvolvimento de soluções para problemas; prototipagem e testes; e incorporação de novas soluções no âmbito da Administração Pública.

Da mesma forma, é nesta fase que há a definição dos atributos principais do desafio – por exemplo, tipo de solução esperada, perfil dos participantes, propriedade industrial das soluções, riscos envolvidos, possíveis premiações e jornada do proponente. A partir desse desenho, é feita a escolha do arranjo jurídico mais adequado aos objetivos e atributos pretendidos e elaborado a chamada que estabelecerá as regras da competição.

Definir precisamente o tipo de solução esperada e o grau de sua complexidade é um passo fundamental para a modelagem do desafio. A forma como o desafio é modelado dá o caminho para as soluções que serão recebidas - planejar a jornada do proponente tendo a solução esperada em mente aumenta as chances de que o processo de inovação aberta seja realmente útil e bem sucedido.

### ETAPA 4 LANÇANDO O DESAFIO

O objetivo do lançamento é fazer com que o desafio de inovação aberta chegue ao público-alvo com potencial de propor boas soluções. Por isso, o primeiro passo de qualquer lançamento é rever quais pessoas se quer alcançar de forma articulada com uma estratégia de comunicação. Para alcançá-las, além dos meios de divulgação previstos pela legislação, é possível utilizar diferentes canais de comunicação, como redes sociais, notícias em jornais, palestras em eventos, compartilhamento de publicações, eventos virtuais com especialistas ou atores-chave do desafio e até mesmo contato direto com potenciais proponentes. Nesta etapa, todas as formas de engajamento para se atrair o público-alvo do desafio são bem-vindas.

### ETAPA 5 AVALIANDO PROPOSTAS

A avaliação das propostas é a etapa na qual os participantes submetem suas ideias e a equipe gestora, junto a uma banca de especialistas, avalia quais têm mais aderência ao desafio. A avaliação sempre estará conectada aos critérios estabelecidos no edital de lançamento do desafio com a observação de que, nesta etapa, é aplicada a metodologia estabelecida na chamada para definir como atribuir pontuação com base nos critérios de avaliação. Dessa forma, a banca avaliadora pode atribuir uma pontuação numérica e, portanto, comparável, a cada proposta. É importante que os resultados da avaliação sejam compreensíveis aos participantes, inclusive para que esses possam adequadamente formular os seus recursos.

## ● ETAPA 6 RECONHECENDO AS CONQUISTAS

A premiação é o atrativo principal para motivar proponentes e aumentar as chances de engajamento e participação. Por isso é preciso entender: os benefícios diretos e indiretos das premiações ao público-alvo; quais serão as contrapartidas exigidas dos participantes; e o que se pode oferecer aos participantes da chamada (recursos financeiros, visibilidade aos vencedores, viagens, participações em congressos e trocas de experiências nacionais e internacionais). Para além de recompensas financeiras, observe-se que as premiações podem trazer um sentido importante de reconhecimento das organizações e profissionais envolvidos, razão pela qual deve ser pensada diante de cada caso concreto, considerando as características e expectativas do público-alvo. Nesta etapa, além dessa preparação da premiação, realiza-se a divulgação dos resultados da chamada pública e a premiação dos vencedores.

## ○ ETAPA 7 LEVANDO O DESAFIO ADIANTE

Finalizada a premiação é hora de encerrar o ciclo de inovação aberta, etapa que envolve três elementos principais: gestão do conhecimento produzido, avaliação do projeto e planejamento de eventuais próximos passos.

A gestão do conhecimento diz respeito à consolidação de dados, documentos e entregas gerados ao longo do processo, para fins de registro da experiência do projeto, prestação de contas e posterior consulta por quaisquer interessados.

Com base nessas informações – e em interlocução com diferentes atores envolvidos no ciclo de inovação relacionado ao desafio – é importante realizar uma avaliação do processo, incluindo um balanço entre os resultados alcançados e os objetivos inicialmente previstos, além de identificação de boas práticas e lições aprendidas.

A depender das características do ciclo realizado, deve-se iniciar um planejamento dos próximos passos a serem seguidos, que podem incluir, por exemplo, processos de teste e implementação das soluções premiadas e as possibilidades para sua escalabilidade ou, ainda, a sua inclusão em programas de apoio ao empreendedorismo inovador.

Diante dessas etapas apresentadas, é importante ressaltar que a Plataforma Desafios, como mecanismo estratégico de promoção da inovação aberta no âmbito da Administração Pública, deve ser continuamente analisada e aprimorada para que possa efetivamente alcançar soluções a problemas públicos de modo colaborativo e por meio do diálogo permanente com a sociedade.

## INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Uma vez definidos os modelos de incentivo à inovação aberta, é preciso conhecer os instrumentos jurídicos disponíveis e alinhar suas orientações e ressalvas aos objetivos do desafio. Considerando suas características e expectativas de resultados é possível surgir diferentes arranjos, a partir dos seguintes alternativas:

### **Concurso (arts. 6º, XXXIX, e 30, da Lei nº 14.133/21)**

Seleção para eleger a melhor solução inovadora que atenda a requisitos definidos em edital específico, com previsão de premiação, normalmente em dinheiro, aos vencedores). A Lei de Licitações vigente possibilita, em favor da sua utilização em contratações para inovação que a Administração Pública dispense a exigência de cessão de direitos de propriedade intelectual da solução contratada (art. 93, § 2º).

### **Dispensa de Licitação por valor (art. 75, II, da Lei nº 14.133/21)**

Contratação da proposta que apresentar a melhor solução inovadora para determinado desafio, após chamada pública, até o limite de valor estabelecido na legislação aplicável.

### **Concorrência (arts. 6º, XXXVIII, e 29, da Lei nº 14.133/21)**

Contratação da proposta que apresentar a melhor solução inovadora para determinado desafio, após chamada pública, observados os procedimentos e critérios de seleção definidos pela Lei de Licitações – preferencialmente “melhor técnica”

ou “técnica e preço”, tendo em vista o objeto que se pretende contratar.

### **Diálogo competitivo (arts. 6º, XLII, e 32, da Lei nº 14.133/21)**

Modalidade de licitação que permite ao gestor público, por meio de edital, estabelecer diálogo com o mercado com vistas ao desenvolvimento de soluções inovadoras para problemas da Administração Pública. No diálogo competitivo, as alternativas existentes no mercado não atendem às necessidades públicas, de modo que o objeto da licitação (a solução inovação) é contruída na “fase de diálogo” entre a Administração e os interessados em

---

participar da licitação. Encerrado o diálogo, inicia-se a “fase competitiva” da licitação que observa os critérios previamente estabelecidos no edital.

**Aliança Estratégica e Projeto de Cooperação (art. 3º da Lei nº 10.973/04)**

Apoio à formação de alianças estratégicas e ao desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e

serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

**Participação Societária (art. 5º da Lei nº 10.973/04)**

Participação minoritária no capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos, processos ou serviços inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e as prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento industrial do órgão ou entidade da Administração Pública.

---

**Subvenção Econômica (art. 19, § 2º-A, I, § 3º, da Lei nº 10.973/04)**

Concessão de recursos financeiros não-reembolsáveis a empresas para desenvolvimento de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, com previsão de contrapartida e compartilhamento de custos e riscos.

**Contratação de Soluções Inovadoras pelo Estado (arts. 12 a 15 da Lei Complementar nº 182/21)**

Contratação de pessoas físicas ou jurídicas, isoladas ou em consórcio, para

o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico. Além do foco no problema a ser resolvido e nos resultados esperados, essa modalidade especial de licitação é formalizada por meio do Contrato Público para Solução Inovadora – CPSI – que tem regras próprias, como o valor máximo de R\$ 1,6 milhão para a contratação e possibilidade de diferentes critérios de remuneração (preço fixo; preço fixo mais remuneração variável; reembolso de custos sem ou com remuneração adicional, que pode, inclusive, ser

---

---

fixa ou variável), conferindo ao gestor público distintas formas de estímulo à inovação. A Lei Complementar nº 182/21 admite ainda que, caso os resultados do CPSI sejam satisfatórios, a Administração Pública poderá celebrar com a mesma contratada, sem nova licitação, contrato para o fornecimento ou integração da solução.

#### **Encomenda Tecnológica (art. 20, Lei nº 10.973/04)**

Espécie de contratação para o desenvolvimento de solução inovadora que envolva risco tecnológico, por meio de dispensa de licitação. Além

dos tradicionais estudos preliminares e do mapa de gerenciamento de riscos, exige-se, na esfera federal, a realização de consultas a potenciais interessados, que pode se dar por meio de procedimento de manifestação de interesse ou consulta pública, lembrando-se que se considera como risco tecnológico 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 (arts. 2º, III, e 27, § 4º, do Decreto nº 9.283/18).

---

#### **Concessões e PPP's**

Adoção de inovação aberta no âmbito de concessões simples, disciplinadas pela Lei nº 8.987/95, ou parcerias público-privadas – entendidas como as concessões patrocinadas ou administrativas disciplinadas pela Lei nº 11.079/04. As PPPs correspondem a arranjos contratuais bastante complexos nos quais o poder público e a iniciativa privada se associam para a realização de projetos de grande porte e que demandam altos níveis de investimentos por um longo prazo. As PPPs são reconhecidas por adotarem arranjos que possibilitam não

apenas trazer recursos, mas também a expertise do setor privado para projetos que envolvam a implantação e a manutenção de infraestruturas e a prestação de serviços de interesse público, razão pela qual podem ser alternativa importante para iniciativas envolvendo inovação aberta. Exigem, porém, maior grau de maturidade tecnológica quanto ao objeto da inovação, em razão do alto grau de complexidade dessas contratações públicas.

## 1.2. A ENAP NO ECOSISTEMA DA INOVAÇÃO ABERTA

Aprimorar a Plataforma Desafios é um objetivo permanente da Enap, sendo uma das suas importantes contribuições para o cenário da inovação no país. Por meio da Plataforma, a Escola amplia a sua articulação com outros atores desse ecossistema, tais como empresas em estágio nascente ou já consolidadas de diferentes áreas – com distintas expectativas de engajamento com o Poder Público; entidades privadas sem fins lucrativos; e também pessoas físicas, entre as quais empreendedores, pesquisadores e outros profissionais que atuam com pesquisa ou projetos voltados à inovação. Essa articulação considera, ainda, a interlocução e cooperação com potenciais parceiros internacionais.

Se, por um lado, a Enap produz conhecimento na medida em que realiza pesquisa e dissemina conhecimento para integrantes da Administração Pública brasileira – razão pela qual é considerada uma ICT (Instituição de Pesquisa Científica e Tecnológica), em consonância com a legislação que disciplina a inovação no país, por outro lado, a Enap também atua no fomento da inovação, na medida em que induz, incentiva e viabiliza o desenvolvimento de pesquisas e incorporação de inovação no setor público. Desse modo, a Enap ocupa um importante espaço institucional tanto na qualidade de agente indutor de processos inovativos

como centro de pesquisa e de construção de capacidades voltadas à inovação. O reconhecimento de ambos os papéis é fundamental para estabelecer sinergias com as demais organizações, públicas e privadas, ligadas ao campo da inovação.

Diante disso, a Enap tem enorme potencial para aproximar o setor público daqueles que estão introduzindo novidades ou aperfeiçoando o ambiente produtivo e social, construindo a ponte necessária para o estabelecimento de diálogo entre gestores públicos, academia e setor privado. Essa articulação é essencial, por exemplo, para mitigar gargalos da interação entre a Administração Pública e os vários atores do ecossistema de inovação, em especial, a compreensão clara das necessidades do gestor público e do problema da administração a ser resolvido pelos proponentes de soluções inovadoras.

Da mesma forma, é necessário acompanhar se o mercado terá interesse em propor soluções para os problemas apresentados pelas entidades governamentais, bem como se o tipo de compensação e premiação atualmente praticados são adequados ao desafio proposto, sabendo, sempre, que muitas vezes os participantes de um desafio não têm como principal interesse a premiação em dinheiro e, sim, ver sua solução inovadora implementada e ganhar escala; construir uma rede de contatos profissionais; ou até trabalhar com os profissionais do ecossistema no qual estão inseridos.

Destaque-se que a recompensa é um atributo necessário da Plataforma Desafios, porém, a experiência da Escola com a sua utilização aponta que ela deve ser desenhada, em cada caso, de modo compatível com as características e expectativas do público-alvo e em conformidade com as normas que regulam as competições.

Para tanto, é importante lançar mão de instrumentos varia dos de consulta ao ecossistema para colher inputs que ajudem a melhor formular desafios, considerando, entre outros aspectos, o perfil dos potenciais participantes. Esses processos de consulta e diálogo também devem ser capazes de captar as percepções dos cidadãos a respeito dos problemas e suas possíveis soluções: essa é, aliás, uma das condições para o sucesso das iniciativas voltadas a soluções de problemas públicos por meio da inovação aberta.

Outro elemento a ser considerado nesse processo foi a definição da Estratégia de Inovação Aberta da Enap, que estabelece uma agenda de atuação, oferecendo mais clareza interna e externa a respeito da atuação da Enap na atividade de inovação aberta.

O plano estratégico, além de uma série de *considerandos* sobre o papel da Escola na atividade de inovação, contém diretrizes, linhas de ação, metas e indicadores esperados das ações da Enap no estímulo à inovação aberta.

Por fim, é preciso reconhecer também que há gargalos administrativos do setor público que demandam soluções menos complexas e, por essa razão, menor grau de engajamento, permitindo que a atuação de uma só pessoa física possa trazer novas ideias ou solução para o impasse vivido. No entanto, existem problemas bastante complexos vivenciados pelos gestores públicos que somente uma equipe multidisciplinar de desenvolvedores de *softwares*, engenheiros de dados e de outras especialidades poderá propor uma solução em poucos meses.

Permitir que a Plataforma Desafios estabeleça vínculos distintos de relacionamento, seja com organizações públicas ou privadas, e com diferentes graus de engajamento é atributo que demonstra a capacidade de adaptação do desafio proposto ao problema concreto que se pretende solucionar. A própria concepção de inovação aberta, que pressupõe contato com inúmeras fontes de soluções inovadoras, torna imprescindível tal flexibilidade.

São essas, em síntese, as principais questões institucionais que consideradas no reposicionamento da Enap e de sua atuação em prol da inovação no país.

## 2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA INOVAÇÃO ABERTA

Antes de avançar na análise das questões jurídicas relacionadas à aderência entre o modelo adotado na Plataforma Desafios e os objetivos almejados pela Enap, é preciso apresentar um panorama jurídico das contratações públicas no Brasil e de que modo o Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973/04 e respectivas alterações decorrentes da Lei nº 13.243/16) trouxe um tratamento diferenciado ao tema.

### 2.1. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E MARCO LEGAL DA INOVAÇÃO

Em regra, toda e qualquer contratação realizada por entidades públicas no Brasil deve ser precedida do devido processo licitatório, por exigência do art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988. O processo licitatório é obrigatório para a celebração de contratos de obras, serviços ou alienações. A licitação deve selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e, da mesma forma, garantir a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade.

Entretanto, a própria norma constitucional estabeleceu a possibilidade de exceções à regra geral da licitação. Desse modo, observa-se que foi concedido ao legislador um espaço de liberdade na função legislativa para, justificadamente, excepcionar a aplicação da regra e autorizar que a contratação seja feita diretamente, ou seja, sem a realização de procedimento licitatório prévio.

Nesse sentido, a legislação brasileira de licitações, além de regras sobre modalidades e procedimentos licitatórios, estabelece um conjunto de hipóteses de dispensa de licitação nas quais a contratação pode ocorrer de forma direta entre Administração Pública e particular.

Após a edição da Lei 8.666 de 1993 – primeira norma geral sobre licitações e contratações públicas editado na vigência da Constituição Federal de 1988 – uma série de outras normas foram sendo editadas no sentido de disciplinar questões específicas do processo licitatório ou do regime dos contratos. São exemplos: a Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões), a Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão), a Lei nº 11.079/04 (Lei das PPPs), a Lei nº 12.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações) e a Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais).

Isso se deve sobretudo ao fato de que a Lei 8.666 estabelecia um modelo voltado a obras e serviços de engenharia, revelando-se pouco flexível a outros objetos contratuais. Isso ficou ainda mais evidente quando a Administração Pública passou a fazer contratações de maior complexidade, de itens de tecnologia, por exemplo.

É nesse quadro normativo que foi editada a Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação), mais recentemente alterada pela Lei nº 13.243/16. Essa lei foi editada com o objetivo de incentivar parcerias entre setor público, instituições de pesquisa e setor privado voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, de forma a promover o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país, considerando questões de competitividade do Brasil diante do cenário mundial.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 85, em 2015 (EC nº 85/15), a inovação passou a ser formalmente reconhecida como missão do Estado. Adicionalmente, a EC nº 85/15 introduziu, como parágrafo único do artigo 219 da Constituição Federal, a diretriz de atuação estatal para estímulo ao fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, fomentando, ainda, a fixação e a manutenção de ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Na trajetória das contratações públicas, destaca-se ainda a edição, em 2021, da Lei nº 14.133, que revogou a Lei nº 8.666/93. Com o objetivo de atualizar o regime das contratações públicas, mas sem perder o seu viés de uma legislação para obras e serviços de engenharia, a Lei nº 14.133/21 incorporou uma série de regras com potencial de estimular a inovação.

Contudo, deve-se lembrar que a lógica por trás das leis de licitações brasileiras (seja a revogada Lei nº 8.666/93; seja a vigente Lei nº 14.133/21) é a da contratação de objeto certo: de modo geral, obras e serviços de engenharia, sendo o valor da contratação o critério para definir o regime do processo licitatório e da execução do contrato (e não as peculiaridades do objeto), o que traz diversas inconsistências quando se está diante de contratações mais complexas e que não se enquadram nessa lógica de execução de obras.

Nesse contexto, as modelagens decorrentes da Lei nº 14.133/21 podem ser adotadas, conforme o caso, para contratações de soluções de menor complexidade. Sabidamente, a inovação é melhor avaliada por critérios de julgamento que examinem a técnica empregada no processo inovativo. Entretanto, como se sabe, essa não é a prática mais comum nas contratações públicas, que costumam basear-se no critério de menor preço.

Por sua vez, para desafios mais inovadores e complexos, é possível dar aplicabilidade à Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação), por meio do apoio e da contratação de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação; do compartilhamento de infraestrutura e uso de capital intelectual de ICTs públicas; da participação estatal minoritária em empresa privada; ou da contratação de encomenda tecnológica.

---

É oportuno lembrar do Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador instituído em 2021 pela Lei Complementar nº 182, meses após a edição da Lei 14.133/21. Além de um regime de fomento específico às organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados, o Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador disciplina a licitação e a contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública.

---

---

## LEI DE INOVAÇÃO

No campo infraconstitucional, a Lei de Inovação indicou que parcerias e alianças estratégicas entre setor público e privado são fundamentais para a inovação. Esse marco regulatório estabeleceu os princípios que devem orientar a atuação de fomento e indução do Estado no setor de inovação e disciplinou os mecanismos e arranjos jurídicos disponíveis para viabilizar que esses objetivos fossem buscados.

Para tornar efetivos novos arranjos jurídicos no campo da inovação, a Lei de Inovação flexibilizou a exigência de

processo licitatório quando se tratar de contratação voltada à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. Nesse mesmo sentido, seguindo o que já dispunha a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/21 reafirmou a possibilidade de dispensa de licitação entre a Administração Pública e o parceiro privado para o cumprimento do disposto nos artigos 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei de Inovação.

Essas hipóteses de contratação direta podem ser adotadas nos casos de:

- 
- I) entidades privadas sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia (art. 3º);
  - II) fundações de apoio, dedicadas a apoiar instituições de ciência, tecnologia e inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira dos seus projetos (art. 3º-A);
  - III) compartilhamento de infraestrutura e uso de capital intelectual de órgãos ou entidades públicas (art. 4º);
  - IV) investimento ou participação em empresa com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores (art. 5º); e
  - V) parcerias com 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 (art. 20). Já a regulamentação da Lei de Inovação, que ocorreu apenas em 2018 por meio da edição do Decreto nº 9.283, estabeleceu procedimentos e reforçou o campo de possibilidades a disposição da Administração Pública para as contratações e parcerias voltadas à inovação na esfera federal.

---

### **Alianças Estratégicas e Desenvolvimento de Projetos de Cooperação**

Ainda que correspondam a arranjo jurídico pouco explorado, as alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação previstos no artigo 3º da Lei de Inovação conferem mais flexibilidade, inclusive por se tratar de hipótese de contratação direta (art. 75, V, da Lei nº 14.133/21), para que a Administração Pública – direta, autárquica e fundacional – promova o apoio de “ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes promotores da inovação”, que objetivem “a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia”.

Essa modelagem favorece a construção de soluções em colaboração entre a Administração Pública, academia e o setor privado, razão pela qual possibilita que as soluções sejam feitas sob medida para o setor público, podendo envolver diferentes fases da inovação: identificação dos problemas; criação e geração de ideias; testes de soluções e sua usabilidade, e implementação e difusão de novos produtos e serviços. Destaque-se que estas alianças permitem o estabelecimento de parcerias consideradas estratégicas, orientadas para missão (mission-oriented) e de longa

### **Encomenda tecnológica**

Quando há encomenda tecnológica faz-se uma contratação por órgãos e entidades da Administração Pública 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” (art. 27 e seguintes do Decreto nº 9.283/18). Ou seja: é a possibilidade de contratar diretamente, por dispensa de licitação, o processo de desenvolvimento de uma solução inovadora que envolva risco tecnológico, suportando a não obtenção de êxito ao final da execução do contrato. Trata-se de arranjo estruturado para que Estado e iniciativa privada possam compartilhar os riscos do desenvolvimento de soluções inovadoras.

Ainda que a encomenda tecnológica apresente mais flexibilidade em relação às modalidades de licitações previstas na Lei de Licitações, isso não significa que não se trate de contratação bastante complexa, tendo em vista os desafios à caracterização do seu objeto, que envolve risco tecnológico, e à avaliação das propostas, bem como definições quanto às formas de remuneração do parceiro e a possibilidade de fornecimento da solução à Administração ao final da contratação (o Decreto nº 9.283/18 estabelece diversas pistas sobre esses aspectos no âmbito do Governo Federal).

Os instrumentos da aliança estratégica, do desenvolvimento de projetos de cooperação e da encomenda tecnológica salientam a capacidade da Plataforma Desafios também como instrumento para promover as potencialidades da Lei de Inovação no estímulo às parcerias entre poder público e iniciativa privada, inclusive na garantia à integridade dessas contratações, sendo também uma oportunidade para novas formas de controle baseadas em rede articulada que possibilite a atuação colaborativa e eficiente entre gestores públicos e órgãos de controle.

Os arranjos previstos na Lei de Inovação não esgotam os mecanismos de apoio constantes na legislação brasileira, tampouco para utilização da Plataforma Desafios na promoção da inovação.

Uma possível modelagem, que exige maior grau de maturidade tecnológica quanto ao objeto da inovação, em razão do alto grau de complexidade do arranjo contratual, é a adoção de inovação aberta no âmbito de parcerias público-privadas – entendidas como as concessões patrocinadas ou administrativas disciplinadas pela Lei nº 11.079/04.

As PPPs correspondem a arranjos contratuais bastante complexos nos quais o poder público e a iniciativa privada se associam para a realização de projetos de grande porte e que demandam altos níveis de investimentos por um longo prazo. As PPPs são reconhecidas por adotarem arranjos que possibilitam não apenas trazer recursos, mas também a expertise do setor privado para projetos que envolvam a implantação e a manutenção de infraestruturas e a prestação de serviços de interesse público. Por essa razão, podem oferecer suporte jurídico a obrigações relativas a desenvolvimento de soluções tecnológicas que se conectem

ao objeto contratual, com base no paradigma da tríplice hélice – a produção da inovação com base articulação entre empresas, academia e governo.

## **2.2. OUTRAS MODELAGENS DECORRENTES DE PRÁTICAS COMUNS DO SETOR PRIVADO**

Existem, ainda, outros arranjos jurídicos não expressamente previstos na Lei nº 14.133/21 e nem na Lei de Inovação, mas que decorrem de práticas comuns no universo da inovação do setor privado, que, mais recentemente, estão sendo adotadas no âmbito do próprio setor público. São eles: *Hackathons*, *Pitches* e *DemoDays*.

Esses arranjos têm como principal finalidade a diversificação de ideias, geração de conhecimento e identificação de tendências, movimentando o ecossistema de inovação ao conjugarem, de modo simultâneo, competição e cooperação.

Contudo, para que seja possível a incorporação das soluções inovadoras em ambiente público decorrentes dessas iniciativas é preciso associar a elas outros arranjos jurídicos que viabilizem o estabelecimento de relações contratuais mais longas e complexas.

## Estes modelos exigem práticas não lógicas, inovadoras e que demandem formas de pensar, habilidades e competências diversas.

No setor público esses arranjos colaborativos e competitivos possibilitam a aproximação da Administração Pública com empresas, instituições de pesquisa e organizações sem fins lucrativos, assim como com cidadãos e usuários para criação de soluções de problemas que envolvem a coletividade, gerando conscientização, ganho de legitimidade e, ainda, viabilizando a participação social.

No Brasil, estas práticas têm sido adotadas, no âmbito da Administração Pública, com enquadramentos variados diante do ordenamento jurídico vigente:

- I) ora são compreendidas como forma de contratação e, por essa razão, delineadas em consonância com a modalidade concurso da Lei de Licitações;
- II) ora são consideradas como instrumentos decorrentes da atividade de fomento estatal, cujo respaldo legal se encontra na própria Constituição Federal e nas leis que disciplinam o fomento à inovação (como a Lei de Inovação).

## Hackathon

Hackathon é uma forma de competição que envolve equipes trabalhando por um período determinado de horas, normalmente em um mesmo espaço físico, com o objetivo de solucionar determinado desafio. É comum que os participantes, durante a competição, sejam auxiliados por um grupo de especialistas na área correspondente à temática do desafio, que podem dar sugestões valiosas. Ao final, os resultados alcançados pelas equipes participantes são apresentados para uma banca de jurados que escolhem a solução que melhor atendeu ao desafio proposto, podendo haver premiações em espécie ou não.

Pode-se apresentar essa prática da seguinte maneira: em primeiro lugar, abre-se o Chamamento Público, em que é exposto o Desafio, o público-alvo e o funcionamento do Hackathon. Durante a realização do evento, com a possibilidade dos participantes serem auxiliados por especialistas, uma pessoa ou equipe apresenta a solução desenvolvida aos jurados, que selecionam a melhor solução em comparação com a proposta de todos os candidatos endereçada ao Desafio.

Em regra, a proposta do Hackathon é fomentar a oxigenação de ideias, dando visibilidade à melhor solução inovadora, de maneira que a eventual incorporação da solução em ambiente público dependerá da relação contratual posterior a ser estabelecida com as entidades governamentais potencialmente beneficiadas.

Porém, também é possível estabelecer *Hackathons* em que a propriedade dos resultados pertencerá à Administração.

Por isso, deve-se ressaltar mais uma vez a possibilidade de distintos enquadramentos jurídicos dessa prática: há *Hackathons* promovidos pela Administração Pública cujos documentos de chamamento público o classificam como concurso, nos termos da Lei de Licitações, e há também *Hackathons* enquadrados genericamente como fomento, com base na Lei de Inovação.

### Pitches

O Pitch tem como finalidade fazer com que empreendedores apresentem, de modo sucinto, a sua ideia de negócio para despertar o interesse de potenciais investidores ou clientes. No setor público, os *pitches* possibilitam aos participantes apresentarem projetos às entidades governamentais como solução ao problema complexo previamente exposto pela Administração Pública. Desse modo, os *pitches* vêm sendo estruturados como programas voltados a políticas públicas que tanto servem para resolver problemas da Administração como para incentivar o ecossistema da inovação e do empreendedorismo.

Em primeiro lugar, abre-se o Chamamento Público, em que é exposto o Desafio. É selecionada pessoa física ou jurídica que atenda aos requisitos e apresente a melhor solução em comparação com a proposta de todos os candidatos. Ao final, é conferida aos vencedores a possibilidade de celebração de convênio ou outro instrumento semelhante (art. 184, Lei nº 14.133/21), formalizando uma parceria e uma premiação, que pode ser feita ou não em dinheiro. Mas vale lembrar que a incorporação da solução no âmbito da Administração Pública não é garantida nesse molde.

Assim como no caso dos *hackathons*, é possível enquadrar os *pitches* como concurso, nos termos da Lei de Licitações, mas também é possível enquadrá-los como instrumentos de incentivo decorrente da atividade de fomento estatal, com base na Lei de Inovação. Essa diferença no enquadramento trará diferentes consequências, notadamente quanto à propriedade e aos direitos relativos à solução desenvolvida e



às possíveis formas de posterior contratação da solução pela administração.

Caso a Administração tenha por objetivo permanecer como titular dos direitos relativos à solução desenvolvida, é recomendável que se adote o formato de concurso, hipótese em que o pagamento da premiação ao vencedor do Desafio está condicionado à cessão da propriedade intelectual da solução vencedora para a Administração Pública.

Inclusive, está compreendido o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à concepção e desenvolvimento da tecnologia (art. 93, da Lei nº 14.133/21).

Embora a vigente Lei de Licitações tenha admitido a possibilidade de não cessão dos direitos patrimoniais à Administração Pública no caso do objeto da contratação envolver atividade de pesquisa e desenvolvimento de caráter científico, tecnológico ou de inovação (art. 93, § 2º, da Lei nº 14.133/21), pode ser interessante estabelecer *pitches* apenas como medidas de fomento, com base na Lei de Inovação, nas quais a premiação seja reduzida à visibilidade, não comportando qualquer remuneração e, mesmo assim, atraindo o público-alvo, que poderá permanecer com a titularidade da solução desenvolvida.

Quando o Desafio for dirigido ao público-alvo apropriado, acredita-se em um alto grau de adesão, uma vez que se aposta no espírito competitivo de pesquisadores e pequenas *startups*, que veem nos Desafios desenhados como *Pitches*

oportunidade de oxigenação de ideias e também vitrine para o ecossistema.

### DemoDay

Ao lado das práticas anteriores, o DemoDay é evento em que empreendedores e, principalmente, *startups*, têm a oportunidade de demonstrar e apresentar seu negócio para outros atores do ecossistema e investidores e, assim, podem formalizar parcerias e/ou angariar investimentos que podem ser utilizados no aprimoramento de seus produtos, processos e serviços inovadores.

A princípio, a ideia do DemoDay é ser vitrine para demonstração de soluções inovadoras, sendo possível que, ao final, as melhores soluções inovadoras sejam escolhidas. Mas, diferente das alternativas anteriores, observa-se que os *demodays* apresentam-se como verdadeiro espaço de *matchmaking* para



parceiros, investidores e potenciais clientes, podendo ocorrer de modo conjugado a um hackathon ou pitch.

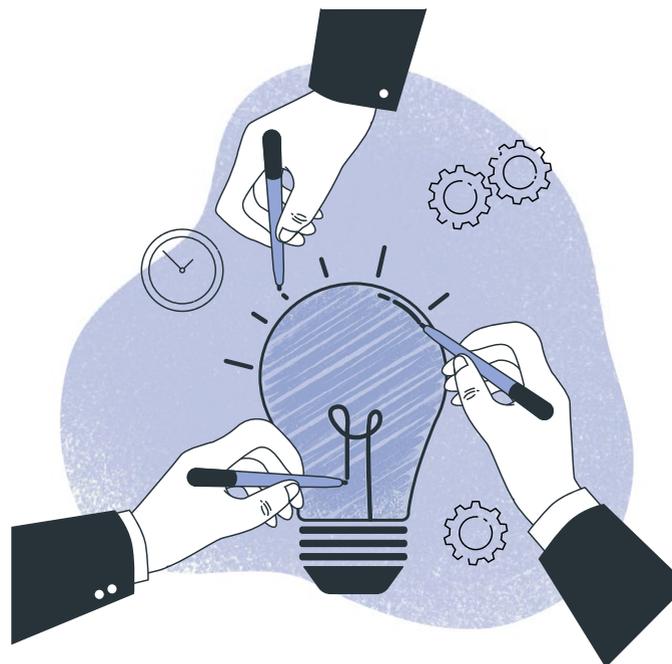
Para iniciar um Demoday abre-se o Chamamento Público, em que são expostos os Desafios, o público-alvo e o cronograma do evento. Durante a realização do evento, a pessoa física ou a startup apresenta as suas soluções inovadoras à Administração Pública e/ou investidores, demonstrando seu funcionamento. Escolhe-se a melhor solução inovadora e, ao final, pode ser conferida aos vencedores a possibilidade de celebração de parceria por meio de outros instrumentos jurídicos de fomento (incentivos, premiações, financiamentos, subvenções) ou instrumentos de contratação pública.

A solução inovadora deve atender ao problema explanado no Chamamento Público e que pode envolver a apresentação de protótipo ou não. A premiação pode envolver ou não remuneração em dinheiro mas, geralmente, não há valores em espécie. O principal objetivo é dar visibilidade às melhores soluções que poderão, eventualmente, ser contratadas pelos convidados que compareceram no evento. A incorporação da solução no âmbito da Administração Pública também não é

garantida nesse molde. Quanto ao público-alvo, não há, no âmbito da legislação aplicável, qualquer restrição no que se refere à participação em Chamamentos Públicos.

### **2.3. PROPRIEDADE INTELECTUAL DAS SOLUÇÕES INOVADORAS**

As modelagens decorrentes diretamente da Lei nº 14.133/21 – concurso, concorrência, diálogo competitivo, bem como nas hipóteses de dispensa de licitação ou ainda naquela



decorrente diretamente da Lei nº 11.079/04, a parceria público-privada – devem observar o art. 93, da Lei nº 14.133/21. É que o recebimento da premiação ou a incorporação da solução inovadora, por meio da contratação, está condicionada à cessão da propriedade intelectual da solução vencedora para a Administração Pública, inclusive o fornecimento de todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção e de desenvolvimento.

Sendo assim, a solução vencedora do concurso ou a contratada da Administração Pública deverá, em regra, ceder a propriedade intelectual no momento em que recebe a premiação ou celebra o contrato administrativo. Em razão disso, o titular da solução inovadora vencedora será a Administração Pública e não haverá compartilhamento de ganhos. Essa regra restringe, muitas vezes, as possibilidades do modelo de negócio, diminuindo a atratividade do Desafio. É, por essa razão, que a nova Lei de Licitações admitiu que Administração Pública deixe de exigir a mencionada cessão dos direitos de propriedade intelectual quando o “objeto da contratação envolver atividade de pesquisa e desenvolvimento de caráter científico, tecnológico ou de inovação, considerados os princípios e os mecanismos instituídos” pela Lei de Inovação. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/21 acolhe as diferentes regras de cessão ou partilha da propriedade intelectual aplicáveis às modelagens jurídicas da Lei nº 10.973/04, quais sejam:

a) na Aliança Estratégica e Projetos de Cooperação, a possibilidade de que as partes estabeleçam, em instrumento jurídico específico, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria (art. 3º, § 4º, do Decreto nº 9.283/18);

b) na Participação Societária: a propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertencerá à empresa, contudo, é possível que o Poder Público condicione a sua participação societária via aporte de capital à previsão de licenciamento da propriedade intelectual para atender ao interesse público (art. 5º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.973/04);

c) na Subvenção Econômica nem a Lei de Inovação e nem o Decreto nº 9.283/18 dispõem sobre a determinação quanto à propriedade intelectual em relação aos resultados obtidos do projeto subvencionado. Como prática apoiada na Lei de Propriedade Industrial, observa-se que os resultados têm permanecido com a empresa beneficiária da subvenção, por se considerar que este instrumento tem por finalidade estimular o desenvolvimento tecnológico nas empresas nacionais;

d) e na Encomenda Tecnológica há a possibilidade de negociação. As partes deverão definir, no instrumento contratual, a titularidade ou o exercício dos direitos de propriedade intelectual resultante da encomenda, podendo dispor sobre a cessão do direito de propriedade intelectual, o licenciamento para exploração da criação e a transferência de tecnologia (art. 30, Decreto nº 9.283/18). Na hipótese de o objeto ser de interesse à defesa nacional, a exploração e a cessão do pedido ou da patente de interesse da defesa nacional estão condicionadas à prévia autorização do órgão competente, assegurada indenização sempre que houver restrição dos direitos do depositante ou do titular (art. 30 do Decreto nº 9.283/18 c.c. art. 6º, § 4º, do Lei nº 10.973, de 2004). E, na hipótese de ser de relevante interesse público, a transferência de tecnologia e o licenciamento para exploração somente poderá ser efetuada a título não exclusivo (art. 30 do Decreto nº 9.283/18 c.c. art. 6º, § 5º, da Lei nº 10.973, de 2004).

## **2.4. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS ESTRANGEIRAS E INCENTIVO À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Pelo princípio da isonomia, que é considerado um dos alicerces das contratações públicas no país, veda-se que sejam admitidas ou adotadas pelos agentes públicos quaisquer medidas que frustrem o caráter competitivo ou que estabeleçam preferências ou distinções entre os participantes nos processos licitatórios.

Nesse sentido, nos termos do art. 9º, inciso II, da Lei nº 14.133/21, está impedido, “ressalvados os casos previstos em lei, estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvido financiamento de agências internacionais”.

Por sua vez, o tratamento diferenciado para com empresas estrangeiras é permitido nos processos de licitação em que

for estabelecida margem de preferência com o objetivo de utilizar as contratações públicas para incentivar a aquisição de bens e serviços resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no país, conforme os parâmetros estabelecidos no art. 26, § 2º, da Lei de Licitações.

Nesse sentido, em razão da regra geral de vedação de tratamento diferenciado, entende-se ser possível, e até desejável, que se possibilite a participação de empresas estrangeiras nos processos licitatórios.

Note-se, ainda, que a Lei de Inovação e o respectivo decreto que a regulamentou trazem inúmeros dispositivos que incentivam a cooperação internacional, autorizando expressamente o apoio às redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica. Também incentivam a cooperação internacional para inovação e para transferência de tecnologia e a internacionalização de empresas brasileiras por meio de inovação tecnológica.

## É IMPORTANTE TER EM MENTE QUE OS DESAFIOS PODEM TER VÁRIOS OBJETIVOS:

### OBJETIVO TIPO A

#### Promoção de ideias, conhecimento e identificação de tendências inovadoras

Diversificação de ideias, geração de conhecimento e identificação de tendências; aproximação da Administração pública com cidadãos e usuários para criação de soluções de problemas que envolvem a coletividade gerando conscientização e ganho de legitimidade viabilizando a incorporação da inovação pela sociedade; geração de estratégias futuras para a Administração Pública.

### OBJETIVO TIPO B

#### Construção de capacidades inovativas

Construção de capacidades tecnológicas e incentivo ao ecossistema de inovação; Desenvolvimento de soluções de problemas do setor público (pode ser para benefício do usuário ou para ganho de eficiência).

### OBJETIVO TIPO C

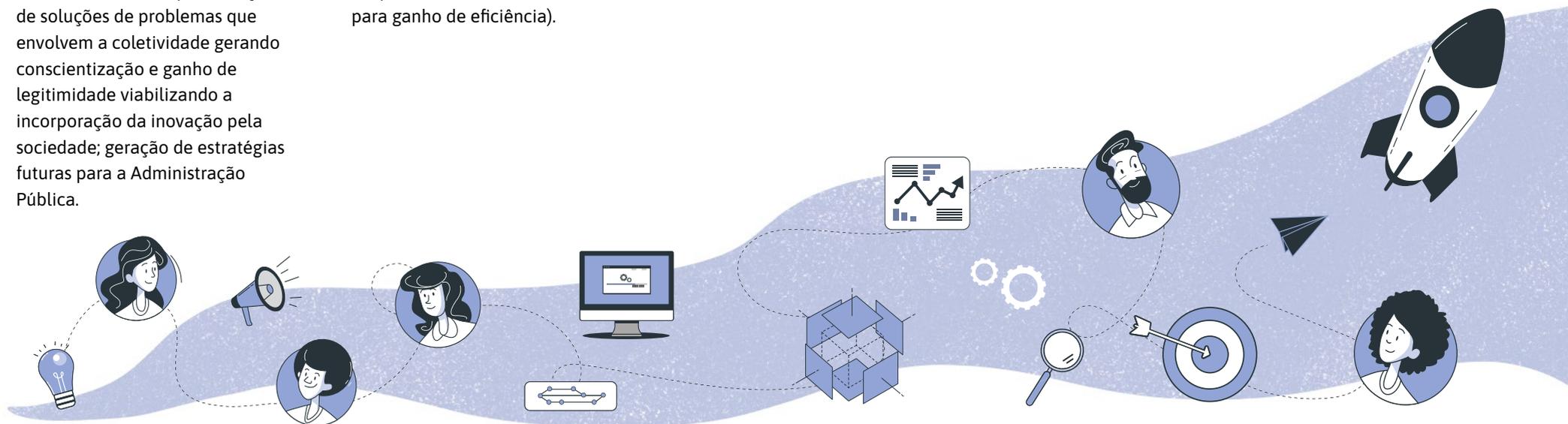
#### Validação da inovação

Prototipagem e testes de novas soluções inovadoras.

### OBJETIVO TIPO D

#### Incorporação da inovação

Incorporação de novas soluções no âmbito da Administração Pública.



A partir da definição dos objetivos buscados, um mesmo Desafio pode, eventualmente, comportar a escolha de diferentes arranjos jurídicos e, por isso, é preciso atenção quanto à complexidade e nível de inovação exigidos (por exemplo, inovação incremental ou disruptiva); grau de proximidade entre Administração Pública e o parceiro privado; fases do processo de inovação e sua maturidade; e capacidade técnica dos parceiros envolvidos na ação. Outros atributos também devem ser considerados para a escolha da modelagem, como público-alvo, riscos envolvidos, formas de premiação e de compartilhamento dos resultados.

- Quando o Desafio tem como propósito o **levantamento de possíveis soluções a partir do desenvolvimento de trabalho técnico ou científico** que não implique, necessariamente, no desenvolvimento de produto, processo ou serviço inovadores ou que não precise se incorporar imediatamente aos processos internos da Administração Pública, é viável que se utilize de chamadas públicas genéricas, baseadas nas competências institucionais do órgão ou entidade, para premiar os melhores trabalhos submetidos.

- Quando o Desafio tem como propósito a **obtenção de solução ou o desenvolvimento de tecnologia inovadora**, em maior ou menor grau, que não compreenda risco tecnológico e que o objeto possa ser determinado, ainda que com certo esforço, pode-se optar pela possibilidade de contratação por meio das formas e modalidades previstas na Lei de Licitações (como, por exemplo, a contratação direta por dispensa com base no valor ou a utilização da modalidade concorrência, conforme for o caso).

- Quando o Desafio tem como propósito o **desenvolvimento de produto, processo ou serviço inovadores**, que pode ou não compreender risco tecnológico, ainda que com certo esforço, é recomendável que sejam adotadas as alternativas previstas na Lei de Inovação, como a promoção de alianças estratégicas e desenvolvimento de projetos de cooperação, permitindo a realização de teste da solução inovadora em ambiente público. Nessa hipótese, não há limite no valor da contratação.

Quando o Desafio tem como propósito o desenvolvimento de produto, processo ou serviço inovadores, que não necessariamente compreendam risco tecnológico, mas que seu objeto envolva ou possa favorecer projetos de infraestrutura e demande altos aportes de capital e expertise do setor privado, é possível adotar estruturas que envolvam PPPs.

- Quando o Desafio tem como propósito o **desenvolvimento de produto, processo ou serviço inovadores**, que compreenda o risco tecnológico de que trata a Lei de Inovação e que tenha objeto indeterminável, é recomendável que se adote a encomenda tecnológica, propiciando, inclusive, a realização de teste da solução inovadora em ambiente público e eventual contratação direta, caso a solução alcance sucesso.

Independentemente da modelagem adotada, destaca-se a importância de se produzir editais ou instrumentos equivalentes que reflitam a legislação que lhes dá base jurídica, indicando-a inclusive expressamente. Da mesma maneira, é imprescindível que o problema que se quer solucionar seja exposto de forma clara e que os critérios para a escolha da solução inovadora sejam os mais objetivos possíveis e que a técnica seja um elemento importante na tomada de decisão. É também necessário que o desenho da modelagem jurídica considere que hoje a inovação tem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico brasileiro. Por essa razão, encoraja-se o uso de novas modelagens para parcerias entre iniciativa privada, academia e governo.

## 3. CASOS DE INOVAÇÃO ABERTA: CONTEXTOS E EXPERIÊNCIAS

O desenvolvimento de soluções para problemas públicos por meio de desafios de inovação aberta é prática adotada em dezenas de países. Cada um explora iniciativas diferentes e que mais se adequam às suas realidades. O objetivo comum é viabilizar práticas colaborativas entre governos, empresas, academia e cidadãos para identificar problemas; criar e gerar ideias; testar soluções e suas usabilidades; e implementar e difundir novos produtos, processos e serviços.

Neste capítulo, serão apresentadas experiências internacionais que servem de inspiração e demonstram que é possível realizar iniciativas públicas e privadas de inovação aberta e que estas podem resolver problemas tanto da Administração Pública quanto do setor privado, incluindo uma combinação de soluções. Serão também apresentadas experiências nacionais que apontam os caminhos que estão sendo trilhados para ampliar a inovação aberta no País.

É possível que muitas das experiências abaixo narradas evoluam, tendo o escopo e objetivos alterados, inclusive com a modificação dos seus nomes, ou mesmo com a sua descontinuidade. Entretanto, independentemente do atual estado do programa, as referências foram mantidas nesta seção pela importância que tais experiências tiveram na construção da Plataforma Desafios e na compreensão das potencialidades da inovação aberta para a solução de problemas públicos.

**“A inovação aberta fomenta um estado aberto aos cidadãos, às comunidades, ao setor privado. Precisamos de uma revolução no pensamento, de ‘eles’ para ‘nós’”**

### 3.1. INOVAÇÃO ABERTA NO MUNDO

#### CHALLENGE.GOV

Uma das principais referências de iniciativa de inovação aberta para solução de problemas públicos é o programa norte-americano **Challenge.gov**, lançado em 2010 como uma ação governamental estratégica, cuja gestão é feita pela General Services Administration (GSA). Trata-se de plataforma de inovação aberta para que toda e qualquer agência federal realize competições, em formato de desafios, sendo que, em um único espaço, as empresas – sejam elas *startups* ou empresas maduras – e os diversos atores da sociedade norte-americana possam encontrar, compartilhar e resolver desafios, dinamizando a inovação nos órgãos públicos daquele país.

Por lá, a premissa é de que os cidadãos forneçam soluções inovadoras; revisem, avaliem e votem em soluções apresentadas; e até se envolvam na implementação de soluções inovadoras, verificando seus impactos.

Com mais de 1.000 desafios já realizados por cerca de 100 agências federais, voltados tanto a soluções para questões pontuais como para problemas complexos da sociedade, o Challenge.gov é, sem dúvida, uma referência para outras iniciativas dessa natureza, já dispo de expertise

consolidada para a estruturação de diferentes desafios, assim como um importante repositório de melhores práticas. Com isso, o programa busca cumprir dois princípios orientadores: “trazer novas ideias de fontes improváveis para a mesa e ajudar no atendimento às necessidades sociais – além dos desafios de ciência e tecnologia e desafios das mais diversas áreas”. Se, por um lado, a sociedade americana pode contribuir com ideias inovadoras aos desafios propostos pelas mais diversas agências federais, por outro, essas agências federais podem aumentar a conscientização de sua missão e o seu valor para a sociedade, oferecendo premiações tanto em dinheiro como em outros formatos (por exemplo, mentorias, treinamentos, reconhecimento na comunidade) para os vencedores. Funciona, portanto, como verdadeiro *market place* de desafios.

### EM RESUMO

A premissa é de que os cidadãos forneçam soluções inovadoras; revisem, avaliem e votem em soluções apresentadas; e até se envolvam na implementação de soluções inovadoras, verificando seus impactos.

#### Origem

Estados Unidos

#### Como atua

Competições em formato de desafios, com *startups* e empresas maduras.

#### Objetivos Centrais

Trazer novas ideias de fontes improváveis

CHALLENGE.GOV Find a Challenge Resources Events Contact

**CHALLENGE.GOV**  
Where **competition** delivers  
**innovation** for the public good.

Why should you

challenge.gov

## OPEN INNOVATION CHALLENGES

Também neste mesmo formato de *market place* está desenhado o programa escocês **Open Innovation Challenges**, no qual os desafios são propostos por organizações do setor público que procuram soluções inovadoras para os desafios comerciais e operacionais. Essa plataforma tem como base o fundo denominado *Can Do Innovation Challenge*, criado em 2017 com aporte de recursos públicos e administrado por meio de uma parceria entre entidades governamentais, que tem como objetivo apoiar organizações do setor público escocês a encontrar e desenvolver soluções inovadoras para desafios sociais relacionados à prestação de serviços públicos, melhorando sua qualidade e reduzindo seus custos.

Chama a atenção a estratégia adotada de destinação de recursos públicos para um fundo específico para promover inovação aberta no setor público daquele país – a análise das diferentes experiências internacionais e nacionais mostram que não são todas as iniciativas que contam com fundo específico para o incentivo dessas iniciativas, sendo o formato mais comum a captação de recursos para cada desafio a ser desenvolvido.

Ainda, interessante observar que, nesta plataforma, há espaço para que organizações privadas lancem e divulguem seus próprios desafios, razão pela qual a Open Innovation Challenges é também reconhecida por ser uma oportunidade para encontrar novos clientes e oportunidades de negócio no âmbito do setor privado.

## EM RESUMO

Programa em formato *market place* no qual os desafios são propostos por organizações do setor público que procuram soluções inovadoras para seus desafios comerciais e operacionais.

### Origem

Escócia

### Como atua

Competições em formato de desafios, com *startups* e empresas maduras.

### Objetivos Centrais

Apoiar organizações do setor público escocês a encontrar e desenvolver soluções inovadoras para desafios sociais

SCOTLAND

Home Post a challenge Find a challenge Support and funding Partners

## Support and funding for open innovation

There's a range of support to help you take on an innovation challenge

### CAN DO innovation challenge fund

Scotland's public bodies can receive up to 100% funding to support the development of innovative solutions to challenges with no current market solution

[Find out more](#)

### Open innovation programme

Scottish Enterprise's open innovation programme supports private and public organisations to develop a culture of open innovation to help organisations do things better

[Find out more](#)

## NESTA CHALLENGEST

Outra importante referência é o programa britânico chamado de **Nesta Challenges**, implementado em 2012 pela NESTA – agência de fomento à inovação – e que, inicialmente foi constituída como entidade governamental, mas transformada em entidade sem fins lucrativos do Reino Unido. O Nesta Challenges fomenta propostas inovadoras e as seleciona para que possam ser financiadas por diferentes instituições governamentais.

A própria plataforma descreve como seu principal objetivo criar inovações disruptivas e ajudar inovadores a prosperar, além de fazer menção ao incentivo a mudanças sistêmicas, o que demonstra a percepção da importância de que os desafios ultrapassem iniciativas individuais ou organizacionais.

Antes, o Nesta Challenges era denominado Centre of Challenge Prizes mas sua plataforma foi repaginada, tornando-se mais atrativa aos potenciais participantes que, agora, contam com um Guia Prático que os orientam sobre como desenvolver bem o desafio que escolherem enfrentar. Trata-se de experiência que pode ser considerada já bastante consolidada, incluindo desafios de grande complexidade e com valores de premiação bastante elevados.

### EM RESUMO

Programa implementado pela NESTA que fomenta propostas inovadoras e as seleciona para que possam ser financiadas por diferentes instituições governamentais.

#### Origem

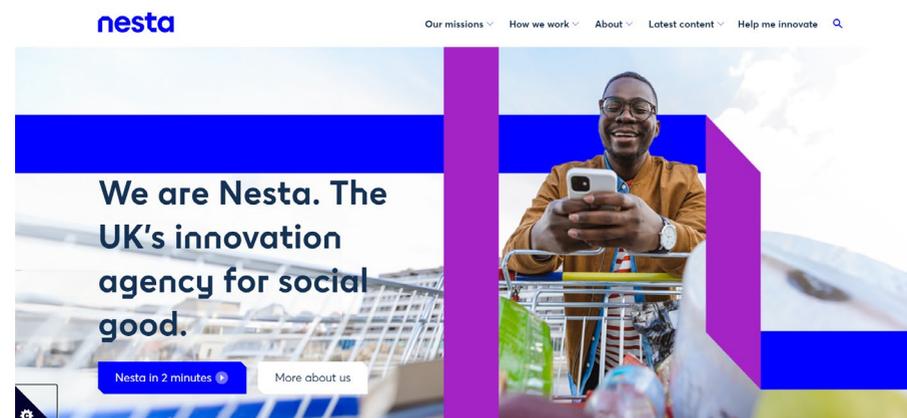
Inglaterra

#### Como atua

Competições em formato de desafios, com *startups* e empresas maduras.

#### Objetivos Centrais

Criar inovações disruptivas e ajudar inovadores a prosperar



## EUROPEAN SOCIAL INNOVATION COMPETITION

Na Europa também há o **European Social Innovation Competition**, que acontece anualmente desde 2013. Trata-se de uma competição criada pela Comissão Europeia envolvendo todos os Estados-membros da União Europeia e países associados ao programa de inovação europeu Horizon Europe para o desenvolvimento de soluções para problemas que afetam a sociedade. O objetivo da competição é apoiar o desenvolvimento de soluções novas e em estágio inicial relacionadas ao tema anual divulgado e criar uma rede de inovadores, sendo atribuídos prêmios em dinheiro para os melhores projetos socialmente inovadores e que tenham potencial de transformar o mundo.

### EM RESUMO

Competição criada pela Comissão Europeia para o desenvolvimento de soluções para problemas que afetam a sociedade.

#### Origem

União Europeia

#### Como atua

Competições em formato de desafios, com *startups* e empresas maduras.

#### Objetivos Centrais

- apoiar o desenvolvimento de soluções novas e em estágio inicial relacionadas ao tema anual divulgado
- ajudar no atendimento às necessidades sociais
- criar uma rede de inovadores



## OPENIDEO

Por fim, deve-se citar a **OpenIDEO**. Diversamente das experiências relatadas acima, trata-se de iniciativa privada endereçada à solução de problemas complexos de interesse público, não necessariamente aqueles enfrentados por órgãos e entidades da Administração Pública, mas aqueles enfrentados pelos cidadãos. A iniciativa utiliza o modelo de inovação aberta, que permite “ajudar as pessoas em todo o mundo a quebrar barreiras, encontrar apoio e repetir as ideias de muitos para criar uma mudança real”. Vinculada à empresa de design mundial IDEO, a OpenIDEO tem como financiadores diversos grupos empresariais e também entidades sem fins lucrativos.

Diversos casos de sucesso são disponibilizados no site da OpenIDEO. Um deles é a “Future Where Food is Never Wasted”, em que a IDEO faz parceria com hotéis, bancos de alimentos, fundações e empresários para combater o desperdício de alimentos. Uma equipe de especialistas da indústria de alimentos ajudou a selecionar as 12 principais ideias, que incluíam software para ajudar as pessoas a comprarem alimentos coletivamente de atacadistas e um programa para moer o grão gasto da cerveja fermentada em farinha fina para assados.

Ao final do Desafio, o OpenIDEO lançou a Aliança de Desperdício de Alimentos, uma plataforma para participantes e especialistas permanecerem envolvidos com as ideias inovadoras relacionadas ao desperdício de alimentos. Essa Aliança ajudou organizações e empreendedores a compartilhar recursos e fazer a prototipagem de novas ideias, garantir financiamento, contratar pessoal e formar parcerias estratégicas.

## EM RESUMO

Iniciativa privada focada na solução de problemas complexos de interesse público.

### Origem

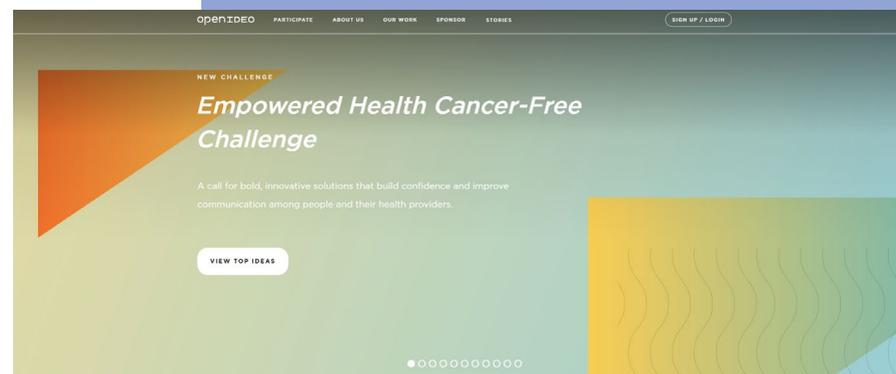
Estados Unidos

### Como atua

Utiliza o modelo de inovação aberta e conta com o apoio de grupos empresariais e organizações sem fins lucrativos como financiadores.

### Objetivos Centrais

Ajudar as pessoas em todo o mundo a quebrar barreiras, encontrar apoio e repetir as ideias de muitos para criar uma mudança real



## 3.2. INOVAÇÃO ABERTA NO BRASIL

### MOBILAB+

'No âmbito nacional, também podem ser indicadas diversas experiências interessantes de inovação aberta – ainda que algumas delas tenham sido descontinuadas ou remodeladas. Uma dessas experiências foi o Mobilab+ Laboratório de Inovação Aberta (**Mobilab+**), promovida pelo município de São Paulo com base em três fundamentos: ativação do ecossistema; inovação pública e aberta; e dados abertos para inovação. A iniciativa adotou a modelagem de concursos de projetos, convocando pessoas físicas e jurídicas, de até médio porte, para apresentarem propostas de projetos desenhados de acordo com a demanda. Em 2019, o Mobilab lançou o Mobiliza+ Dados de Radares, concurso de projetos para a contratação de solução tecnológica para organizar dados obtidos através de equipamentos de fiscalização eletrônica de trânsito.

### EM RESUMO

Laboratório de Inovação Aberta promovido pelo município de São Paulo

### Origem

São Paulo

### Como atua

Adotou a modelagem de concursos de projetos, convocando pessoas físicas e jurídicas para apresentarem propostas de projetos desenhados de acordo com a demanda.

### Objetivos Centrais

Ativação do ecossistema; inovação pública e aberta; e dados abertos para inovação.



## PITCHSAMPA

Outra iniciativa que também seguiu a modelagem jurídica de concurso de projetos, o **PitchSampa** foi promovido em 2019 pelo município de São Paulo para a contratação de soluções tecnológicas a partir de propostas de *startups* e empresas de pequeno porte. O destaque do PitchSampa é que, em cada um das etapas do concurso, os participantes contaram com servidores e gestores públicos que colaboraram com o desenvolvimento de seu projeto, o que propiciou conhecer, com mais propriedade, as dificuldades e obstáculos inerentes ao ambiente público, facilitando o desenvolvimento de soluções sob medida à Administração Pública.

Também se ofereceu aos participantes:

- I) “publicidade e divulgação em canais oficiais do Município de São Paulo”;
- II) “acesso a dados e informações de grandes programas da prefeitura”;
- III) “uso do espaço público para validação e prototipação da solução”;
- IV) “mentoria de servidores e gestores públicos especialistas nos Desafios”;
- V) “premiação pela geração de valor público a milhões de munícipes”.

## EM RESUMO

Iniciativa privada focada na solução de problemas complexos de interesse público.

### Origem

São Paulo

### Como atua

Segue a modelagem jurídica de concurso de projetos, e em cada etapa do concurso, os participantes contaram com servidores e gestores públicos que colaboraram com o desenvolvimento de seu projeto

### Objetivos Centrais

contratação de soluções tecnológicas a partir de propostas de *startups* e empresas de pequeno porte

The banner features the BrazilLAB logo at the top left, followed by a navigation menu: QUEM SOMOS, PARA STARTUPS, PARA SETOR PÚBLICO, EVENTOS, CONHECIMENTO, NOTÍCIAS, CONTATO. The main title 'PITCHSAMPA' is in large, bold, white and yellow letters. Below it, the text reads 'INOVANDO PARA E COM A CIDADE DE SÃO PAULO'. At the bottom left is the logo of the City of São Paulo, 'CIDADE DE SÃO PAULO INOVAÇÃO E TECNOLOGIA'. At the bottom right, it states 'INSCRIÇÕES DE 29 DE ABRIL A 29 DE MAIO' and provides contact information: '+ informações em: [pitchsampa@prefeitura.sp.gov.br](mailto:pitchsampa@prefeitura.sp.gov.br) ou acesse: [www.pitchsampa.prefeitura.sp.gov.br](http://www.pitchsampa.prefeitura.sp.gov.br)'. The background shows a city skyline at dusk.



### PITCHGOV.SP E PITCHSABESP

Já as iniciativas **PitchGov.Sp** e **PitchSabesp**, no âmbito do Estado de São Paulo, não apresentaram o mesmo formato. Diferente do PitRchSampa, as iniciativas não adotaram, exatamente, a modelagem de concursos da Lei de Licitação (na época, a Lei nº 8.666/93). Entre 2015 e 2018 foram estabelecidas parcerias entre Estado de São Paulo e *startups*, permitindo o teste de soluções tecnológicas inovadoras para desafios de relevância pública sobre temáticas previamente definidas. Após a definição dessas temáticas, foi realizado um Chamamento Público – meio pelo qual foram selecionadas soluções propostas por *startups*, que puderam testá-las em ambiente público e, eventualmente, validar as soluções apresetadas. Ao final, foi firmada uma parceria por meio de convênio ou de termo de cooperação com a startup vencedora.

Como resultado dessas iniciativas é possível citar o desenvolvimento do sistema de chatbot do Poupatempo, o Poupinha, que foi vencedora da 1ª edição do PitchGov. Sp na modalidade “Facilidades ao Cidadão” – foram 130 milhões de mensagens trocadas, 18 mil pessoas atendidas diariamente e mais de 3,5 milhões de atendimentos.

Já o PitchSabesp, cuja edição foi finalizada em 2019, firmou parceria entre a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) e *startups*, permitindo o teste de soluções tecnológicas e inovadoras para desafios enfrentados pela empresa, tanto na prestação de serviços públicos, como na gestão interna da Companhia. Ao final, foi possível testar as soluções mediante celebração de termo de cooperação entre a Sabesp e a startup, sem remuneração, mas com previsão de reembolso de despesas. As cinco melhores *startups* selecionadas foram reembolsadas em até R\$ 150 mil cada. E, as três pessoas físicas melhor classificadas receberam uma premiação. Assim como as experiências do município de São Paulo, essas iniciativas enfrentaram gargalos relativos: à contratação pelo governo da solução desenvolvida; ao compartilhamento dos resultados obtidos; e à incorporação da solução em escala no ambiente público.

### EM RESUMO

Iniciativa focada na solução de problemas complexos de interesse público.

### Origem

Estado de São Paulo

### Como atuam

Utiliza o modelo de inovação aberta e conta com o apoio de grupos empresariais e organizações sem fins lucrativos como financiadores.

### Objetivos Centrais

Potencializar a capacidade de impacto de pessoas e *startups* para a solução de problemas coletivos.



## IDEIAGOV

Buscando dar continuidade aos *pitches* e superar gargalos identificados nas experiências anteriores, o Estado de São Paulo desenvolveu o **IdeiaGov**, hub de inovação com o objetivo trazer soluções de mercado e da sociedade para desafios do governo, oferecendo melhores serviços aos cidadãos e mais eficiência na gestão pública. Entre os desafios já realizados, foram realizadas chamadas voltadas, por exemplo, para:

- I) operação remota de equipamentos de exame de imagem;
- II) agendamento de exames;
- III) soluções tecnológicas para o enfrentamento ao Covid-19.

### EM RESUMO

Iniciativa focada na solução de problemas complexos de interesse público.

### Origem

Estado de São Paulo

### Como atua

Utiliza o modelo de inovação aberta e conta com o apoio de grupos empresariais e organizações sem fins lucrativos como financiadores.

### Objetivos Centrais

Potencializar a capacidade de impacto de pessoas e *startups* para a solução de problemas coletivos.



### MPLABS, OPEN INNOVATION LAB (OIL) E EITA! RECIFE

Em Pernambuco, três iniciativas de inovação aberta merecem destaque.

- **MPLABS** é uma iniciativa do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) voltada à inovação para permitir uma alteração de paradigma dentro Ministério Público de modo sistêmico.

- **OIL (Open Innovation Lab)** é um programa do Porto Digital que identifica desafios enfrentados por grandes empresas e os conecta com pessoas físicas, *startups*, consórcios de empresas ou qualquer outra pessoa jurídica capazes de implementar soluções inovadoras em projetos-piloto remunerados. O principal objetivo do OIL é estabelecer vínculos com grandes empresas e instituições públicas para a promoção de ações de inovação em rede que gerem novos negócios para as empresas e demais organizações do parque tecnológico.

Em 2018, houve uma parceria entre essas iniciativas e o Ministério Público de Pernambuco contratou o Porto Digital para implementar, com a metodologia de inovação aberta OIL, resoluções de problemas institucionais enfrentados pela entidade estatal.

- **EITA! Recife**, adotando como modelagem o Marco das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador, a iniciativa busca conectar pessoas físicas, *startups*, consórcios de empresas, ou qualquer outra pessoa jurídica, capazes de implementar soluções inovadoras. Por meio de Ciclos de Inovação Aberta, promovidos pela Empresa Municipal de Informática (EMPREL), que incluem a apresentação dos desafios, seleção de equipes, desenvolvimento de protótipos e validação de um produto mínimo viável (MVP), o EITA! Recife paga premiação àqueles que tiveram os seus MVPs escolhidos.

Além da pretensão de incorporar as soluções desenvolvidas, a propriedade das inovações desenvolvidas é partilhada entre a Prefeitura do Recife e a equipe desenvolvedora, que tem a exclusividade do direito de exploração comercial da solução, como também a possibilidade de celebrar parcerias estratégicas para distribuição do produto final.

## EM RESUMO

Iniciativas focadas na solução de problemas complexos de interesse público.

## Origem

Pernambuco

## Como atuam

Utilizam o modelo de inovação aberta e de construção de redes, com o apoio de grupos empresariais e organizações sem fins lucrativos como financiadores.

## Objetivos Centrais

Potencializar a capacidade de impacto de pessoas e *startups* para a solução de problemas coletivos.

The screenshot shows the website for EITA! Recife. At the top, there is a navigation bar with links: Página Inicial, Links Úteis, Inscrições, Cronograma, Desafios, Regulamento, Banca Julgadora, Resultados, Como podemos te ajudar?, and Mais. Below the navigation bar, there is a main heading 'O CICLO' next to a cityscape image. The text below reads: 'O E.I.T.A! Recife é um programa que identifica desafios da cidade do Recife e cria um ambiente propício para realizar conexões capazes de implementar soluções inovadoras'. It then describes the process: 'Visa a obtenção de soluções inovadoras para desafios da cidade do Recife, órgão que tem como principal função servir o cidadão. O processo seguirá os princípios da Inovação Aberta, contemplando três macro fases: desafios públicos, prototipagem e desenvolvimento de produto mínimo viável (MVP), em um período de aproximadamente 6 (seis) meses.' It also mentions the final phases: 'Ao final das três fases, será realizada uma experimentação do MVP para avaliação e possível desenvolvimento em larga escala (visão de futuro da solução) e go-to-market do produto. Para este ciclo estão previstos cinco eventos principais: o Dia "D" (representação dos desafios), o Fórum com os especialistas, o Hacker Cidadão 10.0, o Dia do Protótipo e o Dia das entregas dos MVPs.' At the bottom of the main content area, there are two buttons: 'Resultados' and 'Acesso o Regulamento'.

## PRÊMIO FINEP E SOLUÇÕES IA PLATAFORMA DESAFIOS

Há, ainda, algumas iniciativas nacionais de fomento que valorizam práticas inovadoras e que dialogam com a inovação aberta, mas que não seguem, exatamente, suas premissas.

Nesse sentido, destacam-se algumas iniciativas de inovação promovidas pela **Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)**, agência de fomento da administração federal.

Seguindo uma modelagem de premiação para soluções inovadoras, o Prêmio Finep por alguns anos reconheceu e divulgou soluções inovadoras promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, em diversas categorias:

- I) empresas (micro/pequena, média e grande empresa, tecnologia assistida e inovação sustentável);
- II) pessoas físicas (Inventor Inovador);
- III) firmas gestoras de fundos (Inovar Fundos); e
- IV) instituições sem fins lucrativos (tecnologia social e instituição de ciência e tecnologia – C&T).

Mais recentemente, e utilizando o apoio técnico da Enap, inclusive da metodologia da sua Plataforma Desafios, a Finep lançou o programa “Soluções de Inteligência Artificial para o Poder Público”. Utilizando-se de recursos de subvenção econômica da Lei de Inovação, a iniciativa contrata *startups* para o desenvolvimento de projetos destinados a encontrar soluções para desafios de órgãos ou de entidades públicas da União Federal, desenhados por meio do uso da inovação aberta.



A Chamada Pública "Soluções de IA para o Poder Público" apresenta desafios tecnológicos específicos das Entidades Públicas Participantes da Administração Pública Federal que demandam o desenvolvimento de soluções baseadas em IA por startups.

#### Contexto

Trata-se de um modelo diferenciado de chamada de subvenção econômica, com foco no apoio a soluções tecnológicas a serem efetivamente demandadas pelas entidades da Administração Pública Federal. A Seleção Pública objetiva conceder recursos de subvenção econômica de até R\$5,2 milhões.

#### Mais informações

Atualizado em 23/09/2024

#### Categoria

Inteligência Artificial

#### Premiação

Vencedores - Recursos de subvenção econômica não

 PremioFinep

Ainda no campo do fomento, destaca-se a realização de Chamada de Propostas para o Programa PIPE – PitchGov, no âmbito da **Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo)**. Para implementar essa iniciativa, que ocorreu em 2017, a Fapesp realizou chamada para concessão de recursos financeiros a pesquisadores vinculados a empresas de pequeno porte (ou em processo de constituição) com unidade de P&D no Estado de São Paulo e que deveriam considerar desafios propostos a partir de problemas de instituições públicas do Estado de São Paulo.

## 4. EM BUSCA DE UM MODELO LÓGICO

Conhecidas as modelagens jurídicas existentes e os diversos exemplos de iniciativas de inovação aberta para o desenvolvimento de soluções para problemas públicos, o registro é de que não só tais soluções devem ser sistêmicas e envolver diversos atores mas, principalmente, que é preciso incentivar a cultura da inovação no setor público para que as mudanças nos processos de tomada de decisão possam efetivamente ocorrer.

Processos decisórios bem definidos e desenhados evitam que decisões sejam tomadas muito lentamente ou que simplesmente não sejam tomadas (o chamado “apagão das canetas”), ou que sejam tomadas de forma pouco transparente e mesmo arbitrária.

Desse modo, a construção de processos decisórios nos quais estejam claros os elementos a serem considerados pelos gestores públicos aumenta as chances de que sejam tomadas boas decisões no âmbito de políticas públicas para a inovação no setor público brasileiro. Diversamente das práticas administrativas tradicionais, tais processos de estímulo à inovação não devem adotar uma forma rígida e linear: ao contrário, o mais importante é que disponham de flexibilidade para considerar os elementos conforme o objetivo buscado em cada iniciativa de inovação aberta.

Como observado nas experiências internacionais, deve-se ter em mente que a flexibilidade diante do caso concreto é característica fundamental para o sucesso de plataformas de inovação aberta. Isso porque o processo inovativo é não linear, cumulativo, sistêmico, sendo revestido de incertezas.

Por essa razão, a construção de um modelo lógico – que garanta flexibilidade e, ao mesmo tempo, uma processualidade que mantenha a segurança do processo decisório – pode contribuir para a qualidade da decisão do gestor público já que indica um certo nível de informação para sua utilização, apresenta alternativas, estabelece valores e objetivos, além de conferir sustentação jurídico-institucional para as escolhas que precisam ser feitas.

Para as competições da Plataforma Desafios, o modelo lógico proposto é composto por três fluxogramas (mapas 1, 2 e 3) que buscam representar e organizar, visualmente, os fluxos dos processos e as relações causais que precisam ser estabelecidas para que se possa tomar decisões mais seguras e efetivas – inclusive identificando o momento no qual se dá a escolha da modelagem jurídica de cada Desafio e delimitando o território de navegação do gestor público.

**Mapa 1:** Etapas do Desafio;

**Mapa 2:** Análise multidimensional dos atributos para a escolha das modelagens jurídicas;

**Mapa 3:** Tomada de Decisão.

## ETAPAS DO DESAFIO

O fluxograma mobiliza os órgãos ou entidades públicas interessadas em se utilizar da inovação aberta para solucionar seus problemas.

Trata-se de fluxograma que funciona como ferramenta para conferir maior clareza do processo, deixando mais evidente as etapas que poderão requerer, por exemplo, articulação institucional, evidenciando, no caso, o valor da Plataforma Desafios.

Destaque-se que essa articulação pode ser intergovernamental (por exemplo, com órgãos de controle) e interinstitucional (como, com agências fomento), ocorrendo em diferentes momentos e variando em intensidade, sempre levando em consideração as especificidades do caso concreto.

Essa articulação deve ainda considerar a cooperação internacional: lembra-se que a legislação que trata de inovação no país incentiva a cooperação internacional, por meio de apoio ou participação em redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica, para transferência de tecnologia e a internacionalização de empresas brasileiras por meio de inovação tecnológica.

Ao estabelecer esses marcos com mais clareza, garante-se uma atuação estratégica e voltada a alcançar objetivos pré-estabelecidos, ganhando agilidade para direcionar capacidades e ampliar o alcance de recursos empregados para inovar – no plano individual, organizacional ou sistêmico – e, dessa forma, alterar o patamar da inovação no setor público brasileiro.

## 1 PREPARANDO O TERRENO

### ALINHAMENTO COM POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

**O desafio se relaciona com quais políticas públicas/governamentais?**

Considere as políticas do seu órgão, do governo, bem como políticas internacionais. Vale considerar também se o desafio endereça outras agendas, como aquelas oriundas de demandas da sociedade civil em relação a investimentos sociais.

### ALCANCE

**Qual o nível de impacto esperado com a realização do desafio?**

Considere três níveis de transformação: individual, organizacional e sistêmica, conforme parâmetros estabelecidos pela OCDE.

### FINANCIAMENTO

**Qual a origem dos recursos que financiarão o desafio?**

Considere as possíveis fontes de financiamento: recursos próprios, recursos de agências de fomento, de órgãos multilaterais e de mercado.

## 2 REDESENHANDO O PROBLEMAS

### REENQUADRAMENTO DE PROBLEMAS

**O problema identificado e reenquadrado é adequado a uma competição de inovação aberta?**

Considere se o problema público poderia ser resolvido de outra forma, por exemplo com soluções de prateleira. Caso haja uma solução de prateleira, mas que não seja suficientemente boa, será preciso indicar com clareza as razões para tanto.

## 4 LANÇANDO O DESAFIO

### LANÇAMENTO

**Onde o desafio será publicado?**

Considere a publicação em diário oficial e, de forma complementar, em site oficial ou repositório.

## 3 DESENHANDO A COMPETIÇÃO

### MODELAGEM JURÍDICA

**Quais são as questões fundamentais para a tomada de decisão quanto à modelagem jurídica do desafio?**

Considere os elementos do mapa 02

### INSCRIÇÃO/SUBMISSÃO

**Como serão recebidas as inscrições ou submissões no desafio e em que prazo?**

Considere a forma como ocorrerá o recebimento das inscrições ou submissões e o nível de acesso.

## 5 AVALIANDO PROPOSTAS

### RECEBIMENTO/AVALIAÇÃO

**Quais são os critérios para avaliação das propostas de soluções inovadoras?**

Considere se os critérios são suficientes para garantir a sua aderência à demanda da Administração que deu origem ao desafio e se estão conectados aos critérios estabelecidos na chamada ou edital de lançamento do desafio. Ademais, a atribuição de pontuação deve seguir metodologia que guarde relação com os critérios de avaliação e que permita efetivamente comparar cada proposta de modo equânime.

## 6 RECONHECENDO CONQUISTAS

**Quais são as principais lições aprendidas com o desafio realizado?**

Considere identificar tanto os resultados positivos como os gargalos enfrentados na realização do desafio, além de realizar as premiações estabelecidas na chamada ou edital de lançamento do desafio.

## 7 LEVANDO O DESAFIO ADIANTE

**Quais são os próximos passos para que se possa consolidar ou ampliar o alcance da solução inovadora?**

Gestão do conhecimento produzido, avaliação do projeto e planejamento de eventuais próximos passos, entre os quais a incorporação da solução.

#### 4.1. PRINCIPAIS ATRIBUTOS PARA A ESCOLHA DAS MODELAGENS JURÍDICAS: ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL

Já o Mapa 2 não representa uma sequência linear de tarefas ou etapas a serem realizadas e nem um fluxo decisório com começo, meio e fim, que resultaria em uma decisão a ser tomada. Trata-se de um mapa relacional e multidimensional. Nele, parte-se de um ponto central: os possíveis objetivos da inovação aberta a serem alcançados.

A partir desse ponto central (objetivos a serem alcançados) são apresentados os diversos atributos (dimensões) que devem ser considerados na escolha da modelagem jurídica em cada desafio. Para fins de construção do modelo lógico, os seguintes atributos foram considerados:

- I) a complexidade, assim entendida como o grau de dificuldade que o desafio comporta: baixa, média ou alta;
- II) a premiação, ou seja, o tipo de retorno, financeiro ou não, que o público-alvo busca com a participação no desafio;
- III) a incorporação da solução, ou seja: a possibilidade de contratação futura com o órgão ou entidade diretamente interessada no desafio;
- IV) a propriedade intelectual, compreendida como a titularidade e os direitos de aproveitamento econômico ou de utilização da solução inovadora desenvolvida com base no desafio;
- V) o público-alvo considerado quem se pretende atingir em cada desafio (pessoa física, pessoa jurídica, podem ser startup, PMEs ou grandes empresas e consórcios);
- VI) o risco jurídico de promoção do desafio nos moldes de dada modelagem jurídica; e

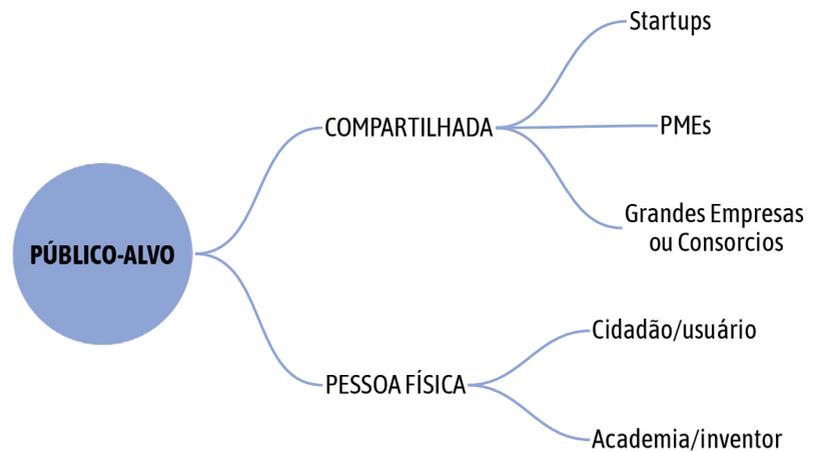
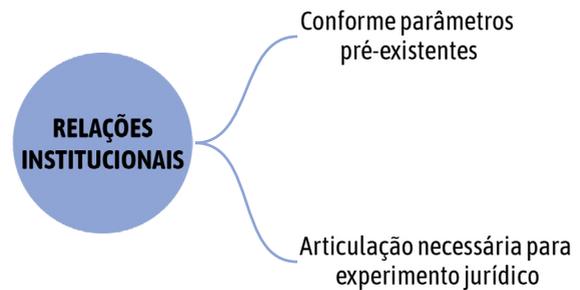
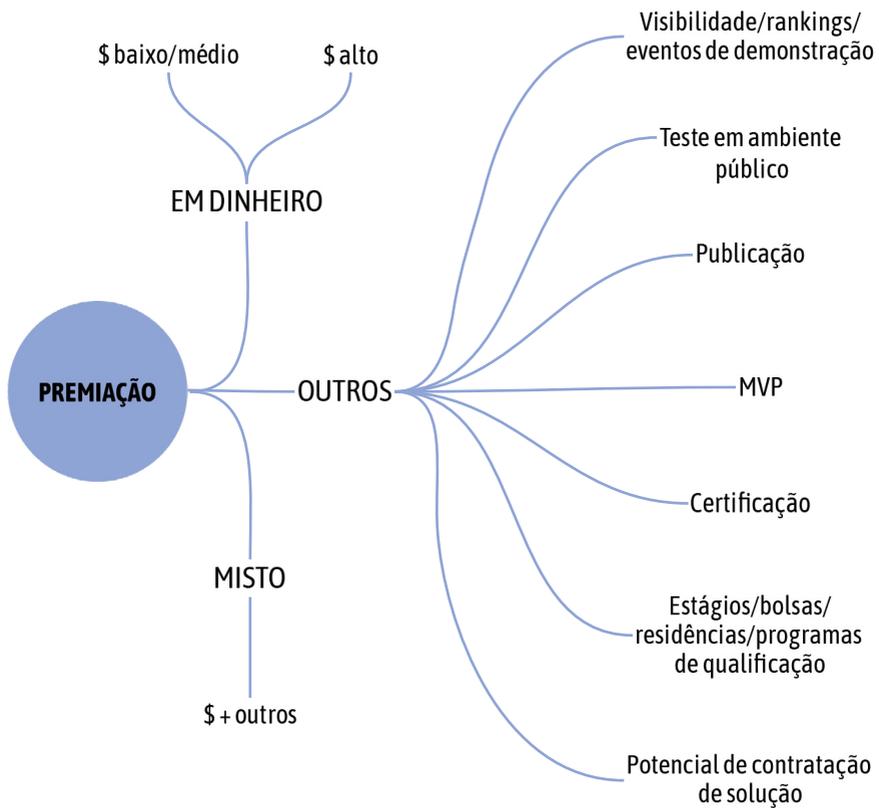
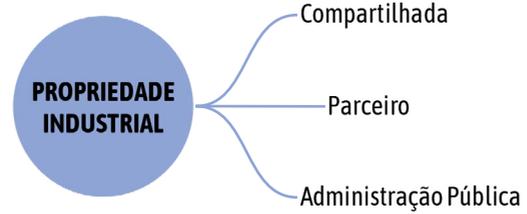
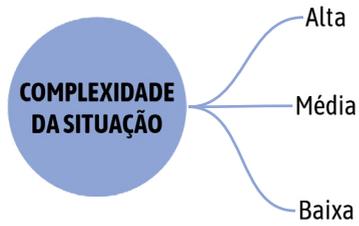
VII) grau de articulação institucional necessário para a implementação da modelagem.

É importante destacar que não há linearidade entre os atributos e nem hierarquia que possa ser estabelecida *a priori*. É preciso que os dados sejam analisados de forma relacional, caso contrário as potencialidades da inovação aberta para a solução de problemas do setor público serão esvaziadas já na largada do processo decisório. É por essa razão que o Mapa 2 é pautado em modelo multidimensional e não sequencial ou linear.

Com base nesse Mapa é possível propor que processos decisórios considerem alternativas que possibilitem a interação e a navegação a partir de um conjunto de possibilidades, de modo a ampliar o território restrito do gestor público, mas sempre garantindo que essa circulação aconteça dentro dos limites da legalidade e com base em dados dispostos a fim de agregar valor à ação pública.

Tais modelos devem contemplar a abertura a mudanças no próprio processo decisório, ou seja, que esses processos possam ser redesenhados e reformulados, permitindo novos arranjos e modelagens à medida que novos problemas complexos da Administração Pública, de naturezas variadas, também forem surgindo. É preciso atentar para o fato de que os problemas da Administração Pública brasileira do século XXI certamente são bastante diferentes dos problemas enfrentados no século XX, e mais ainda no século XIX, período no qual encontramos as origens do direito administrativo brasileiro que ainda hoje permanecem no ideário de muitos operadores do direito. Tais aspectos também demandam o desenvolvimento de novas habilidades e competências por parte dos gestores públicos.

# ATRIBUTOS DE UM DESAFIO DE INOVAÇÃO ABERTA



## 4.2. NAVEGANDO NO PROCESSO DECISÓRIO

Para que se possa dar início à escolha da modelagem jurídica adequada a um desafio, antes de tudo, faz-se necessário definir o que se pretende, de imediato, com ele, considerando seu enquadramento dentro das finalidades da inovação aberta. Por esta razão, o Mapa 3 parte da seguinte pergunta: “O que se pretende, de imediato, com a inovação aberta?”.

Como potencial resposta é possível enquadrá-lo dentro de uma das quatro possibilidades, considerando as finalidades da inovação aberta agrupadas em quatro grupos (A, B, C e D), conforme descritos acima:

- **OBJETIVO TIPO A:** Promoção de ideias, conhecimento e identificação de tendências inovadoras;
- **OBJETIVO TIPO B:** Construção de capacidades inovativas;
- **OBJETIVO TIPO C:** Validação da inovação;
- **OBJETIVO TIPO D:** Incorporação da inovação.

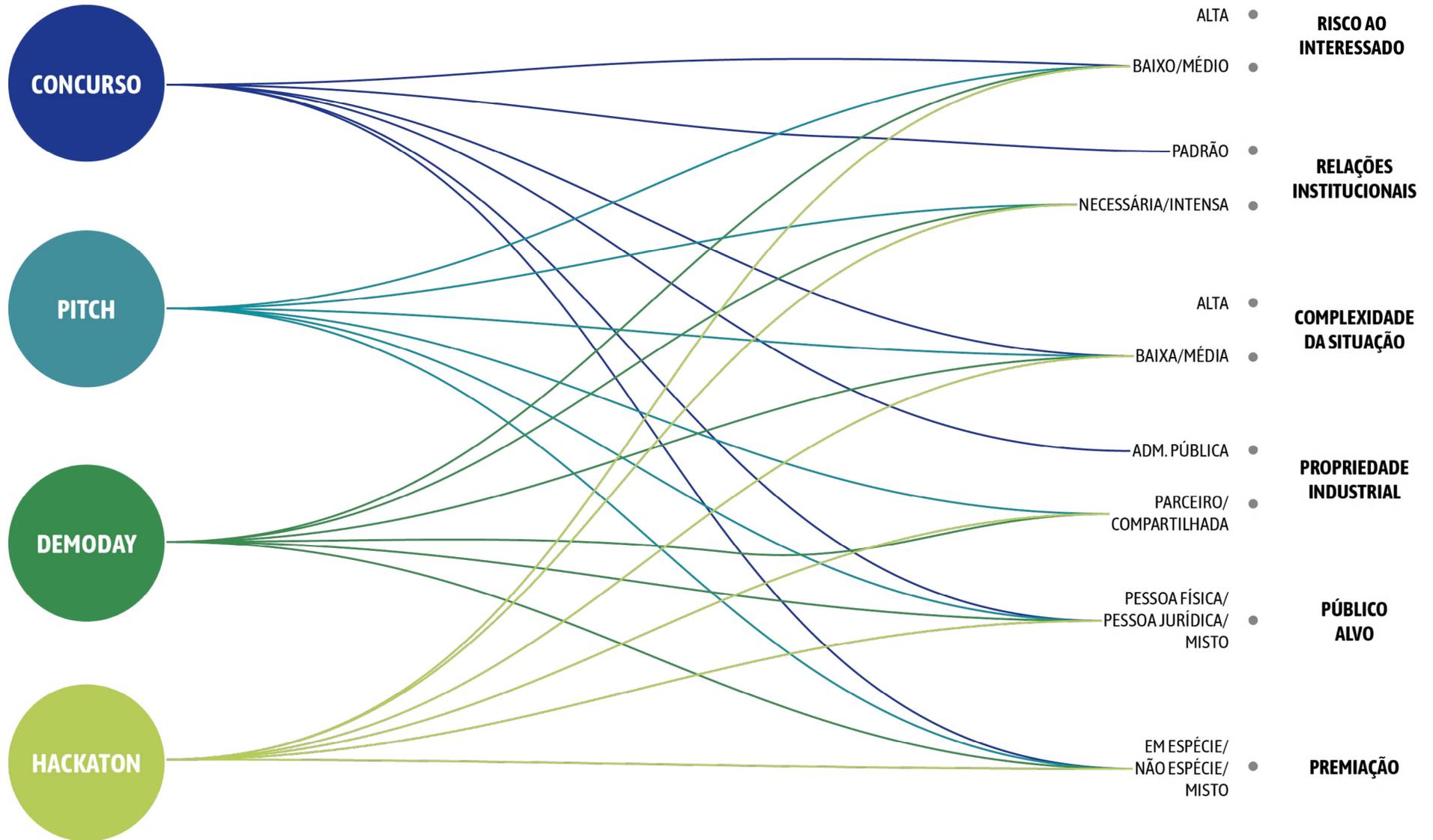
Para a construção do Mapa 3 foram considerados todos os atributos (dimensões) já indicados no Mapa 2. A proposta para o Mapa 3 (Tomada de Decisão) foi realizar o cruzamento desses atributos em relação aos objetivos da inovação aberta, o que deverá resultar em uma modelagem específica ou em um conjunto de modelagens de fomento ou de contratação para soluções inovadoras, dentre as seguintes possibilidades:

- I) Concurso;
- II) Dispensa de Licitação por valor;
- III) Concorrência;
- IV) Diálogo Competitivo;
- V) Aliança Estratégica e Projeto de Cooperação;
- VI) Participação Societária;
- VII) Subvenção Econômica;
- VIII) Encomenda tecnológica;
- IX) Parceria Público-Privada;
- X) CPSI
- XI) Hackathon;
- XII) Pitches;
- XIII) DemoDay

Como não há uma ordem sequencial ou hierárquica *a priori* entre os atributos a serem considerados na escolha de cada modelagem, optou-se por um modelo de natureza matricial que permitisse fazer o cruzamento entre esses atributos de forma aleatória.

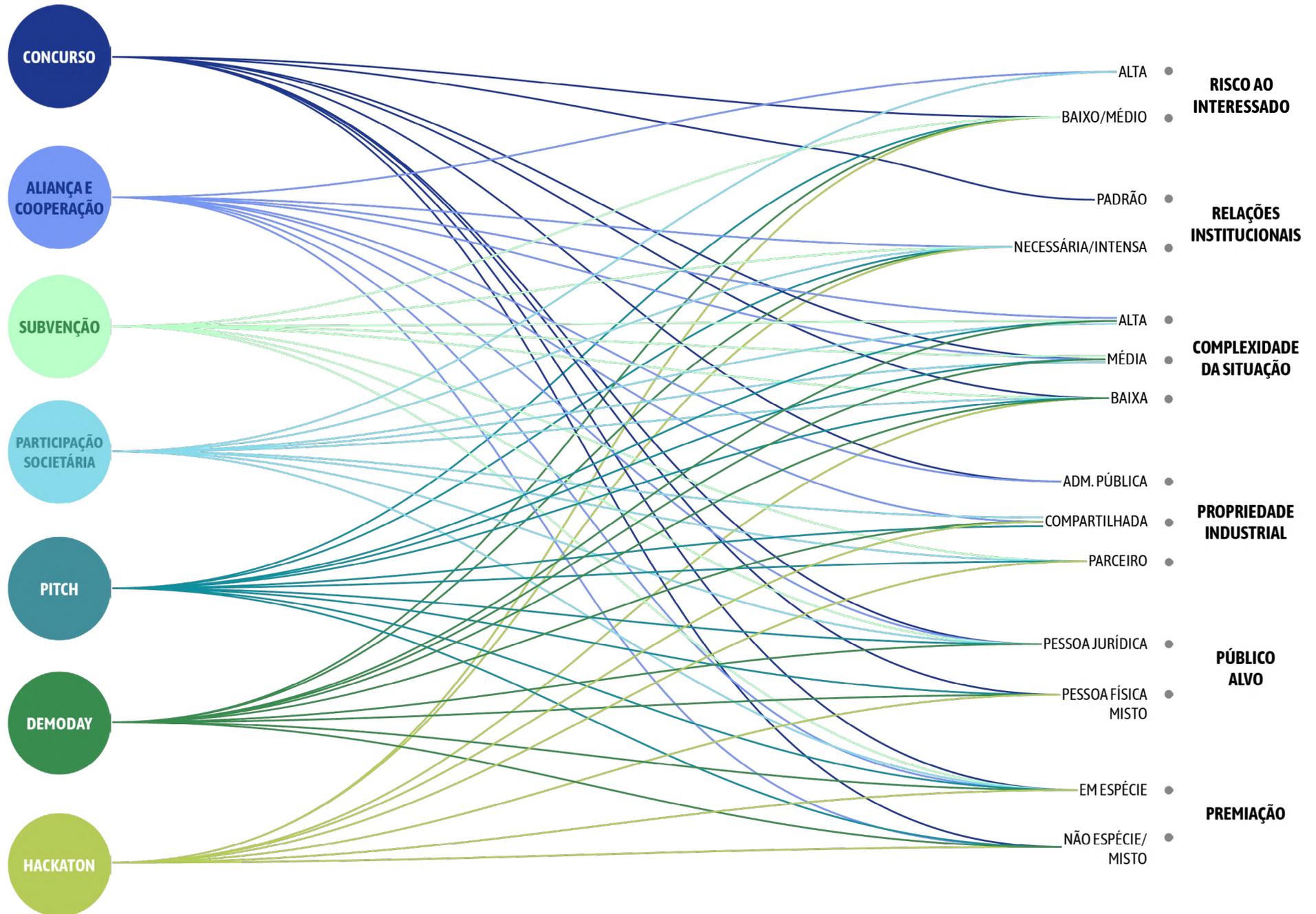
# TOMADA DE DECISÃO

OBJETIVO TIPO A (PROMOÇÃO DE IDEIAS, CONHECIMENTO E IDENTIFICAÇÃO DE TENDÊNCIAS INOVADORAS)



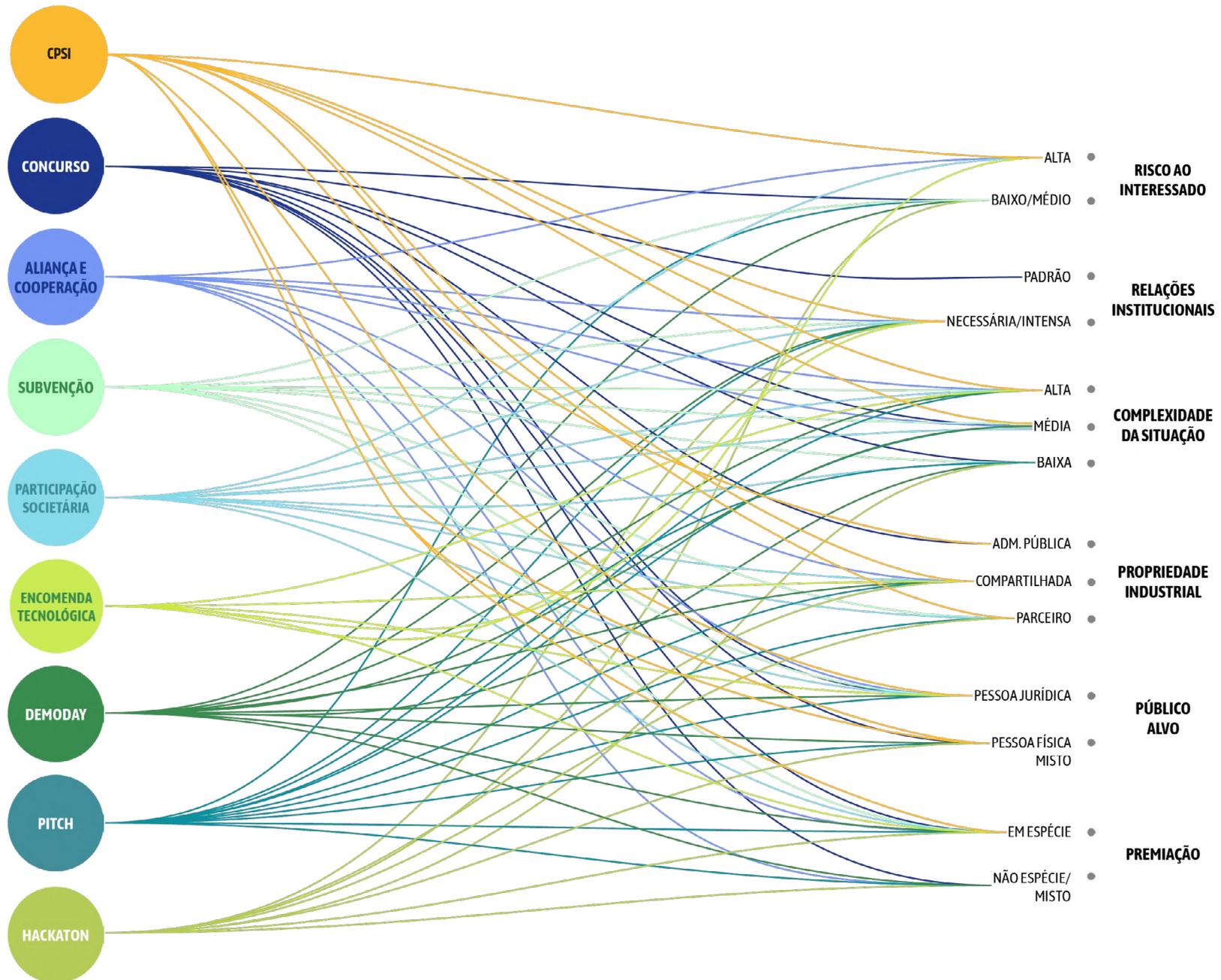
# TOMADA DE DECISÃO

## OBJETIVO TIPO B (CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES INOVATIVAS)



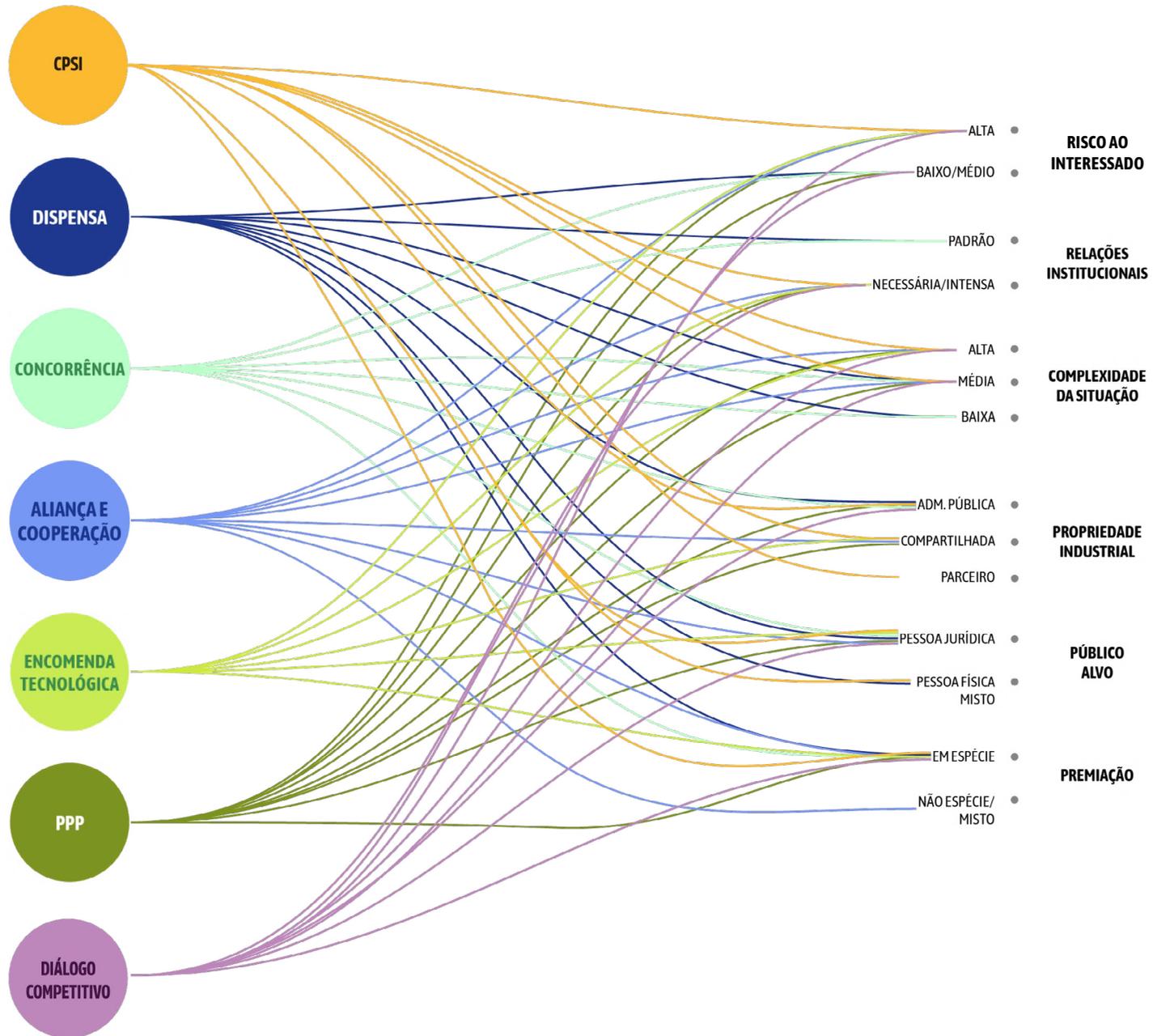
# TOMADA DE DECISÃO

## OBJETIVO TIPO C (VALIDAÇÃO DA INOVAÇÃO)



# TOMADA DE DECISÃO

## OBJETIVO TIPO D (INCORPORAÇÃO DA INOVAÇÃO)



É preciso, no entanto, adotar como ponto de partida um recorte estabelecido no âmbito de determinada política pública que se pretende implementar. Por exemplo, é possível dar início à escolha da modelagem em razão do público-alvo que se quer alcançar ou mobilizar.

A definição do ponto de partida também pode ocorrer em razão do que se chama restrição de design, isto é, a existência prévia de limitações à escolha do gestor que independem de tomada de decisão interna. Por exemplo, a baixa disponibilidade de recursos na rubrica orçamentária destinada a certo tipo de contratação, ou ainda, a previsão de recursos orçamentários limitados a uma determinada ação ou a um público-alvo determinado.

Nesse sentido, é possível cogitar que sejam elaborados desafios em um cenário em que não há qualquer possibilidade de premiação em espécie em razão da não disponibilidade de recursos orçamentários. Nesse caso, seria possível propor concursos e hackathons para a oxigenação de ideias que busquem solucionar problemas do setor público e da comunidade, com premiações não financeiras – o que, aliás, se observa em experiências internacionais.

Uma outra característica desse modelo multidimensional proposto é que muito provavelmente não haverá uma única resposta correta quanto à escolha da modelagem jurídica, ou seja, não haverá necessariamente “a melhor decisão”. A análise cruzada dos atributos em face do objetivo da inovação aberta conduzirá a um conjunto de possíveis melhores modelagens para cada caso.

Mesmo assim, as externalidades positivas desse modelo se sobressaem: trata-se de modelo que conduz a possíveis melhores decisões (e não apenas uma) e fornece um quadro de soluções preferenciais que guiará o gestor; evitará decisões arbitrárias e conferirá um grau importante de objetividade e racionalidade no processo decisório, mesmo que no âmbito de um modelo não-linear. Aliás, esse modelo de tomada de decisão, com base em fluxos menos lineares e mais navegáveis, promove a criatividade e interatividade dos gestores públicos com os processos nos quais estão envolvidos.

É preciso sempre destacar, por fim, que o Mapa 3 traz a possibilidade de que haja um conjunto de soluções possíveis, conferindo segurança jurídica ao mesmo tempo em que resguarda algum grau de autonomia do gestor diante das especificidades de cada caso concreto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta publicação – resultado do mapeamento de experiências de inovação aberta e da análise do ordenamento jurídico brasileiro – destina-se a oferecer subsídios aos gestores públicos na tomada de decisão sobre a melhor maneira de buscar soluções inovadoras. Tornando possível, assim, que a Administração Pública responda aos problemas enfrentados pelo setor público e pela própria sociedade.

Também se destina a todos os profissionais, pesquisadores e estudantes que tenham interesse em compreender os principais aspectos jurídicos que permeiam a utilização de crowdsourcing de ideias. E que tipos de soluções órgãos e entidades governamentais estão propondo para os desafios que enfrentam.

Observar quais são as modelagens jurídicas que mais se adequam às tais necessidades é o primeiro passo na busca por estas soluções inovadoras.

Diante disso, o trabalho buscou relacionar os possíveis objetivos a serem alcançados pela Administração Pública por meio da inovação aberta – desde a oxigenação de ideias até o desenvolvimento e incorporação de solução inovadora em ambiente público. Também deve-se considerar, para cada caso concreto, questões como parcerias, público-alvo, riscos tecnológicos envolvidos, premiações e compartilhamento de resultados.

Os vários tipos de modelagem jurídica examinados nesta publicação mostraram, no entanto, que a construção desses arranjos não é uma tarefa fácil, tendo em vista que a inovação – que se caracteriza por ser um processo sistêmico, multidimensional e não-linear – é bastante distinta da lógica tradicional do direito. Nesse sentido, e embora estejam neste universo, esses modelos exigem interpretações e práticas jurídicas também inovadoras.

Ficou evidente que a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04 e respectivas alterações decorrentes da Lei nº 13.243/16) trouxe importantes alternativas às contratações públicas e às parcerias voltadas à inovação, sendo a Plataforma Desafios uma oportunidade para a construção de novas práticas jurídicas a favor da inovação.

No caso da Plataforma Desafios, aliás, que motivou este trabalho e é a principal ferramenta de inovação aberta da Enap, o que se percebe é que para que ela continue tendo sucesso – considerando sua finalidade de incentivar inovação no âmbito do setor público – é preciso que suas matrizes e fluxos sejam constantemente atualizados e ajustados, para disponham, por um lado, de flexibilidade, e de outro, garantam segurança jurídica para o estabelecimento de parcerias e contratações.

Isso significa, ainda, ampliar a autonomia de decisão do gestor e, ao mesmo tempo, conferir caminhos que desenvolvam nele novas habilidades e competências. Tudo isso considerando que esses fluxos e processos estão em um cenário jurídico-institucional no qual ainda existem muitas lacunas, ou mesmo divergências, quanto à utilização de normas para as contratações públicas voltadas à inovação. Daí a importância de que os processos decisórios de implementação sejam sempre claros e transparentes. Capazes de favorecer a articulação entre os diversos atores do ecossistema de inovação e de promover, ainda mais, conhecimento e diálogo com a sociedade sobre este tema.

Dito isso, conclui-se que a Plataforma Desafios traz verdadeira oportunidade para a construção de práticas jurídicas que permitam a superação dos já conhecidos gargalos às contratações públicas e que favoreçam a inovação aberta no País.

# NOTAS

**pitches:** soluções que viabilizam práticas colaborativas

**hackathons:** eventos com o intuito de propiciar a criação de soluções inovadoras para algum problema específico

**demodays:** evento de demonstração, geralmente realizado em apenas um dia, para que investidores conheçam soluções inovadoras de empresas e/ou grupos, como startups

**startups:** empresa ou grupo criado para gerar soluções inovadoras em um ambiente de negócio

**open innovation:** inovação aberta

**challenges:** desafios e/ou competições

**crowdsourcing:** o termo é usado para definir uma contribuição colaborativa ou colaboração coletiva

**inputs:** entradas ou insumos

**minimum viable products:** no contexto de startups, é a versão mais simples de um produto que está apto a lançamento

**market place:** lugar de comércio, que pode ser virtual e reunir várias empresas

**sponsors:** uma pessoa com interesse em um projeto e que irá viabilizar a sua execução ao garantir os recursos organizacionais necessários

**off-the-shelf product:** produtos para venda ou disponíveis no mercado, são soluções que são adaptadas e/ou customizadas para atender às necessidades dos interessados

**mission-oriented policies:** podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas orientadas para necessidades específicas

**sandbox:** é uma solução ou ambiente usada para testar, executar e bloquear programas ou soluções

**matchmaking:** é o cruzamento/casamento entre problemas e as soluções ou desafios

## BIBLIOGRAFIA

BERTOCCO TRINDADE, KARLA; ISSA, Rafael Hamze. et alii. Pitch. govSP: aproximando governo e startups para solução de desafios na gestão pública. In: Cavalcante, Pedro (Org.), **Inovação e Políticas Públicas**: Superando o Mito da Ideia. Brasília: IPEA, 2019.

CHESBROUGH, HENRY. **Open innovation**: the new imperative for creating and profiting from technology. Boston: Harvard Business Press, 2003.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Estratégia de Inovação Aberta da Enap**. Brasília: Enap, 2022, disponível em <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7572>>. Acesso em 18 set. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18 ed. Versão atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2013, p. 1584.

LAMBOGLIA. Galo André Suasnavas. MARQUES. Humberto Rodrigues. ROSA. Priscila Luiz. BERMEJO. **Paulo Henrique de Inovação Aberta no setor público de países com Economias Emergentes**: uma revisão de literatura. São Paulo: Revista de Administração da UNIMEP, 2017.

MERGEL Ines. DESOUZA. Kevin. **Implementing Open Innovation in the Public Sector**: The Case of Challenge.gov. In: Public Administration Review, p. 882-890, Nov./Dec., 2013.

MONTEIRO, Vítor; RAUEN, André Tortato. MOURÃO, Carolina Mota (org.). **Soluções jurídicas para a inovação. Instituto de Estudos Avançados**, Universidade de São Paulo, 2022, disponível em <<https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/785>>. Acesso em 27 set. 2024.

MONTEIRO, Vítor. Quais são as oportunidades abertas pelo Decreto Paulista da Inovação para a seleção de parceiros pelo estado para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação? In: Decreto Paulista de Inovação. Cadernos de Direito e Inovação, **Revista do Núcleo Jurídico de Inovação do Instituto de Estudos Avançados da USP**, vol. 01, 2018.

MOURA, Gilnei Luiz Silva; Mendes da Silva, Wesley; Fischmann, Adalberto Américo. **Competitividade e alianças**: a inserção das universidades brasileiras. Caracas: Revista Espacios, 2012.

MOURÃO, Carolina Mota. MACERA, Paulo. Parcerias Público-Privadas no contexto da Inovação Tecnológica. In: **Experiências Práticas em Concessões e PPP**. TAFUR, Diego Jacome V; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.). São Paulo, Quartier Latin, Vol. 01, 2021, p. 77- 118.

PAIVA. Eduardo Spanó Junqueira de. ROMITELLI. Gabriel. Quais são as oportunidades abertas pelo Decreto Paulista de Inovação em matérias de encomendas tecnológicas para inovação em serviços públicos - uma análise a partir do estudo de caso do Pitchov-SP/Poupamento. In: **Decreto Paulista de Inovação, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da USP**, vol. 01, 2018.

PELLEGRINI, Fernando. CAMPOS, André Sica de. CHAGAS, Milton de Freitas. FURTADO, André. De Alfinete a Foguete: A Lei n. 8.666 Como Arcabouço Jurídico no Programa China-Brazil Earth Resources Satellite Cbers - um Estudo de Caso do Fornecimento da Câmera Multi Expectral Regular ( Mux), pela Opto Eletrônica (Opto). In: RAUEN, André Tortato (Org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. IPEA, 2017.

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 27 set. 2024.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. C MARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera. **Questões de direito público na Lei de Inovações**. Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba: Zênite, 2017.

## LISTA DE LINKS

<http://www.challenge.gov>

<https://challenges.org/european-social-innovation-competitions>

<https://desafios.enap.gov.br>

<https://eusic.challenges.org>

<http://www.finep.gov.br/inovastartup>

<https://gnova.enap.gov.br>

<https://ideiagov.sp.gov.br>

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream>

<https://www.nama.ai/recursos/cases/poupinha>

<https://www.nesta.org.uk>

<http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/projetos>

<http://oil.portodigital.org>

<https://www.openinnovation.scot>

<https://www.openideo.com>

<http://www.pitchgov.sp.gov.br>

<https://brazillab.org.br/noticias/pitchsampa-construindo-uma-sao-paulo-mais-inteligente-e-humana>

<http://premio.finep.gov.br>

<http://www.sabesp.com.br/pitchsabesp>

## SOBRE A GNOVA INOVAÇÃO ABERTA

A GNova, Diretoria de Inovação da Enap, tem como missão gerar valor público ao reimaginar e criar uma nova visão de governo baseada em práticas e valores inovadores centrados nas pessoas.

Para cumprir essa missão a Coordenação-Geral de Inovação Aberta assumiu o compromisso é fomentar, de forma inclusiva, a colaboração e a cocriação entre governo, empreendedores, startups, empresas estabelecidas, pesquisadores, acadêmicos e cidadãos engajados na busca de soluções inovadoras para desafios públicos.

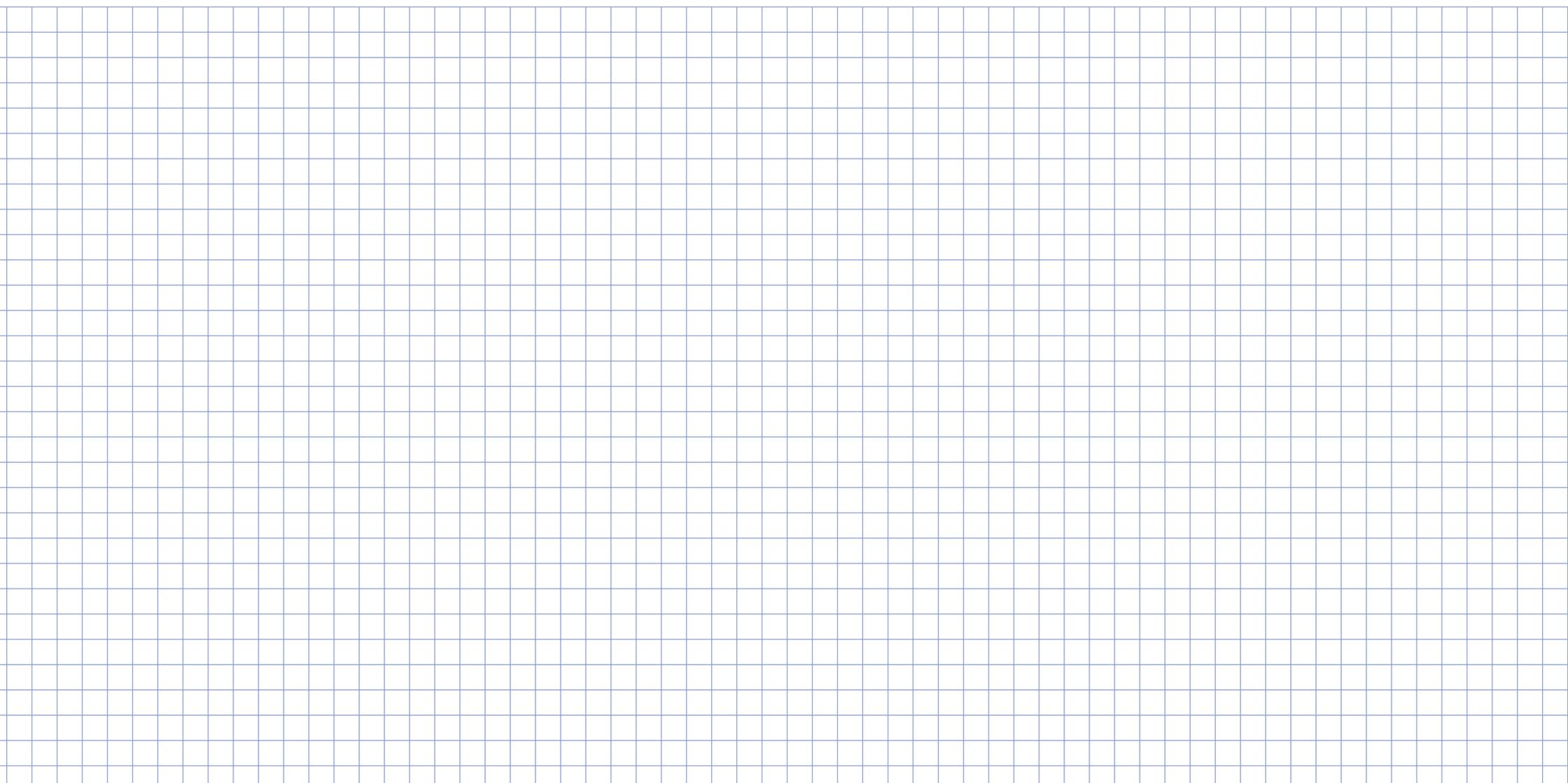
Uma das principais diretrizes da GNova é contribuir para mudar o modo como o Estado se relaciona com os cidadãos na oferta de serviços públicos, colocando o foco nas pessoas. Isso significa reconhecer os problemas e as necessidades dos usuários de serviços, sejam eles cidadãos, empresas ou outras organizações.

Por isso, oferece apoio às gestoras e gestores públicos para compartilhar e dar visibilidade aos seus desafios e encontrar pessoas que queiram ajudar a solucioná-los. E, assim, construir um espaço aberto ao empreendedorismo, à tecnologia, à ciência, à cultura e à inovação.

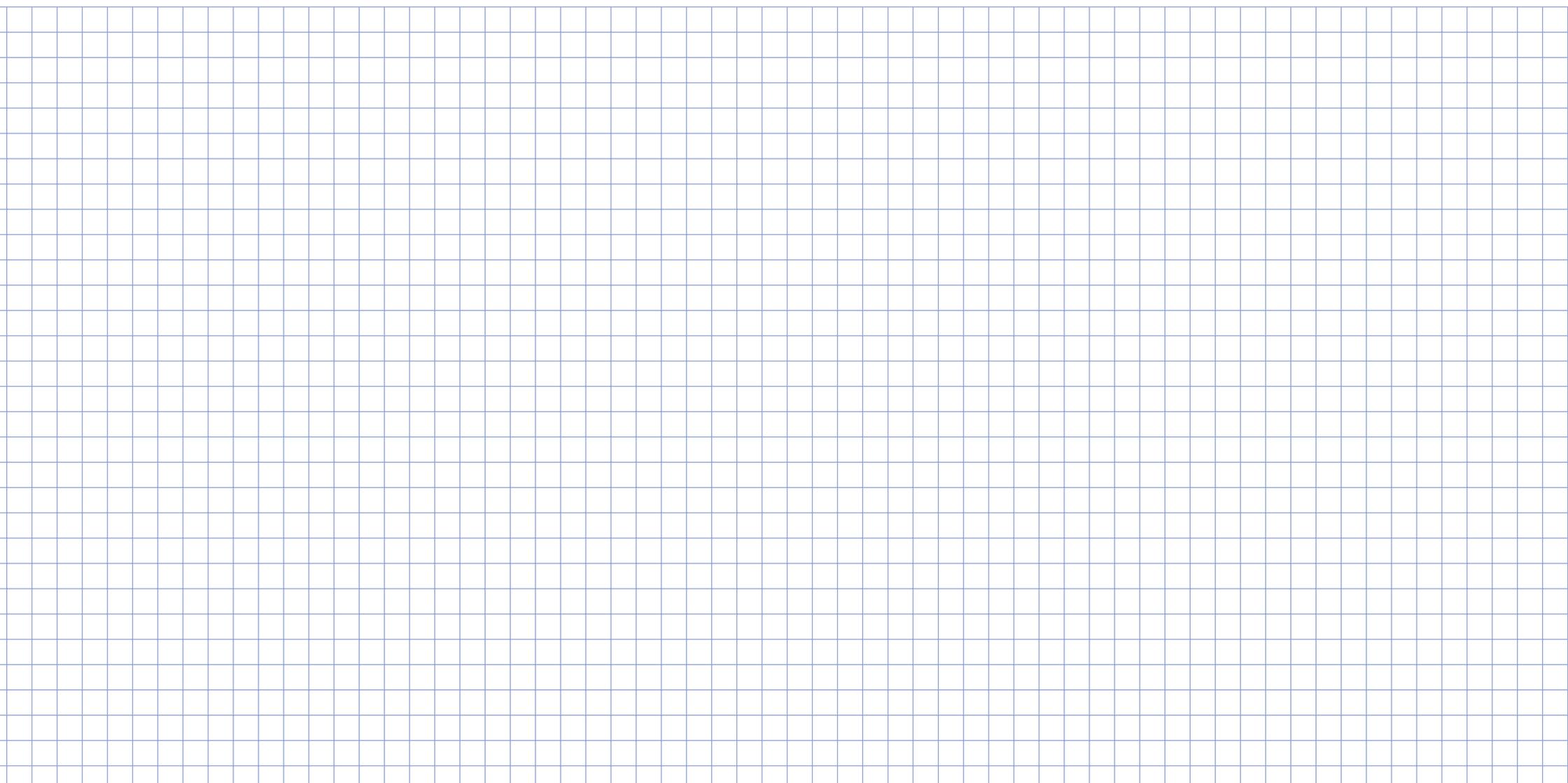


**G'NOVA**  
Uma iniciativa **ENAP**

# ANOTAÇÕES



# MAIS ANOTAÇÕES





A coleção **Inovação na Prática** registra as experimentações e aprendizados da equipe da Diretoria de Inovação - GNova/Enap no desenvolvimento de projetos com instituições do governo federal. Seu principal objetivo é disseminar as metodologias utilizadas e as lições aprendidas para inspirar organizações e laboratórios interessados em adaptá-las e testá-las em seus contextos, projetos e desafios de inovação.

Os esforços para produção contínua de conhecimento envolvem diversos atores e seu principal objetivo é mapear e disseminar metodologias e procedimentos que possam inspirar a Administração Pública - e seus agentes - organizações e laboratórios na busca por desenvolvimento socioeconômico.

Este volume traz os instrumentos jurídicos para inovação aberta. A obra debate etapas fundamentais para que governos, empresas e a sociedade atuem em conjunto na busca por soluções que melhorem a oferta de serviços para a coletividade. Se configura, portanto, como uma oportunidade de aumentar a permeabilidade do governo para inovações propostas fora dele, sendo mais uma ferramenta cotidiana para o trabalho de gestão pública em nosso País.