

ARTIGOS

GIFE

v. 4 , n. 1, artigo 2, 2022

ARTICULAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR MEIO DO CONTRATO PÚBLICO DE SOLUÇÃO INOVADORA

por **Aline Costa Apolinário** e **Rebeca de Oliveira Souza**

Palavras-chave: organizações da sociedade civil; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Marco Legal das Startups; contrato público de solução inovadora.

RESUMO

Esta pesquisa analisou como as organizações da sociedade civil (OSC) podem atuar em parceria com o poder público no âmbito do contrato público de solução inovadora (CPSI), previsto no Marco Legal das Startups (MLS, Lei Complementar 182/2021). A fim de situar o CPSI no ordenamento jurídico aplicável às OSC, foram analisados os instrumentos constantes no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, Lei 13.019/2014), comparando os tipos de parceria; a necessidade de repasse de recursos públicos; e a atuação colaborativa entre atores. Como exemplo da utilização do CPSI, realizou-se um estudo de caso do programa Impulsionar, iniciativa que é fruto de cooperação entre diferentes organizações e secretarias municipais. O estudo empreendido contou com pesquisa jurisprudencial no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e análise dos editais das secretarias municipais participantes do programa Impulsionar. Observou-se que as OSC podem atuar no contexto do CPSI, como mobilizadoras do aporte de recursos, apoiadoras e/ou fornecedoras do produto ou serviço inovador. Além disso, identificou-se possíveis preocupações para entes públicos e OSC, uma vez que não há garantias de que o CPSI tem como base para prestação de contas o MROSC ou a Lei de Licitações, algo fundamental para a entidade privada, já que o controle pode recair sobre resultados ou sobre o desempenho financeiro do contrato.

OS ARTIGOS GIFE

A série Artigos GIFE publica reflexões e análises de pesquisadores brasileiros de diferentes áreas do saber com o objetivo de estimular, ampliar e disseminar a produção de conhecimento qualificado sobre o campo da filantropia, do investimento social privado e da sociedade civil no Brasil.

A partir da premissa de que a produção de conhecimento sobre esses temas tem um papel fundamental na expansão, diversificação e qualificação da ação pública pela sociedade, a iniciativa também pretende contribuir para ampliar as

conexões entre o setor, as universidades e os centros de pesquisa, promovendo e apoiando o envolvimento de novos atores com a temática e a circulação ampliada de ideias em torno dela.

Este texto integra a sexta edição dos Artigos GIFE, que propõe a publicação de artigos selecionados por meio de chamada pública e convite a autores especialistas em temáticas específicas e relevantes para o setor, buscando apoiar e fomentar a produção de conhecimento sobre o investimento social no Brasil.

O GIFE

O Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE) é uma organização sem fins lucrativos que reúne associados de origem empresarial, familiar ou independente que investem em projetos de interesse público. Criado em 1989 como grupo de troca e colaboração e institucionalizado em 1995 por 25 organizações, tornou-se referência no campo da filantropia e do investimento social privado no Brasil.

Nesses mais de 27 anos de atuação, tem contribuído para o fortalecimento de práticas e ações a serviço do bem comum no país, trabalhando para expandir, qualificar e fortalecer o investimento social privado, diversificar e ampliar atores e recursos, criar referências e estimular boas práticas de gestão, bem como articulando o setor com a sociedade e a agenda pública. Atualmente, o GIFE reúne mais de 160 associados que, somados, aportaram mais de 5 bilhões de reais no ano de 2020 em projetos próprios e no apoio a projetos de terceiros.

INTRODUÇÃO

A participação de organizações da sociedade civil (OSC) em iniciativas e projetos públicos demanda segurança jurídica e aplicabilidade do regime jurídico adequado à natureza dessas organizações. Apesar de as OSC atuarem em prol de necessidades de interesse geral, usufruem do regime de direito privado, o que significa que têm liberdade de associação e de consecução de seus negócios jurídicos sem interferência estatal. Dada a especificidade do regime das OSC, o aperfeiçoamento de instrumentos de parceria com o poder público e a participação de OSC no ciclo de políticas públicas foram desafios centrais na elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, Lei 13.019/2014).

As parcerias públicas com OSC estão relacionadas com oportunidades de articulação entre as próprias OSC para promoverem projetos de interesse comum no que se refere ao atendimento de demandas da sociedade. Nesse sentido, é importante a atuação em rede, modelo possível tanto nos contratos do MROSC como no Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), previsto no Marco Legal das Startups (MLS, Lei Complementar 182/2021).

No campo do investimento social privado (ISP), as parcerias com OSC também se revelam importantes para o avanço de iniciativas de interesse comum, dentro e fora da esfera de atuação governamental. De acordo com o Censo 2020 do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE, 2021, p. 70), o apoio de investidores sociais a OSC é o mais frequente, sendo que, no período pesquisado, 64% dos 131 investidores sociais associados respondentes repassaram recursos para OSC. A mobilização e a apropriação dos avanços legislativos trazidos pelo MROSC por parte de investidores sociais é, inclusive, uma das pautas estratégicas relacionadas à sustentabilidade das OSC (GIFE, 2021, p. 24).

Para compreender os contornos possíveis de articulação das OSC no contexto do CPSI, a presente pesquisa analisou e comparou legislações, mais especificamente os instrumentos contratuais constantes no MROSC (acordo de cooperação, termo de fomento e termo de colaboração) e no MLS, que prevê o CPSI no seu art. 13 e seguintes.

Além disso, para investigar como, na prática, o CPSI vem sendo usado em parcerias de educação entre poder público, OSC e investidores sociais privados¹, foi realizado um estudo de caso. O programa Impulsionar foi analisado por meio de informações disponibilizadas

1. Dos respondentes do Censo GIFE (2021, p. 63), 63% declararam atuar buscando educação de qualidade, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Social (ODS) 4.

no *site* da iniciativa e em editais de chamamento público, permitindo constatar a conjunção de diversos atores e instrumentos legais para viabilizar o CPSI, como o acordo de cooperação, constante no MROSC. Os editais de seis municípios parceiros do Impulsionar foram avaliados e uma pesquisa jurisprudencial sobre o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) acerca dos termos de colaboração baseados no MROSC foi efetuada.

Assim, o artigo apresenta, inicialmente, os instrumentos legais à disposição das OSC para articulação e incidência em políticas públicas, no MROSC e no MLS; e, em seguida, a análise do caso do programa Impulsionar, na qual são discutidos os arranjos possíveis e as tendências do instrumento, como diálogo entre atores e a visão de órgãos de controle sobre o tema.

1 INSTRUMENTOS LEGAIS À DISPOSIÇÃO DAS OSC PARA ARTICULAÇÃO E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O MROSC disciplina o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as OSC, contando com três modelos contratuais: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação. Os dois primeiros envolvem o repasse de recursos financeiros, mas se diferenciam pelo fato de que o termo de colaboração envolve políticas públicas planejadas pelo Estado e o termo de fomento se volta ao financiamento de ações elaboradas pelas OSC. O acordo de cooperação, por outro lado, não implica o repasse de recursos financeiros por parte do poder público.

Por sua vez, o MLS estabelece uma modalidade especial de licitação e contrato público, o CPSI. Apesar de esse marco legal se concentrar no apoio e atividades das *startups*, a previsão referente ao CPSI permite a atuação de OSC em diferentes frentes, discutidas nos itens seguintes.

A seguir, são analisadas ambas as legislações, com foco nas disposições acerca da contratação e parceria com o poder público.

1.1 MROSC: MODELOS CONTRATUAIS

A elaboração do MROSC decorreu da necessidade de aperfeiçoamento das relações entre o poder público e as OSC, de fortalecimento e capacitação institucional dessas organizações e de substituição de um controle financeiro por um controle de resultados. De acordo com o material produzido pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), à época da edição do MROSC, era importante reconhecer “as peculiaridades dessa relação que em muito difere da descentralização de recursos efetuada entre entes públicos” (SGPR, 2014, p. 71), como o que ocorre entre a União e os estados e municípios.

Uma parceria, de acordo com o MROSC, é entendida do seguinte modo:

(...) conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e [OSC], em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (art. 2º, inciso III, Lei 13.019/2014, MROSC).

Assim, no MROSC são disciplinados três modelos contratuais para operacionalizar as parcerias entre poder público e OSC: o termo de colaboração; o termo de fomento e o acordo de cooperação. O termo de colaboração é uma parceria mediante a qual a OSC realiza um plano de trabalho parametrizado e financiado pela administração pública. Já no termo de fomento, em oposição, o plano de trabalho é oriundo de uma proposição inovadora da OSC – a iniciativa não parte da administração pública e não integra o rol de ações de políticas públicas já instituídas, mas, do mesmo modo, é financiada pela administração pública. Por fim, o acordo de cooperação, diferindo-se dos demais, envolve o compartilhamento de outros recursos que não financeiros, como capacidade técnica e *expertise* para solucionar questões estratégicas (DONNINI, 2019, p. 30).

1.2 MLS: CONTRATO PÚBLICO DE SOLUÇÃO INOVADORA (CPSI)

De acordo com a Lei Federal responsável por regular incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (Lei 10.973), inovação pode ser entendida como:

[...] introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (Lei 10.973/2004, art. 2º, inciso IV).

Dentre as diversas novidades trazidas pelo MLS está a previsão de um contrato especificamente direcionado à inovação, o CPSI. A medida deve ser destacada, considerando a importância da iniciativa estatal para o fomento da inovação no Brasil:

[...] a capacidade de um país gerar inovações demanda um complexo arranjo institucional no qual a ação governamental não apenas não pode ser dispensada, como se mostra de todo decisiva para o desempenho das empresas ou firmas inovadoras (BUCCI e COUTINHO, 2017, p. 313).

Para a celebração do CPSI, a administração pública usa uma modalidade especial de licitação, em que são apresentados um desafio e os resultados esperados para sua solução. O objetivo é que, com esses parâmetros, seja possível elaborar um teste de solução. O teste é regulado por um contrato entre um particular e a administração pública com prazo de 12 meses, no valor de até 1,6 milhão de reais, acrescido de eventual atualização monetária (art. 12, §3º, Lei Complementar 182). A licitação pode selecionar mais de uma proposta para a celebração do CPSI, hipótese em que cabe ao edital limitar a quantidade de propostas selecionáveis (MLS, art. 13, § 6º).

Ao final da vigência do CPSI, o ente público pode firmar um “contrato de fornecimento” (art. 15), sem licitação, para adquirir o produto ou o serviço já testado, observadas as métricas estabelecidas durante a vigência do CPSI. O contrato de fornecimento pode durar até 24 meses, e o limite do repasse da administração pública passa a ser de 8 milhões de reais (cinco vezes maior do que o valor desembolsado para o CPSI). O contrato

de fornecimento é firmado apenas com um ente – aquele que entregar a solução que melhor atenda às demandas públicas (MLS, art. 15, §1º).

A partir das diretrizes gerais constantes na legislação no que se refere ao CPSI, um caso concreto é analisado – o programa Impulsionar. Com o estudo do programa pretende-se entender como o contrato público previsto no MLS pôde ser desenvolvido na prática; os contornos dados pelo poder executivo local e atores participantes; e, por fim, as possibilidades de participação e articulação para as OSC.

2 O CASO DO PROGRAMA IMPULSIONAR

Para ilustrar as possibilidades trazidas pelo MLS no que se refere ao estabelecimento do CPSI, um caso concreto foi selecionado para análise, o programa Impulsionar. A legislação federal, como o MLS, traça as diretrizes gerais para utilização do CPSI na prática dos municípios e estados brasileiros. Mas cada poder executivo pode realizar a contratação de acordo com suas necessidades e arranjos que melhor se adequem à sua realidade, dando efetividade à política nacional de inovação. Dessa forma, a análise de casos práticos pode tanto inspirar a replicação do modelo como promover ajustes em casos futuros. No contexto do programa Impulsionar é que secretarias municipais de educação se utilizaram pela primeira vez do CPSI (IMPACTA NORDESTE, 2022).

O estudo de caso, exposto a seguir, se valeu da análise de seis editais de chamamento público dos municípios participantes², do site do programa e de parceiros.

2.1 O PROGRAMA E OS ATORES ENVOLVIDOS

O programa Impulsionar tem como objetivo atender a uma demanda da rede pública de educação, qual seja, reduzir e prevenir defasagens de aprendizagem. Para isso, promove a conexão entre entidades que atuam na área de tecnologia e educação (*edtechs*) com as redes públicas de ensino e as organizações especializadas na aceleração desse tipo de empreendimento. A iniciativa foi lançada em junho de 2021, sendo que as inscrições para *edtechs* que desejassem participar ocorreram até o fim do mesmo ano.

2 Dos sete municípios participantes, o edital de um deles (Igarassu-PE) não estava disponível no site da Prefeitura Municipal no momento desta pesquisa. Os editais analisados reproduzem, em linhas gerais, uma mesma minuta padrão, com algumas diferenças no que se refere ao objeto da contratação/ necessidade apontada pelo município (CABRORÓ, 2021; GUARAMIRANGA, 2021; DOMINGOS MOURÃO, 2021; BONITO, 2022; VOLTA REDONDA, 2022; SANTA MARIA, 2022).

Sua operacionalização se dá, primeiramente, por meio de um acordo de cooperação (instrumento previsto no MROSC, como detalhado no tópico anterior) entre municípios e organizações, como as responsáveis pelo processo de aceleração, as de assessoria às empresas participantes e as organizações financiadoras que, portanto, apoiam diferentes etapas do programa.³

O acordo de cooperação prevê, como responsabilidade das entidades parceiras, o repasse de recursos (de ISP) e o fornecimento de serviços para as *edtechs* selecionadas. Uma vez firmado o acordo de cooperação, e garantidas as condições para implementação do programa, os municípios lançam edital de chamamento público para realização do CPSI. São financiadores: a Fundação Lemann, o Imaginable Futures e o BID Lab. Já os parceiros técnicos são o Quintessa e o Instituto Reúna, responsáveis pela implementação do programa (BID, 2021).⁴

Os principais atores conectados e beneficiados pelo programa, portanto, são as redes de ensino e as secretarias municipais de educação, que necessitam de uma solução para os desafios da educação pública; e as *edtechs* que, por sua natureza e *expertise*, podem fornecer produtos e serviços para o setor. A organização e a estruturação do programa ficam a cargo dos financiadores, os investidores sociais privados, e das organizações implementadoras, as OSC responsáveis técnicas pela aceleração e assessoria das empresas selecionadas pelas secretarias municipais.

Conforme o *site* da iniciativa, o programa acontece em cinco etapas: inscrição, seleção, aceleração, implementação e escalada, durante o período de novembro de 2021 a janeiro de 2023. Entre março e dezembro de 2022, após as etapas de seleção e aceleração, as soluções pedagógicas e digitais propostas estão em fase de implementação e monitoramento.

Atualmente o programa conta com a participação de secretarias municipais de educação de diversas cidades, sobretudo do Nordeste do país. São elas: Bonito (PE), Cabrobó (PE), Domingos Mourão (PI), Guaramiranga (CE), Igarassu (PE), Santa Maria

3 Tal informação consta nos editais de chamamento público para apresentação de soluções inovadoras, propostos pelos seis municípios participantes do programa e podem ser acessados no site da iniciativa (IMPULSIONAR, 2022).

4 Além desses parceiros técnicos, outras organizações parceiras também foram citadas nos editais, como Nova Escola (municípios de Domingos Mourão e Bonito), Sincroniza Educação (municípios de Volta Redonda e Santa Maria) e CENPEC (municípios de Cabroró e Guaramiranga).

(RS) e Volta Redonda (RJ). Cada uma especificou um desafio a ser enfrentado por meio de edital de chamamento público (IMPULSIONAR, 2022). Em linhas gerais, dentre os desafios expostos pelo poder público nos editais, tem-se a necessidade de elaboração de instrumentos avaliativos e de oferta de um recurso educacional digital para desenvolvimento de habilidades dos estudantes.

Para as *edtechs* participantes, há suporte especializado de consultoria jurídica para apoio em processos de compra pública; o pagamento de 100 mil reais para implementação da solução em cada uma das escolas públicas participantes⁵; um diagnóstico individual para identificar desafios prioritários da organização, com mentoria de especialistas; uma consultoria de mensuração de resultados para apoio na comprovação da eficácia da solução; e troca de experiências com profissionais em comunidades práticas. O processo de aceleração e acompanhamento das *edtechs* visa auxiliá-las a desenvolver produtos acessíveis e alinhados às necessidades da rede pública, e é encabeçado sobretudo pelo Instituto Reúna e pela Quintessa, as “organizações implementadoras”.

2.2 PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR POR MEIO DO CPSI

Com base na análise do programa, são destacadas três possibilidades de atuação e articulação do terceiro setor por meio do CPSI: (i) aporte de recursos; (ii) apoio na seleção e aceleração de negócios (*edtechs*); e (iii) promoção e implementação da solução contratada pela administração pública. Cada uma delas é detalhada a seguir.

2.2.1 APORTE DE RECURSOS (INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO)

Primeiramente, é possível que determinada entidade do terceiro setor invista ou aporte recursos diretamente à *edtech* selecionada por meio do edital lançado pelo poder público. Apesar de a legislação explicitar o limite de 1,6 milhão de reais como dispêndio por parte do poder público, não se encontra vedação para que o ente privado, interessado na promoção da iniciativa, financie o CPSI e os testes das soluções na forma de investimento social privado (ISP).

⁵ Cada um dos seis municípios definiu em edital a quantidade de escolas públicas que participam dos testes de soluções inovadoras, variando de 3 a 7.

De acordo com o GIFE (2022), ISP é a “mobilização de recursos privados para fins públicos realizada de forma planejada, monitorada e sistemática para iniciativas sociais, ambientais, culturais e científicas de interesse público.” O GIFE também ressalta a importância de fortalecer o ISP. O CPSI, nos moldes do programa Impulsionar, tem potencial para tornar o ISP: (i) “mais articulado e colaborativo”, à medida que põe em prática a ação em rede e alianças entre sociedade, investidores e gestão pública; (ii) “mais inspirador”, pois contribui com o repertório de ação pública no país; e (iii) “mais efetivo”, pois fomenta modelos de ações inovadores, escaláveis e integrados com políticas públicas. O CPSI pode, portanto, ser utilizado para uma atuação em rede entre OSC, poder público e iniciativa privada.

2.2.2 Apoio na seleção e aceleração das edtechs (organizações implementadoras)

Outra opção de participação de OSC é por meio de um acordo de cooperação: a OSC pode auxiliar o poder público a encontrar soluções que mais atendam às necessidades locais. No caso concreto, tanto o Quintessa como o Instituto Reúna, organizações com natureza jurídica de associação privada sem fins lucrativos, dirigem a implementação do programa, dando suporte e consultoria às *edtechs* inscritas no chamamento público e interessadas em firmar a parceria.⁶ Isso se dá por meio da prestação de serviços relacionados ao acompanhamento e à aceleração das soluções propostas pelos participantes da licitação. Também apoiam as atividades do Comitê de Seleção de Soluções Inovadoras, composto por cinco membros da administração municipal.

De acordo com o termo de compromisso assinado entre secretarias e as *edtech* vencedoras, o processo de aceleração perpassa a estratégia atual da organização, o desenvolvimento de estratégias futuras, a gestão das áreas e lideranças e a validação de entregas centrais.

2.2.3 Elaboração da solução inovadora (contratada)

Por último, a OSC pode ser uma das concorrentes da licitação, propondo solução para atender à demanda da administração pública. Assim, receberá recursos necessários para a implementação do projeto, vencida a licitação. Ao contrário do que se pode pensar, o CPSI não é restrito a sociedades empresariais ou mesmo a *startups*, sendo

⁶ Além de outras organizações parceiras já citadas.

possível que OSC sejam contratadas pela administração pública por meio dessa modalidade. No entanto, na prática, o edital de licitação elaborado pelo município pode ensejar alguns impedimentos, ou mesmo desfavorecer a participação de OSC ou empresas ingressantes no mercado, como *startups*.

Nos seis editais analisados no caso do programa Impulsionar, organizações com maior faturamento, ou mais tempo de atuação, alcançavam uma melhor classificação. Isso pode gerar um desequilíbrio entre empresas participantes, OSC e *startups* no curso do processo de seleção. Essa e outras tendências foram identificadas no modelo analisado, estando especificadas no item a seguir.

2.3 CPSI NO CONTEXTO DO PROGRAMA IMPULSIONAR

O CPSI, na forma dos editais e acordos de cooperação do programa Impulsionar, revela caminhos interessantes para a articulação das OSC com o poder público e outras organizações do terceiro setor – este item os descreve, bem como alguns contornos dados ao instrumento legal no caso concreto. Trata, também, da visão de órgãos de controle sobre o tema, como o TCE-SP, manifestada em seus acórdãos.

2.3.1 Diálogo entre atores

Entre as formas de articulação das OSC no caso estudado, destaca-se o diálogo para promoção de solução satisfatória durante todo o processo de seleção e definição dos parceiros com o poder público.

Por exemplo, o edital de chamamento público e o termo de compromisso (firmado entre *edtechs* e secretarias municipais) preveem contato entre membros da equipe da organização responsável pela aceleração, da secretaria municipal e do Comitê de Seleção de Soluções Inovadoras (art. 13, §3º, MLS) à medida da necessidade para que as partes compreendam a solução proposta e as demandas do poder público (BID, 2021). Proclamado o vencedor da licitação, um plano de trabalho é elaborado em conjunto com o referido Comitê, propondo para as secretarias municipais o encadeamento de ações e o cronograma. Tais previsões promovem a colaboração entre o poder público e parceiros privados, e lembram a modalidade de diálogo competitivo da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021, art. 28, inciso V), em que ao poder público é dada a prerrogativa de “dialogar” com particulares interessados no fornecimento de uma solução para a gestão pública.

De acordo com a divulgação do BID Lab, uma das organizações responsáveis pelo financiamento do programa: “As *edtechs* se envolverão em comunidades de prática com educadores, estudantes e outros profissionais do setor, para tornar o seu produto mais aderente para a contratação pelo setor público” (BID, 2021).

Como contraponto, o acompanhamento de particulares no Comitê de Seleção das Soluções, previsto nos editais analisados, pode colocar em risco sua imparcialidade. Note-se, por exemplo, previsões como a de que a entidade parceira e aceleradora do programa Impulsionar acompanhará e apoiará as atividades do Comitê⁷, embora o Comitê deva prezar por seus membros “não possuírem interesse direto ou indireto com a solução apresentada, nem com os interessados, bem como não terem mantido relação jurídica com os licitantes nos últimos cinco anos”, na forma dos editais de chamamento público dos seis municípios analisados.

2.3.2 Favorecimento de empresas consolidadas no setor de tecnologia

Conforme reforça o material disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o CPSI pode ser voltado a diferentes tipos de organização, cabendo à administração pública local definir que tipo de ente privado melhor atende a suas demandas:

[...] o CPSI é um instrumento voltado (mas não exclusivo) para o mercado de *startups*, por isso, é fundamental que seja pensada uma estratégia de divulgação da licitação que efetivamente alcance esse [setor] (TCU, s/d, p. 9)

Por isso, as regras do edital de chamamento público são determinantes. No caso do programa Impulsionar, há regras do edital que concedem maiores pontuações para entidades com maior faturamento, tempo de atuação no mercado ou que tenham produtos ou serviços amplamente testados. A divulgação do BID (2021) afirma a necessidade de que “as *startups* já estejam em estágio operacional e que possuam uma solução pronta para implementação” para participação no programa. Exigências como essas não são ilegítimas, mas podem incorrer no favorecimento de empresas já consolidadas no setor.

⁷ Consta, por exemplo, nos seis editais analisados: “O Quintessa, entidade parceira e aceleradora do Programa Impulsionar, acompanhará e apoiará as atividades do Comitê de Seleção de Soluções Inovadoras”.

Ao mesmo tempo que se espera eficácia das ações governamentais e o melhor aproveitamento de recursos em prol do interesse geral, o CPSI é também um instrumento de política pública para favorecer a entrada de empresas como *startups* no mercado de compras públicas, frequentemente dominado pelos grandes *players*. No entanto, a depender dos moldes dados à legislação no nível local, corre-se o risco de que sempre as mesmas empresas sejam as únicas capazes de cumprir os requisitos, ao contrário do que parece ser a intenção do legislador ao permitir o teste de soluções junto à gestão pública e o apoio a *startups* e empreendimentos inovadores, de maneira mais ampla.

2.3.3 Visão dos órgãos de controle: TCE-SP

Por último, no que se refere à visão dos órgãos de controle sobre a matéria, é possível que continuem a adotar uma postura focada no controle formal de contratação e parcerias públicas, diferente do que propõem o MROSC e o MLS, que objetivavam o controle por resultados. Um controle por resultados significaria que as parcerias realizadas deveriam ser vistas pelos órgãos de controle com foco na satisfação dos cidadãos beneficiários da atividade e, também, pela sustentabilidade das ações. O MROSC se desvinculou expressamente do controle por meios que dificultavam a atuação das OSC pelo excesso de formalismo. Já o MLS, no que se refere ao CPSI, prevê que o controle e a validação do êxito da solução inovadora se dão pelo atingimento de metas (Lei Complementar 182, art. 14, §1º, inciso I).

Para encontrar as tendências de análise feita por órgãos de controle para o CPSI, realizou-se uma pesquisa empírica junto ao TCE-SP, a fim de identificar como os termos de colaboração em políticas públicas nas áreas da assistência social, educação e saúde foram analisados. O quadro 1 mostra os acórdãos identificados.

Quadro 1 – Acórdãos do TCE-SP sobre termos de colaboração

Ano	Acórdãos
2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. TC-008306.989.17-9 e TC-008307.989.17-8 2. TC-009068.989.17 e TC-009070.989.17 3. TC-010967.989.17 4. TC-11463.989.17-8 5. TC-012959.989.18-7 6. TC-013578.989.19-6 7. TC-013849.989.17-3 8. TC-015973.989.17-1 e TC-020850.989.18-7 e TC-008182.989.19-4 9. TC-016846.989.18-4 10. TC-020911.989.18-4
2018	<ol style="list-style-type: none"> 1. TC-000925.989.18-8 2. TC-014845.989.19-3 3. TC-015973.989.17-1 e TC-020850.989.18-7 e TC-008182.989.19-4* 4. TC-023234.989.19-2 5. TC-025912.989.19-1
2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. TC-012387.989.19-7 2. TC-014086.989.20-9 3. TC-014784.989.19-6 e TC-017802.989.19-4 4. TC-015973.989.17-1 e TC-020850.989.18-7 e TC-008182.989.19-4* 5. TC-016411.989.19-7 6. TC-021063.989.19-8 7. TC-023075.989.19-4*
2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. TC-008053.989.20-8 2. TC-008313.989.20-4 3. TC-008530.989.20-1 4. TC-018216.989.20-2 e agravo.

Fonte: TCE-SP, 2022. Elaboração própria.

Notas: O TC-023075.989.19-4 é um recurso ordinário referente a convênio e aditivos formulados entre 2008 e 2016, ou seja, anterior à vigência da Lei 13.019/14, de modo que sua análise não foi realizada.

(*) Desses acórdãos, os processos TC-015973.989.17-1, TC-020850.989.18-7 e TC-008182.989.19-4 saem nas chaves de 2017, 2018 e 2019, pois são referentes ao contrato e seus aditivos.

A partir da análise dos acórdãos do TCE-SP (2022), pode-se verificar a ocorrência de três posicionamentos com relação à aplicação do MROSC, classificando-as (quadro 2).

Quadro 2 – Posicionamentos encontrados nos acórdãos do TCE-SP, por categoria

Categoria	Processos
O TCE-SP enfatiza a necessidade de formalização adequada do termo de colaboração, especialmente quanto aos requisitos do plano de trabalho e a ampla divulgação do processo administrativo.	TC-008306.989.17-9 e TC-008307.989.17-8; TC-009068.989.17 e TC-009070.989.17; TC-013849.989.17-3; TC-016846.989.18-4; TC-020911.989.18-4; TC-016411.989.19-7; TC-021063.989.19-8; TC-008053.989.20-8; TC008313.989.20-4.
O TCE-SP zela para que as parcerias sociais não sejam instrumentos para a mera intermediação de mão de obra, mas sim autênticas relações de fomento público.	TC-010967.989.17; TC-11463.989.17-8; TC-013578.989.19-6; TC-020911.989.18-4; TC-014845.989.19-3; TC-008053.989.20-8; TC-018216.989.20-2.
O TCE-SP aplica normas e critérios não previstos na Lei 13.019/14 para integrar o regime jurídico de formação e execução das parcerias sociais.	TC-11463.989.17-8; TC-013849.989.17-3; TC-015973.989.17-1 e TC-02850.989.18-7 e TC-008182.989.19-4; TC-018846.989.18-4; TC-012018.989.18-4; TC-000925.989.18-8; TC-014845.989.19-3; TC-012387.989.19-7; TC-016411.989.19-7; TC-021063.989.19-8; TC-008530.989.20-1.

Fonte: TCE-SP, 2022. Elaboração própria.

Um dos pontos essenciais é que, por vezes, ao realizar a integração da Lei 13.019/14, o TCE-SP se vale da Lei 8.666/93. No entanto, a aplicação dessa lei foi vedada pelo art. 84 do MROSC. Ao proferir esse tipo de decisão, o TCE-SP dificulta a compreensão, por parte de municípios e OSC, sobre qual regime jurídico deve ser utilizado na elaboração dos termos de colaboração, pois atua de forma contrária ao disposto pela Lei.

De igual modo, a Corte utiliza o Decreto Federal 8.726/16 – que dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as OSC –, sem esclarecer se o seu uso é feito por analogia. Ao atuar dessa forma, o TCE-SP aplica uma norma federal a um município, o que demonstra uma falha quanto ao entendimento de que normas federais não têm a mesma aplicação de normas gerais, ou seja, não incidem nos municípios.

Além disso, o TCE-SP determina que as OSC formalizem as cotações de preços, demonstrem sua vantagem e indiquem os índices de correção monetária empregados. Solicita tais informações para que se verifique a economicidade das compras realizadas. Mas isso demonstra um controle financeiro desse modelo de parceria, contrariando o MROSC, que passou a priorizar o controle por resultados, de modo que a análise financeira da parceria só deveria ser realizada em caso de descumprimento das metas (art. 59, §1º, V e 66, II).

Com essas medidas, o TCE-SP deixa de dar o fiel cumprimento à Lei, passando a integrar o modelo com normas que não fazem parte do regime jurídico das parcerias com OSC ou que alteram as suas diretrizes. Ainda, quando o TCE-SP sugere qual modelo contratual deveria ser utilizado, atua no lugar do gestor público, desviando-se das competências estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou em sua Lei Orgânica.

Em resumo, a atuação do TCE-SP no controle de termos de colaboração enseja preocupações legítimas e bem fundamentadas, de um lado, e, de outro, evidencia excessos e interpretações incompatíveis com as normas gerais do MROSC. Apesar de não haver decisões referentes ao CPSI no âmbito do TCE-SP, a pesquisa sinaliza possíveis preocupações para entes públicos e OSC, uma vez que não fica claro se o CPSI terá como base para prestação de contas o MROSC ou a Lei de Licitações, algo fundamental para identificar se a entidade privada estará diante de controle sobre resultados ou um controle financeiro do contrato.

De qualquer forma, vale destacar o esforço do TCU, órgão de controle de contas públicas na esfera federal, em contribuir com a aplicação do instrumento. Nesse sentido, destacam-se a disponibilização de materiais como a “Jornada do Contrato Público para Solução Inovadora” (TCU, s/d), manuais e guias a serem elaborados na temática (TCU, 2022)⁸ e treinamentos e conferências para formação de gestores públicos (TCU, 2022a e 2022b).

⁸ Conforme informação constante em apresentação do tema, os “Guia de apoio à auditoria” e o “Manual sobre compras públicas de inovação para órgãos de controle”, estão em desenvolvimento.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da comparação entre instrumentos à disposição das OSC e da identificação de tendências constantes no CPSI foi possível mapear as possibilidades de articulação das OSC com o poder público, organizações parceiras e investidores sociais nessa nova modalidade de licitação. Constatou-se que as OSC podem participar do CPSI, seja por meio de parceria com ISP para aporte de recursos, do apoio na seleção e aceleração de entidades executoras ou do fornecimento do produto ou serviço inovador objeto do CPSI.

No caso concreto estudado, viu-se que tanto o MROSC quanto o MLS foram utilizados pelo programa Impulsionar como instrumentos legais. A iniciativa conjugou, por exemplo, o acordo de cooperação técnica para estruturação da iniciativa com financiadores e organizações implementadoras e o CPSI entre rede pública e *edtechs*.

Algumas previsões da legislação, como o foco no resultado, por mais simples e positivas que pareçam, podem ter contornos complexos na prática, por exemplo no que se refere à mensuração de êxito das soluções inovadoras. Além disso, órgãos de controle podem ter dificuldade de assimilar essa perspectiva e se manterem calcados em análise e controle mais formais e financeiros, colocando em xeque a segurança jurídica das OSC neste modelo contratual, como ocorre com as interpretações do TCE-SP sobre os termos de colaboração.

No mais, os critérios de seleção dos editais de chamamento público têm tanto o poder de atrair fornecedores adequados quanto o de incentivar um tipo de entidade a firmar parceria com o poder público. Nesse sentido, critérios como faturamento ou maturidade da solução podem desincentivar *startups* ingressantes no mercado ou organizações que ainda não tenham tido oportunidade de implementar a solução proposta em outro ambiente.

Nesse contexto, os níveis subnacionais de governo têm papel essencial em trazer contornos à legislação federal adequados à realidade de estados e municípios e suas demandas por inovação. E, assim, promoverem políticas públicas de inovação em todo o território nacional. Analisar o programa Impulsionar permitiu refletir sobre como as OSC podem atuar nas mais diversas frentes do CPSI, e como o poder público, por sua vez, pode se articular de maneira a encontrar soluções para problemas complexos com auxílio da iniciativa privada e do terceiro setor.

A novidade legislativa trazida pelo MLS é recente e o programa Impulsionar se encontra ainda em execução. Apesar do esforço de alguns órgãos de controle, como o TCU, em munir os gestores públicos com as ferramentas necessárias para utilizar o novo modelo contratual, não se sabe ao certo como tais contratos serão interpretados pelas cortes de contas do país. O acompanhamento da jurisprudência sobre o tema, no âmbito do poder judiciário e dos órgãos de controle, bem como sobre a execução dos contratos firmados com as executoras no âmbito dos municípios, merecem olhar atento e são potenciais objetos de estudo em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Programa Impulsionar**: Secretarias de Educação buscam soluções inovadoras. 8 dez. 2021. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/programa-impulsionar-secretarias-de-educacao-buscam-solucoes-inovadoras>. Acesso em: out. 2022.

BONITO. **Edital de chamamento público 001/2022**: programa Impulsionar. Disponível em: <http://www.bonito.pe.gov.br/site2/download/edital-chamamento-publico-001-2022-programa-impulsionar/>. Acesso em: nov. 2022.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para Licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 6 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: out. 2022.

BRASIL. **Lei 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 182, de 1 de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídicos-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (org.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

CABRORÓ. **Edital de chamamento público 001/2021**: apresentação de soluções inovadoras programa Impulsionar. Disponível em: https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=MjA3Mjcx. Acesso em: nov. 2022.

DOMINGOS MOURÃO. **Edital de licitação 001/2021**: apresentação de soluções inovadoras. Disponível em: http://domingosmourao.pi.gov.br/uploads/licitacao_arquivo/5177cf8e43f6e54f38506e45235cb553.pdf. Acesso em: nov. 2022.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. **Parcerias sociais**: o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Curitiba: Juruá, 2019, p. 25 e 30.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. **Censo GIFE 2020** [livro eletrônico]. 1a. ed. São Paulo: GIFE, 2021.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. **Investimento social privado (ISP)**. Disponível em: <https://gife.org.br/investimento-social-privado/#:~:text=0%20>. Acesso em: out. 2022.

GUARAMIRANGA. **Edital de licitação 003/2021**: apresentação de soluções inovadoras. Disponível em: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/publicacoes.php?id=479>. Acesso em: nov. 2022.

IMPACTA NORDESTE. **Marco legal das startups é utilizado pela primeira vez para contratar soluções em educação**. 2022. Disponível em: <https://impactanordeste.com.br/marco-legal-das-startups-e-utilizado-pela-primeira-vez-para-contratar-solucoes-em-educacao/>. Acesso em: nov. 2022.

IMPULSIONAR. **Prepare-se para escalar seu recurso educacional digital junto à rede pública de ensino**. Disponível em: <https://programaimpulsionar.com.br/quem-participa/edtechs/>. Acesso em: out. 2022.

SANTA MARIA. **Edital programa Impulsionar**: soluções inovadoras. 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Zna9oZaG7bwH0raHKwK3x_PlbF0vLpNc/view. Acesso em: nov. 2022.

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: a construção da agenda no governo federal, 2011 a 2014. Laís de Figueiredo Lopes, Bianca dos Santos e Lara Rolnik Xavier (orgs.). Brasília: Governo Federal, 2014. 240 p.

TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Pesquisa de jurisprudência**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>. Acesso em: ago. 2022.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Compras públicas de inovação no Brasil**: um olhar do controle. Webinar, agosto de 2022. 2022a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-promove-webinario-sobre-compras-publicas-de-inovacao.htm>. Acesso em: out. 2022.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Contrato Público para Solução Inovadora**: papel e visão do controle. 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/76/24/45/8B/134008102DFE0FF7F18818A8/papel_controle_CPSI%20_1_.pdf. Acesso em: out. 2022.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Diálogo público**: compras públicas de inovação. Encontro com gestores. Março 2022. 2022b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/gestores-municipais-aprendem-sobre-compras-publicas-de-inovacao.htm#:~:text=TCU%20no%20YouTube>. Acesso em: out. 2022.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Jornada do contrato público para solução inovadora**. s/d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7DB4DC45017F564C3E470CDB>. Acesso em: out. 2022.

VOLTA REDONDA. **Editais programa Impulsionar**: soluções inovadoras. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1wdSH9zuCwlguKE45SufEwOUYxqeOt1Nk/view>. Acesso em: nov. 2022.

SOBRE AS AUTORAS

Aline Costa Apolinário

alinecostapolinario@gmail.com

Advogada na área de terceiro setor, no Pannunzio, Trezza, Donnini Sociedade de Advogados. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Ex-aluna da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público.

Rebeca de Oliveira Souza

rebeca.souza@direitosbc.br

Advogada. Mestranda em gestão pública no Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale (IMPGT), de l'Université Aix-Marseille. Atuou como pesquisadora da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e fez parte da coordenação acadêmica da Escola de Formação Pública (EFp) da SBDP.

Supervisão: **Cassio França e Gustavo Bernardino**
Coordenação: **Karen Polaz e Patricia Kunrath**
Produção editorial: **Gleice Regina Guerra**
Apoio: **Aline Viotto**
Comitê de seleção: **Adriana de Almeida Salles Mariano,
Fernanda Lopes, Hugo Pedro Guornik de Oliveira
e Vanessa Prata**
Diagramação: **Alastra, Comunica.**
Projeto gráfico: **Marina Castilho**
Impressão: **Forma Certa**

ISSN: 2674-8061

DOI: 10.33816/gife.20220401a2

© 2022 GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas



Este material é disponibilizado sob a licença Creative Commons Atribuição
Não Comercial 4.0 Internacional.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

As opiniões e análises expressas nesta publicação não necessariamente
refletem as do GIFE.

Apoio institucional:

Alana

Ford Foundation

Fundação Bradesco

Fundação Tide Setubal