

FABRÍCIO MOTTA
VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE

COORDENADORES

GOVERNO
DIGITAL

E A BUSCA POR INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A LEI Nº 14.129, DE 29 DE MARÇO DE 2021

PREFÁCIO **Juarez Freitas**

2ª edição

FORUM

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Florianópolis de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Assistente editorial: Luisa Freitas

Revisão: Fabiana Guimarães Coelho

Capa, projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

M921g Motta, Fabrício

Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei 14.129, de 29 de março de 2021 / Fabrício Motta, Vanice Regina Lirio do Valle. -- 2. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

276 p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-85-450-0987-0

ISBN digital 978-85-450-0986-3

1. Direito digital. 2. Governo eletrônico. 3. Administração Pública. I. Valle, Vanice Regina Lirio do. II. Título.

CDD: 340.0285
CDU: 34.004

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei 14.129, de 29 de março de 2021*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 276 p. ISBN 978-85-450-0987-0.

ACESSO À INFORMAÇÃO E SEUS "DOIS MARIDOS": DUAS LEIS EM UM MESMO TEMA – TRANSPARÊNCIA E TRATAMENTO DOS DADOS PÚBLICOS	197
JULIANO HEINEN	197

Introdução	197
1 Primeiras palavras – por que regular as informações públicas?	198
2 Segundas palavras – o direito de acesso à informação regulado por duas leis	204
3 O Governo Digital no Brasil: avanços impulsionados pela Lei nº 14.129/2021, desafios e o potencial da inteligência artificial	208
4 Derradeiras palavras – a interoperabilidade de dados entre órgãos públicos	211
Referências	213

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E A PROMOÇÃO DE UM GOVERNO DIGITAL	215
CARINA DE CASTRO QUIRINO, MARCELLA BRANDÃO FLORES DA CUNHA	215

Introdução	215
1 O que são laboratórios de inovação?	217
2 Qual o cenário dos laboratórios de inovação do setor público no Brasil?	220
3 O que justifica o esforço em definir e estabelecer diretrizes para laboratórios de inovação no setor público na Lei do Governo Digital?	223
4 Em síntese: como laboratórios de inovação podem ajudar na mudança para um Governo Digital?	230
Referências	231

O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ESTÍMULO PÚBLICO ÀS PARCEIRIAS CONTRATUAIS ENTRE O ESTADO E AS <i>STARTUPS</i>	233
ANDRÉ SADDY, HORÁCIO AUGUSTO MENDES DE SOUSA	233
Introdução	233
1 A atividade estatal estimulativa à ciência, à tecnologia e à inovação	235
2 O regime jurídico do laboratório de inovação e sua natureza instrumental para o estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as <i>startups</i>	242

O LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ESTÍMULO PÚBLICO ÀS PARCERIAS CONTRATUAIS ENTRE O ESTADO E AS STARTUPS

ANDRÉ SADDY

HORÁCIO AUGUSTO MENDES DE SOUSA

Introdução

O presente artigo tem por finalidade analisar o regime jurídico do laboratório de inovação disciplinado no novo marco jurídico do governo digital, nos termos da Lei federal nº 14.129, de 29 de março de 2021.

O tema comporta relevância e atualidade, notadamente porque, diante de um quadro global e local de grandes transformações e crises do Estado, da gestão pública e da sociedade, cada vez mais as tecnologias digitais e as inovações serão absorvidas por todas as atividades administrativas estatais, com vistas ao ótimo cumprimento das suas missões públicas e à realização de entregas governamentais de forma mais eficiente, econômica e eficaz.

Em outros termos, as tecnologias digitais e as inovações instrumentalarão, de forma cada vez mais transversal, exponencial e disruptiva, o modo de governança estatal dos complexos e plurais interesses públicos que devem ser assegurados pelo Estado, a fim de

se alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, que, para ser assim considerado e efetivado, deverá ser, também, tecnológico, digital e inovador, nos termos do artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Neste passo, um dos caminhos possíveis para a introdução das tecnologias digitais e inovações no âmbito das atividades administrativas do Estado é a celebração de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, dentre elas, especial destaque para as *startups*, que são sociedades empresárias que desenvolvem as suas atividades econômicas em um ecossistema informado por elevados riscos, significativas incertezas e grande potencial para a realização de inovações de relevante interesse público.

Nesse sentido, o problema do presente artigo consiste em analisar se a disciplina do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à entronização de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido.

Como hipótese da presente pesquisa, admite-se que a disciplina do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à introdução de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido.

Já no que diz respeito aos objetivos, pretende-se analisar a juridicidade da atividade estatal estimulativa à ciência, à tecnologia e à inovação, identificar os principais aspectos jurídicos da disciplina do laboratório de inovação trazidos pela Lei nº 14.129/2021 e investigar a relevância do mesmo como mecanismo estimulativo das parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à introdução de tecnologias digitais e inovações de interesse público no sistema de governança pública estatal.

O presente artigo adota o método dedutivo, baseado em pesquisa documental e bibliográfica sobre o tema. O mesmo está dividido em duas partes principais. Na primeira, analisa-se a atividade estatal estimulativa à ciência, à tecnologia e à inovação. Na segunda, identificam-se os principais aspectos jurídicos da disciplina do laboratório de inovação trazidos pela Lei nº 14.129/2021, de modo a investigar a relevância do

mesmo como mecanismo estimulativo das parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à inserção de tecnologias digitais e inovações de interesse público no sistema de governança pública estatal. Ainda na segunda parte, ilustra-se a temática com a análise jurídica de estudo de casos inerentes ao laboratório de inovação no Estado do Espírito Santo. Posteriormente, apresentam-se considerações finais.

1 A atividade estatal estimulativa à ciência, à tecnologia e à inovação

Inicialmente, cabe dizer que a temática do laboratório de inovação, na forma da Lei nº 14.129/2021, como se pretende demonstrar, insere-se no amplo contexto da atividade estimulativa estatal, que pode ser definida como aquela que não está constitucionalmente reservada a si, se não que tocam a interesses públicos compartilháveis, que tanto podem ser promovidos pelo Estado quanto pelos particulares.

Trata-se de uma atuação voltada a atender interesses públicos de forma indireta e mediata, em que os poderes públicos contam com os particulares (ou até mesmo com outros entes ou órgãos da Administração) para o seu atingimento, pois são esses que prestarão determinadas atividades em favor de toda a coletividade. A atividade estimulativa busca apoio, em regra, na iniciativa privada, mas nada impede que o Poder Público possa vir a ser titular dessas atividades.¹

Essa atividade administrativa visa à colaboração ou à cooperação de outrem, que não o ente ou órgão que esteja estimulando, sem o emprego de coerção. É dizer, não existe uma obrigação de quem aceitará o estímulo de assumir as atividades desejadas pela Administração, por isso essa atividade é vista como uma forma de atuação para o atendimento de certas necessidades públicas. Busca-se, por meio dessa atividade, induzir, instigar, provocar, promover, proteger, propulsar, incentivar, abrigar, dirigir, impulsionar ou fomentar que atividades de interesses públicos sejam desempenhadas por outrem (normalmente, os particulares) que não aquele que desenvolve tal atividade, de modo a desafogar a sua estrutura. A atividade estimulativa pode, assim,

¹ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 65-98.

ser vista como a colocação de instrumentos para o desenvolvimento ou progresso econômico ou social, suprimindo eventuais deficiências existentes.²

Tem-se, por meio desta atividade, um cenário onde a Administração estimula positiva ou negativamente certas condutas como forma de alcançar objetivos previstos na Constituição e efetivar direitos fundamentais. A ideia é direcionar agentes (em regra, privados) diretos a realização de investimentos e ações variadas que possibilitem o alcance de finalidades descritas no texto constitucional.³

As razões para se estimular determinado setor são diversas e, muitas vezes, é a própria Constituição que impõe tal atuação. É o caso do incentivo como instrumento da intervenção indireta (regulatória) no ordenamento econômico (art. 174 da CRFB/88), bem como o incentivo de atividades específicas, tais como a produção agropecuária (art. 23 da CRFB/88), o turismo (art. 180 da CRFB/88), a cultura (art. 215 da CRFB/88), o desporto (art. 217 da CRFB/88), o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica, tecnológica e a inovação (art. 218 da CRFB/88), entre outros.

Sob o prisma constitucional, há relevante disciplina envolvendo a gestão pública, a tecnologia e a inovação. E não poderia ser diferente, pois o cumprimento da promessa constitucional de desenvolvimento socioeconômico sustentável brasileiro (art. 3º, inc. II da CRFB/88) passará, necessariamente, e cada vez mais, pela adoção de práticas inovadoras no âmbito da Administração Pública, nos três níveis federativos, notadamente com o uso de recursos e instrumentos tecnológicos. Pode-se dizer que a falta de inovação e de uso dos recursos tecnológicos e digitais mencionados, principalmente no âmbito da gestão pública, poderá adiar, ainda mais, o alcance dos objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil.⁴

² SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Mendes e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 65-98.

³ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Mendes e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 65-98.

⁴ SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. (Trad. Daniel Moreira Miranda). São Paulo: Edipro, 2016. p. 79-80.

Neste passo, dada a importância da temática em exame, a matriz constitucional estabelece a competência comum (art. 23, inc. V, da CRFB/88), de todos os entes federativos, para viabilizar meios de acesso à tecnologia, à pesquisa e à inovação, tanto na esfera da sociedade civil organizada quanto no âmbito da gestão pública. Isso sem contar a possibilidade de efetiva cooperação federativa, disciplinada por lei complementar, para o equilíbrio do desenvolvimento inovador e tecnológico (art. 23, parágrafo único, da CRFB/88). Não é por outra razão que todos os níveis federativos de poder podem legislar sobre tecnologia e inovação (art. 24, inc. IX, da CRFB/88), cabendo à União Federal a disciplina nacional sobre o tema, sem prejuízo da competência do Estado para suplementar a legislação nacional, de modo a atender a sua respectiva realidade regional (art. 24, §§1º, 2º e 3º, da CRFB/88).

A partir do exercício dessas competências constitucionais, legislativas e administrativas, e de modo a viabilizá-las, será possível a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos públicos, de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades estatais direcionadas à inovação e à tecnologia, sem necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, §5º, da CRFB/88). Da mesma maneira, é possível aos Estados e ao Distrito Federal, a vinculação de parcela das suas receitas orçamentárias às entidades públicas de fomento ao desenvolvimento tecnológico (art. 218, §5º, da CRFB/88).

Avançando nas considerações, tratando de áreas específicas, a Constituição também estabelece normas envolvendo tecnologia e inovação nos setores da saúde e da educação. Na seara da prestação dos serviços públicos de saúde, cabe ao Sistema Único de Saúde incrementar o desenvolvimento tecnológico e a inovação (art. 200, inc. V da CRFB/88). O mesmo pode-se dizer em relação aos serviços públicos de educação (privativo e não privativo), de modo que as atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação, realizadas por universidades ou instituições de educação profissional e tecnológica, poderão receber apoio financeiro do Estado (art. 213, §2º, da CRFB/88), inclusive em atuações sinérgicas para pesquisas no exterior do Brasil, notadamente no intercâmbio com outras instituições estrangeiras de desenvolvimento tecnológico e inovação (art. 218, §7º, da CRFB/88).

Nada obstante essa disciplina constitucional difusa a respeito da inovação e tecnologia, o que é uma decorrência dos princípios da eficiência e da eficácia das atividades administrativas estatais, a matriz constitucional dedicou um capítulo específico, na disciplina do ordenamento social, para tratar da tecnologia e da inovação.

Assim, desde logo, estabelece-se o dever do Estado, em todos os níveis federativos de poder, de promover e incentivar o desenvolvimento tecnológico e a inovação, prevendo-se o tratamento prioritário para a pesquisa básica e tecnológica voltada ao progresso das tecnologias e da inovação (art. 218, §1º, da CRFB/88), sempre com vistas à solução dos problemas brasileiros e ao desenvolvimento dos sistemas produtivos nacionais e regionais (art. 218, §2º, da CRFB/88).

É importante que se diga que a normatividade constitucional em tela legitima a adoção de um amplo leque de medidas legislativas, administrativas e regulatórias indutoras do desenvolvimento tecnológico e da inovação, tanto na gestão pública quanto no desempenho das atividades econômicas sujeitas à livre iniciativa (art. 218, §4º, da CRFB/88). Daí a previsão de articulação ampla entre a gestão pública e a iniciativa privada para o desenvolvimento tecnológico e a inovação (art. 218, §6º, da CRFB/88).

Além disso, a disciplina em análise é dotada de relevante pragmatismo, ao vincular essa atividade estimulativa (fomentadora) ao equacionamento de problemas concretos e reais do Brasil, o que abrange, inclusive, as problemáticas inerentes ao ambiente produtivo nacional, regional e local. É claro que a atividade estimulativa (fomentadora), como não poderia deixar de ser, e como destacado anteriormente, demandará prévia atividade planejadora estatal, de modo a identificar setores e regiões com vistas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, inclusive digital.⁵

Destarte, além das considerações até aqui mencionadas, há uma preocupação constitucional com a formação dos recursos humanos na área de tecnologia e inovação, inclusive no âmbito da gestão pública, prevendo-se, para tanto, a adoção de meios e condições especiais de trabalho (art. 218, §3º, da CRFB/88), o que pode ser feito, por exemplo, com a implementação do regime do teletrabalho na Administração Pública, com as notórias vantagens desse instrumento para o reforço ao desenvolvimento de soluções tecnológicas e inovadoras, notadamente digitais, por parte de agentes públicos.⁶

⁵ CHAUVET, Rodrigo da Fonseca. Fomento Público Econômico à Inovação Tecnológica. In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca; DA SILVA, Priscilla Menezes (Coord.). *Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 69-98.

⁶ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Regime jurídico do teletrabalho no serviço público: novos caminhos rumo à administração pública digital. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, a. XXI, n. 113, p. 83-100, jan./fev. 2019. p. 83-100.

Adiante na análise, a matriz constitucional prevê a proteção e o fomento ao mercado interno, enquanto patrimônio nacional, de modo a efetivar a autonomia tecnológica brasileira, assim como o estímulo, a formação e o fortalecimento das práticas inovadoras na iniciativa privada e na gestão pública, com criação de infraestruturas tecnológicas e outros ambientes voltados à inovação (art. 219, parágrafo único da CRFB/88). Essa atividade indutora do mercado em muito poderá beneficiar a gestão pública, com a migração de tecnologias inovadoras do mercado para o Estado, de modo a ensejar o melhor desempenho das atividades administrativas estatais, e, por via de consequência, o próprio ambiente para o desenvolvimento de atividades econômicas privadas, viabilizando o já citado desenvolvimento socioeconômico sustentável e digital.

Tanto é assim que a matriz constitucional abre um amplo campo indutor para as parcerias administrativas entre os entes políticos da federação (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) e entidades administrativas componentes da Administração Pública indireta e, entre estas e a iniciativa privada, para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, seja porque a iniciativa privada ainda necessita de estímulos do Estado para inovar, seja porque a gestão pública precisa absorver, gradualmente, em suas atividades, todas as virtualidades do desenvolvimento tecnológico e da inovação gerados no ambiente célere e dinâmico do mercado (art. 218-A, da CRFB/88).

Daí porque se sugere a criação de um sistema nacional voltado à tecnologia e à inovação, já que o tema interessa a todos os atores públicos e privados, com e sem finalidade lucrativa. Esse sistema deve ser lastreado nas ideias de colaboração e parceria, tanto por meio das PPPs, quanto por meio das concessões comuns, com a fixação de normas gerais pela União, de modo a conferir segurança jurídica e transparência gerais ao dito sistema, bem como a edição de legislação suplementar pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, visando atender às suas respectivas realidades regionais e locais (art. 219-B, da CRFB/88).

Em outros termos, e como já destacado, a Constituição brasileira de 1988, diante da relevância da normatividade em análise para o alcance dos objetivos constitucionais fundamentais do País (art. 3º da CRFB/88), em sintonia com as diretrizes da comunidade internacional, estabeleceu que os temas relacionados ao desenvolvimento da tecnologia e da inovação devem, necessariamente, integrar o conjunto das políticas públicas de Estado, portanto, permanentes, de todos os entes políticos da Federação brasileira, sob pena de atrasos, retrocessos,

perpetuação do subdesenvolvimento e agravamento da perda de competitividade, em relação a outros países.

Essa atuação, cooperativa e coordenada e, também, no interior de cada unidade federativa, deve ser voltada a promover a integração da tecnologia e da inovação no Brasil, em um contexto de integração federalismo tecnológico e inovador, ao mesmo tempo em que viabiliza o desenvolvimento das vocações tecnológicas e das potencialidades de cada unidade federativa, preservando-se, portanto, as potencialidades constitucionais dos entes da Federação brasileira.

Destarte, cuidam-se de aspectos constitucionais que se inserem em um contexto maior de configuração, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de um modelo de Estado Democrático de Direito Digital, em construção, com relevantes desdobramentos na temática dos estímulos à ciência, à tecnologia, à inovação e à digitalização.⁷

Sob a ótica infraconstitucional, merece destaque a Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, com as alterações da Lei nº 10.973, de janeiro de 2016, que dispõem, de maneira preponderantemente nacional, sobre o Sistema de Incentivos à Inovação, à Tecnologia e ao Ambiente Produtivo Nacional e Regional. Essa normatividade nacional, vale repetir, não impede a edição de normatividade estadual e municipal sobre o tema, de modo a atender seus interesses estaduais e municipais.

Ademais, a normatividade em tela estabelece um conjunto relevante de princípios e objetivos a serem alcançados por meio do desenvolvimento de tecnologias inovadoras, visando, em última análise, à concretização dos objetivos fundamentais da República anteriormente aludidos, tanto em nível nacional, quanto nos âmbitos regional e local. Dentre esses, merecem destaque o fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação socioeconomicamente sustentáveis, a redução das desigualdades sociais regionais por meio da tecnologia e da inovação, a celebração de parcerias público-públicas e público-privadas, a criação de infraestruturas para o desenvolvimento tecnológico e inovação e a constante atualização da atividade de fomento para a concretização desses princípios (Lei nº 10.973/2004, art. 1º, parágrafo único – Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016).

⁷ Sobre o tema: SOUSA, Hórcio Augusto Mendes de. *Estado digital: mutações, crises e desafios jurídico-sociais*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico Jurídicos, 2023 (prelo).

A concretização dessas diretrizes principiológicas se dará, especialmente, por meio de agências de fomento ao desenvolvimento tecnológico e da inovação, de natureza pública ou privada, indutoras de criações (art. 2º da Lei nº 10.973/2004). Para tanto, essa estrutura de fomento poderá contar com o apoio de incubadoras de empresas voltadas ao apoio logístico, gerencial e tecnológico direcionados ao empreendedorismo, com vistas à efetiva inovação.

Da mesma forma, as instituições científicas, tecnológicas e de inovação – ICTs são relevantes estruturas orgânicas, públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, voltadas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação (art. 2º, V, da Lei nº 10.973/2004).

Ainda na perspectiva das infraestruturas voltadas ao desenvolvimento tecnológico e da inovação, vale destacar a possibilidade de instituição de parques tecnológicos (art. 2º, X, da Lei nº 10.973/2004), verdadeiros complexos empresariais planejados promotores de inovações, assim como os polos tecnológicos, mais direcionados às pequenas sociedades empresárias, geograficamente atreladas e vinculadas finalisticamente às ICTs (art. 2º, X, da Lei nº 10.973/2004).

A par disso, estabelece um amplo conjunto de medidas promotoras de ambientes especializados ou ecossistemas de inovação, incluídos os já citados parques tecnológicos, polos tecnológicos e incubadoras de empresas (art. 3º-B da Lei nº 10.973/2004), que poderão estabelecer suas respectivas regulações para o fomento ao desenvolvimento de projetos inovadores, com a possibilidade de cessão de uso de imóveis para a instalação dos citados ambientes inovadores, participação estatal na criação e governança das entidades gestoras das infraestruturas mencionadas e adoção de medidas de atração, para o Brasil, de centros de pesquisas e desenvolvimento de empresas estrangeiras, com vistas ao incremento do processo de inovação brasileiro (art. 3º-C da Lei nº 10.973/2004).

Nesse sentido, será possível a implementação, ainda, de medidas específicas de fomento para as microempresas e empresas de pequeno porte, bem como medidas próprias de fomento por parte das ICTs públicas, como o compartilhamento de bens móveis e imóveis para a inovação tecnológica (art. 4º, I a III da Lei nº 10.973/2004), e a participação minoritária dos entes federativos e entidades administrativas no capital social de empresas, com vistas ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores, nos termos das políticas públicas de tecnologia e inovação de cada ente federativo (art. 5º da Lei nº 10.973/2004).

Para além dessas iniciativas e possibilidades indutoras anteriormente aludidas, a normatividade nacional em exame previu outros instrumentos específicos de estímulo à inovação em sociedades empresárias e entidades privadas sem fins lucrativos, de modo a reforçar a sistemática legal de fomento ao desenvolvimento tecnológico inovador, inclusive com a possibilidade de utilização simultânea de mais de uma medida incentivadora. É nesse contexto jurídico-constitucional que se insere o laboratório de inovação disciplinado pela Lei nº 14.129/2021, consoante se passa a examinar adiante.

2 O regime jurídico do laboratório de inovação e sua natureza instrumental para o estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as *startups*

Vistos no item anterior os contornos de juridicidade da atividade estimulativa estatal à ciência, à tecnologia e à inovação, no presente item pretende-se identificar os principais aspectos jurídicos da disciplina do laboratório de inovação trazida pela Lei nº 14.129/2021, de modo a investigar a relevância do mesmo como mecanismo estimulativo das parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à inserção de tecnologias digitais e inovações de interesse público no sistema de governança pública estatal.⁸

Destarte, cabe inicialmente dizer que a temática do laboratório público de inovação se insere no contexto maior das transformações digitais do Estado Democrático de Direito contemporâneo, da sociedade e da gestão pública, orientada por uma governança pública digital técnica e por indicadores,⁹ cuja disciplina se encontra estabelecida na já citada Lei nº 14.129/2021. Trata-se, também aqui, de mais um aspecto inerente ao Estado Democrático de Direito Digital em construção no Brasil, nomeadamente no que tange à administração pública digital.¹⁰

⁸ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Direito Público das Startups: novos rumos para as parcerias administrativas contratuais entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica. In: NEVES, Rodrigo Santos; CYRINO, Rodrigo Reis; GALVÊAS, Thiago Albani de Oliveira (Coords.). *Direito administrativo: novos paradigmas, tendências e realidade*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. p. 57-82.

⁹ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Constitucional transformado pela governança por *standards* e indicadores: estudo de caso no direito brasileiro à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 669-DF. In: MORAIS, José Luiz Bolzan de (Org.). *Contextos Estado, Direito e Tecnologia*. Vitória: FDV publicações, 2020. p. 63-102.

¹⁰ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. *Estado digital: mutações, crises e desafios jurídicos* sociais. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico Jurídicos, 2025 (prelo).

O marco jurídico ora analisado apresenta, como objetivos gerais, na forma do seu art. 1º, a fixação de instrumentos que tenham por finalidade precípua o aumento da eficiência administrativa estatal, notadamente por meio da inovação e da transformação digital, lastreada em participação do cidadão e dos grupos intermédios organizados nessa processualidade digital, mais desburocratizada, inovadora e transformadora.

Esses objetivos, é bom que se diga, são plenamente compatíveis com a matriz constitucional pátria, que consagra, como se sabe, em especial, os princípios constitucionais da participação, da eficiência e eficácia das atividades administrativas estatais, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, art. 37, *caput* e art. 74, *caput*, ambos da Constituição brasileira de 1988, rumo à gestão pública promotora de resultados concretos de interesse público.¹¹

Esses paradigmas principiológicos, inerentes ao modelo de Estado Democrático de Direito contemporâneo,¹² cada vez mais digital,¹³ são essenciais para a adequada compreensão do laboratório de inovação pública disciplinado no novo marco jurídico do governo digital ora examinado.

Do mesmo modo, essas diretrizes previstas no novo marco jurídico do governo digital também se harmonizam com os objetivos de desenvolvimento sustentável fixados pela Organização da Nações Unidas, para os anos 2015-2030, notadamente aqueles relacionados ao fomento à inovação e à construção de instituições públicas eficazes, responsáveis e inclusivas, em todos os níveis.¹⁴

Ainda sob a ótica das tendências contemporâneas internacionais, essas diretrizes se coadunam com as recomendações da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico para o Brasil,

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 126.

¹² COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. As tensões existentes entre constitucionalismo e democracia e suas repercussões na concretização de direitos fundamentais: estudo de caso à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 669-DF. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 135-159, set./out. 2021.

¹³ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. *Estado digital: mutações, crises e desafios jurídico-sociais*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico Jurídicos, 2025 (prelo).

¹⁴ Cf.: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu>. Acesso em: 08 jul. 2021.

especialmente as vinculados às dimensões do Governo Digital, notadamente uma gestão pública conduzida pelos usuários participantes da formulação e implementação de políticas públicas, viabilizando espaços e plataformas digitais para a cocriação de valores públicos.¹⁵

Não é demais lembrar, ainda em sede de considerações preliminares, que a temática dos laboratórios de inovação para a gestão pública não constitui novidade absoluta no Direito brasileiro. Isso porque o marco jurídico nacional da ciência, tecnologia e inovação já apresenta disciplina para o tema, como destacado anteriormente, ao prever que a Instituição científica, tecnológica e de inovação (ICTI), com natureza jurídica de órgão ou entidade da administração pública, de todos os entes da Federação, conforme as respectivas organizações administrativas, poderá, mediante contrapartida ou não, e por prazo determinado, compartilhar seus laboratórios, especialmente para o estímulo às atividades de incubação, na forma do art. 4º, I, da citada Lei nº 10.973/2004.

No mesmo sentido, o marco jurídico disciplinador das parcerias contratuais entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica, inclusive *startups*, com a previsão da possibilidade de o estímulo público a ser deferido às citadas entidades se dar em forma de compartilhamento de infraestruturas públicas, nos termos do art. 9º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 182/2021, em combinação com o art. 4º da Lei Complementar estadual nº 929/2019.¹⁶

Dito isso, cabe dizer que o novo marco jurídico do governo digital buscou delinear, de maneira ampla, o laboratório de inovação, ao conceitua-lo como um espaço aberto, de natureza participativa e colaborativa, com o objetivo de desenvolvimento de ideias, projetos, soluções, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos e da eficácia no controle sobre a gestão pública, nos termos do art. 4º, inciso VIII, em combinação com os arts. 44 e 45, todos da Lei nº 14.129/2021.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, *A Caminho da Era Digital no Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/45a84b29-pt.pdf?expires=1634909445&id=id&accname=guest&checksum=6B49F06A0D4A69CADADAC4B0C9F9CEA>. Acesso em: 22 out. 2021.

¹⁶ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 229-263.

Embora os conceitos sejam mais adequados ao trabalho doutrinário, notadamente diante de cenários de aceleradas transformações tecnológicas e digitais, onde a virtualidade, nos dias de hoje, é parte integrante da realidade,¹⁷ inclusive da gestão pública, aumenta-se o risco de desatualização das conceituações legais pelos desenvolvimentos científicos, tecnológicos e inovadores. Nada obstante essas considerações, a disciplina jurídica trazida pela Lei nº 14.129/2021 apresenta aportes relevantes para o fomento ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovador no âmbito da gestão pública, consoante se pretende demonstrar.

No que tange à amplitude e eficácia do instituto, cuida-se de espaço público aberto à participação e à colaboração dos cidadãos e dos grupos intermédios, organizados ou não, com e sem finalidade lucrativa, inclusive entidades do terceiro setor, bem como *startups*, com vistas ao desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, de modo a aperfeiçoar a prestação de serviços públicos e o controle sobre a Administração Pública.

Diante da extensão conceitual aludida, o laboratório de inovação poderá adotar qualquer forma admitida pelo Direito, como, por exemplo, o laboratório como infraestrutura física ou digital, como órgão ou mesmo como entidade da administração pública (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, consórcios públicos entre entes da Federação), tudo a depender da importância, complexidade e volume das atividades a serem realizadas pelo citado laboratório de inovação. Nenhuma dessas formas será vedada, desde que se tenha adequada motivação para a adoção da estrutura pretendida, demonstrando o planejamento, a juridicidade, a eficiência, a economicidade, eficácia e a economicidade do formato jurídico-administrativo e institucional adotado.

Nesse sentido, vale citar, por exemplo, a Lei Complementar estadual nº 909, de 26 de abril de 2019, do Estado do Espírito Santo, que cria o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi) e institui o subsistema estadual de educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde e o programa de bolsas de estudo, pesquisa e extensão tecnológica no Sistema Único de Saúde. O aludido instituto, qualificado como ICT, sem personalidade jurídica e integrante da

¹⁷ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. (Trad. Roneide Venancio Majer). 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v. 1, p. 2.

estrutura interna da Secretaria de Estado da Saúde, tem, dentre as suas atribuições, a formação, o desenvolvimento de pessoal e a pesquisa básica ou aplicada, de caráter científico e tecnológico, destinados a aumentar a eficácia e a qualidade dos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive por meio de laboratório de inovação.

Adiante nas considerações, o laboratório de inovação realça a importância da participação cidadã e das demais entidades intermediárias da sociedade, inclusive *startups*, para o desenvolvimento das suas atividades relacionadas à maior eficiência e eficácia das atividades inerentes à gestão dos complexos interesses públicos. Cuida-se, pois, de mais um passo no caminho da realização da democracia participativa por meio da participação administrativa, de modo a envolver a sociedade na formulação, implementação, execução e controle de políticas públicas setoriais relacionadas às inovações, sobretudo científicas, tecnológicas e digitais.¹⁸

Diante da ausência de um arranjo participativo específico e fechado na Lei nº 14.129/2021, será possível, por exemplo, que, juntamente ao laboratório de inovação, funcione uma comissão de mentoria público-privada, para orientação e acompanhamento dos projetos que serão desenvolvidos nesse espaço público, com intensa participação privada.¹⁹

Segundo o marco jurídico em exame, a finalidade geral do laboratório de inovação é a introdução de conceitos, ferramentas e métodos inovadores para a maior eficiência da gestão pública. Neste passo, a despeito da previsão de alguns objetivos específicos, como, por exemplo, a maior eficiência na prestação dos serviços públicos, a maior segurança e eficácia no tratamento de dados produzidos pelo Estado e o reforço de mecanismos de controle da gestão pública pelos cidadãos, outros objetivos de interesse público poderão ser perseguidos pelo laboratório de gestão, desde que se tenha prévio planejamento demonstrativo da razoabilidade, eficiência, economicidade e eficácia dos produtos, projetos, soluções e serviços a serem desenvolvidos no

¹⁸ PEDRA, Adriano Sant'Ana; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as *startups*. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 130, p. 229-253, nov./dez. 2021.

¹⁹ PEDRA, Adriano Sant'Ana; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as *startups*. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 130, p. 229-253, nov./dez. 2021.

atório da gestão pública, consoante de extrai da abertura semântica
n.º 14.129/2021.

Será possível, por exemplo, que o laboratório de inovação do art. 44 da Lei nº 13.244/2016

receba propostas de *startups* e entidades do terceiro setor, previamente selecionadas a partir de processo licitatório ou seletivo específico, com base em parâmetros objetivos, para quaisquer atividades de relevante interesse público, previamente definidas em edital pela gestão pública, nos termos da Lei Complementar Federal nº 182/2021, em combinação com o Regulamento estadual nº 929/2019.²⁰

Ou, ainda, o desenvolvimento de tecnologias voltadas ao aumento da eficiência científica, tecnológica e digital na criação de instrumentos, métodos e inovações voltadas à contenção da expansão do coronavírus no Brasil, desde que se observem as diretrizes específicas do Sistema Único de Saúde brasileiro e da comunidade científica, como a criação de plataformas e aplicativos via telefone celular, para o rastreamento, de novas variantes da COVID-19.²¹

Ademais disso, é importante que as atividades do laboratório de gestão atendam, na maior medida possível, as diretrizes fixadas no art. 45 da Lei nº 14.129/2021. Significa dizer, desde logo, a colaboração interinstitucional, a partir dos diversos órgãos e entidades estatais, juntamente com a sociedade, com a criação, por exemplo, de laboratórios de inovação entre o Estado e os Municípios de determinada região metropolitana, de modo a buscar soluções tecnológicas e inovadoras de interesse comum.

Do mesmo modo, a preferência no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas, como a criação de plataforma redutora do tempo de espera para o atendimento no âmbito do Sistema Único de Saúde, o desenvolvimento e a prototipação de *softwares* e métodos simples, eficientes e ágeis para a formulação e implementação de políticas, como as plataformas que permitem a manifestação *online* cidadã, sobre

²⁴ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-jurídicos, 2021. p. 229-263.

BUSSINGER, Eida Coelho de Azevedo; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Exame da constitucionalidade dos gastos públicos com medicamentos sem eficácia científica comprovada: o uso da cloroquina e da hidroxicloroquina para o tratamento do coronavírus no Brasil. In: TRAMONTINA, Robinson; BUSSINGER, Eida Coelho de Azevedo; LORENETTO, Bruno (Org.). *Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. Joãoabe: Editora Unesc, 2020. p. 265-294.

escolhas públicas relevantes, em unidades de saúde, terminais de ônibus, praças públicas, praias e outros espaços públicos.²²

Além disso, merece destaque a criação de plataformas que permitam ao cidadão a fiscalização e a filmagem, em tempo real, da atuação dos agentes públicos no campo da segurança pública e urbana; o fomento ao empreendedorismo inovador e ao ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público, por meio de espaço de *coworking*, inclusive digitais, acessíveis aos adolescentes e jovens, sobretudo das comunidades e favelas nos grandes centros urbanos; a criação de mecanismos e plataformas digitais decisórias orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisões e conferir maior legitimidade, eficiência e eficácia às mesmas.

É bom que se diga que esses objetivos e diretrizes têm grande potencial de eficácia e efetividade por meio de parcerias do Estado com as *startups*, cujo estímulo estatal seja instrumentalizado, também, por meio do laboratório de inovação pública, aproximando o Estado, a gestão pública e o mercado para o desenvolvimento de inovações tecnológicas de interesse público. Neste passo, caso haja limitação de acesso às *startups* ao laboratório de inovação pública, será necessário, como regra, a realização de licitação para a seleção das sociedades empresárias que farão jus aos estímulos públicos, nos termos da Lei Complementar Federal nº 182/2021, em combinação com a Lei Complementar estadual nº 929/2019.²³

No ponto, de modo a ilustrar com mais um exemplo relevante extraído da realidade jurídico-administrativa brasileira, destaque-se o laboratório de inovação da gestão (LAB.ges), instalado no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Estado do Espírito Santo.²⁴

²² PEDRA, Adriano Sant'Ana; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as *startups*. *Interesse Público* – 1P, Belo Horizonte, ano 23, n. 130, p. 229-253, nov./dez. 2021.

²³ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups*: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação. 2 ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 229-263.

²⁴ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (ges), no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Disponível em: <https://wegov.com.br/wp-content/uploads/2020/07/portaria-06-R-2017-LAB.GES.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

Embora criado anteriormente à Lei nº 14.129/2021, o mesmo têm recebido novos e crescentes influxos de iniciativas e projetos, notadamente após o marco jurídico em exame, mas, também, em razão da Lei Complementar Federal nº 182/2021 e da Lei Complementar estadual nº 929/2019, esses dois últimos marcos jurídicos, como destacado acima, disciplinadores de parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, para o desenvolvimento de tecnologias e inovações de interesse público, de modo a viabilizar, a um só tempo, o aprimoramento da gestão pública, o desenvolvimento de ideias, são várias as iniciativas em curso no âmbito do laboratório de inovação do Estado do Espírito Santo. Dentre elas, merece destaque o ciclo de formação em solução de desafios públicos,²⁶ com vistas a formação de agentes públicos para a resolução de desafios públicos a partir das soluções inovadoras, bem como o StartupES, almejando-se a criação de uma plataforma governamental viabilizadora da maior interação entre os agentes públicos, seus desafios e as *startups*.²⁷ Pelo exposto, a despeito da recenticidade das experiências em curso, é possível dizer que um dos caminhos possíveis para a introdução das tecnologias digitais e inovações no âmbito das atividades administrativas do Estado é a celebração de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, dentre elas, especial destaque para

²⁶ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 229-263.

²⁷ Consoante se extrai do sítio do LAB.ges: "Em 2023, a iniciativa trouxe resultados como: (1) Construção de uma chamada aberta que identificou mais de 40 desafios complexos nas administrações estadual e municipais do Espírito Santo. (2) Contratação e apoio no desenvolvimento de uma sequência de oficinas simultâneas de ensino sobre abordagens de protótipos para soluções públicas, capacitando 90 pessoas servidoras em abordagens colaborativas e inovadoras. (3) A aplicação de metodologias adaptadas, a partir do Design Thinking, UX (User Experience), Lean startup, Design de serviços e desenvolvimento ágil, foi integrada ao cotidiano da administração pública. (4) Essa sinergia gerou 18 desafios selecionados, envolvendo 15 órgãos e seus representantes, focados no desenvolvimento de 18 protótipos. (5) Concomitante ao desenvolvimento dos protótipos, dois modelos de gestão do conhecimento, virtual e físico, foram propostos e contratados". ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)*. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

²⁸ Como se observa do sítio do LAB.ges: "Espera-se ainda o desenvolvimento de 12 soluções para desafios dos diversos órgãos do governo, além da contratação do fornecimento dessas soluções e, por fim, a capacitação de pessoas servidoras em novos métodos de contratação pública". ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)*. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

Embora criado anteriormente à Lei nº 14.129/2021, o mesmo têm recebido novos e crescentes influxos de iniciativas e projetos, notadamente após o marco jurídico em exame, mas, também, em razão da Lei Complementar Federal nº 182/2021 e da Lei Complementar estadual nº 929/2019, esses dois últimos marcos jurídicos, como destacado acima, disciplinadores de parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, para o desenvolvimento de tecnologias e inovações de interesse público, de modo a viabilizar, a um só tempo, o aprimoramento da gestão pública, o desenvolvimento de ideias, são várias as iniciativas em curso no âmbito do laboratório de inovação do Estado do Espírito Santo. Dentre elas, merece destaque o ciclo de formação em solução de desafios públicos,²⁶ com vistas a formação de agentes públicos para a resolução de desafios públicos a partir das soluções inovadoras, bem como o StartupES, almejando-se a criação de uma plataforma governamental viabilizadora da maior interação entre os agentes públicos, seus desafios e as *startups*.²⁷ Pelo exposto, a despeito da recenticidade das experiências em curso, é possível dizer que um dos caminhos possíveis para a introdução das tecnologias digitais e inovações no âmbito das atividades administrativas do Estado é a celebração de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, dentre elas, especial destaque para

²⁶ SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021. p. 229-263.

²⁷ Consoante se extrai do sítio do LAB.ges: "Em 2023, a iniciativa trouxe resultados como: (1) Construção de uma chamada aberta que identificou mais de 40 desafios complexos nas administrações estadual e municipais do Espírito Santo. (2) Contratação e apoio no desenvolvimento de uma sequência de oficinas simultâneas de ensino sobre abordagens de protótipos para soluções públicas, capacitando 90 pessoas servidoras em abordagens colaborativas e inovadoras. (3) A aplicação de metodologias adaptadas, a partir do Design Thinking, UX (User Experience), Lean startup, Design de serviços e desenvolvimento ágil, foi integrada ao cotidiano da administração pública. (4) Essa sinergia gerou 18 desafios selecionados, envolvendo 15 órgãos e seus representantes, focados no desenvolvimento de 18 protótipos. (5) Concomitante ao desenvolvimento dos protótipos, dois modelos de gestão do conhecimento, virtual e físico, foram propostos e contratados". ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)*. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

²⁸ Como se observa do sítio do LAB.ges: "Espera-se ainda o desenvolvimento de 12 soluções para desafios dos diversos órgãos do governo, além da contratação do fornecimento dessas soluções e, por fim, a capacitação de pessoas servidoras em novos métodos de contratação pública". ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)*. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

as *startups*, que são sociedades empresárias que desenvolvem atividades econômicas em um ecossistema informado por elevados riscos, significativas incertezas e grande potencial para a realização de inovações de relevante interesse público.

Nesse sentido, a disciplina do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à entronização de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido. Em outros termos, a disciplina jurídica do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à introdução de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido.

Considerações finais

A disciplina jurídica do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 constitui avanço no tratamento do tema no Direito brasileiro. Nada obstante, a sua aplicabilidade, real e prática, dependerá, também, do maior nível de profissionalização e instrumentalização da gestão pública, notadamente na celebração de arranjos de parcerias contratuais do Estado com o mercado, sobretudo *startups*, para a introdução de inovações e tecnologias de interesse público, de modo a dar efetivo cumprimento ao desenvolvimento socioeconômico sustentável no Brasil, que deverá ser, inexoravelmente, científico, tecnológico e inovador, sob pena de comprometimento do alcance dos objetivos desenvolvimentistas previstos no art. 3º da Constituição brasileira de 1988.

Nesta ordem de ideias, é possível dizer que um dos caminhos possíveis para a introdução das tecnologias digitais e inovações no âmbito das atividades administrativas do Estado é a celebração de parcerias com as entidades de inovação tecnológica, dentre elas, especial destaque para as *startups*, que são sociedades empresárias que desenvolvem as suas atividades econômicas em um ecossistema informado por elevados riscos, significativas incertezas e grande potencial para a realização de inovações de relevante interesse público.

Nesse sentido, a disciplina do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de

estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à entronização de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido. Em outros termos, a disciplina jurídica do laboratório de inovação prevista na Lei nº 14.129/2021 pode ser considerada como um mecanismo de estímulo às parcerias contratuais entre o Estado e as *startups*, com vistas à introdução de tecnologias digitais e inovações de interesse público na estrutura de governança pública digital pretendida pelo novo marco jurídico aludido, o que se pode verificar, inclusive, das recentes experiências em curso na administração pública brasileira.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 909, de 26 de abril de 2019. Cria o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde e institui o Subsistema Estadual de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e o Programa de Bolsas de Estudo, Pesquisa e Extensão Tecnológica no Sistema Único de Saúde. *Departamento de Imprensa Oficial do Espírito Santo*. Palácio Anchieta, 30 abr. 2019. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC9092019.html>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 929, de 25 de novembro de 2019. Institui instrumentos e procedimentos para o fomento às parcerias entre o Estado do Espírito Santo e as entidades privadas de inovação tecnológica regional. *Diário Oficial do Estado – Espírito Santo*, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=385570>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Exame da constitucionalidade dos gastos públicos com medicamentos sem eficácia científica comprovada: o uso da cloroquina e da hidroxicloroquina para o tratamento do coronavírus no Brasil. In: TRAMONTINA, Robinson; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; LORENZETTO, Bruno (Org.). *Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 01 de junho de 2021. Institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 jun. 2021, retificado em 04 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 dez. 2004, retificado em 16 mai. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

CHAUVEL, Rodrigo da Fonseca. Fomento Público Econômico à Inovação Tecnológica. In: SADDY, André; CHAUVEL, Rodrigo da Fonseca; DA SILVA, Priscilla Menezes (Coord.). *Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. As tensões existentes entre constitucionalismo e democracia e suas repercussões na concretização de direitos fundamentais: estudo de caso à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 669-DF. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 135-159, set./out. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu>. Acesso em: 08 jul. 2021.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. (Trad. Roneide Venancio Majer). 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Portaria nº 06-R, de 21 de agosto de 2017*. Institui o Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges), no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Disponível em: <https://wegov.com.br/wp-content/uploads/2020/07/portaria-06-R-2017-LAB.GES.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. *Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges)*. Disponível em: <https://labges.es.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *A Caminho da Era Digital no Brasil*. 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/45a84b29-pt.pdf?expires=1634909445&id=id&accname=guest&checksum=6B49F06A0D4A69CADADACAB0C9F9CFA>. Acesso em: 22 out. 2021.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. *Democracia participativa na perspectiva da participação administrativa: uma proposta de estrutura de governança público-privada das parcerias administrativas digitais entre o Estado e as startups-Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 23, n. 130, p. 229-253, nov./dez. 2021.

SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. *Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre o Estado e as entidades de tecnologia e inovação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2021.

SCHEWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. (Trad. Daniel Moreira Miranda). São Paulo: Edipro, 2016.

SOLSA, Horácio Augusto Mendes de. *Estado digital: mutações, crises e desafios jurídico-sociais*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empírico Jurídicos, 2025 (prelo).

SOLSA, Horácio Augusto Mendes de. *Direito Público das Startups: novos rumos para*

as parcerias administrativas contratuais entre o Estado e as entidades de inovação tecnológica. In: NEVES, Rodrigo Santos; CYRINO, Rodrigo Reis; GALVÊAS, Thiago Albani de Oliveira (Coords.). *Direito administrativo: novos paradigmas, tendências e realidade*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

SOLSA, Horácio Augusto Mendes de. *Estado Constitucional transformado pela governança por standards e indicadores: estudo de caso no direito brasileiro à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 669-DF*. In: MORAIS, José Luiz Balzan de (Org.). *Contextos Estado, Direito e Tecnologia*. Vitória: FDV publicações, 2020.

SOLSA, Horácio Augusto Mendes de. *Regime jurídico do teletrabalho no serviço público: novos caminhos rumo à administração pública digital*. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, a. XXI, n. 113, p. 83-100, jan./fev. 2019.

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

SADDY, André; SOLSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o estado e as startups. In: MOUTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei 14.129, de 29 de março de 2021*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 233-253. ISBN 978-85-450-0987-0.
