



O FOMENTO ÀS STARTUPS E CIDADES INTELIGENTES NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO

Fostering Smart Startups and Cities in the Scope of Public Innovation Policies

Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3051215422107946> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6006-4979>

E-mail: claudia.amaral@unirio.br

Maria Salomé Albuquerque Santos

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3842754929320297> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3023-3396>

E-mail: salomealbuquerque@edu.unirio.br

Trabalho enviado em 12 de junho de 2022 e aceito em 11 de agosto de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.04., 2023, p. 2080-2103.

Cláudia Tannus Gurgel do Amaral e Maria Salomé Albuquerque Santos

DOI: 10.12957/rdc.2023. 68158 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o fomento às *Startups* a partir da contextualização da Lei Complementar nº 182/2021, o Marco Legal das *Startups* (MLS). E consiste em uma pesquisa exploratória e bibliográfica dos aspectos legais do Marco Legal; das características dos Contratos de Soluções Inovadoras pelo Estado e sua relação com a Lei nº 14.133/21; do MLS no contexto do Plano de Transformação Digital (Decreto nº 10.332/20); do fomento às *Startups* como possível ferramenta para a implementação do conceito de Cidades Inteligentes no Brasil; e a judicialização, no âmbito dos Tribunais Superiores e Estaduais, tomando por base os termos “*Smart City*”, “*Smart Cities*”, “Cidades Inteligentes”, “marco legal das *Startups*” e “LC nº 182”. Como resultado, verificou-se que o MLS atribuiu à inovação tecnológica como uma característica de atuação das *Startups*; que a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes aponta, dentre os objetivos traçados, as *Startups* como aliado da gestão municipal. E na pesquisa jurisprudencial, verificou-se nos resultados encontrados, que o mérito dos litígios, tiveram como cerne a ofensa à competência privativa da União (art. 22, XXVII, da CF/88); às normas da Constituição Estadual de Minas Gerais e às regras do processo licitatório.

Palavras-Chave: Fomento, Startups, Políticas Públicas, Cidades Inteligentes.

ABSTRACT

This article aims to analyze the promotion of Startups from the context of Complementary Law nº 182/2021, the Legal Framework for Startups (MLS). And it consists of an exploratory and bibliographic research of the legal aspects of the Legal Framework; the characteristics of Innovative Solutions Contracts by the State and their relationship with Law No. 14,133/21; of the MLS in the context of the Digital Transformation Plan (Decree nº 10.332/20); the promotion of Startups as a possible tool for the implementation of the Smart Cities concept in Brazil; and judicialization, within the scope of the Superior and State Courts, based on the terms “*Smart City*”, “*Smart Cities*”, “*Smart Cities*”, “*Startups legal framework*” and “*LC nº 182*”. As a result, a technological innovation was attributed to MLS as a characteristic of Startups' performance; that the Brazilian Charter for Smart Cities points out, among the objectives outlined, as Startups allied to municipal management. And in the jurisprudential research, it was verified that the results found that the merits of the disputes had as their core the offense to the private competence of the Union (art. 22, XXVII, of CF/88); the norms of the Minas Gerais State Constitution and the rules of the bidding process.

Keywords: Promotion, Startups, Public Policies, Smart Cities.



INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da política pública de fomento às *Startups* pode ser compreendido como uma ferramenta para o desenvolvimento do conceito de Cidades Inteligentes, como uma espécie de tendência brasileira à sua implementação, a partir do uso da tecnologia e fomento à pesquisa e inovação.

Essa tendência de fomento, com foco no uso da tecnologia como ferramenta de desenvolvimento, se alinha a origem do termo *Smart City*, “cidade inteligente”, que na década de 90, foi associada ao termo “*Smart Growth*” que consistiu em um movimento que defendia novas políticas de planejamento urbano. E nesta perspectiva, a expressão *Smart City* foi adotada por três empresas de tecnologia: Cisco, IBM e Siemens, em 2005, para a aplicação de um sistema complexo de informações a fim de integrar e operar a infraestrutura urbana a diversos serviços, como: construção, transporte elétrico, distribuição de água e segurança pública.

No âmbito das políticas públicas é possível observar o empenho do Poder Executivo e Legislativo na construção de uma espécie de ambiente propício ao desenvolvimento do ecossistema de pesquisa, tecnologia e inovação, desde a Lei da Informática (Lei nº 8.248/1991) até a inserção das *Startups*, com um certo protagonismo, a partir da instituição do marco legal, LC nº182/2021.

Assim, a partir de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, busca-se como objetivo geral compreender a interrelação entre a política pública de fomento às *Startups* e a política pública para Cidades Inteligentes no Brasil, e como objetivo específico, analisar do marco legal das *Startups*; e as *Startups* como possível ferramenta apta a contribuir para o desenvolvimento e construção do conceito de Cidades Inteligentes, e sua implementação no Brasil.

No primeiro capítulo analisa-se o fomento às *Startups* no âmbito do Decreto nº 10.122/2019 e o Marco legal - LC 182/21; e os Contratos de Soluções Inovadoras pelo Estado e as Leis de Licitações: nº 8.666/1993 e nº 14.133/21.

No segundo capítulo analisa-se a *Startups* como ferramenta de implementação das cidades inteligentes no Brasil, ou seja, busca-se encontrar a interrelação entre as políticas de fomento às startups e cidades inteligentes.

No terceiro capítulo aborda-se o tema no âmbito das judicializações nos Tribunais (TJ dos Estados, STJ e STF) e analisa-se os casos concretos resultados da pesquisa livre: Tutela Antecipada antecedente proc. nº: 0002823-41.2020.8.19.0001/9ª Câmara Cível do TJRJ; Agravo de Instrumento nº 0002101-10.2020.8.19000/9ª Câmara Cível do TJRJ, Mandado de Segurança (nº: 0324622-04.2019.8.19.0001/ 5ª Vara Pública Federal e o Eg. Tribunal de Justiça – RJ, que resultada na SLS 2912; ADI nº 1.0000.20.532985-7/000/ TJMG.



A pesquisa, neste terceiro e último capítulo, teve por base os termos “*Smart City*”, “*Smart Cities*”, “Cidades Inteligentes”, “marco legal das *Startups*” e “LC nº 182”, em que se verificou a natureza, objeto e o mérito dos litígios, nos resultados encontrados. Assim como, as possíveis tendências à judicializações em torno do Marco Legal das *Startups*.

1. FOMENTO ÀS STARTUPS NO ÂMBITO DO DECRETO Nº 10.122/2019 E MARCO LEGAL (LC Nº 182/21).

O incentivo às *Startups* no âmbito de políticas públicas teve início, institucionalmente, com a instituição do Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio à *Startups*, com o Decreto nº 10.122/2019, composto pelos representantes da SEPEC (Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia); SEMPI (Secretaria de Empreendedorismo e Inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações); BACEN; BNDES; CNPQ ; EBRAPA; FINEP; ABDI; ApexBrasil e o Sebrae (art. 3º).

O referido Comitê visa articular as iniciativas do Poder Executivo Federal destinadas às empresas nascentes de base tecnológica que se enquadrem como startups (art. 1º), e dentre as funções, legalmente previstas, está a de promover a troca de experiências e boas práticas em iniciativas que envolvam o apoio às startups; disponibilizar e atualizar plataforma em formato digital com registro de iniciativas públicas de apoio a *startups*; e coletar e avaliar as informações sobre as iniciativas de apoio às *startups* e os resultados obtidos (art.2º).

Em 1º de junho de 2021 a Lei Complementar nº 182/21 instituiu marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador, e estabeleceu os princípios e as diretrizes para a atuação da administração pública no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Apresentou as medidas de fomento ao ambiente de negócios e ao aumento da oferta de capital para investimento em empreendedorismo inovador; e disciplinou a licitação e a contratação de soluções inovadoras pela administração pública (parágrafo único, art; 1º).

O termo *Startups* foi definido no marco legal, como: as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados (art. 4º).

E de acordo com a classificação clássica instituída pelo Direito Civil no Livro II do Direito de Empresa, sobre quem pode exercer empresa, são beneficiados na modalidade de tratamento especial de fomento, na qualidade de *startups*: o empresário individual, a empresa individual de

responsabilidade limitada (Eireli), as sociedades empresárias, as sociedades cooperativas e as sociedades simples, nos termos art. 4º, §1º do MLS.

Outros requisitos são exigidos, no âmbito do MLS, para fins de enquadramento no conceito legal de *Startups*: receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independentemente da forma societária adotada; até 10 (dez) anos de inscrição no CNPJ da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

Assim como, enquadrar-se no Inova Simples, ou seja, um regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como empresas de inovação. E que terão tratamento diferenciado com vistas a estimular sua criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda, referente às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Art. 65, LC nº 123/04).

Ainda às empresas que declarem, em seu ato constitutivo a utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços, referente às medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país, previstos no art. 2º, IV da Lei nº 10.973/04.

O Marco legal de fomento às *startups* está diretamente ligado a uma política de fomento ao empreendedorismo, pela existência de determinadas características presentes nas *startups*, como elucida Vilenky (2021, p. 7): para uma empresa se considerar uma Startup precisa ter algumas características básicas que possibilitem ela se apropriar deste formato, ser inovadora, escalável, dinâmica, automatizada.

Nesse contexto, Neiva (2021, p. 11) compreende que o principal objetivo do legislador, com o MLS deva ser o de melhorar o ambiente de negócios brasileiro como um todo. E esclarece que o legislador pode contribuir com o desenvolvimento desse ecossistema empreendedor de duas maneiras:

A primeira, que na oportunidade denominamos “**abordagem genérica**”, consiste **em identificar as principais barreiras enfrentadas pelo empreendedorismo e atacá-las com medidas não direcionadas especificamente às startups**. A segunda, que denominamos “**abordagem específica**”, consiste em **adotar medidas de incentivo especificamente destinadas às startups, reconhecendo tais organizações como merecedoras de tutela especial do Estado em razão de seu papel central na promoção de iniciativas inovadoras**, além da teórica fragilidade que as caracteriza durante a fase inicial de suas operações.

O incentivo estatal à inovação tecnológica, não é novidade no nosso ordenamento jurídico. A Lei nº 10.973/04 já previa o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica com foco no alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, e o que o MLS fez foi atribuir a inovação tecnológica como uma característica de atuação das *Startups*, quando aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados.

O fomento à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, no MLS (art. 9º) decorre de outorgas ou de delegações firmadas por meio de agências reguladoras, que ficam autorizadas a cumprir seus compromissos com aporte de recursos em startups por três meios selecionados pelo legislador, como aponta Neiva (2021, p. 19): (i) fundos patrimoniais; (ii) Fundos de Investimento em Participações (FIP), autorizados pela CVM; e (iii) programas, editais ou concursos para financiamento e aceleração de startups que sejam gerenciados por entidades públicas.

Deste modo, no âmbito desta política pública de fomento a inovação, o Ministério da Economia lançou o programa *Startup.Gov* (Portaria SGD nº 2496/21), de realização do Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio as Startups, um programa que apoia as *Startups* nas fases de Ideação; validação; operação e Escala. E a atuação do programa consiste no apoio: à modelagem inicial do negócio; serviços financeiros e investimento; conexão e networking; mentorias de negócios; capacitação e treinamento e apoio à internacionalização, infraestrutura e serviços especializados, como é possível acompanhar no portal criado *Startup.point*.

O programa *Startup.gov* é parte integrante do Plano de Transformação Digital, que é um dos instrumentos de execução da Estratégia de Governo Digital instituída pelo Decreto nº 10.332/2020 para desenvolver e acelerar o desenvolvimento de projetos de transformação digital dentro do Governo Federal, dispendo sobre a estrutura de governança para implantação desta estratégia, como um de seus eixos, advém do Decreto nº 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital. SinDigital.

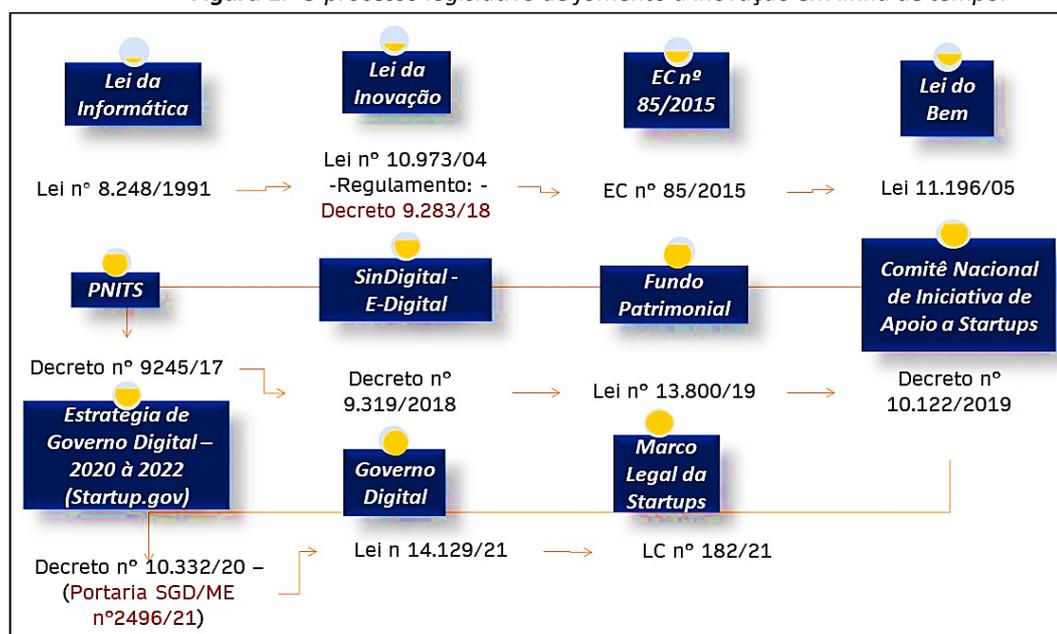
O SinDigital, por sua vez, visa harmonizar às iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital; aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País. Nesta perspectiva, outro aspecto importante, nos termos da Lei 11.196/05, art. 17, a denominada Lei do Bem, é a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizarem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica, conferindo critérios diferenciados de apuração do IRPJ, inclusive com a possibilidade de redução da alíquota a 0

(zero); redução de 50% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); critérios diferenciados para apuração da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido).

Nesse contexto, o incentivo à inovação e a tecnologia apresenta-se como uma forte política pública do Poder Público Federal, da qual as *Startups* se inserem com um certo protagonismo, a partir do Marco legal, o que pode ser compreendido, principalmente se observarmos o desenvolvimento no campo normativo, desde a Lei da informática (Lei nº 8.248/1991); Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04 – Regulamento - Decreto 9.283/18); Lei do Bem (Lei 11.196/05); Decreto nº 9245/17 que instituiu a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde; Decreto nº 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital -SinDigital e a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - E-Digital, Lei nº 13.800/19, que instituiu o Fundo Patrimonial com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público, incluindo à tecnologia e à inovação.

A linha de tempo normativa continua, com a LC nº 167/2019 que institui o Inova Simples e acrescenta na LC 123/, Decreto nº 10.122/2019, que criou o Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio a *Startups*; o Decreto nº 10.332/20, regulamentado pela Portaria SGD/ME nº 2496/21, que criou a plataforma *Startup.gov*; Lei n 14.129/21, que instituiu o Governo Digital e que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. Até culminar no Marco Legal das *Startups* (MLS, LC nº 182/21). Vejamos a (figura 1):

Figura 1: O processo legislativo de fomento a inovação em linha de tempo.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Ministério da Ciência, tecnologia e inovação.

1.2 O Contratos de Soluções Inovadoras pelo Estado e as Leis de Licitações: nº 8.666/1993 e nº 14.133/21.

O Estado pretende com a contratação de soluções inovadoras, atender a duas finalidades: resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado através de procedimento licitatório, nos termos do Marco Legal, arts. 11 e 12, I e II, as quais se mostram em consonância com um dos objetivos da Nova Lei de licitações nº 14.133/21, de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O fomento à inovação no âmbito do Marco Legal é tido por Neiva (2021, p. 23) como uma iniciativa destinada a fortalecer o papel do Estado como agente promotor do ecossistema inovador, assim como, um novo regime jurídico voltado à contratação de soluções inovadoras pelo poder público, tanto que, o MLS inova com características próprias no procedimento de contratação que diferem da Lei de Licitação 8.666/1993 e a Nova Lei de licitações nº 14.133/21, no que se refere a especificação clara do objeto da licitação, ou seja, a contratação para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar nº 182/21(art.13).

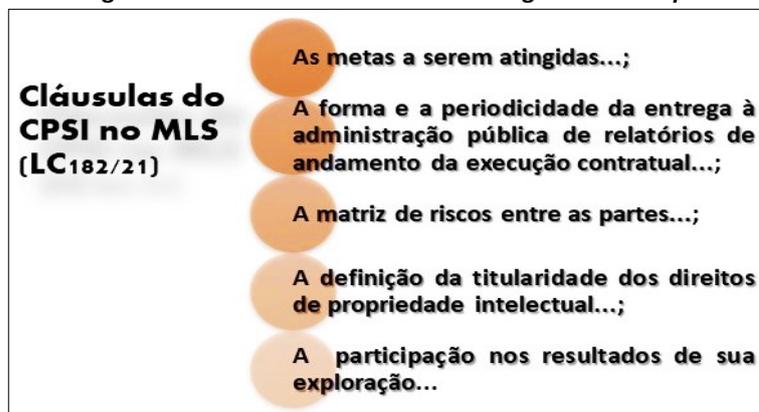
Neiva (2021, p. 23) esclarece ainda, que o MLS adotou critérios próprios (§4º, art. 13) para julgamento das propostas, diversos dos previstos na Lei 8666/93 (art. 3º) e Lei nº 14.133/21 (art.5º), com relação ao princípio do julgamento objetivo, que sem prejuízo de outros critérios definidos no edital, deverá considerar, os seguintes: (a) o potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a administração pública; (b) o grau de desenvolvimento da solução proposta; (c) a viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução; a viabilidade econômica da proposta, considerados os recursos financeiros disponíveis para a celebração dos contratos; (d) a demonstração comparativa de custo e benefício da proposta em relação às opções funcionalmente equivalentes.

Outro aspecto inovador do MLS se refere a fixação do valor máximo a ser pago (art. 14, § 2º) previsto para ser pago após a execução do serviço, mas prevendo a possibilidade de constar no edital, a antecipação de parte do pagamento (§ 7º, art. 14), a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto, o que é um claro incentivo, justamente pela situação de determinadas empresas iniciantes e com pouco capital disponível, razão pela qual a lei exige justificativa expressa. Por outro lado, prevê também, na hipótese de inexecução injustificada do

contrato, a exigência de devolução do valor antecipado ou efetuação de anotações necessárias nos pagamentos subsequentes, caso haja.

Em ressonância com a Lei 14133/21, art. 25, §1º, que estabelece a previsão de cláusulas uniformes no contrato, sempre que o objeto permitir, o MLS prevê, além de outras a serem definidas no edital, as cláusulas constantes no art. 14, §1º, (**figura 2**):

Figura 2: Cláusulas do CPSI no Marco Legal das *Startups*



Fonte: Elaborado pela autora de acordo com a LC182/21.

É previsto no §3º, art. 14, MLS, o limite máximo a ser pago à contratada no valor de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) por CPSI, mas o edital pode prevê limites inferiores (§2º, 14, MLS) e as modalidade de forma de pagamento são próprias do MLS: preço fixo; preço fixo mais remuneração variável de incentivo; reembolso de custos sem remuneração adicional; reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo.

O Contrato de Soluções Inovadoras (CSPI) é celebrado para o teste de soluções inovadoras desenvolvidas ou a serem desenvolvidas pelas *Startups*, com ou sem risco tecnológico, após a homologação do resultado da licitação (art. 14, MLS), e com prazo máximo de 12 (doze) meses, prorrogável uma vez, pelo mesmo período.

O MLS prevê ainda, a dispensa de novo procedimento licitatório, quando do encerramento do (CSPI) com a *Startup* contratada, para celebração de contrato de fornecimento do produto, do processo ou da solução resultante do contrato ou, se for o caso, para integração da solução à infraestrutura tecnológica ou ao processo de trabalho da administração pública (art. 15, MLS). E havendo mais de uma *Startup* nessas condições, o poder público celebrará o novo contrato àquela que apresente produto, processo ou solução que atenda melhor às demandas públicas, tanto de custo e benefício com dimensões de qualidade e preço. E com relação ao prazo e pagamento do contrato de

fornecimento, terá duração máxima de 24 (vinte e quatro meses) prorrogável uma única vez, por igual período, e valor limitado a 5 (cinco) vezes o valor máximo definido para o CSPI (art. 15, §§ 2º,3º, MLS).

2 AS STARTUPS COMO POSSÍVEL FERRAMENTA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL.

O termo *Smart City*, “cidade inteligente”, pode ter origem, na década de 90, do termo *Smart Growth*, crescimento inteligente, Bollier (1998 *apud* HARRISON; DONNELLY, 2011, p. 2) impressão reforçada por Nam e Pardo (2011, p. 286) quando afirmam ter sido o termo mais utilizado no contexto urbano antes do surgimento do conceito de *Smart City*, do movimento *Comunidades Inteligentes*¹, que consistia numa estratégia de ampliação da base de usuários de tecnologia da informação (TI), em que essa comunidade poderia variar de um bairro a uma comunidade nacional.

Ainda, conforme Bollier (1998 *apud* HARRISON; DONNELLY, 2011, p. 2) *Smart Growth* consistiu em um movimento que defendia novas políticas de planejamento urbano, e nesta perspectiva, a expressão *Smart City* foi adotada por três empresas de tecnologia: Cisco, IBM e Siemens, em 2005, para a aplicação de um sistema complexo de informações a fim de integrar e operar a infraestrutura urbana diversos serviços, como: construção, transporte elétrico, distribuição de água e segurança pública:

A expressão Cidades Inteligentes não é nova. Pode ter suas origens no movimento *Smart Growth* [Bollier, 1998] do final dos anos 1990, que defendia novas políticas de planejamento urbano. Portland, Oregon, é amplamente reconhecido como um exemplo de crescimento inteligente [Caldwell, 2002]. A frase foi adotada desde 2005 por várias empresas de tecnologia [Cisco, 2005], [IBM, 2009] [Siemens, 2004] para a aplicação de sistemas de informação complexos para integrar a operação de infraestrutura urbana e serviços como edifícios. (tradução nossa).

O conceito vem evoluindo e agregando outras características importantes como a: *de governança, planejamento e governança participativa* de Giovanella (2012, p. 1-15), Dameri (2016, p. 1-22), Thúzar (2011, p. 96-100); *capital humano* em Meijer; Bolívar (2015, p. 392-408), Kourtit e Nijkamp (2012, p. 93-95), e Thúzar (2011, p. 96-100); *Criatividade* em Kourtit e Nijkamp (2012, p. 93-95), Komninos (2011, p. 172-188) e Thite (2011, p. 623-631); *desenvolvimento sustentável* em Bakici

¹ O movimento *Smart Communities* tomou forma ao longo da década de 1990 como uma estratégia para ampliar a base de usuários envolvidos em TI [66]. Uma comunidade inteligente deve ser definida como uma comunidade amplamente variando de um pequeno bairro a uma comunidade nacional de interesse comum ou compartilhado, cujos membros, organizações e instituições governamentais estão trabalhando em parceria para usar a TI para transformar suas circunstâncias de maneira significativa.

et.al.(2012, p. 135-148), Barrionuevo *et. al.* (2012, p. 50-57) e Gartner Research (2011); *inovação* novamente em Komninos, Zygiaris (2012, p. 217-231) e Marsal-Llacuna *et. al.* (2014, p. 611-622); *qualidade de vida* em Caragliu et al. (2011, p. 65-82), Eger (2009, , p. 47-53), Giffinger *et al.* (2007, p. 1-29) e em Thúzar, *soluções inteligentes* novamente em Giffinger *et al.*; *condições para uma comunidade saudável* em Guan (2011, p. 282-291); *gestão inteligente dos recursos* novamente em Caragliu *et al.* (2011, p. 65-82); *infunde informações em sua estrutura física para melhorar convivências* em Nam e Pardo (2011, p. 282-291); E o *aperfeiçoamento da transparência no processo democrático e na administração pública* em Afzalan; Sanchez; Evans-Cowley (2017, p. 21-30).

Contudo, ainda que um ou outro autor não insira em seu conceito, o uso da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) como essencial a uma cidade dita inteligente, como em Hall (2000, p. 1-7), Giffinger *et.al* (2007, p. 1-29), Chen (2012, p. 135-148), Komninos (2011, p. 172-188), Thite (2011, p. 623-631), Thúzar (2011, p. 96-100), Gartner Research (2011) e Kourtit *et.al.* (2012, p. 93-95), é difícil desassociar o uso da tecnologia na sua construção, e no âmbito das políticas públicas brasileiras nessa área, é uma tendência que vem se apresentando, ou seja, a inserção da tecnologia como caminho para cidades inteligentes brasileiras, tanto é que, por influências direta dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ODS, a Agenda 30, que orientaram a nova Agenda Habitat III, o uso de tecnologias inovadoras, foi inserido como comprometimento brasileiro, em adotar a abordagem de uma cidade inteligente que faça uso de oportunidades de digitalização, item 66:

Comprometemo-nos a adotar uma abordagem de “cidade inteligente”, que faça uso de oportunidades de digitalização, energia e tecnologias limpas, assim como de tecnologias de transporte inovadoras, proporcionando consequentemente alternativas para os habitantes tomarem escolhas mais amigáveis ao ambiente e impulsionarem o crescimento econômico sustentável, permitindo que as cidades melhorem a sua prestação de serviços. (DOCUMENTOS TEMÁTICOS HABITAT III..., 2016, p.15).

Não há um marco legal das Cidades Inteligentes em âmbito nacional, pelo menos ainda, pois tramita na Câmara dos Deputados, o PL nº 976/2021, que pretende instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes. De qualquer modo, diante do comprometimento assumido pelo Brasil na Nova Agenda Urbana adotada no Habitar III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, o empenho brasileiro na implementação de políticas públicas neste sentido, vem se desenvolvendo, a partir de normas esparsas, como o Programa Desenvolvimento Urbano - Pro-Cidades, Resolução nº 897/2018, regulamentada pela Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 28/2018 e que apresenta duas modalidades.

A modalidade 2 (Modernização tecnológica urbana) consiste em um programa de financiamento disponibilizado pelo Governo Federal, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço



(FGTS), sujeito às normas gerais que regem o fundo, bem como às normas complementares da Caixa Econômica Federal (CEF), que é agente operadora do Pró-Cidades.

A modalidade 2 (item 2.1.2) é destinada exclusivamente à implantação de soluções no âmbito do conceito de cidades inteligentes (*Smart Cities*), integrando a infraestrutura urbana em áreas como energia, iluminação, edificações, transportes, segurança, internet, água, saneamento e outros, para atender aos desafios fundamentais do monitoramento, da gestão e do desenvolvimento urbano.

E, também, por iniciativa da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, através do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Educação/ Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, juntamente com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido, foi dado o passo inicial para a implementação da teoria das Cidades Inteligentes, com a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (2021, p. 2), um documento elaborado como premissas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU (Instrução Normativa do MDR nº 35/2021, item 1.11), e resultado do engajamento de diversos seguimentos da sociedade brasileira, tendo sido apresentada como uma “agenda pública para a transformação digital nas cidades brasileiras”, a fim de nortear a implementação de soluções tecnológicas nos municípios brasileiros e orientar a agenda de cidades inteligentes no Governo Federal.

A carta apresenta 163 recomendações e 8 objetivos estratégicos para Cidades Inteligentes,

Figura 3: Objetivos estratégicos na Carta Brasileira para Cidades para cidades inteligentes.

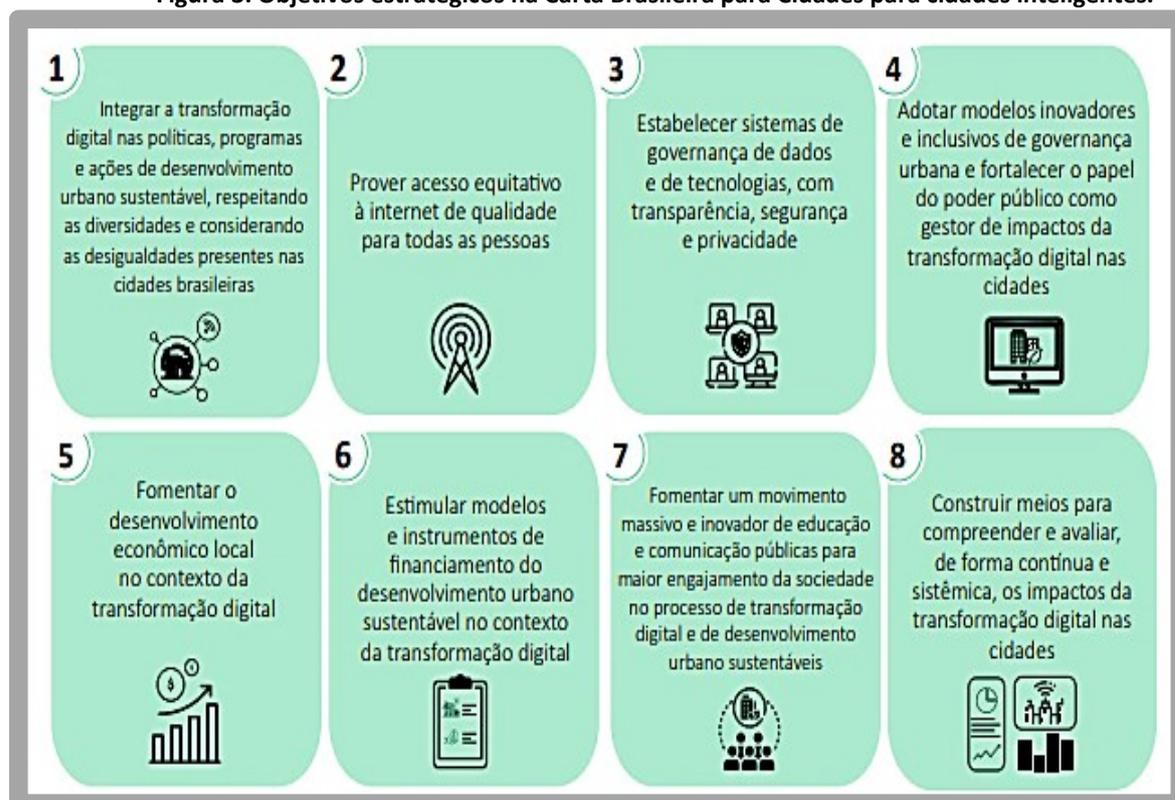


Figura 3: Fonte - Carta para Cidades Inteligentes - Ministério do Desenvolvimento Regional.

E dentre estes, o objetivo de nº 5 (Fomentar o desenvolvimento econômico local no contexto da transformação digital), aponta as *Startups* nesse ecossistema como aliado da gestão municipal, no item 5.8.4:

5.8.4. *Startups* e transformação digital nas cidades: Aproximar o ecossistema de startups das necessidades municipais relacionadas a melhorar as informações, o planejamento, a gestão e a governança urbanas. Articular linhas de financiamento para *startups* de natureza incremental ou de natureza disruptiva. (CARTA BRASILEIRA PARA CIDADES INTELIGENTES, 2021, p. 2).

Deste modo, vê-se nesse contexto, o fomento à tecnologia e inovação, aliado a atuação das *Startups*, como uma espécie de tendência brasileira à implementação das cidades inteligentes, uma vez que o citado PL nº n.976/2021, também, aponta como um dos objetivos desta Política Nacional (art. 6º, IX) a redução das barreiras à inovação e ao empreendedorismo, como o estimular ao desenvolvimento de startups, o que já vêm ocorrendo, como podemos compreender do cenário normativo construído (linha do tempo da figura 1).

A interrelação da atuação das *Startups* para construções de Cidades Inteligentes é defendida por Castro (2019, p.27) para quem é imprescindível que seja realizada uma investigação das necessidades, anseios e problemas, a fim de se chegar ao DNA da cidade, cujo segredo estaria em se pensar soluções, a partir deste diagnóstico e dos meios de que se dispõe, e é nesse aspecto que as *Startups* podem efetivamente atuar, e então aponta para a ideia de *Smartups*, ou Cidade *Startup*:

O segredo é pensar em soluções a partir dos problemas, atentando para as lições aprendidas em outros projetos e focando nas melhores práticas do mercado. Isso parece familiar? Sim, essa é a essência básica das empresas startups. Então, por que não pensar em uma Cidade *Startup*?

Castro (2019, p.27) chama à atenção para o processo de urbanização com forte apelo tecnológico, como as chamadas cidades inteligentes *greenfield*, núcleo urbano planejado e erguido do zero, a exemplo da Songdo, a utópica cidade futurística planejada na Coréia do Sul, que está sofrendo para decolar, dentre outras como Masdar, nos Emirados Árabes Unidos; King Abdulah District, na Arábia Saudita; e a recém inaugurada Lusail, no Qatar. E alerta para o crescimento desse fenômeno *Smart City greenfield* no Brasil:

O movimento de cidades inteligentes *greenfield* está começando a ganhar força no Brasil e isso deve aumentar com o aquecimento da economia previsto para os próximos anos. Contudo, são realmente projetos de cidades ou simplesmente empreendimentos imobiliários com uma embalagem “fancy” de cidade inteligente para turbinar as vendas? Elas conseguirão atrair investidores em um primeiro momento, mas serão capazes de engajar verdadeiros cidadãos? Existe vantagem competitiva de médio e longo prazo nos projetos? (CASTRO, 2019, p.27).

3 DA JUDICIALIZAÇÃO

3.1 *Smart Cities* - “Cidades Inteligentes.

Na ausência de um marco legal institucional das Cidades Inteligentes no Brasil, a construção dessa temática vem se desenvolvendo com base em normas esparsas, como já dito, a fim de implementar, o comprometimento assumido no Habitat III, item 66.

Assim, a pesquisa no que se refere às judicializações envolvendo o tema, tomou por base os termos “*smart city*”, “*Smart cities*”, “Cidades inteligentes” e “pró-cidades” nos websites dos Tribunais estaduais e Tribunais Superiores STJ e STF, havendo como resultados obtidos: o Mandado de Segurança (nº: 0324622-04.2019.8.19.0001/ 5ª Vara Pública Federal e o Eg. Tribunal de Justiça – RJ; e o Agravo de Instrumento (nº 0002101-10.2020.8.19000/TJRJ) que resultou no SLS 2912 RJ junto ao STJ, havendo resultado apenas com relação ao termo em negrito, e sem que tenha sido encontrado qualquer julgado no âmbito do STF.

3.1.2 Do Edital de Concorrência (Parceria Público-Privada – subconcessão) Concorrência CPL/CO – 01/2019

A Concorrência, nos termos do edital teve por objetivo, no item 7.1, a subdelegação dos serviços de iluminação pública e de outros serviços, incluindo serviços “SMART RIO”, e todos os Serviços de Iluminação Pública (planejamento, operação, manutenção, ampliação, modernização, eficientização e gestão).

A modernização dos pontos de iluminação, com a utilização de tecnologia de LED, aproximadamente 450 mil (quantitativo estimado), segundo Medeiros e Freitas (2020, p. 210) é uma das metas descritas no subitem 7.1.2, com o uso de Luminária, composta por módulo emissor de luz (LED) e outros componentes, responsável pelo direcionamento, fixação e proteção da luz e de seus dispositivos auxiliares de acendimento, operação e controle.

A modernização da iluminação pública, no âmbito da concorrência CPL/CO – 01/2019, enquadra-se no Programa Luz Maravilha, uma das iniciativas para implementação do conceito de Smart City do Município do Rio de Janeiro, como esclareceu secretária municipal de Infraestrutura, Kátia Souza:

O Luz Maravilha está alinhado ao conceito de cidades inteligentes e vai permitir que o Rio alcance indicadores de conectividade em áreas públicas, como as estações de transporte – conta a secretária municipal de Infraestrutura, Kátia Souza. (PROGRAMA LUZ MARAVILHA, 2021).



3.1.3 SLS 2912 (2021/0097915-3 - 13/04/2021) – Suspensão o de Liminar e de Sentença nº 2912 – RJ.

O objeto do litígio presente no pedido de **Suspensão o de Liminar e de Sentença nº 2912 – RJ**. S não se refere ao conceito ou à teoria das Cidades Inteligentes em si mesma, mas sobre a temática no âmbito de sua implementação, ou seja, refere-se a Contratação de Parceria Público-Privada para subconcessão dos serviços de iluminação pública e Smart City para o Município do Rio de Janeiro), relacionado ao objeto da Concorrência CPL/CO 01/201, no âmbito das regras previstas no edital.

O litígio teve início com a desclassificação de uma empresa participante, METODO ENGENHARIA S.A., esta impetrou Mandado de Segurança (nº: 0324622-04.2019.8.19.0001/ 5ª Vara Pública Federal e o Eg. Tribunal de Justiça - RJ) a fim de reverter a sua desclassificação e pedir a anulação do ato administrativo que habilitou o Consórcio Smart Luz/*Smart Rio*. A 5ª Vara Pública Federal do TJRJ, quanto à desclassificação, argumentou que decisão foi fundamentada em critério não previsto objetivamente no edital, qual seja, o exame do Plano de Negócios.

E o MS (nº: 0324622-04.2019.8.19.0001) foi negado, sob a alegação de que a análise do referido plano de negócios é cabível para verificação da viabilidade financeira, como também, por outra situação verificada, referente a controvérsia acerca da utilização ou não de recursos da COSIP (Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, Lei nº 5.132/2009) para o custeio do serviço '*Smart Rio*'.

Posteriormente a MÉTODO ENGENHARIA S.A. ajuizou Tutela Antecipada antecedente (proc. nº: 0002823-41.2020.8.19.0001) em face do Município do Rio de Janeiro do Consórcio Smart Luz e do Consórcio *Smart Rio*, a fim de anular a decisão administrativa proferida pela Comissão Permanente de Licitação que habilitou os Consórcios *Smart Luz* e *Smart Rio* para as fases posteriores da Concorrência CPL/CO 01/2019, sob o argumento de que a empresa *Green Luce*, integrante do Consórcio Smart Luz, estaria impedida de contratar com Administração (Resp. nº 138236PR) e que o Consorcio Smart Rio não teria apresentados vários documentos, vindo a contrariar o edital do procedimento. A tutela foi deferida com a concessão de efeito suspensivo e posterior provimento para a anulação e/ou reforma da decisão.

Diante disso, o Município do Rio de Janeiro ingressou com Agravo de Instrumento (nº 0002101-10.2020.8.19000) contra a decisão em sede de Tutela Antecipada junto a 9ª Câmara Cível do TJRJ pois a referida decisão foi proferida liminarmente, *inaudita altera pars*, violando o princípio do contraditório, portanto nula, sem respaldo para esta garantia constitucional. Assim como, pela ausência de interesse de agir, uma vez que a requerente da tutela antecipada, a MÉTODO

ENGENHARIA S.A, havia sido desclassificada no procedimento licitatório, decisão mantida em sede do MS nº0324622-04.2019.8.19.0001.

O Agravo de Instrumento foi deferido, concedendo o efeito suspensivo da decisão em sede de tutela antecipada antecedente, e o processo licitatório foi concluído, com a consequente assinatura do contrato de subconcessão da PPP da iluminação pública pela Rio Luz – Companhia Municipal de Energia e Iluminação, a delegatária dos serviços públicos do Município do Rio de Janeiro.

Contudo, passados 8 (oito) meses da assinatura do contrato, a 9ª Câmara Cível do TJRJ julgou o mérito da Tutela Antecipada antecedente (proc. nº: 0002823-41.2020.8.19.0001) negando o mérito ao Município do Rio de Janeiro, o que culminou no pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença - SLS 2912 – RJ junto ao STJ, que decidiu em favor do Município do Rio de Janeiro, por entender que a sentença proferida pela 9ª Câmara Cível do TJRJ configurou lesão à ordem e à economia públicas, vindo assim, a suspender os efeitos da referida decisão até o trânsito em julgado do processo de conhecimento.

A decisão do STJ (SLS 2912) reconhecer haver lesão à ordem pública, em razão da necessidade por parte administração pública ter de realizar uma série de contratações emergenciais com o objetivo de restaurar a prestação do serviço público de iluminação do Município do Rio de Janeiro. Assim como, também, levou em conta os efeitos econômicos que seriam suportados, em razão tal medida, caso a administração tivesse que rever o certame que se encontra finalizado.

3.1.4 A Smart Rio - Casos de Uso de TICs nas Esferas Governamentais Brasileiras

A visão de *Smart City* do Rio de Janeiro associa-se diretamente ao uso da tecnologia com um papel fundamental para sua caracterização, uma vez que teve seu início com participação preponderante de uma das criadoras do termo, a IBM, que se solidificou quando o Rio de Janeiro foi convidado para participar do *Smarter Cities Challenge*, e assim, foi criado o Centro Integrado de Controle do Rio, instituído pelo Decreto nº 33.322/2010, e como afirmam Medeiros e Freitas (2020, p. 209 -210) foi pensado pelo Poder Executivo Municipal para aprimorar a gestão municipal, mas foi inaugurado como a primeira obra do Rio Olímpico:

a Prefeitura queria utilizar a expertise da empresa estado-unidense para “aprimorar a gestão”, enquanto a IBM poderia utilizar como vitrine para seus serviços uma cidade cuja imagem há muito circula em escala global e que estaria mais ainda em evidência por conta dos megaeventos. Tendo a CRO (Centro de Operações).

A pesquisa denominada *Smart Cities: Cidades Inteligentes nas Dimensões: Planejamento, Governança, Mobilidade, Educação e Saúde*, desenvolveu-se diretrizes para o desenvolvimento do



conceito de Smart City para o Rio de Janeiro, em que o uso de TICs (Tecnologia da Informação e Comunicações) mostra-se essencial à modernização da gestão e melhoria da prestação dos serviços aos cidadãos, como esclarece Guedes e Soares (2021), e também, no contexto de implementação do conceito de Governo Digital (Lei n 14.129/21).

3.2 O Marco Legal das Startups e tendências à judicializações.

O MLS (LC nº 182/21) é recente, e por esta razão não foram encontradas variedades de judicializações envolvendo o tema, principalmente no âmbito do STJ e STF, onde nada foi encontrado com o uso dos termos “marco legal das *startups*”, “LC nº 182”, apenas alguns julgados com o uso do termo “*startups*” que não fazem referência a marco legal ou vinculação à temática das cidades inteligentes, tem sido encontrada apenas a Ação Direta de Inconstitucionalidade (processo nº 1.0000.20.532985-7/000/ TJMG) em pesquisa livre no buscador “google”, usando o termo “fomento às *startups* jurisprudência”, que trata efetivamente do tema, no âmbito de Lei nº 4.148/2019 do Município de Santa Luzia, criada para instituir a Regulação em Âmbito Local, de Programa de Fomento de Startups.

3.2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.0000.20.532985-7/000/ TJMG) - Lei nº 4.148/2019 do Município de Santa Luzia - Programa de Fomento de Startups - EC nº 85/2015 - Regulação em Âmbito Local.

A Ação de Inconstitucionalidade formal (processo nº 1.0000.20.532985-7/000/ TJMG) foi formulada pelo Prefeito do Município de Santa Luzia - MG, em face da Lei nº 4.148/2019 de iniciativa da Câmara Municipal de Santa Luzia – MG, sob a alegação de haver vício de iniciativa e por violação ao princípio da separação dos poderes, pois cria despesas para o Executivo sem a indicação da respectiva fonte de custeio (arts. 157 e 161, I, da Constituição Estadual de Minas Gerais - CEMG), além de obrigações que interferem na gestão, nas atividades administrativas e na escolha das políticas públicas para a satisfação das necessidades coletivas (arts. 6º, 90, XIV, e 173 da CEMG). Salientou, ainda, que a norma impugnada invadiu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contrato administrativo (art. 22, XXVII, da CF/88), ao possibilitar a cessão de uso de imóveis públicos, para a instalação e a consolidação de ambientes promotores de inovação, sem a exigência de procedimento licitatório (arts. 15 e 18 da CEMG).

A decisão do TJMG foi no sentido de indeferir medida cautelar requerida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela ausência de perigo da demora, considerado essencial à concessão da medida cautelar pretendida, nos termos de decisão do STF (MC na ADI nº 4.856/DF/2012). Assim

como, não haver impedimento à criação de despesas, por não se encontrar nas atribuições privativas do Poder Executivo, conforme entendimento do STF (ARE 878911 RG/2016) nesse sentido.

Ademais, no que se refere a alegação de invasão a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contrato administrativo, a decisão foi no sentido, de que no âmbito do fomento a tecnologia, inovação, e pesquisa no âmbito federal (Lei nº 10.973/2004), inclusive em âmbito constitucional (EC nº 85/2015) o legislador municipal não inovou, nem criou novas obrigações ao ente federado além das já existentes no âmbito nacional, ou seja, a norma municipal apenas regula as disposições nacionais em nível local.

Contudo, é bem possível que isso venha ocorrer o aumento de ações, no decorrer do tempo com a implementação da norma, devendo haver atenção, assim, aos aspectos inovadores da norma, no que se refere a flexibilização do princípio do critério objetivo de julgamento previsto no § 4º, art. 13 da LC nº 182/21, em dissonância com as Leis 8.666/93 (art. 3º) e nº 14.133/21 (art.5º) como por eventual atuação discricionária de critérios de natureza subjetiva pela comissão especial, apesar de Neiva (2021, p. 23) reconhecer a necessidade dessa flexibilização justamente para fins de para adequação dos problemas objeto da contratação, e acertadamente alertar que tal fato não pode ser interpretado como permissão a discricionariedade da comissão especial, que deve ancorar seus julgamentos, na medida do possível, em critérios objetivos, em respeito à impessoalidade que deve, necessariamente, pautar tais julgamentos.

Outro aspecto do MLS que pode ensejar judicializações por ofensa ao princípio da finalidade, é o disposto no I, §8º, art. 13, que prevê a dispensa da documentação de habilitação: o potencial de resolução do problema pela solução proposta e, se for o caso, da provável economia para a administração pública; o grau de desenvolvimento da solução proposta; a viabilidade e a maturidade do modelo de negócio da solução e da documentação relativa a regularidade fiscal e trabalhista exigida na Lei 8666/93.

A dispensa conforme assevera Neiva (2021, p.24), deve observar o princípio da finalidade na prática desse ato administrativo, de modo que, ao agente público não é autorizado escolher outra finalidade a ser atingida pelo ato administrativo, ou a substituir a aquela prevista em lei:

Assim como em qualquer ato administrativo, para que a decisão de dispensa dos requisitos se aperfeiçoe, deverá reunir determinadas condições de eficácia para a produção de efeitos jurídicos válidos. **Em especial, a dispensa deverá observar o princípio da finalidade do ato administrativo, que imprime à autoridade administrativa o dever de praticar o ato com vistas à consecução da finalidade perseguida pela lei.**

CONCLUSÃO

O fomento às *Startups* mostra-se como uma política decorrente do desenvolvimento da política pública de incentivo à inovação tecnológica, e à pesquisa científica, com a finalidade contribuir para o desenvolvimento nacional, a partir da Lei da informática (Lei nº 8.248/1991); Lei da Inovação (Lei nº 10.973/04

- Regulamento: Decreto 9.283/18); a EC nº 85/; Lei do Bem (Lei 11.196/05); Decreto nº 9245/17; Decreto nº 9.319/2018; Lei nº 13.800/19; Decreto nº 10.122/2019; Decreto nº 10.332/20, regulamentado pela Portaria SGD/ME nº 2.496/21; Lei n 14.129/21 até o Marco Legal das Startups (MLS, LC nº 182/21).

Desta forma, foi possível acompanhar nessa linha de tempo (figura 1) o empenho normativo à política de incentivo à pesquisa em inovação tecnológica, como ferramenta necessária ao desenvolvimento nacional, intenção esta, expressa na Lei nº 10.973/04, art. 1º; CF/88, art. 219; Decreto nº 9245/17, art. 3º, III e IV; Decreto nº 9.319/2018, art. 1º, § 1º; Lei n 14.129/21, art. 3º, XXIV, e a LC nº 182/21, art. 3º c/c art. 12, II. E até mesmo na nova Lei de licitações (Lei 14.133/21, art. 11, IV), o que pode criar um terreno propício para implementação do conceito de Cidades Inteligentes, no âmbito da gestão pública brasileira.

Assim, no âmbito desta política pública de fomento às *Startups* e ao empreendedorismo, recentemente o Ministério da Economia lançou o programa Startup.Gov (Portaria SGD nº 2496/21), de realização do Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio as *Startups*, um programa para apoiar as *Startups* nas fases de Ideação; validação; operação e escala.

Também, foi possível concluir nesta pesquisa, que ainda não há um marco legal das Cidades Inteligentes como um parâmetro institucional, mas que já tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 976/2021 a fim de instituir a Política Nacional de Cidades Inteligentes, e que atualmente, a política pública vem sendo desenvolvida por iniciativas da União, através do Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Educação/ Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, a partir de normas esparsas e programas de fomento, como o Pro-Cidades (Resolução nº 897/2018, regulamentada pela Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 28/2018), na modalidade 2 (Modernização tecnológica urbana), que consiste em um programa de financiamento disponibilizado pelo Governo Federal, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), uma modalidade exclusivamente destinada à implantação de soluções no âmbito do conceito de cidades inteligentes (*Smart Cities*), que afirma a intenção de implementação dessa política. Assim como, da Carta das Cidades Inteligentes, que aponta no objetivo de nº 5 (Fomentar o



desenvolvimento econômico local no contexto da transformação digital) e no item 5.8.4 (*Startups* e transformação digital nas cidades), um documento elaborado como premissas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU (Instrução Normativa do MDR nº 35/2021, item 1.11).

Nesse contexto, o fomento às *Startups* a partir do marco legal (MSL, LC nº 182/21) aliada à Carta das Cidades Inteligentes, mostra-se como ferramenta desse processo de implementação do conceito de Cidades Inteligentes no Brasil. E ainda que o MLS não se refira a isto expressamente, a definição da atuação das startups nos termos da lei (art. 4º), contribui para essa compreensão, pois as *Startups* se caracterizam pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados, a fim de resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia e de promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado (art.12, I e II), e desta forma, como defende Castro (2019, p. 27), que o papel das startups em pensarem soluções para os problemas das cidades, de modo inteligente com o auxílio das tecnologias, é a essência básica das empresas startups.

Outra intenção da pesquisa foi explorar, no âmbito dos Tribunais dos Estado e Tribunais Superiores – STJ e STF, as judicializações envolvendo a temática do fomento à *Startups* para a política pública de cidades inteligentes, realizada através de uma pesquisa livre no buscador “google” e nos websites dos Tribunais citados com a utilização dos termos: “*smart city*”, “*Smart cities*”, “Cidades inteligentes”, “pró-cidades”, “**marco legal das startups**” e “LC nº 182”, em que somente os termos em negrito geram resultados, sem que houvesse qualquer resultado que demonstrasse efetivamente a interrelação dos temas, mas apenas assuntos envolvendo ofensa a competência privativa da União (art. 22, XXVII, da CF/88) e normas da Constituição Estadual de Minas Gerais por parte da norma impugnada (Lei nº 4.148/2019) na ADI nº 1.0000.20.532985-7/000/ TJMG. E ofensa às regras do processo licitatório, nas seguintes ações: Mandado de Segurança (nº: 0324622-04.2019.8.19.0001/ 5ª Vara Pública Federal e o Eg. Tribunal de Justiça – RJ; Tutela Antecipada antecedente proc. nº: 0002823-41.2020.8.19.0001/9ª Câmara Cível do TJRJ; Agravo de Instrumento (nº 0002101-10.2020.8.19000/TJ RJ) resultando no SLS 2912 RJ no âmbito do STJ. Sem qualquer resultado no âmbito do STF.

Como decorrência natural da implementação do MLS, pode haver o crescimento de casos envolvendo temas objeto da norma, com atenção aos aspectos inovadores, como: a flexibilização do princípio do critério objetivo de julgamento previsto no § 4º, art. 13 da LC nº 182/21, em dissonância com as Leis 8.666/93 (art. 3º) e nº 14.133/21 (art.5º); eventual atuação discricionária de critérios de natureza subjetiva pela comissão especial; E em decorrência de possível ofensa ao princípio da finalidade, disposto no I, §8º, art. 13, que prevê a dispensa da documentação de habilitação previstas

nos n. I, II e III do art. 13 e n. IV do caput do art. 27 da Lei nº 8.666/93. A dispensa conforme assevera (NEIVA, Tomás, 2021, p.24), deve observar o princípio da finalidade na prática desse ato administrativo.

REFERÊNCIAS

ALBINO, Vito *et. al.* Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives, 2015. Disponível em: Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives: **Journal of Urban Technology**: Vol 22, nº 1 (tandfonline.com). Acesso em: 03 fev. 2022.

AFZALAN, Nader; SANCHEZ, Thomas W.; EVANS-COWLEY, Jennifer. **Creating smarter cities: considerations for selecting online participatory tools.** *Cities*, v. 67, p. 21-30, 2017.

BRASIL, Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador [...]. **Diário Oficial da União – DOU**: Seção 1, Brasília, DF, nº 103, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-182-de-1-de-junho-de-2021-323558527>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho, Resolução nº 897 de 11 setembro de 2018. Dispõe sobre a Compensação entre Créditos do Empregador, decorrentes de depósitos relativos a trabalhadores não optantes e débitos resultantes de competências em atraso. **Diário Oficial da União – DOU**: Seção 1, Brasília, DF, nº 176, P. 220. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=220&data=12/09/2018>. Acesso em: 05 mar 2022.

BRASIL, Ministério das Cidades, Instrução Normativa nº 28, de 20 de novembro de 2018. Regulamenta o Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades), instituído pela Resolução nº 897, de 11 de setembro de 2018, do Conselho Curador do FGTS. **Diário Oficial da União – DOU**: Seção 1, Brasília, DF, nº 223, P. 134. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/11/2018&jornal=515&pagina=134>. Acesso em: 05 mar 2022.

BRASIL, Portaria da Secretaria de Governo Digital - SGD/ Ministério da Economia - ME nº 2.496, de 2 de março de 2021, institui o programa startup gov.br e estabelece orientações e procedimentos gerais a serem observados na gestão dos profissionais temporários contratados que atuarão em projetos de transformação digital [...]. **Diário Oficial da União – DOU**: Seção 1, Brasília, DF, nº 41, p. 11, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sgd/me-n-2.496-de-2-de-marco-de-2021-306217522>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BAKICI, Tuba; ALMIRALL, Esteve; WAREHAM, Jonathan. A Smart City Initiative: the case of barcelona. **Journal Of The Knowledge Economy**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 135-148, 28 jan. 2012. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257796298_A_Smart_City_Initiative_The_Case_of_Barcelona. Acesso em: 14 jan. 2022.

BARRIONUEVO, Juan Manuel; BERRONE, Pascual; RICART, Joan Enric. **Smart Cities, Sustainable Progress**. Estudios y Ediciones Iese, Navarra, p. 50-57, jul. 2012. Disponível em: <https://www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=1392&ar=&idi=2&idioma=2>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BOLLIER *apud* HARRISON, Colin; DONNELLY, Ian Abbott. A Theory of Smart Cities. **Proceedings Of The 55Th Annual Meeting Of The ISSS**, Hull, UK, v. 55, n. 1, p. 1-15, 2011. Disponível em: <https://journals.iss.org/index.php/proceedings55th/article/view/1703/572>. Acesso em: 01 jan. 2022.

CASTRO, Renato de. **A Cidade Start Up: Uma nova era de cidades mais inteligentes**. Edição do Kindle., p. 27, 2019.

DAMERI, Renata Paola. Smart City Definition, Goals and Performance. Progress In Is, [S.L.], p. 1-22, 16 set. 2016. **Springer International Publishing**. Disponível em: https://ideas.repec.org/h/spr/prochp/978-3-319-45766-6_1.html. Acesso em: 03 jan. 2022.

FERNANDO, Hiranya, VELOSA, Alfonso, ANAVITARTE, Luis, TRATZ-RYAN, Bettina, Market Trends: Smart Cities Are the New Revenue Frontier for Technology Providers. **Gartner Research**, 01 April 2011. Disponível em: <https://www.gartner.com/en/documents/1615214>. Acesso em: 06 fev. 2022.

GIOVANNELLA, Carlo; BARANIELLO, Vincenzo. Smart cities learning. **International Journal of Digital Literacy and Digital Competence (IJDLC)**, v. 3, n. 4, p. 1-15, 2012.

GUEDES, André Luis Azevedo, SOARES, Carlos Alberto Pereira, RODRIGUEZ, Martius Vicente Rodriguez y. **Smart Cities Cidades Inteligentes nas Dimensões: Planejamento, Governança, Mobilidade, Educação e Saúde**, 1ª edição 2021. Disponível em: <https://smart.rio.br/e-book/>. Acesso em: 09 mar 2022.

GOV.BR. **Startup Point**. Disponível em: <https://www.gov.br/startuppoint/pt-br>. Acesso em: 01 mar. 2022.

HALL, Robert E. *et al.* The Vision of A Smart City. **2Nd International Life Extension Technology Workshop**, Paris, p. 1-7, set. 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241977644_The_vision_of_a_smart_city. Acesso em: 02 fev. 2022.

HARRISON, Colin, DONNELLY, Abbott. *apud*, BOLLIER, David. **A Theory of Smart Cities 2011**, p. 2. Disponível em: <https://journals.iss.org/index.php/proceedings55th/article/view/1703>. Acesso em 01 jan. 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **IPEIA**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/ContribuicaoDasConferenciasdaCidadeparaaConstrucaoDaPolitica1.pdf>. Acesso em: 04 mar 2022.

KOURTIT, Karima; NIJKAMP, Peter. Smart cities in the innovation age. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 93-95, jun. 2012. Informa UK Limited. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/254286562_Smart_cities_in_the_innovation_age_INTRODUCTION. Acesso em: 10 fev. 2022.

KOMNINOS, Nicos. Intelligent cities: variable geometries of spatial intelligence. **Intelligent Buildings International**, [S.L.], v. 3, n. 3, p. 172-188, jul. 2011. Informa UK Limited. Disponível em:



https://www.researchgate.net/publication/233470549_Intelligent_cities_Variable_geometries_of_spatial_intelligence. Acesso em: 01 jan. 2022

MARSAL-LLACUNA, Maria-Lluïsa; COLOMER-LLINÀS, Joan; MELÉNDEZ-FRIGOLA, Joaquim. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. *Technological Forecasting And Social Change*, [S.L.], v. 90, p. 611-622, jan. 2014. Elsevier BV. Disponível em: <https://daneshyari.com/article/preview/7256979.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

MEIJER, Albert; BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review Of Administrative Sciences*, [S.L.], v. 82, n. 2, p. 392-408, 29 abr. 2015. SAGE Publications. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852314564308>. Acesso em: 06 jan. 2022.

MEDEIROS, Bianca Freire, FREITAS, João. Rio, Cidade Inteligente? Mobilidade de políticas e políticas de mobilidade no contexto dos megaeventos, *INTERSEÇÕES* [Rio de Janeiro] v. 22 n. 2, p. 201-224, set. 2020, p. 210. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345367172_Rio_Cidade_Inteligente_Mobilidade_de_politicas_e_politicas_de_mobilidade_no_contexto_dos_megaeventos. Acesso em: 09 mar. 2022.

Nam, Taewoo & Pardo, Theresa. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. *ACM International Conference Proceeding Series*. 282-291. 10.1145/2037556.2037602. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/221585167_Conceptualizing_smart_city_with_dimensions_of_technology_people_and_institutions. Acesso em: 01 jan. 2022.

NEIVA, Tomás. **Comentários ao Marco Legal das Startups**. Bela Vista – São Paulo – SP: Editora Saraiva, 2021.

ONU. **Documentos Temáticos Habitat III: 21-Cidades Inteligentes**. Nova Iorque: ONU, 2016. p.15. Disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Disponível em: 06 fev. 2022.

Universidade Federal Rural do Semi-Árido /Ministério da Educação Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano / Ministério do Desenvolvimento Regional. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, Almir Mariano de Sousa Júnior, *et. al.* **Editora Livraria da Física**, p.2, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 04 mar 2022.

RIO DE JANEIRO - RJ, **Prefeitura. Programa Luz Maravilha**. Disponível em: 09 mar. 2022. <https://prefeitura.rio/rioluz/programa-luz-maravilha-vai-modernizar-toda-a-iluminacao-publica-da-cidade-com-450-mil-pontos-de-led/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO – RJ, **Decreto nº 33322 de 23 de Dezembro de 2010**. Disponível em: Decreto 33322 2010 de Rio de Janeiro RJ (leismunicipais.com.br). Acesso em: 9 mar. 2022

STJ, **Suspensão de Liminar e de Sentença - SLS 2912 – RJ**, Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoes/doc.jsp?livre=SLS+2912&b=DTXT&p=false&l=10&i=3&operador=E&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=T. Acesso em: 07 mar 2022.

THUZAR, Moe. **Urbanization in southeast Asia: developing smart cities for the future?** *Regional Outlook*, [S.L.], p. 96-100, 31 dez. 2011. ISEAS Publishing. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1355/9789814311694-022/html>. Acesso em: 03 fev. 2022.



THITE, Mohan. **Smart cities: implications of urban planning for human resource development.** Human Resource Development International, [S.L.], v. 14, n. 5, p. 623-631, nov. 2011. Informa UK Limited. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13678868.2011.618349>. Acesso em: 14 fev. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE T GERAIS. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADi nº 5329857-95.2020.8.13.0000/000.014**, Relator: Desembargador Geraldo Augusto, Minas Gerais -MG, 12/11/2021. DJ de 10/11/2021. Disponível em: <baixaDocumento.do> (tjmg.jus.br). Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Tutela Antecipada Antecedente. Processo nº 0002823-41.2020.8.19.0001**. Relator: Juiz Wladimir Hungria, Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: Portal de Serviços (tjrj.jus.br). Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Agravo de Instrumento. Processo nº 0002101-10.2020.8.19.0000**. Relator: José Roberto Portugal Compasso, Rio de Janeiro – RJ, 18/12/2020. Disponível em: Portal de Serviços (tjrj.jus.br). Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Mandado de Segurança. Processo nº 0324622-04.2019.8.19.0001**. Relator: Wladimir Hungria, Rio do Janeiro – RJ, Concluso: 24/03/2022. Disponível em: Portal de Serviços (tjrj.jus.br). Acesso em: 20 mar. 2022.

VILENKY, Renata. **Startup - Transforme problemas em oportunidade de negócios.** Bela Vista – São Paulo – SP: Editora Saraiva, 2021.

ZYGIARIS, Sotiris. Smart City Reference Model: assisting planners to conceptualize the building of smart city innovation ecosystems. **Journal Of The Knowledge Economy**, [S.L.], v. 4, n. 2, p. 217-231, 8 mar. 2012. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13132-012-0089-4>. Acesso em: 10 fev. 2022.

Sobre as autoras:

Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Pós Doutora em Direito -linha- Direito da Cidade-UERJ Doutora em Direito -linha- Direito da Cidade-UERJ Professora Adjunta da Escola de Ciências jurídicas-ECJ. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD- UNIRIO Centro de Ciências Jurídicas e Políticas-CCJP Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UNIRIO

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3051215422107946> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6006-4979>

E-mail: claudia.amaral@unirio.br

Maria Salomé Albuquerque Santos

Mestranda na linha Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade pela UNIRIO, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Regional do Cariri – URCA, e em Direito Previdenciário. Mediadora e Conciliadora pelo NUPEMEC – TJCE, Docente vinculada ao Centro Universitário Paraíso – UNIFAP Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3842754929320297> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3023-3396>

E-mail: salomealbuquerque@edu.unirio.br

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.

