

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos Gabriel da Silva Loureiro; Carolina Medeiros Bahia; Felipe Chiarello de Souza Pinto. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-199-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

É com grande satisfação que introduzimos o grande público na presente obra coletiva, composta por artigos criteriosamente selecionados, para apresentação e debates no Grupo de Trabalho intitulado TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I no XIV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na cidade de Barcelos/Portugal, entre os dias 10 a 12 de setembro de 2025.

Os referidos trabalhos apresentam incontestável relevância para a pesquisa jurídica no Brasil e trazem, com originalidade, reflexões sobre as transformações na ordem social e econômica brasileira e a sua regulação, abordando temas como: a ausência de regulamentação da inovação em saúde no Brasil; a relevância da governança e do compliance ambiental para quilombos sustentáveis; a regulação do ensino jurídico e o uso da gamificação como estratégia para desenvolver habilidades em líderes e gestores na área jurídica; as estratégias de jogo responsável para empresas de apostas de cota fixa; a importância dos minérios críticos para a transição energética na ordem econômica internacional; o escore de crédito, a proteção e o tratamento de dados no âmbito da União Europeia e startups e inovação.

No artigo inaugural, Thaisa Ragone Azevedo e Fatima Gabriela Soares De Azevedo abordam "A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO EM SAÚDE NO BRASIL: IMPACTOS ESG", trazendo uma análise crítica em torno da ausência de governança pública sobre os Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs) no Brasil, evidenciando os impactos sociais, sanitários, ambientais e regulatórios decorrentes da política de proibição vigente

promover um modelo de gestão territorial sustentável, que fortaleça a autonomia dessas comunidades e contribua diretamente para a preservação de seus territórios.

Já o artigo "A REGULAÇÃO DO ENSINO JURÍDICO E A GAMIFICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA DESENVOLVER HABILIDADES NA FORMAÇÃO DE GESTORES E LÍDERES COM FORMAÇÃO JURÍDICA", de Alan Guimaraes , Luiza Machado Farhat Benedito , Frederico de Andrade Gabrich pretende demonstrar que, a partir das diretrizes da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e da Resolução n. 5/2018 do Ministério da Educação (que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito), que exigem as competências de integração entre a teoria e a prática e de desenvolvimento da capacidade de trabalhar em grupos, o emprego da gamificação, como estratégia para a formação de gestores e líderes na área jurídica, pode ser útil para alcançar esses objetivos nas graduações em Direito.

Abordando o tema atual das empresas de apostas, em "ESTRATÉGIA DE JOGO RESPONSÁVEL PARA EMPRESAS DE APOSTAS DE QUOTA FIXA", Frederico de Andrade Gabrich e Tiago Lopes Mosci, empregando o marco normativo constituído pelas Leis n. 13.756/2018 e n. 14.790/2023, e pelas Portarias MF n. 1.330/2023 e SPA/MF n. 1.231 /2024, sugerem caminhos para que as empresas de apostas de quota fixa desenvolvam e implementem medidas eficazes de jogo responsável e de controle do Transtorno do Jogo Compulsivo.

Em "MINÉRIOS CRÍTICOS PARA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL: ANÁLISE JURÍDICA E GEOPOLÍTICA", Herbert Ricardo Garcia Viana , Yanko Marcius de Alencar Xavier e Patrícia Borba Vilar Guimarães destacam como a temática da transição energética, impulsionada pela descarbonização da economia global, tem intensificado a demanda por minérios críticos essenciais à fabricação de tecnologias limpas, como baterias de lítio, turbinas eólicas e painéis solares, analisando, sob a perspectiva jurídica e geopolítica, os impactos da crescente importância desses recursos

a IA permite avaliações mais precisas e inclusivas ao incorporar dados alternativos, como histórico de aluguel e comportamento em redes sociais, mas também levanta preocupações sobre privacidade, vieses algorítmicos e transparência. Neste caminho o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia é apresentado como diploma fundamental para garantir os direitos dos titulares de dados, especialmente em decisões automatizadas.

Por fim, o artigo "STARTUPS E INOVAÇÃO: ENTRE A LIBERDADE E A REGULAÇÃO", de Edith Maria Barbosa Ramos , Gonçalo Morais Fonseca Trovão do Rosário e José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa observa que o contexto do empreendedorismo inovador no Brasil e em Portugal é marcado por avanços institucionais e normativas que buscam consolidar um ambiente favorável às startups, especialmente após a promulgação do Marco Legal das Startups pela Lei Complementar brasileira nº 182/2021 e a Lei portuguesa nº 21/2023. Essas legislações representam passo importante na definição do conceito jurídico, na redução de burocracias e na criação de incentivos específicos para empresas de inovação com potencial de crescimento acelerado. No entanto, apesar desse conjunto de esforços legislativos, verifica-se que o ecossistema de startups em ambos os países ainda apresenta diversas fragilidades, muitas delas decorrentes de uma estrutura de políticas públicas fragmentada e de um arcabouço jurídico que, não raro, funciona mais como uma barreira do que como instrumento de incentivo. Além disso, a dependência do financiamento público forja uma situação de dependência mútua entre o Estado e as startups, reforçando relações de favorecimento que podem limitar a livre iniciativa.

Em suas abordagens, verifica-se que os autores empregam referenciais teóricos diversificados sobre as transformações na ordem social e econômica e sua regulação, realçando o caráter acadêmico e técnico do evento e o compromisso dos pesquisadores e pesquisadoras com a difusão da pesquisa científica jurídica nacional.

E, por todos esses fatores, a presente obra coletiva certamente terá ampla aceitação junto à comunidade acadêmica.

STARTUPS E INOVAÇÃO: ENTRE A LIBERDADE E A REGULAÇÃO

STARTUPS AND INNOVATION: BETWEEN FREEDOM AND REGULATION

Edith Maria Barbosa Ramos
Gonçalo Moraes Fonseca Trovão do Rosário
José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa

Resumo

O contexto do empreendedorismo inovador no Brasil e em Portugal é marcado por avanços institucionais e normativas que buscam consolidar um ambiente favorável às startups, especialmente após a promulgação do Marco Legal das Startups pela Lei Complementar brasileira nº 182/2021 e a Lei portuguesa nº 21/2023. Essas legislações representam passo importante na definição do conceito jurídico, na redução de burocracias e na criação de incentivos específicos para empresas de inovação com potencial de crescimento acelerado. No entanto, apesar desse conjunto de esforços legislativos, verifica-se que o ecossistema de startups em ambos os países ainda apresenta diversas fragilidades, muitas delas decorrentes de uma estrutura de políticas públicas fragmentada e de um arcabouço jurídico que, não raro, funciona mais como uma barreira do que como instrumento de incentivo. Além disso, a dependência do financiamento público forja uma situação de dependência mútua entre o Estado e as startups, reforçando relações de favorecimento que podem limitar a livre iniciativa. A concentração de recursos em determinados setores ou empresas, além de gerar conflitos de interesse e desigualdades de acesso, levanta preocupações sobre a reprodução de assimetrias econômicas e sociais.

Palavras-chave: Direito, Empreendedorismo, Livre iniciativa, Startups, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The context of innovative entrepreneurship in Brazil and Portugal is marked by institutional and regulatory advances that seek to consolidate a favorable environment for startups, especially after the enactment of the Legal Framework for Startups by Brazilian

limit free enterprise. The concentration of resources in certain sectors or companies, in addition to generating conflicts of interest and inequalities of access, raises concerns about the reproduction of economic and social asymmetries.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law, Entrepreneurship, Free enterprise, Startups, Public policies

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o cenário do empreendedorismo inovador no Brasil e em Portugal tem se configurado como uma das áreas de maior atenção por parte do governo, da sociedade e do setor privado. Com a promulgação do Marco Legal das Startups pela Lei Complementar brasileira nº 182/2021 e a Lei portuguesa nº 21/2023, os países deram passos importantes para criar um arcabouço jurídico que reconheça as particularidades dessas empresas, que se caracterizam pela vocação para inovação, crescimento rápido e impacto econômico e social. Apesar do progresso normativo, os ambientes brasileiros e português ainda enfrentam uma série de desafios que ameaçam a consolidação de um ecossistema sustentável e competitivo: a fragmentação das políticas públicas, a insuficiência de mecanismos de financiamento estruturado, principalmente privado, e a insuficiência de consolidação do quadro jurídico, muitas vezes pontuada por obstáculos impossibilidade maior eficiência para o desenvolvimento do empreendedorismo inovador em ambos os países.

Nesse contexto, há uma preocupação crescente sobre o papel do Estado e do Direito na gestão e no estímulo à inovação. Enquanto o Brasil dispõe de diferentes instrumentos públicos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Sebrae, e agências de fomento específicas, sua atuação ainda revela contradições e limitações na efetiva promoção de um ambiente favorável ao empreendedorismo de alto impacto. Por outro lado, a experiência portuguesa com a sua Lei nº 21/2023, demonstra que uma regulamentação específica e incentivos fiscais bem direcionados podem estimular um crescimento, embora também enfrente dificuldades na construção de um ambiente mais favorável para a consolidação das startups.

Contudo, o papel do Direito, enquanto elemento regulador, ainda é ambíguo e repleto de encargos: enquanto busca-se criar mecanismos de proteção, incentivo e inovação, há também uma inquietação quanto à influência de interesses públicos que podem gerar especificidades e dependências que comprometem a suposta liberdade de iniciativa privada.

Nesse cenário, a presente pesquisa propõe uma análise inicial das condições atuais do desenvolvimento do ecossistema de startups no Brasil e em Portugal, contextualizando os marcos regulatórios, os esforços de políticas públicas e o papel do Estado na promoção da inovação. Além disso, busca-se questionar até que ponto a suposta liberdade de iniciativa privada e o incentivo à inovação representam uma verdadeira

autonomia ou estão sujeitos a uma rede de interesses e limitações institucionais determinadas pelo Poder Público.

2 DIREITO E STARTUPS NO BRASIL: ideia inovadora, política pública fragmentada e financiamento público

Na República Federativa do Brasil, a Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. A Lei é conhecida como o Marco Legal das Startups. O documento normativo foi sancionado pelo Presidente da República e é o produto de quatro anos de trabalho do então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), contou com a colaboração de mais de 70 atores públicos e privados para “identificação de empreendedores brasileiros, na proposição de soluções para facilitar o nascimento e o crescimento de mais startups no Brasil” (Brasil, 2022).

Pela legislação brasileira são enquadradas com startups as organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracterize-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados (art. 4º LC nº 182/2021). O § 1º, do mesmo dispositivo, estabelece que são elegíveis para o enquadramento na modalidade de tratamento especial destinada ao fomento de startup o empresário individual, a empresa individual de responsabilidade limitada, as sociedades empresárias, as sociedades cooperativas e as sociedades simples que atendam aos requisitos obrigatórios com receita bruta de até dezesseis milhões de reais no ano-calendário anterior ou de 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 meses, independente da forma societária adotada (inciso I) e com até 10 anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia (inciso II).

Além disso, precisam atender a um dos seguintes requisitos, no mínimo: declaração em seu ato constitutivo ou alterador e utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos ou serviços (alínea “a”), nos termos do inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, ou enquadramento no regime especial Inova Simples, nos termos do art. 65-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (alínea “b”).

A legislação brasileira estabelece que empresário individual é aquele que possui negócio sozinho, sem sócios, a figura da pessoa se confunde com a da empresa, tendo em vista que não existe separação entre o patrimônio pessoal e empresarial (Lei nº 10.406/2002 e Lei Complementar nº 123/2006), com registro na Junta Estadual. Na empresa individual de responsabilidade limitada ocorre a reparação do patrimônio da empresa do patrimônio do empreendedor, neste caso o negócio precisa ter capital social mínimo de 100 salários-mínimos (Lei nº 12.441/2011).

As startups no Brasil podem ser enquadradas em diversos tipos de sociedades empresárias, quais sejam: sociedade limitada (LTDA), Sociedade em conta de participação e sociedade anônima (S.A.). Bem como, sociedades cooperativas que são aquelas em que as pessoas celebram contrato e que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro (Lei nº 5.764/1971).

Por sua vez, sociedade simples (Brasil/OAB, 2022) é a reunião de duas ou mais pessoas, “que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados, não tendo por objeto o exercício de atividade própria de empresário” (Lei nº 10.406/2002), deve-se perceber que esse tipo de sociedade é tem “a finalidade da prestação de serviços decorrentes de atividade intelectual e de cooperativa”.

Desta forma, as startups, no Brasil, podem assumir quaisquer diferentes modalidades, contando que demonstrem vocação para inovação e atendam às exigências das leis específicas cumuladas com o Marco Legal das Startups.

Considera-se inovação a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (redação dada pela Lei nº 13.243/2016).

O Inova Simples (redação dada pela LC/182/2021) é um regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como empresas de inovação 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.

Para compreender parte do ambiente das startups na República Federativa do Brasil deve-se analisar a atuação do recém criado Ministério do Empreendedorismo, da

Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), no ano de 2024. O ano de 2024 representou o ano completo de funcionamento do MEMP, criado por meio da Medida Provisória nº 1.187, de 13 de setembro de 2023, convertida na Lei nº 14.816, de 16 de janeiro de 2024. O MEMP elaborou seu “Planejamento Estratégico 2024-2027” com o escopo de superar desafios e buscar um posicionamento assertivo sobre o tema do empreendedorismo. Nesse documento, a palavra startup aparece apenas uma vez quando é apresentada a visão geral do Ministério, notadamente quando trata das competências, *ipsis litteris* “IV. Ações de qualificação e de extensão empresarial, com ênfase no empreendedorismo feminino e na promoção de empresas de base inovadora (startups), destinadas à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato”. Da mesma forma, em busca no site do MEMP com o termo “startup” no ano de 2024 resultou na única notícia de participação do secretário executivo do Ministério da 3ª edição do Startup 20 (Brasil/MEMP, 2022), uma iniciativa da Associação Brasileira de Startups.

Cabe aqui considerar a existência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) no Brasil, esse órgão que pertence a administração direta do governo federal responsável pela formulação e implementação de Política Nacional de Ciência e Tecnologia. A Lei nº 14.600/2023, estabelece entre as competências do MCTI as áreas de “políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação” (art. 22, inciso I). No ano de 2024, em consulta no site do MCTI foram localizadas, pelo menos, 28 (vinte e oito) notícias com o tema das startups, entre informações sobre financiamento, editais e participação de autoridades do Ministério em eventos.

Esses dados demonstram que embora haja uma preocupação importante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação com o incentivo à criação de startups no Brasil, o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte ainda não conseguiu acompanhar o ritmo e a velocidade das startups. Essas empresas de inovação continuam a ser vistas com algo distante do cotidiano do empreendedorismo no Brasil.

Em 2024 o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil lançou a obra “Brasil Inovador: quatro décadas das políticas públicas que impulsionaram os ambientes de inovação e o empreendedorismo no país”. O texto apresenta uma linha do tempo sobre a inovação no país e traz alguns dados e argumentos que merecem destaque. O primeiro deles é observar a posição estratégica ocupada pelas instituições públicas. O documento ressalta que:

Entre os destaques está a criação, em 2013, da Embrapii (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial), uma organização que conecta academia e indústria para promover a inovação em áreas estratégicas. Até 2023, a Embrapii já havia apoiado mais de 2.000 projetos de inovação, com investimentos superiores a R\$ 2 bilhões, abrangendo setores como energia, saúde e agronegócio. Outro exemplo é a atuação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que promove a agenda de inovação por meio de iniciativas como o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e a Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI). Lançada em 2008, a MEI reúne líderes empresariais para discutir e implementar ações estratégicas que fortalecem o ambiente de inovação no país, incentivando o aumento do investimento privado em PD&I e articulando parcerias com o setor público. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também tem um papel preponderante no apoio aos ambientes de inovação. Em parceria com a Anprotec e outros interlocutores, o banco desenvolveu programas como o MPME Inovadora, que beneficia empresas incubadas ou residentes em parques tecnológicos, conferindo-lhes elegibilidade a linhas de financiamento. Exemplos notáveis de investimentos incluem o Tecnopuc, em Porto Alegre (RS), e o PCT Guamá, no Pará, ambos contemplados com recursos para expansão de infraestrutura voltada às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (Brasil, 2024).

Esse dado demonstra a importância de recursos públicos na criação e manutenção das startups no país, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDS) tem atuado diretamente no estímulo a startups, o mesmo documento ressalta ainda que:

O BNDES Garagem, por exemplo, já apoiou mais de 200 startups desde sua criação, focando áreas como saúde, economia verde e logística. O Ciclo 2024 do programa recebeu 1.847 inscrições, sendo 37% oriundas de regiões historicamente menos contempladas, como o Nordeste, Norte e Centro-Oeste. “No ciclo de expansão dessas startups, há grande potencial de aceleração nos ambientes de inovação estabelecidos”, avalia Aloizio Mercadante, presidente do BNDES. A atuação do banco também se estende ao capital empreendedor, com 18 Fundos de Investimento em Participações (FIPs) ativos, abrangendo aproximadamente 182 empresas em 17 estados brasileiros. Iniciativas de fomento à inovação aberta, como aquelas lideradas por empresas-âncoras, complementam esse esforço, criando modelos replicáveis em parques tecnológicos e ambientes de inovação. Outro ponto de destaque são as ações de financiamento no âmbito da Nova Indústria Brasil (NIB), lideradas pelo BNDES em conjunto com instituições como Finep, Embrapii, Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA). Até 2026, essas entidades mobilizarão R\$ 342 bilhões para estimular setores estratégicos. “Ainda que não seja um requisito, é notório que muitas das empresas apoiadas pela NIB se relacionam com os ambientes de inovação, seja com ocupação física para suas infraestruturas de PD&I, seja com contratação de serviços, relacionamento com ICTs ou via programas de inovação aberta”, complementa Mercadante. (Brasil, 2024).

Para além do apoio de instituições como o BNDS, CNI e Embrapii, o Estado desempenha papel relevante e estratégico no desenvolvimento de ambientes de inovação no país, deve-se considerar os aportes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Em 2023 foi aprovada uma “suplementação de R\$ 240 milhões, totalizando R\$ 557 milhões investidos em 48 parques tecnológicos” e para 2024 houve chamada de R\$ 100 milhões, com escopo de superar assimetrias e contemplar estados como Acre, Amapá, Maranhão e Tocantins. Importa destacar que “em 2023, o fundo investiu R\$ 9,96 bilhões, com previsão de R\$ 12,72 bilhões para 2024 e R\$ 14,6 bilhões para 2025”. Como pode ser observado o FNDCT é um dos elementos centrais da política de inovação e a principal fonte de recursos para ciência, tecnologia e inovação no Brasil (Brasil, 2024).

Por outro lado, tem-se o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. Trata-se de instituição privada sem fins lucrativos, financiada por repasses de empresas brasileira, desvinculado da administração pública. Embora historicamente dirigido ao empreendedorismo, já no final da década de 1990, a entidade passou a apoiar incubadoras de empresas e fomentar inovação.

Hoje o Sebrae é um ator essencial no ecossistema de inovação. O ingresso da Anprotec (Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores), em 1990, no Conselho Deliberativo do Sebrae representou marco fundamental na união da temática empreendedorismo e inovação. No que toca as startups o Sebrae ampliou apoio e representa um dos principais promotores. “Eventos como o Staartup Day, realizado simultaneamente em mais de 200 cidades, e o Startup Summit, que na edição de 2024 reuniu mais de 9 mil participantes, ilustram esse compromisso”. O Sebrae ainda organiza hackathons, desafios de inovação e promove coworkings.

Pode-se observar que embora as startups sejam identificadas como organizações temporárias com potencial de crescimento, voltadas à inovação e inseridas em ambientes de incerteza, sua estrutura legal na República Federativa do Brasil ainda é tradicional, embora apresentem desafios próprios que exigem tratamento jurídico diferenciado, específico e disruptivo (Carneiro, 2020). Deve-se considerar que o mercado é forjado por desafios, sejam as barreiras de entrada, a alta concorrência e/ou a instabilidade do mercado, assim a existência de um arcabouço jurídico adequado pode representar a superação da compreensão do Direito apenas como instrumento de resolução de conflitos, mas como aparelho de prevenção e de estratégia para novos negócios (Carneiro, 2020).

Carneiro (2020) observou que a existência de conflitos societários, com investidores e falhas regulatórias são causas centrais de descontinuidade das startups, esses problemas poderiam ser evitados com instrumentos jurídicos adequados, como acordos societários, modelos contratuais e planejamento tributário. Embora perceba-se que o Direito possa ser considerado um entrave e não uma ferramenta estratégica para manutenção das startups.

Kon (2021) levanta análise importante quando trata do papel das startups na economia contemporânea, destacando como o ambiente jurídico e institucional afeta a trajetória desse tipo de negócio. Apesar do discurso inovador e da promessa de crescimento rápido e disruptivo, o ordenamento jurídico impactam as startups, notadamente em razão dos marcos regulatórios engessados e assimetrias institucionais, que não raro obstaculizam a inserção e a sobrevivência das startups no mercado. A autora ainda expõe a necessidade de não se cair no abismo da apologia do empreendedorismo e problemática a romantização das startups, demonstrando que elas operam em campo tensionado entre inovação, precarização e captura por lógicas econômicas específicas. Em perspectiva mais radical a autora tem a intenção de desconstruir a narrativa hegemônica de que startups são apenas símbolos de inovação e progresso. Chama a atenção a forma de relação entre Direito, Economia e Estado no universo das startups, relação repleta de contradições, em alguns momentos agindo como promotores ou obstáculos. Assim, precisa-se avaliar as contradições entre o discurso libertário/tecnológico e a prática institucional/jurídica que envolve as startups (Kon, 2021).

Questões sensíveis são analisadas por Kon (2021), quando ressalta a narrativa do empreendedor como “herói solitário” e destaca a dependência das startups às redes de financiamento, marcos legais baseados em estruturas tradicionais e a necessidade de apoio estatal. Assim, a autora empreende demonstrar como do discurso de “liberdade para inovar” acaba invisibilizando a precarização das relações de trabalho, a substituição de direitos por promessas e o desmonte das formas consolidadas de proteção social.

Como acima referenciado, também no ambiente das startups a República Federativa Brasileira apresenta contradições e ambiguidades, por um lado estimula a criação de startups (Marco Legal das Startups) e por outro lado reproduz burocracias e inseguranças jurídicas que acabam por minar sua viabilidade. Para Kon (2021) o Direito surge como espaço de disputa, em alguns momentos como ferramenta de contenção e em outros potencializando o modelo de negócios startup. A autora assume posição crítica ao

mercado e interpreta as startups como instrumentos de flexibilização do mercado de trabalho e de difusão de uma racionalidade social das empresas, além de criticar a utilização do discurso de inovação para justificar a desregulamentação, a automação e a substituição de políticas públicas por “soluções de mercado”.

Avançando na crítica, Kon (2021) argumenta que as startups não são neutras ou autônomas, pois a existência depende de condições institucionais e financeiras que são frequentemente invisibilizadas, o discurso da disrupção serve para corroborar assimetrias, pois acaba naturalizando a instabilidade e a “falência com parte do processo”, destaca que o Estado continua no âmbito do Mercado, na medida que continua sendo coautor da inovação, tanto por sua omissão quanto por sua atuação ativa no estabelecimento de marcos legais, subsídios e políticas públicas.

Kon (2021), como fez Carneiro (2020), destaca que a linguagem jurídica acaba por moldar o destino das startups, tendo em vista que a ausência de clareza e o excesso de burocracia afeta diretamente a competitividade, lembrando ainda que inovação sem justiça social é um projeto incompleto, ressaltando que a tecnologia deve ser avaliada em razão dos direitos sociais já consagrados. Kon assume uma abordagem crítica e ideológica, mas não apresenta com densidade casos empíricos de startups brasileiras, de forma que pudesse comprovar com dados e elementos concretos a sua argumentação.

A superação da narrativa individualizante do "empreendedor solitário", recorrente nos discursos dominantes sobre startups, exige uma compreensão mais profunda do papel estrutural do Estado no processo de inovação. A inovação não é fruto de ações isoladas, mas de um processo coletivo que envolve uma divisão extensiva do trabalho entre diferentes atores, incluindo o poder público, universidades, centros de pesquisa, empresas e consumidores (Mazzucato, 2013). O Estado, como ator central nesse ecossistema, realiza investimentos substanciais em infraestrutura física e capital humano - aportes que dificilmente seriam viáveis por parte de agentes privados, em razão dos altos custos fixos e da elevada incerteza envolvida. Além disso, promove condições para que trabalhadores e empresas ingressem e permaneçam no ciclo inovador, por meio de políticas que incentivam redes de colaboração, pesquisa aplicada, consórcios empresariais e interação entre usuários e produtores.

A assimetria entre risco e recompensa no processo de inovação constitui um problema central. Embora o Estado assuma os maiores riscos, especialmente nas fases iniciais e mais incertas do desenvolvimento tecnológico, os lucros costumam ser apropriados quase exclusivamente pelo setor privado. Essa dissociação compromete a

equidade e a sustentabilidade do modelo inovador, podendo gerar deslegitimação política e retração dos investimentos públicos (Mazzucato; Penna, 2020). Para reverter esse cenário, os autores propõem mecanismos institucionais como royalties sobre tecnologias financiadas publicamente, participação acionária em empresas apoiadas por fundos estatais e cláusulas condicionantes nos contratos de fomento, visando reinvestir os ganhos em bens coletivos.

Um exemplo emblemático dessa interdependência entre inovação privada e financiamento público é o caso da Apple. Desde sua fundação, Jobs e Wozniak contaram com apoio de investidores privados e aportes públicos, sendo que muitas das tecnologias fundamentais ao sucesso da empresa, como microprocessadores e interfaces gráficas, foram originalmente desenvolvidas em centros financiados pelo Estado, como a DARPA, os Bell Labs e o Xerox PARC. Antes de seu IPO, a Apple também recebeu US\$ 500 mil da Continental Illinois Venture Corp., vinculada à *Small Business Administration*, agência federal de fomento. Tal exemplo ilustra como o setor privado se apoia em estruturas estatais e justifica a necessidade de reconhecer o Estado não apenas como financiador, mas como cocriador da inovação e legítimo destinatário de parte dos retornos gerados (Mazzucato, 2013).

Nesse contexto, é preciso também repensar o papel das startups na arquitetura da inovação. Conforme argumenta Mazzucato (2021), o modelo hegemônico tem favorecido empreendimentos voltados à disrupção superficial e ao ganho financeiro rápido, frequentemente descolados das grandes missões sociais e ambientais do século XXI. Em contraposição, propõe-se um ecossistema onde as startups sejam mobilizadas como agentes de transformação orientada por missões públicas, contribuindo com soluções tecnológicas e modelos de negócio que estejam alinhados a objetivos estratégicos, como a transição ecológica, a justiça social e a saúde pública. Para isso, o Estado deve atuar não apenas como financiador, mas como estrategista e parceiro ativo, moldando os mercados e promovendo a inovação com valor público.

É, portanto, fundamental que os investimentos públicos em inovação sejam acompanhados de instrumentos que assegurem retorno proporcional à sociedade - por meio de royalties, participação societária ou reinvestimentos em políticas públicas. Apenas com tais mecanismos será possível alinhar equidade distributiva, estabilidade econômica e legitimidade política no processo inovador (Mazzucato; Penna, 2020). Importa esclarecer que a crítica dirigida à atuação estatal brasileira não nega o papel essencial do Estado como cocriador da inovação. Ao contrário, parte-se do entendimento

de que o problema não reside na presença do Estado, mas sim na ausência de um projeto estratégico de longo prazo, com capacidade institucional de coordenação federativa e retorno público (Mazzucato, 2013; Mazzucato; Penna, 2020).

3 DIREITO, INOVAÇÃO E STARTUPS EM PORTUGAL: anotações iniciais sobre livre iniciativa, inovação e startups

A Lei portuguesa nº 21/2023, de 25 de maio (Portugal, 2023), estabelece o regime aplicável às startups e scaleups e altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código Fiscal do Investimento.

O legislador português definiu recentemente o conceito jurídico de startup. Tal como estipula o artigo 2.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio, considera-se startup a pessoa coletiva que, cumulativamente, (1) exerça atividade por um período inferior a 10 anos, (2) empregue menos de 250 trabalhadores, (3) tenha um volume de negócios anual que não exceda os 50 milhões de euros, (4) não resulte de uma transformação ou cisão de uma grande empresa e não tenha no seu capital qualquer participação maioritária direta ou indireta de uma grande empresa, (5) tenha sede ou representação permanente em Portugal ou pelo menos 25 trabalhadores em Portugal. Além disso, este diploma legal estabelece como último requisito o cumprimento de uma das seguintes condições: ou seja, uma empresa inovadora com um elevado potencial de crescimento¹, ou que tenha concluído, pelo menos, uma ronda de financiamento de capital de risco por entidade legalmente habilitada para o investimento em capital de risco sujeita à supervisão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, entidade reguladora (CMVM), ou que tenha recebido investimento do Banco Português de Fomento, S.A.

O reconhecimento do estatuto de startup é realizado mediante procedimento de comunicação prévia dirigida à Startup Portugal, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio. Na mesma linha de raciocínio, caso se evidencie a cessação da verificação dos requisitos determina o termo do estatuto de startup, ao abrigo do artigo 6.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio. Caso a pessoa coletiva em questão deixe de reunir

¹ Aqui importa mencionar a Portaria n.º 195/2018, de 5 de julho, que define o conceito de setor tecnológico para efeito do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

os requisitos de atribuição do estatuto de startup ou de scaleup² deverá comunicar à Startup Portugal, num prazo de 30 dias a contar da data do evento que leve a que se evidencie a falta de verificação dos requisitos. Caso essa pessoa coletiva não realize esse ato, ela comete uma contraordenação grave, ao abrigo do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio, sendo aplicável uma coima entre €1.700,00 (euros) e €24.000,00 (euros)³.

Com vista à promoção ao investimento em projetos inovadores e tecnológicos, o legislador português procedeu à inclusão de incentivos fiscais à aquisição de participações sociais de startups, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais, no seu artigo 43.º-C. Estabeleceu-se então que os ganhos no n.º 7 da alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º do Código do IRS⁴ serão somente tributados ao abrigo do presente regime e considerados em 50% do seu valor quando o plano seja atribuído por entidade que, no ano anterior à aprovação do plano, seja reconhecida como startup, e preencha pelo menos um dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 43.º-C do diploma mencionado⁵.

A tributação nos termos deste artigo depende da manutenção dos direitos subjacentes aos títulos geradores dos ganhos ou dos direitos equivalentes, ainda que de natureza ideal, por um período mínimo de um ano, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo. Além disso, os próprios trabalhadores ou membros de órgãos sociais das startups (e não só⁶) podem solicitar por escrito à entidade que atribuiu as opções ou direitos a confirmação de que a mesma reunia as condições previstas no n.º 1 e n.º 2 do artigo 43.º-C deste diploma.

A nova lei sobre startups, em Portugal, entrou em vigor em maio de 2023, com a Lei n.º 21/2023, de 25 de maio. Segundo o Relatório STARTUP PORTUGAL, IDC e

² O conceito de *Scaleup* é estabelecido pelo artigo 4.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio: a pessoa coletiva que, não cumprindo os requisitos de (1) exercício de atividade por um período inferior a 10 anos, (2) emprego de menos de 250 trabalhadores e (3) apresentação de um volume de negócios anual que não exceda os 50 milhões de euros., preenche ainda assim os demais requisitos estabelecidos no conceito de start-up.

³ Cfr. O n.º 2 do artigo 11.º

⁴ Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, que no n.º 7 da alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º é estabelecido que “os ganhos derivados de planos de opções, de subscrição, de atribuição ou outros de efeito equivalente, sobre valores mobiliários ou direitos equiparados, ainda que de natureza ideal, criados em benefício de trabalhadores ou membros de órgãos sociais, incluindo os resultantes da alienação ou liquidação financeira das opções ou direitos ou de renúncia onerosa ao seu exercício, a favor da entidade patronal ou de terceiros, e, bem assim, os resultantes da recompra por essa entidade, mas, em qualquer caso, apenas na parte em que a mesma se revista de carácter remuneratório, dos valores mobiliários ou direitos equiparados, mesmo que os ganhos apenas se materializem após a cessação da relação de trabalho ou de mandato social”.

⁵ Isto é, que seja qualificada como micro, pequena ou média empresa, ou que desenvolva a sua atividade no âmbito da inovação.

⁶ Fala-se aqui também das restantes entidades abrangidas por este regime.

INFORMA D&B (2024), com vista a analisar o ecossistema de startups em Portugal, o número de startups aumentou comparado com o ano anterior (2023), de 4.073 para 4.719, havendo igualmente um aumento na faturação deste tipo de empresas: em 2023, 2.232 milhões de euros, para 2.602 milhões de euros, em 2024. No que toca ao número de trabalhadores, de acordo com este relatório registou-se um incremento, passando de 25 mil em 2023 para 26 mil em 2024.

Tal como se observa, mesmo com a entrada da Lei das Startups em 2023, que levou a regulamentação destas “novas” empresas, não se registou uma quebra no crescimento deste ecossistema, levando a um momento de forte dinamismo e a um estímulo de um ecossistema em expansão.

Ainda, segundo relatório STARTUP PORTUGAL, IDC e INFORMA D&B (2024), com vista a analisar o ecossistema de startups em Portugal, o financiamento obtido por startups com sede ou fundadas em Portugal foi de 231 milhões de euros, registando-se um aumento comparativamente com o ano de 2023 (169 milhões euros).

Curiosamente, não são só os privados a financiarem o ecossistema das startups e das scaleups. O Governo português lançou, em novembro de 2024, um programa de financiamento em deeptech de 110,6 milhões de euros (“Deep2Start”), que acabou por ser lançado no primeiro trimestre de 2025 e que contava com 60,6 milhões de euros de financiamento público e outros 50 milhões provenientes de investidores privados (Portugal, 2023).

Tendo em conta o exposto relativamente à natureza de empresas como as startups e do carácter e origem do financiamento para estas entidades, coloca-se aqui a questão: existirá verdadeiramente uma livre iniciativa privada? No n.º 1 do artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa, é referido que “a iniciativa económica privada se exerce livremente nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral”.

No entanto, havendo um forte financiamento público em startups, essa iniciativa privada não se demonstra totalmente livre, devido a vários aspectos. Primeiramente, leva a que exista, dependendo do caso, situações de conflito de interesses, na medida em que o financiamento público pode ser usado para favorecer certas empresas ou setores, levando à criação de uma relação de dependência ou favorecimento indevido. Além disso, pode-se evidenciar a privatização dos lucros e socialização dos prejuízos, ou seja, o setor privado segurar os lucros provenientes do financiamento público, mas ao mesmo tempo é o Estado que fica com os riscos ou prejuízos decorrentes do investimento

público. Muitas startups recebem incentivos públicos não reembolsáveis, que em caso de sucesso, os lucros são privatizados, o que já não acontece em situações de falência.

Quando o Estado oferece financiamento ou incentivos para as startups, em certos casos isso pode desenvolver um ambiente desigual, visto que pequenas empresas (tais como as startups) que não têm acesso a esses recursos são prejudicadas, mesmo sendo mais eficientes ou inovadoras. Neste sentido, acaba por haver um conjunto de empresas escolhidas que de forma artificial conseguem sobreviver, mas sem que exista viabilidade econômica.

As startups podem receber subvenções a fundo perdido, não havendo muitas vezes uma participação social detida pelo Estado, o qual também poderá não receber dividendos nem *royalties*. A problemática destas situações densifica-se aquando da venda da startup a uma entidade estrangeira, a qual recebe o *know-how* e os lucros para fora do país. Deste modo, não existe uma total e livre iniciativa privada, na medida em que o Estado interfere com a atividade económica, acabando por “resgatar” em certos casos o insucesso dos particulares. O Estado pode ainda intervir a título transitório na gestão das empresas privadas, somente nas situações expressamente previstas na lei.

Outro problema existente no ecossistema das startups e do respetivo financiamento decorre-se do facto de a própria estrutura se encontra maioritariamente concentrada em Lisboa, Porto e Braga (STARTUP PORTUGAL; IDC; INFORMA D&B, 2024). Desta forma, os pequenos empreendedores que não estejam localizados nesses centros urbanos enfrentam barreiras desproporcionadas.

Tal como exposto, torna-se necessário um maior rigor na atribuição de fundos públicos a projetos embrionários de startups, de forma a que se possa assegurar que o erário público é efetivamente aplicado de forma eficaz. A título de exemplo, no momento de atribuição de fundos públicos para projetos de inovação com impacto ambiental, social ou territorial, torna-se então essencial uma especificação desses critérios e o estabelecimento de regras de retorno favoráveis para o Estado, de forma a que haja um investimento produtivo.

Questões como a fragilidade no retorno social ou monetário do financiamento público, distorções competitivas ou mesmo as desigualdades territoriais expõem uma necessidade de reestruturação do sistema jurídico e económica da visão do Estado no que toca a estas temáticas. Obviamente que, de um certo modo, a Lei das Startups de 2023 não influenciou de forma negativa o crescimento do ecossistema, consubstanciando-se

como um passo promissor. No entanto, o ecossistema carece de uma operacionalização mais eficaz e que os fundos públicos tenham verdadeiramente uma estrutura de impacto.

O financiamento público leva a que haja um impulso da inovação e tecnologia, mas sem critérios precisos e sem que exista um controlo rigoroso na atribuição desses fundos. Esse aspecto pode levar à distorção do mercado, originando dependência e prejuízo para a sustentabilidade das próprias startups.

Além disso, mesmo com a entrada em vigor da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio, ainda é necessária uma implementação prática com maior estruturação, como já se explicou anteriormente. Ora, quando se financia através de fundos públicos, o Estado acaba por atuar enquanto investidor, e não um mero financiador. Desta forma, deve ser exigido à startup que é objeto de financiamento um impacto mensurável e um retorno proporcional.

Em âmbito europeu, já existe essa exigência de impacto real das startups e projetos de inovação, com o Banco Europeu de Investimento (BEI). O Conselho Europeu de Inovação (CEI) foi introduzido para apoiar a comercialização de tecnologias de alto risco e impacto na União Europeia. O Fundo de Investimento, pertencente ao CEI, nas “Diretivas e Abordagem”, é referido o processo de investimento, no qual se evidencia uma relevância para a inovação e impacto, e para a monitorização da aplicação dos fundos europeus. A título de exemplo, no Fundo EIC, o BEI assume participações minoritárias (por volta dos 10% que pode chegar aos 25%), criando uma ligação entre a startup que recebeu o financiamento de fundos europeus e redes privadas de investimento e de mentoria, que numa fase embrionária do projeto se torna bastante útil e vantajoso. Desta forma, consegue-se perceber que efetivamente existe da parte do BEI uma exigência de retorno com o financiamento público, o que este último pode e deve exigir contrapartidas claras.

Tal como Mazzucato (2018) propõe, o Estado não se deve limitar apenas a corrigir falhas do mercado. Todavia, o Estado deve de igual forma atuar estrategicamente com o intuito de criar e moldar mercados, determinando missões claras com impacto sistémico. A autora sublinha que essas missões devem apresentar objetivos ambiciosos e tangíveis, com destaque na colaboração intersetorial e que o financiamento público destes projetos deve ser implementado com condições orientadas para resultados. Por outras palavras, o financiamento deve ser orientado por missões, e não distribuído sem estratégia. Pode ser assim caracterizado como um financiamento público condicionado,

dependente a KPIs⁷ e a resultados mensuráveis. Nesse momento, podem ser estabelecidas cláusulas ou condições favoráveis para o Estado, tais como cláusulas *claws-back*⁸ ou estabelecimento de *equity* pública minoritária, tal como se evidencia no Fundo do EIC, através de uma monitorização contínua.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa entre os ecossistemas de startups no Brasil e em Portugal evidencia convergências estruturais e desafios comuns na construção de ambientes de inovação robustos, sustentáveis e territorialmente equilibrados. Ambos os países têm buscado alinhar marcos regulatórios, instrumentos de financiamento e estratégias institucionais para fomentar o empreendedorismo inovador. Contudo, persistem assimetrias que revelam os limites da abordagem centrada no "empreendedor solitário" e na desregulamentação como motores exclusivos da inovação.

Portugal, apesar de seu território reduzido, conseguiu articular uma política nacional relativamente coesa, apoiada em mecanismos de atração de startups estrangeiras, investimentos externos e uso estratégico de fundos europeus. No entanto, enfrenta o desafio da alta concentração geográfica, sobretudo nas regiões de Lisboa e Porto, o que compromete a interiorização dos benefícios da inovação. O Brasil, por sua vez, exibe um ecossistema mais numeroso e complexo, com polos bem estabelecidos nas regiões Sudeste e Sul, mas que ainda carece de coordenação federal mais clara, articulação entre entes subnacionais e políticas que assegurem retorno social aos investimentos públicos em inovação.

A concentração de startups em centros como Lisboa, Porto ou São Paulo não constitui, por si só, um indicador negativo. Tais polos demonstram capacidade de atrair talentos, capitais e infraestrutura, o que é crucial para a consolidação de ecossistemas de inovação. No entanto, a crítica recai sobre a ausência de políticas estruturadas que promovam a interiorização da inovação, integrando regiões periféricas e reduzindo assimetrias históricas. É a carência de mecanismos distributivos e articuladores que

⁷ *Key Performance Indicator*. Em português, significa Indicador-Chave de Desempenho. É uma métrica utilizada para avaliar o quão bem uma organização está a atingir os seus objetivos estratégicos.

⁸ A cláusula *claw-back* é uma disposição contratual que permite a reversão dos pagamentos ou benefícios concedidos, no caso de determinadas condições não sejam cumpridas no futuro. Por outras palavras, consubstancia uma forma de garantia de desempenho ou cumprimento das obrigações.

transforma um fenômeno de concentração funcional em um obstáculo à democratização do empreendedorismo inovador.

Nesse sentido, o ponto de convergência entre os dois países está na necessidade de reconfiguração das estratégias públicas: não apenas para fomentar o surgimento de startups, mas para orientar seus objetivos a partir de missões sociais e econômicas claras. O Estado deve deixar de ser apenas financiador e assumir seu papel como cocriador, moldando mercados e exigindo contrapartidas proporcionais. Apenas por meio desse reposicionamento será possível construir ecossistemas de inovação que, para além do crescimento econômico, gerem valor público e ampliem a justiça distributiva no acesso aos frutos da inovação.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

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: seção 1, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112441.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.816, de 16 de janeiro de 2024.** Altera a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, para criar o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14816&ano=2024>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 dez. 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO EMPREENDEDORISMO, DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE.** MEMP apresenta abertura do Startup 2.0 em Recife. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/memp/pt-br/assuntos/noticias/memp-presente-na-abertura-do-startup-20-em-recife>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO EMPREENDEDORISMO, DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE.** Planejamento estratégico 2024–2027. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/memp/pt-br/acao-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Novo Marco Legal das Startups e o Desenvolvimento da Inovação no Brasil.** Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/10/novo-marco-legal-das-startups-eo-desenvolvimento-da-inovacao-no-brasil>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Mato Grosso (OAB/MT). **Guia de orientação sobre o Novo Marco Legal das Startups.** Cuiabá: OAB/MT, 2022. Disponível em: https://oabms.org.br/wp-content/uploads/2022/10/OAB_comissa%CC%83oempresarial_ebook-1.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Brasil inovador: quatro décadas das políticas públicas que impulsionaram os ambientes de inovação e o empreendedorismo no país.** Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2024. 1 ed. ISBN 978-65-5471-016-9 (digital); 978-65-5471-015-2 (impresso). Disponível em: <https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/6761>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CARNEIRO, Wagner Buture. **Startups: os instrumentos jurídicos e o incentivo aos novos negócios.** 2020. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://profnit.org.br/wp-content/uploads/2021/02/WAGNER-BUTURE-CARNEIRO-TCC.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025

CUNHA, Paulo Olavo. **Direito das sociedades comerciais.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

CUNHA, Tiago. **Direito para startups**. Coimbra: Almedina, 2022. Acesso em: 17 jun. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **EIC investment guidelines**: Horizon Europe. Brussels: European Innovation Council and SMEs Executive Agency, Mar. 2022. Disponível em: https://eic.ec.europa.eu/eic-fund/eic-fund-investment-guidelines-approach_en. Acesso em: 17 jun. 2025.

GOMES, José Ferreira. **M&A – aquisição de empresas e participações sociais**. 2. reimpr. Lisboa: AAFDL Editora, 2023.

KELLY, Jack. The hottest startups in Lisbon in 2024. **Wired**, 11 jan. 2024. Acesso em: 17 jun. 2025.

KENTON, Will. Clawback: What it means, how it works, special considerations. **Investopedia**, 17 mar. 2023. Acesso em: 17 jun. 2025.

KON, Anita. **Economia política das startups brasileiras**: nova ordem em um cenário de turbulência. Revista de Economia Política, vol. 41, nº 3, pp 611-632, julho-setembro/2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/q5PW6p6Dc8kB3BS7TPP6pRR/abstract/?lang=pt>. Acesso em 17 jun. 2025

MANUEL TRIUNFANTE, Armando. **O regime das entradas na constituição das sociedades por quotas e anónimas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. Interview with Mariana Mazzucato. **Climate-KIC**, 17 jan. 2018. Acesso em: 17 jun. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. **Mission Economy**: A Moonshot Guide to Changing Capitalism. London: Penguin Books, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**: Debunking Public vs. Private Sector Myths. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, Mariana; KELLY, Rosie (Ed.). **The H-Lab Special Issue**: Governing Missions. UCL, 2023. Acesso em: 17 jun. 2025.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano C. Socializing the Risks and Rewards of Public Investments. **Research Policy**, 2020. Acesso em: 17 jun. 2025.

MEDEIROS, Rui; MIRANDA, Jorge. **Constituição Portuguesa anotada** – Tomo I. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 620–625.

MOVINGTO. **Portugal startup statistics**: trends, growth, and key insights. Movingto, 2024. Disponível em: <https://www.movingto.com/statistics/portugal-startup-statistics>. Acesso em: 17 jun. 2025.

PORTUGAL. **Direção-Geral das Atividades Económicas**. Lançamento do programa Deep2Start. Lisboa: **DGAE**, 24 out. 2023. Disponível em:

<https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/noticias/lancamento-do-programa-deep2start.aspx>. Acesso em: 17 jun. 2025.

PORTUGAL. **Lei n.º 21/2023, de 25 de maio**. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/21-2023-213498830>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

PORTUGAL BUSINESSES NEWS. Here is why Portugal is a rising startup hub, ranking 26th globally. **Portugal Businesses News**, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://www.portugalbusinessesnews.com/post/here-is-why-portugal-is-a-rising-startup-hub-ranking-26th-globally?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SANTOS, João Vieira dos. **Regulação e organização administrativa**: volume I e II. Salvador: JusPodivm, 2017. Acesso em: 17 jun. 2025.

STARTUP PORTUGAL; IDC; INFORMA D&B. Portugal's Startup Ecosystem Report 2024. Lisboa: **Startup Portugal**, 2024. Acesso em: 17 jun. 2025.