

# Cadernos de Direito e Inovação

decreto federal  
de inovação:  
novas oportunidades

  
observatório  
da inovação

  
Instituto de  
Estudos  
Avançados da  
Universidade de  
São Paulo

Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do  
Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo

Dezembro de 2019

# Cadernos de Direito e Inovação

decreto federal  
de inovação:  
novas oportunidades

## Organização

Fabio Gomes dos Santos

Daniel Bernardes de Oliveira Babinski

## Autores

Alan Murça

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Allen dos Santos Pinto da Silva Filho

Andréa Lúcia Nazário Villares

Carlos Eduardo de Arruda Navarro

Carolina Mota Mourão

Daniel de Oliveira Babinski

Eduardo Altomare Ariento

Eduardo Spanó Junqueira de Paiva

Fabio Augusto Daher Montes

Fabio Gomes dos Santos

Gabriel Dantas Maia

Gabriel Araújo Souto

Gabriel Romitelli

João Vitor Kanufre Xavier da Silveira

Lucimara Santos D'Ávila

Maria Carolina Foss

Maria Edelvacy Marinho

Mário André Machado Cabral

Natalia Rebello Moreira

Nichollas de Miranda Alem

Rafael Hamze Issa

Sofia Preto Villa Real

Vitor Monteiro

## **Observatório da Inovação e Competitividade**

Núcleo de Apoio à Pesquisa Observatório da Inovação e Competitividade (NAP-OIC), com sede no Instituto de Estudos Avançados da USP, voltado ao estudo e à pesquisa do processo de Inovação no Brasil.

Rua da Praça do Relógio, 109 - térreo.  
Cidade Universitária, São Paulo – SP, CEP 05508-970.  
E-mail: [iea-inovacao@usp.br](mailto:iea-inovacao@usp.br)  
Telefone (11) 3091-1693

## **Conselho Deliberativo**

*Escola Politécnica/USP*

Mrio Sergio Salerno

Davi Noboru Nakano

*Faculdade de Direito/USP*

Diogo Rosenthal Coutinho

*Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP*

Glauco Arbix

*Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/USP*

José da Rocha Carvalheiro

## **Coordenador Geral**

Mario Sergio Salerno

## **Co-coordenador**

Glauco Arbix

## **Realização**

Grupo de Direito e Inovação do NAP-OIC.

Caderno n° 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Dezembro de 2019 (publicação digital).

Prefixo Editorial: 63007

Número ISBN: 978-65-87773-00-1

Título: Decreto Federal de Inovação

Subtítulo: Novas Oportunidades

Tipo de Suporte: E-book

Formato Ebook: PDF

# Apresentação

A segunda edição dos *Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* dá continuidade aos estudos sobre normas de relevo ao desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação no país.

Se a primeira edição dos *Cadernos* dedicou-se ao exame do Decreto Paulista de Inovação (Decreto Estadual nº 62.817/17), a presente edição tem como foco o Decreto nº 9.283/18, responsável pela nova regulamentação da Lei Federal de Inovação (Lei nº 10.973/04) no contexto das mudanças implementadas pelo que tem se denominado Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/16).

O novo decreto, que revogou o antigo Decreto nº 5.563/05, não foi estruturado como um detalhamento mecânico para fins de implementação das novas feições da Lei de Inovação. Mais do que isso, como membros do núcleo tiveram a oportunidade de registrar após sua promulgação, o novo Decreto de Inovação trouxe muitas novidades, em especial quando do detalhamento de matérias antes tratadas de forma muito mais abrangente<sup>1</sup>.

Esse contexto conduziu ao presente projeto que, na linha do foco do grupo nas interações entre Direito e Inovação, objetivou estimular trabalhos que não apenas examinassem a nova legislação, mas também refletissem sobre novas oportunidades atinentes à interação propiciadas por ele.

Nessa toada, foi conduzida uma chamada pública dirigida tanto a associados quanto não associados ao Núcleo Jurídico do Observatório de Inovação e Competitividade (NJ-OIC-IEA/USP), permitindo a coleta de perspectivas profissionais variadas. Foi especificamente solicitada a reflexão sobre a temática das oportunidades atentando-se às dimensões das interações público/público; público/privado e privado/privado.

De forma a evitar uma pulverização excessiva de conteúdo foram propostas as seguintes linhas temáticas: a) entendimento normativo do conceito de risco tecnológico; b) regulamentação dos instrumentos jurídicos de parceria e concessão de recursos entre os setores público e privado em atividades de CT&I; c) criação e revisão de regras e procedimentos relacionados aos instrumentos de fomento às atividades de fomento às atividades de CT&I, como por exemplo o bônus tecnológico e as encomendas tecnológicas.; d) a cooperação internacional em matéria de CT&I; e) novas regras de prestação de contas em atividades de CT&I; f) novos procedimentos aduaneiros e incentivos tributários à aquisição internacional de bens e insumos para a pesquisa científica e tecnológica; g) regulamentação dos “ambientes promotores de inovação”<sup>2</sup>.

---

1 ARIENTE, Eduardo Altomare; BABINSKI, Daniel de Oliveira, **Impressões sobre o novo decreto do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação**, Consultor Jurídico, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/opiniao-impresoes-decreto-marco-legal-inovacao>>, acesso em: 24 nov. 2019.

2 Dentre esses não foram colhidas apenas contribuições referentes ao item “d”, o que pode ser um indicativo da pouca produção, inclusive no campo do direito e inovação, de pesquisas de juristas sobre a matéria.

Foram solicitadas considerações concisas e diretas, em textos de poucas páginas. Os trabalhos foram revisados e houve uma devolutiva aos autores, de forma a buscar uma certa padronização (formal) das contribuições. Afora isso, de toda forma, os autores gozaram de plena autonomia para contribuir da forma que desejassem.

O resultado desse trabalho encontra-se aqui, organizado ao redor das temáticas mencionadas. Espera-se que, também por meio dessa edição dos *Cadernos*, se possa enriquecer os debates existentes sobre as políticas científicas e de inovação no Brasil. Reconhecido o Direito como elemento fundamental ao desenvolvimento dessas, considera-se que contribuições do tipo são fundamentais ao desenvolvimento econômico e social do país.

Os organizadores, por fim, aproveitam para agradecer especialmente a Eduardo Altomare Ariento e a Maria Edelvacy Marinho pelo auxílio durante a fase de revisão dos textos.

Boa leitura!

Fabio Gomes dos Santos

Daniel Bernardes de Oliveira Babinski

# Autoras e autores

Sobre as autoras e autores que contribuíram para este trabalho:

## **Alan Murça**

alan.murca@jaemurca.com.br

Advogado, formado em Direito pela PUC Campinas, especialista em Comércio Exterior pela UNICAMP, especialista em Direito Tributário pela PUC Campinas e Gerenciamento de Projetos PMI pelo Senac São Paulo. Professor de Legislação Aduaneira pela Escola Superior de Advocacia (ESA/OAB/SP). É o atual Presidente da Comissão de Direito Aduaneiro da OAB subseção de Campinas.

## **Allen dos Santos Pinto da Silva Filho**

allen.silva@gmail.com

Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro com graduação pela mesma instituição. Candidato a PhD no Instituto de Filosofia da Universidade do Porto de Portugal. É membro Honorário e participa da Comissão de Direito Digital do Instituto dos Advogados Brasileiros. Colunista do Jornal A Pátria – Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa. Assistente de pesquisa da FGV DIREITO-RIO. Pesquisador assistente do Grupo de Pesquisa em Gestão Estratégica da Informação, Empreendedorismo e Inovação da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador científico no Escritório de Propriedade Intelectual do Núcleo de Inovação Tecnológica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Avaliador de diversos periódicos.

## **Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho**

alexjccfo@hotmail.com

Mestre e Doutor e Direito do Estado. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico (CEDAU). Juiz de Direito em São Paulo

## **Andréa Lúcia Nazário Villares**

andrea.villares@hc.fm.usp.br

Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com graduação pela mesma instituição. Master of Laws pela Columbia University (NY). Foi Procuradora da Universidade de São Paulo e Assessora Jurídica do Núcleo de Inovação Tecnológica do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

## **Carlos Eduardo de Arruda Navarro**

carlos.navarro@fgv.br

Professor da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas. Mestre em Direito Tributário pela Fundação Getulio Vargas, com especialização lato sensu pela mesma instituição. Graduado pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Sócio e advogado no escritório Galvão Villani e Navarro Advogados. Coordena o Comitê de Ensino Jurídico do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (CESA). Foi professor na Anhanguera Educacional e outras instituições no país. Foi gerente de tributos da Ernst & Young Consultores.

### **Carolina Mota Mourão**

carolinamotamourao@gmail.com

Professora de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (OIC-IEA/USP).

Doutoranda em Filosofia do Direito e Mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Foi Chefe de Gabinete e Assessora Jurídica na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo. Foi Procuradora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, onde atualmente integra a Assessoria Científica. Advogada consultora.

### **Daniel de Oliveira Babinski**

danielbabinski@hotmail.com

Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com graduação em Direito pela mesma instituição e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Sócio do Escritório Gomes Navarro Babinski Andrejczuk (GNBA Advogados). Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Foi Procurador-Chefe da Escola Nacional de Administração Pública, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, durante o período

de 2010-2012 e Assessor Jurídico da Presidência da Financiadora de Estudos e Pesquisa (Finep), durante o período de 2012-2015.

### **Eduardo Altomare Ariento**

eduariente@gmail.com

Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo; Professor de Direito do Consumidor, Direito Constitucional e Direito da Inovação na Universidade Presbiteriana Mackenzie; Coordenador do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da Universidade Presbiteriana Mackenzie; autor da obra “A Função Social da Propriedade Intelectual”, pela editora Lumen Juris (2015); Pesquisador do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade (NJ-OIC), do IEA-USP.

### **Eduardo Spanó Junqueira de Paiva**

eduardo@spano.com.br

Doutorando do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp, mestre em Administração Pública pela Universidade de Columbia e graduado em Direito pela USP. Gestor público da Prefeitura de São Paulo, tendo trabalhado na Secretaria de Educação e na Secretaria de Inovação e Tecnologia com projetos de transformação digital, governo aberto e compras públicas. Entre 2014 e 2016, foi assessor no Ministério da Justiça atuando em projetos de tecnologia e governo aberto. Também é integrante da rede de líderes da Fundação Lemann (Lemann Fellowship).

### **Fábio Augusto Daher Montes**

fadmontes@googlemail.com

Procurador do Estado de São Paulo. Atuou na Subprocuradoria Geral da

Consultoria, oportunidade em que participou da coordenação de projetos na área de CT&I no âmbito da Administração Direta e Indireta Paulista. Participou do grupo, instituído pela Resolução SDECTI n. 20, de 7-07-2016, que minutou o Decreto Paulista de Inovação. Integrou o Comitê Gestor do Projeto “São Paulo: Inovação aberta em Saúde”, instituído pelo Decreto Estadual n. 62.016, de 10-06-2016. Integra o Núcleo Temático de Estudos e Pesquisas sobre Propriedade Intelectual e Inovação da PGE-SP.

### **Fabio Gomes dos Santos**

fabio.gomes@usp.br

Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com graduação em Direito pela mesma instituição. Atualmente, é doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e *visiting scholar* (2019-2020) na Faculdade de Direito da Universidade de Columbia (Nova York). Advogado da Finep – Financiadora de Inovação e Pesquisa – Finep. Foi Gerente de Assessoria Jurídica de Diretoria de Inovação dessa empresa (2018-2019). Membro do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico (CEDAU).

### **Gabriel Dantas Maia**

gabriel\_dantasmaia@hotmail.com

É mestrando em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, além de graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente, estuda leilões de energia elétrica e as novas fontes de energia renovável no Brasil.

### **Gabriel Araújo Souto**

gasouto@outlook.com

Acadêmico de Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Foi estudante visitante do LLM de Global Antitrust Law & Economics da Antonin Scalia Law School of George Mason University (2018). Foi bolsista do programa Youth@IGF do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) (2017) e intercambista do 38º Programa de Intercâmbio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2018). Atualmente, é Conselheiro Administrativo do Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas e Internet da Universidade de Brasília (LAPIN/UnB).

### **Gabriel Romitelli**

gabriel.romitelli@gmail.com

Pesquisador colaborador do Núcleo Jurídico do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Mestre e graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Advogado com experiência profissional e acadêmica em propriedade intelectual, inovação e empreendedorismo.

### **João Vitor Kanufre Xavier da Silveira**

jokanufre@gmail.com

Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. Especializado em Direito Tributário e Tributação da Economia Digital, pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado pela Universidade Federal do Paraná. Aluno Visitante da Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Advogado no escritório Galvão Villani e Navarro Advogados Associados.

### **Lucimara Santos D'Ávila**

lucimarasdavila@gmail.com

Pós-doutoranda em Direito Tributário pela USP. Doutora em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela PUC-SP.

Executiva da Área Tributária e Inovação. Sócia-Fundadora da Quantum4 Soluções de Inovação. Ex-sócia de Consultoria Tributária da PwC, onde atuou por 22 anos, inclusive na liderança do Grupo de Incentivos Tributários/Inovação.

### **Maria Carolina Foss**

mcarolfoss@gmail.com

Pesquisadora colaboradora do Núcleo Jurídico do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Doutora em Política Científica e Tecnológica pelo Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Visiting Fulbright Scholar no Institute for International Science & Technology Policy na George Washington University, Washington DC, Estados Unidos. Mestre e graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

### **Maria Edelvacy Marinho**

mariaedelvacy@gmail.com

Advogada, prof. da Universidade Presbiteriana Mackenzie, pesquisadora permanente do Núcleo jurídico do observatório de inovação e competitividade, Dra. em direito pela universidade Paris 1- Panthéon Sorbonne.

### **Mário André Machado Cabral**

marioandre.cabral@mackenzie.br

Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito

Econômico pela Universidade de São Paulo. Advogado.

### **Natalia Rebello Moreira**

natalia.moreira@embraer.com.br

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo. Advogada da Embraer S.A.

### **Nichollas de Miranda Alem**

nichollas.alem@gmail.com

Bacharel e Mestre em Direito Econômico pela USP. Fundador e Presidente do Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes. Especialista em Direito do Entretenimento. Consultor da UNESCO em equipamentos culturais. Atuou na construção do Programa Municipal de Economia Criativa de São Bernardo do Campo. Membro da Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI) e certificado pelo CopyrightX de Harvard.

### **Rafael Hamze Issa**

rafael.hissa@gmail.com

Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisador Visitante na Université Paris II - Panthéon-Assas (2018-2019). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi assessor na Subsecretaria de Parcerias e Inovação do Estado de São Paulo (2015-2018). Advogado nas áreas de Direito Público, Regulação e GovTechs.

### **Sofia Preto Villa Real**

sofia.pvr@gmail.com

Mestra em Ciências Jurídico-Políticas com menção em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da

Universidade de Coimbra - Portugal, com graduação em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é mestranda em Gestão pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - Portugal. Membro do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico (CEDAU). Advogada no Brasil e em Portugal.

### **Vítor Monteiro**

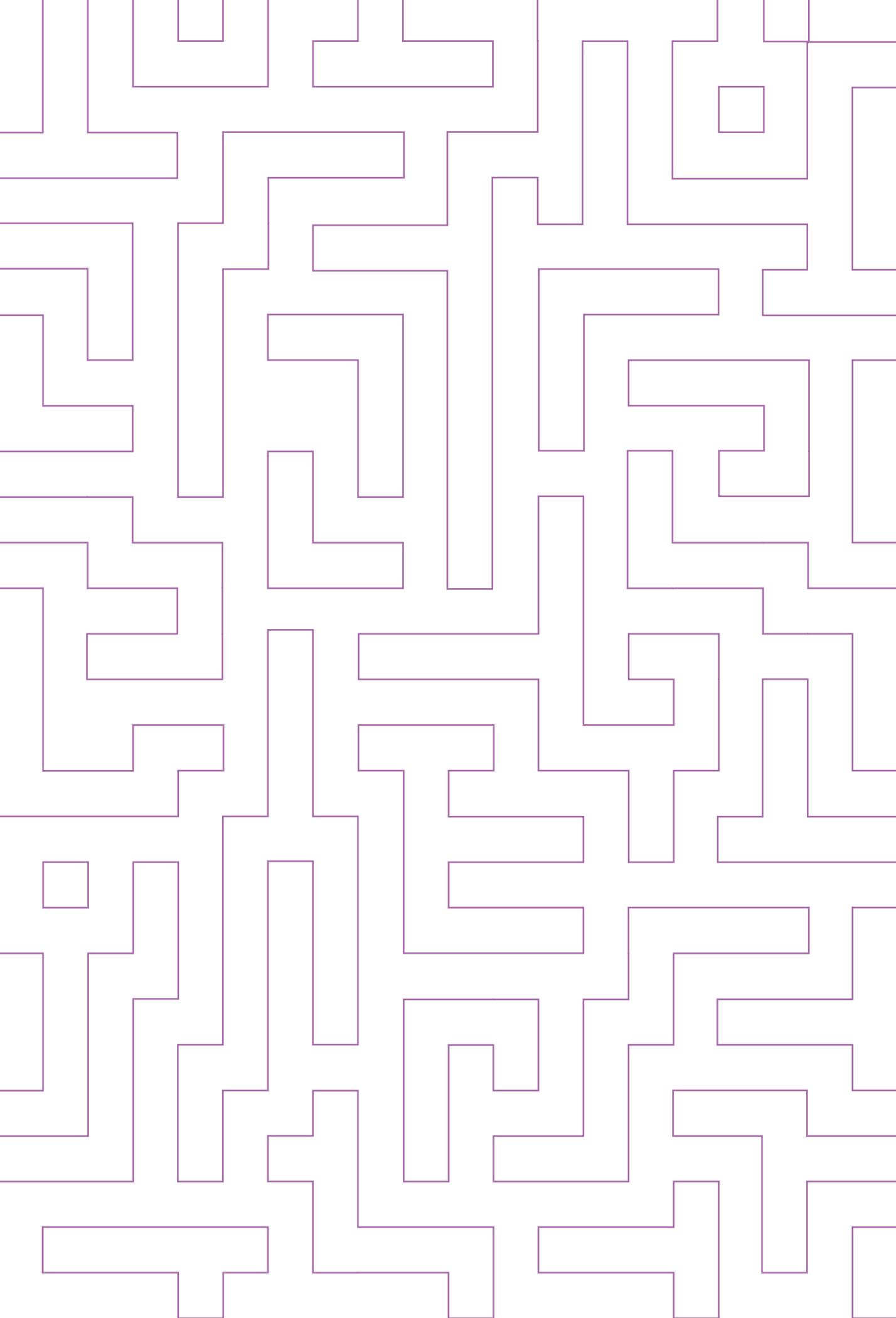
[vitor.monteiro@usp.br](mailto:vitor.monteiro@usp.br)

Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com graduação em Direito pela mesma instituição. Atualmente, é doutorando em Direito pela Universidade Paris 2 Panthéon-Assas e Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Analista Jurídico da Empresa Brasileira de Inovação e Pesquisa – Finep. Foi Gerente de Assessoria Jurídica de Diretoria de Inovação da Finep (2014-2017) e Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Governo Federal (2014). Membro do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico (CEDAU).

# Sumário

Apresentação .....	4
Autoras e autores.....	6
1. Decreto Federal da Inovação: quais são as novas oportunidades advindas da definição normativa de risco tecnológico para acordos públicos e privados? <i>Gabriel Araújo Souto</i> .....	14
2. Quais as oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação para a modelagem de convênios na área de CT&I? <i>Fábio Augusto Daher Montes</i> .....	18
3. Quais as oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação no âmbito das Alianças Estratégicas e Projetos de Cooperação entre o Poder Público e as Startups? <i>Andréa Lúcia Nazário Villares</i> .....	22
4. Contratando inovação: desafios e oportunidades à vista do Decreto Federal de Inovação <i>Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho</i> .....	26
5. Quais as oportunidades de parceria público-privada abertas pelo artigo 4º do Decreto Federal de Inovação? <i>Carolina Mota Mourão e Rafael Hamze Issa</i> .....	32
6. Por que utilizar encomendas tecnológicas? Oportunidades em relação a outros instrumentos para a contratação de inovações <i>Gabriel Maia e Eduardo Spanó</i> .....	40
7. Oportunidades para as encomendas tecnológicas: análise de novos arranjos jurídicos a partir do Decreto Federal de Inovação <i>Gabriel Romitelli e Maria Carolina Foss</i> .....	46
8. Análise comparada dos procedimentos de contratação de encomendas tecnológicas no Brasil e parcerias para inovação na União Europeia: um novo olhar sobre premissas das oportunidades de interação público/privado abertas pelo Decreto Federal de Inovação? <i>Sofia Preto Villa Real</i> .....	53
9. Quais são as novas oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação ao uso da subvenção econômica como mecanismo de estímulo à inovação nas empresas pela União Federal? <i>Vítor Monteiro</i> .....	57
10. Consulta e PMI: oportunidades para a modelagem de encomendas tecnológicas para além do decreto federal de inovação. <i>Mário André Machado Cabral e Natalia Rebello Moreira</i> .....	67
11. Prestação de contas simplificada e voltada a resultados: uma oportunidade de aprimoramento nas relações público-privadas e entre entes públicos. <i>Fabio Gomes dos Santos</i> .....	71
12. As novidade e possibilidades na busca de prestação de contas por resultado <i>Allen dos Santos Pinto da Silva Filho</i> .....	77

13. Incentivos Tributários à Importação de Bens para PD&I e Procedimentos Aduaneiros à Luz do Decreto Federal de Inovação. <i>Alan Murça, Lucimara Santos D'Ávila e Daniel Bernardes de Oliveira Babinski</i> .....	80
14. Avanços e retrocessos nos limites globais das importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. <i>Carlos Eduardo de Arruda Navarro e João Vitor Kanufre Xavier da Silveira</i> .....	85
15. O conceito dos ambientes promotores de inovação: oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação. <i>Maria Edelvacy Marinho</i> .....	90
16. Cessão de uso de bens imóveis por entes públicos: oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação. <i>Eduardo Altomare Ariento e Mário André Machado Cabral</i> .....	94
17. ICT de empresas? Oportunidades e desafios. <i>Mário André Machado Cabral e Nichollas de Miranda Alem</i> .....	99
Referências comuns .....	103
Anexo – Decreto Federal de Inovação.....	106



# 1

## Decreto Federal da Inovação: quais são as novas oportunidades advindas da definição normativa de risco tecnológico para acordos públicos e privados?

Gabriel Araújo Souto

A inovação tecnológica é dotada de riscos não só porque permite a produção de bens novos e modernos que tem a potencialidade de uma revolução setorial, mas também pelas incertezas da obtenção de um determinado resultado. Ainda, um ambiente tecnológico em rápida mudança introduz riscos adicionais por causa das inúmeras conexões, atritos e adaptações que a nova tecnologia desenvolve ao ser aplicada, e por causa da escalabilidade que essa atinge com efeitos muitas vezes imprevisíveis.

O “risco” pode ser definido como a incerteza sobre a perda futura ou, em outras palavras, a incapacidade de prever a ocorrência ou o tamanho de uma perda, que pode acontecer de forma repentina ou inesperada (CRANE, 1980). Além disso, o risco pode ser dividido em graus que quantificam, através da probabilidade, a extensão em que as perdas são imprevisíveis. Assim, se as perdas podem ser previstas com bastante precisão, há um pequeno grau de risco, independentemente da chance de perda, enquanto o grau de risco aumenta caso a previsão da perda não seja precisa. Através desse entendimento, o “risco tecnológico” é também definido como a probabilidade e o grau de dano social e/ou econômico ao longo do processo de produção e/ou após a introdução da inovação tecnológica (RENN; BENIGHAUS, 2013).

Há um alto risco associado à inovação tecnológica. Por exemplo, 72% das inovações de produto não conseguem prosperar no mercado (TIDD; BESSANT, 2009), resultado que não destoa da porcentagem de insucesso de *startups*, que chega a 90% (FORBES, 2015). Assim, torna-se fundamental a mensuração de tal risco para procurar o aumento da segurança de investimentos e apoios da inovação tecnológica. O risco tecnológico, por si só, é difícil de ser estimado, já que não depende da quantificação dos problemas já conhecidos, mas sim dos riscos de adversidades futuras que são desconhecidas, o que cria a necessidade do uso da probabilidade e da estatística para mensuração dessa incerteza.

Nesse sentido, o Decreto nº 9.283/2018, conhecido como Decreto Federal de Inovação, vem para apoiar a inovação tecnológica ao estabelecer parâmetros jurídicos mínimos sobre riscos tecnológicos através de suas disposições normativas. O decreto, em seu art. 2º, III considera “risco tecnológico” como a “possibilidade

de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação”. Portanto, tal definição normativa abarca tanto a incerteza de problemas futuros decorrentes da inovação como de problemas durante o seu desenvolvimento, delimitando assim o prazo de vigência do risco.

A definição normativa de risco tecnológico cria também uma base para uma futura segurança jurídica aos entes públicos e privados em negociações que envolvam resultados incertos, especialmente no setor de P&D, aonde uma inovação surge através de múltiplos testes bem ou malsucedidos que podem possibilitar o alcance do resultado esperado. Tal segurança é importante pois possibilitará às partes de um contrato o conhecimento das consequências de um alcance ou não desse resultado, tornando o acordo mais transparente e menos arriscado, já que as disposições normativas do Decreto Federal de Inovação envolvendo “risco tecnológico” buscam prever a performance do contrato e remediar os seus efeitos negativos.

A facilitação da celebração de contratos dada pelo Decreto Federal de Inovação é resultado da transparência garantida pelo art. 28 do decreto ao regulamentar que o contratante deve informar a evolução e os resultados parciais do objeto contratual, além da mensuração desses em relação aos previstos no momento da contratação para avaliar a sua perspectiva de êxito. Ainda, o art. 48, I da norma trata da flexibilização da performance do contrato ao considerar que as metas inerentes ao objeto contratual que não forem atingidas em virtude do risco tecnológico não gerarão dever de ressarcimento. Por fim, tal viés é reafirmado quando a norma estipula, em seu art. 58, que a prestação de contas será simplificada e privilegiará os resultados obtidos e, conforme o art. 60, inciso I, haverá a aprovação da prestação de contas quando o não atingimento de metas em razão do risco tecnológico for devidamente justificado.

A normatização e o entendimento de “risco tecnológico” propiciam que ferramentas para a diminuição ou controle de riscos sejam aplicados de forma legal como o uso da lei dos grandes números. A lei dos grandes números é um princípio probabilístico que afirma que, à medida que o número de exposições aumenta, os resultados reais tendem a se aproximar dos resultados esperados (CRANE, 1980). Em outras palavras, quanto maior o número de amostras, *i.e.*, dados adicionados em um experimento, maior sua probabilidade de atingir o resultado esperado. Tal princípio justifica a necessidade do compartilhamento de riscos, o que é feito a partir de contratos, seja na esfera pública ou privada.

A existência de oportunidades para compartilhar o risco com entes públicos e privados cria incentivos para assumir riscos excessivos, enquanto quem aceitou o risco continua a se beneficiar das eficiências oriundas do contrato (ORMAN, 2013). Por exemplo, os bancos acabam por assumir um alto risco ao aceitar um pedido de empréstimo e, para mitigá-lo, tendem a fazer uma análise de crédito do solicitante. Para estipular taxas de empréstimo, o banco pode pegar uma amostra de credores e quantificar o risco de inadimplência, sendo essa probabilidade mais exata conforme maior for a amostra analisada. Porém, ainda há um grau de incerteza, e como a

quantidade de credores é grande, o risco de insolvência bancária aumenta, o que gera a necessidade de compartilhamento do risco. Muitas vezes, projetos inovadores não possuem uma amostra suficiente para quantificar precisamente o risco e em seguida o compartilhar a fim de reduzi-lo, o que aumenta o grau de incerteza do projeto. Sendo assim, faz-se necessário que parcerias e acordos sejam realizados a fim de tornar viável a criação de inovações.

Desse modo, o compartilhamento de risco assume um papel vital no incentivo e fomento de inovações, sendo regulamentado de forma precisa no Decreto Federal da Inovação. Tanto nos setores público e privado, o art. 35 do decreto estandardiza as condições para acordos com ICT, estipulando a necessidade do desenvolvimento de metodologia e metas a serem seguidas, e no § 1º, II do mesmo artigo, a obrigatoriedade da definição de parâmetros para aferição de tais metas considerando os riscos inerentes ao projeto, o que abrange a mensuração do risco tecnológico e o uso da probabilidade e da estatística.

No tocante ao setor público, a Lei Federal nº 13.243, de 2016, a qual o Decreto Federal de Inovação regulamenta, em seu art. 20 aborda a possibilidade de contratação direta de ICT, por entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, por órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, quando os objetos do contrato envolverem risco tecnológico. Assim, o compartilhamento de risco com o governo possibilita que o resultado obtido em projetos de inovação tecnológica seja aproveitado pela sociedade, elevando o bem-estar dessa através de novos produtos que criam ou maximizam a utilidade pública.

Ainda, em relação ao pagamento de contratos com ICT, o art. 29 do Decreto Federal de Inovação, em seu § 1º, estabelece que diferentes modalidades de remuneração poderão reger os contratos para viabilizar o compartilhamento do risco tecnológico e mitigar a dificuldade de estimar custos através de pesquisas de mercado. Já o § 3º do mesmo artigo determina que os contratos sob modalidade de preço fixo são aqueles caracterizados quando o risco tecnológico é baixo e é possível ser mensurado, enquanto o § 6º também do mesmo artigo normatiza que os contratos que preveem o reembolso de custo serão celebrados quando os custos do projeto não forem conhecidos em virtude do risco tecnológico, estabelecendo assim um limite máximo de gastos.

Já no tocante ao setor privado, a normatização do risco tecnológico dada pelo Decreto Federal da Inovação permite que empresas dispostas a financiar projetos que possuam esse risco tenham respaldo legal para a formação de consórcios e de *joint ventures*, podendo ser contratadas pela administração pública, como disposto no art. 27 do decreto. Ainda, a isenção do imposto de importação aos bens importados por empresas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação regulamentada pelo art. 71 do decreto permite o incentivo à inovação e à celeridade na disposição dessa para o consumidor.

Quanto à interação entre os setores público e privado, a abertura das ICT públicas para receberem investimento direto e indireto aprimora a qualidade e a sobrevivência dos projetos que envolvem risco tecnológico, já que o Decreto Federal da Inovação normatiza no art. 4º, §1º, III, a necessidade do estabelecimento, na política de

investimento de ICT, dos limites de exposição ao risco. Ainda, a desburocratização quanto à prestação de contas envolvendo negócios público-privados de forma simplificada, como apresentado no art. 58 do decreto, a contratação por dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos voltados à P&D, conforme regulado pelo art. 61 do decreto, incentivam a celebração de acordos público-privados.

Portanto, conclui-se que a definição regulatória de risco tecnológico dada pelo Decreto Federal da Inovação se comunica de forma eficiente com o texto normativo que legisla sobre as condições de celebração de acordos de inovação tecnológica entre os setores público e privado, além da interação entre esses. Além disso, o reconhecimento pelo governo federal da necessidade do compartilhamento de risco envolvendo projetos inovadores encoraja o setor privado, além de criar novos produtos, a investir em parcerias público-privadas, ao mesmo tempo que permite com que instituições e órgãos públicos possam inovar e, com essa interação prática e eficaz, promover o atendimento da demanda social por modernização e otimização do serviço público.

## Referências bibliográficas

CRANE, F.G. *Insurance Principles and Practices*, 1st edition. New York: John Wiley & Sons, 1980.

FORBES. *90% Of Startups Fail: Here's What You Need To Know About The 10%*, 2015. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/neilpatel/2015/01/16/90-of-startups-will-fail-heres-what-you-need-to-know-about-the-10/>>. Acesso em: 8 de novembro de 2018.

RENN, O.; BENIGHAUS, C. *Perception of technological risk: insights from research and lessons for risk communication and management*. Journal of Risk Research, 2013. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/263526515\\_Perception\\_of\\_technological\\_risk\\_Insights\\_from\\_research\\_and\\_lessons\\_for\\_risk\\_communication\\_and\\_management](https://www.researchgate.net/publication/263526515_Perception_of_technological_risk_Insights_from_research_and_lessons_for_risk_communication_and_management)>. Acesso em: 8 de novembro de 2018.

TIDD, J.; BESSANT, J. *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. Chichester: John Wiley & Sons, 2009.

ORMAN, L. V. *Technology as Risk*. Johnson School Research Paper Series No. 10. New York: IEEE Technology and Society Magazine, 2013. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2225340](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2225340)>. Acesso em: 9 de novembro de 2018.

# 2

## Quais as oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação para a modelagem de convênios na área de CT&I?

Fábio Augusto Daher Montes

O que é incompreendido por certo será pouco ou nada utilizado. E o que não é utilizado acaba por ser relegado ao esquecimento. Esse talvez seja o motivo pelo qual inúmeras leis não são aplicadas no Brasil. Aqui, além do denso, complicado e moroso processo legislativo, há um filtro pelo qual a norma deve passar: o entendimento dos operadores do direito e da população em geral. Somente então, ela possuirá efetividade. Dito isso, a compreensão das regras é tão importante quanto a sua existência.

Pois bem. Com as alterações ocorridas recentemente na legislação federal e com a edição do Decreto Federal de Inovação, surgiram e foram aprimorados diversos estímulos na área de CT&I. Esses estímulos, em sua maioria, dependem da assinatura de *ajustes* (termo utilizado ao longo do texto com o sentido mais genérico possível, englobando tanto *contratos* como *convênios*) para serem implementados.

Alguns *ajustes* possuem natureza jurídica de *contrato* (como *financiamento* e *encomenda tecnológica*) e outros possuem natureza jurídica de *convênio* (como *aliança estratégica*, *termo de outorga* e *acordo de parceria*). Ao contrário do que parece, mais que um debate teórico, esta definição traz uma implicação prática. A depender da natureza jurídica do *ajuste*, serão determinadas certas obrigações (ainda que decorrentes da aplicação subsidiária de outras normas), principalmente relacionadas à necessidade de licitação, forma de repasse de recursos e prestação de contas.

Começar a entender esses novos institutos, ou ao menos aclarar os seus contornos, é essencial para possibilitar que eles sejam utilizados. Pretende-se aqui dar uma pequena contribuição para esse objetivo, com foco principal nos *convênios*. Alerta-se que o termo *convênio* está referido neste texto em seu sentido amplo, englobando toda as formas de parcerias, independentemente de sua denominação. Busca-se seguir o racional utilizado pelo STF ao julgar a ADI 1293 (que questionava a constitucionalidade da Lei das OSs), pelo qual se decidiu que o *contrato de gestão* possui natureza jurídica de *convênio*.

De início, cabe destacar que grande parte das dificuldades dos atores na área de CT&I advém justamente da correta caracterização da natureza jurídica do *ajuste* que deverá ser executado pela Administração Pública. Um simples projeto de pesquisa, a depender da forma como modelado, pode tanto se enquadrar em um *contrato* como em um *convênio*.

Explico. Imagine-se que o Poder Público modele um projeto de pesquisa com uma determinada entidade para a criação de uma vacina. Se remunerar a outra parte, e não apenas reembolsar as despesas, bem como se estabelecer que a propriedade intelectual do produto será dele, o *contrato* será o instrumento adequado para reger a relação. Se no mesmo projeto for ajustado que não haverá repasses de recursos e que a propriedade intelectual resultante será compartilhada, o *convênio* será o instrumento adequado para regê-la.

E, mais que isso, um mesmo ajuste pode envolver tanto uma fase de pesquisa, com conjugação de esforços entre os partícipes e sem repasse de recursos, quanto uma fase de licenciamento, com interesses divergentes entre eles e com o correspondente pagamento. Ou seja, pode-se juntar, em teoria, um *convênio* e um *contrato* em um único instrumento.

Isso ocorre porque os *ajustes* envolvendo inovação, pesquisa e desenvolvimento possuem diversas peculiaridades. A título exemplificativo, a sua modelagem passa por decisões sobre: percentual de direitos de propriedade intelectual, pagamento de bolsas, o montante de contribuição de cada parte e o seu resultado econômico-financeiro (isto é, se uma das partes obterá lucro com o projeto ou apenas com a futura comercialização de seu resultado).

Percebe-se que é inerente à natureza desses projetos que haja negociação antes de sua formalização, considerando-se que o mesmo objetivo pode ser atingido por meio de diferentes caminhos. Esse é o motivo pelo qual, sobretudo na área de CT&I, a modelagem de projetos envolvendo a Administração Pública deve focar no seu resultado, e o controle da forma deve ser relativizado.

Essa realidade faz com que, por vezes, não seja tão simples encaixar alguns *ajustes* nas exatas definições previstas na legislação.

Sem prejuízo, ainda que com essa premissa em mente, há que se buscar um mínimo de racionalidade para a estruturação e modelagem dos projetos que envolvem CT&I para garantir segurança jurídica aos atores envolvidos, evitando-se contestações e diminuindo-se casuísmos.

Mas como essa busca deve ser feita? Como se deve estruturar e modelar um projeto que envolva inovação, pesquisa e desenvolvimento?

A Lei Federal de Inovação não oferece a resposta. Em grande parte de suas disposições, ela se refere à possibilidade de o projeto ser regido por mais de uma forma de ajustamento, tais como *contrato*, *convênio*, *termo de outorga* ou mesmo *instrumento jurídico assemelhado*.

Claro que isso é proposital. É um sinal inequívoco de que a lei, levando em conta todas as peculiaridades aqui já referidas, prestigiou o atingimento do resultado em detrimento da forma, como já dito, optando por oferecer uma variedade de opções para a modelagem de projetos. Aliás, é tão valorizado o foco no resultado que a própria prestação de contas poderá ocorrer por amostragem, tal como estabelecido no Decreto Federal de Inovação.

Por um lado, isso é louvável, pois confere uma discricionariedade administrativa suficiente para que a escolha seja a que melhor atenda ao interesse público. Por outro lado, como não poderia deixar de ser, traz um risco maior ao administrador,

já que, tratando-se de direito administrativo, os intérpretes e os órgãos de controle buscam sempre se apoiar em parâmetros objetivos de decisão, o que aqui não ocorre. A mitigação desse risco, sem dúvidas, passa pela maior motivação de cada escolha do agente envolvido na decisão.

Mas voltando à questão posta, parece que o melhor caminho é a cisão da modelagem do projeto em duas partes.

Na primeira parte, deve-se perguntar: o projeto será regido por um *contrato* ou por um *convênio*?

A convergência de interesses é um requisito clássico de definição do *convênio* (DI PIETRO, 2012, p. 236). O problema é que aplicar exclusivamente esse critério para definir o instrumento é mais dificultoso, na prática, do que se parece. Os interesses das partes podem ser mediatos ou imediatos e comportam vários tipos de interpretação. Nessa linha, seria possível argumentar ser incabível qualquer tipo de *convênio* com empresa, já que ela, no fim das contas, sempre tem como objetivo final o lucro.

Já a ausência de lucros dentro do próprio *ajuste*, configurando um resultado econômico-financeiro neutro, também trazida pela doutrina (CARVALHO FILHO, 2010, p. 243), confere um pouco mais de objetividade para a classificação. Para aferir a presença deste elemento caracterizador no caso concreto, deve ser verificado se as partes vão simplesmente custear o projeto, ainda que haja repasse de recursos entre elas, ou se uma fração dos recursos repassado por uma parte poderá ser incorporado pela outra.

A aplicação conjunta desses dois critérios de classificação é o que confere maior segurança jurídica ao responsável pela modelagem. Portanto, a resposta que melhor alia a teoria à prática é que, se o interesse das partes for convergente e nenhuma auferir lucro ou vantagem na execução do projeto em si, deverá ser firmado um *convênio* para reger a relação (conforme já foi explicitado, o termo *convênio* aqui está referido em seu sentido amplo, ou seja, abarca todos os tipos de parceria). Caso contrário, deverá ser firmado *contrato*.

Logo, chega-se ao segundo questionamento: qual a modalidade de *convênio* prevista na legislação poderá ser utilizada nos casos em que houver interesse convergente e resultado econômico-financeiro neutro?

Se a Lei Federal de Inovação não traz muito detalhamento sobre a modalidade que poderá ser utilizada, essa lacuna veio preenchida na sua regulamentação.

O Capítulo V do Decreto Federal de Inovação indicou em seções próprias cada uma das modalidades aplicáveis: *termo de outorga*, *acordo de parceria* e *convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação*.

O *termo de outorga* é o instrumento que deve ser utilizado para a concessão de *bolsas*, de *auxílios*, de *bônus tecnológico* e de *subvenção econômica*. A definição destes termos consta do próprio decreto. A curiosidade é que há casos que podem parecer, em um primeiro momento, que se afastam do conceito clássico de *convênio*, acima trazido, como o pagamento de bolsa para execução de projeto de pesquisa. Neste caso, o contraponto é que, muito embora possa haver pagamento de bolsas que são destinadas à subsistência do próprio pesquisador, sua função é de proporcionar condições financeiras e materiais mínimas para que a pesquisa possa ser realizada.

Ou seja, parece difícil sustentar a existência de lucro nesses ajustes, ou, ainda que ele exista, não é o objetivo desejado.

O *acordo de parceria* é o instrumento que deve ser utilizado para atividades conjuntas de pesquisa sem que haja transferência de recursos financeiros públicos ao parceiro privado. Neste caso, não há maiores dificuldades. Ambos os partícipes conjugarão esforços para o objetivo previsto, sem haver repasse financeiro. Cada um fará o pagamento e se responsabilizará pelas obrigações que assumir.

Já o *convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação* deve ser utilizado exclusivamente nos casos em que haja transferência de recursos financeiros públicos. Por tal motivo, em regra deve ser precedida de processo seletivo e respeitar critérios impessoais de escolha. A prestação de contas também é mais rígida e o ajuste deve contar com regras mais detalhadas.

Como se percebe, o Decreto Federal de Inovação procurou especificar as modalidades de *convênio* que poderão ser utilizadas pelo Poder Público. Ao fazer isso, tencionou facilitar a modelagem de projetos e confortar o administrador, evitando-se controvérsias e contestações.

Cabe ressaltar que o Decreto Estadual de Inovação andou em diferente passo. Assumindo que há dois “gêneros de ajustes” – *contrato* e *convênio* –, deixou de definir as suas modalidades. Apenas pontuou que os *ajustes* poderiam ser modelados sob a forma de *parcerias*, *convênios* e *outros ajustes congêneres*, dividindo-se os casos em que há ou não repasse de recursos.

De todo modo, seja no caso da União, seja no caso do Estado de São Paulo, abre-se oportunidade para mais de uma forma de estruturação e modelagem de um determinado projeto. Tal possibilidade de customização talvez não se mostre tão clara em outras áreas.

Os desafios estão postos e, talvez, o maior deles seja justamente superar o estranhamento dos operadores do direito a um regramento tão peculiar que desbordou dos limites impostos pelo direito administrativo clássico. E o desbordo foi tal que se torna lógico pensar que a legislação, no futuro, poderá reconhecer que se trata de um regime jurídico próprio e específico de CT&I. Esse reconhecimento inclusive já conta com alinhamento constitucional, já que o artigo 219 da CF refere-se ao *ajustes* de uma única forma, utilizando-se de um termo próprio: *instrumento de cooperação* (é a única vez que o termo surge na CF, diferentemente dos termos *contrato* e *convênio*). Seguindo esse passo, evitar-se-á discussão acerca de eventual aplicação subsidiária de outras normas (como já ocorreu, em caso análogo, no julgamento da ADI 1293 pelo STF), conferindo segurança jurídica a todos os atores envolvidos na área de CT&I.

## Referências bibliográficas

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública - 9a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

# 3

## Quais as oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação no âmbito das Alianças Estratégicas e Projetos de Cooperação entre o Poder Público e as Startups?

Andréa Lúcia Nazário Villares

O Decreto Federal de Inovação trouxe em seu art. 3º a normativa acerca das alianças estratégicas e dos projetos de cooperação que estão previstos na seção I do capítulo II do referido Decreto. A presente reflexão irá abordar a parceria público e privado para atividades de CT&I, em especial, na abordagem entre ICT e *Startup*.

No que se refere à formatação de instrumentos jurídicos, as alianças estratégicas abrangem os ajustes, as parcerias, os acordos de cooperação ou colaboração voltados à PD&I. As parcerias entre entidade pública e privada envolvendo inovação, ciência, tecnologia e desenvolvimento, para que possam atingir o objetivo desejado, exigem um tratamento diferenciado das parcerias firmadas em outras áreas do direito, porquanto a consecução do objeto envolve riscos inerentes à área de inovação, sendo que a estruturação do projeto depende da aferição potencial de contribuição de cada parceiro.

Por esta razão, o próprio Decreto Federal de Inovação introduz a definição de risco tecnológico como a possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação.

É neste sentido que a inovação se coloca, ou seja, trata-se de oportunidade trazida pelo Decreto Federal de Inovação no que se refere à PD&I para a interação entre os setores públicos e privado. A efetividade da norma no que se refere ao exercício da atividade de inovação está diretamente associada ao termo “risco”. Ressalte-se que tanto a Lei de Licitações quanto o Decreto Federal definem risco tecnológico.

A norma será efetiva somente quando da análise dos motivos para a dispensa de licitação, ou melhor, a escolha direta do parceiro for analisada à luz do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, possibilitando um tratamento jurídico igualmente inovador. Cumpre definir para melhor entendimento a associação do risco tecnológico, ou melhor, incertezas, referentes aos projetos de inovação.

A administração pública direta, autárquica e fundacional, incluídas as agências reguladoras e as agências de fomento poderão estimular e apoiar a construção de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação. Tais projetos

envolvem os seguintes atores: empresas, ICT e entidade privadas sem fins lucrativos (o terceiro setor) destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. Também diz o Decreto Federal de Inovação que as alianças estratégicas e os projetos de cooperação poderão ser realizados por concessionárias de serviços públicos por meio de suas obrigações legais de pesquisa desenvolvimento e inovação.

Questão importante é a referência expressa à titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, que deverá estar prevista em instrumento específico.

Outro estímulo trazido pelo Decreto Federal de Inovação é a formação de redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, ações de empreendedorismo tecnológico e a criação de ambientes promotores da inovação, incluídos os parques e os polos tecnológicos e as incubadoras de empresas, bem como a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados.

Existe também a referência às alianças estratégicas envolvendo parceiros estrangeiros, notadamente quando houver vantagens para as políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial na atração de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas estrangeiras.

E as Startups se inserem no contexto da Constituição Federal no § 2º do art. 218 que menciona estar a pesquisa tecnológica voltada preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Neste sentido, o Decreto Federal veio para apoiar e estimular as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao país, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos.

O Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação permitiu que as ICTs públicas pudessem licenciar o direito de uso ou exploração comercial de sua criação à empresa parceira no desenvolvimento, dispensada a oferta pública.

Pode-se afirmar que as *startups*, como parceiras do poder público, propiciam que este, por exemplo, implemente plataformas digitais destinadas a promover inovações com um caráter “disruptivo”, ou seja, aquelas que introduzem um novo modelo de negócio, funcionamento, ou operação. A incorporação de inovações em produtos e serviços, uma nova ferramenta, um aplicativo, um software e as plataformas digitais que envolvem a resolução de problemas e estão diretamente ligadas ao termo risco traduzem a inovação propiciada pelas *Startups*.

Neste sentido, a dispensa da oferta pública para celebrar contratos com empresas parceiras no desenvolvimento de produto ou processo, inclusive com cláusula de exclusividade é também importante estímulo à formação de parcerias das ICTs públicas com o setor produtivo, que guarda sintonia com o instrumento denominado “acordo de parceria”, previsto no art. 9º da Lei Federal de Inovação. Assim, privilegia-se a empresa que investiu no desenvolvimento conjunto com a instituição pública.

Empresas podem buscar soluções para desafios internos e promover o desenvolvimento de produtos inovadores, propiciando que as *Startups* solucionem

desafios e atendam às necessidades identificadas das grandes empresas para otimizar resultados de inovação na organização.

O Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação estipulou que a propriedade intelectual e a participação nos resultados poderiam ser livremente convencionadas entre as partes, nos termos do contrato, permitindo-se, inclusive, à ICT ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos, mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável. Neste sentido, premia-se o parceiro privado que investe na parceria público-privada, para fins de PD&I.

No que concerne aos recursos humanos, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação veio dirimir, de maneira definitiva, persistente dúvida jurídica a respeito da possibilidade de pesquisador ou professor, vinculado à ICT pública, dedicar-se a atividades remuneradas de PD&I em outra instituição, mesmo que em regime de dedicação exclusiva ao órgão de origem.

O novo art. 14-A da Lei de Inovação expressamente autoriza e permite que a atividade seja desenvolvida em favor de empresa ou ICT, muito embora compete a cada entidade legislar acerca de sua organização, em especial no que se refere à política de recursos humanos, no âmbito de sua autonomia administrativa. Ou seja, embora o art. 14-A da Lei de Inovação preveja a possibilidade de dedicação às atividades de PD&I em empresas e ICTs, é preciso que a legislação aplicável do ente federado correspondente também acolha a iniciativa, para que possam ser beneficiados servidores estaduais, distritais e municipais.

Outra forma de escolha do parceiro é o chamamento público voltado aos desafios e para idealizar soluções para problemas específicos, ou seja, atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico.

Outro caminho de mitigação desses desafios são as hipóteses de contratação direta, nas quais a Administração Pública está dispensada de realizar certame licitatório, existindo, portanto, flexibilização das exigências a serem cumpridas. Contratações que envolvem inovação tecnológica, estão contidas no inciso XXXI do artigo 24 da Lei de Licitações, que prevê dispensa de licitação nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 que tratam da dispensa de licitação para contratar empresas para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, e também para o fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas.

Duas hipóteses de contratação direta das Startups com dispensa de licitação são a encomenda tecnológica de uma solução inovadora e o fornecimento em si da solução inovadora anteriormente encomendada. Essas previsões legais estão plenamente vigentes e são ferramentas aptas a serem já utilizadas em negócios entre *startups* e entes da Administração Pública.

Dentro os objetivos do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, destaca-se a promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas. O Decreto Federal de Inovação regulamenta e

estimula a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos, bem como a regulamentação dos instrumentos jurídicos de parcerias para a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, tais como o termo de outorga, acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

O Decreto Federal de Inovação que regulamenta a lei reconhece que ciência e tecnologia são atividades de risco e dá ênfase nos resultados e não nos procedimentos. É preciso quebrar paradigmas, pois não há como estimular e propiciar a inovação sem estruturar um plano de trabalho e um projeto detalhado entre os parceiros público e privado.

# 4

## Contratando inovação: desafios e oportunidades à vista do Decreto Federal de Inovação

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

A atividade do Estado gera efeitos na realidade, bons ou ruins, embora nem todos desejados ou ao menos conscientes. A compra de bens e serviços pela Administração Pública, por exemplo, é um dos principais instrumentos de incentivo a iniciativas econômicas (SANTOS/TONETTI/MONTEIRO, 2017, p. 206 e ss.; ISSA, 2018, p. 92 e ss.), assim como o é a política creditícia de instituições financeiras oficiais.

Neste contexto vem em bom momento o Decreto Federal de Inovação que, regulamentando a Lei Federal de Inovação, com as alterações que lhe foram trazidas pelo Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, busca conferir mais eficiência ao fomento público em uma área estratégica para o desenvolvimento nacional: a inovação (sobretudo a partir da tecnologia da informação).

Antes de nos debruçarmos sobre alguns pontos em que o regulamento em tela representa importantes avanços, necessárias algumas palavras sobre o terreno pantanoso em que este se insere.

A Administração Pública brasileira não contrata bem e o quadro normativo hoje existente não é o mais favorável para a superação desse estado de coisas.

Nossa Lei de Licitações é extremamente detalhista e aposta na concessão de pouca liberdade para o gestor como antídoto para a malversação de recursos públicos nos contratos governamentais (ROSILHO, 2013, p. 91/92; JURKSAITIS, 2017, p. 247), ao que tudo indica inspirada em escola que defende a tipicidade da ação administrativa como melhor freio para contenção do abuso no exercício do Poder.

Da *forma prévia* (ampla e onisciente) como condição para o agir do servidor ao *formalismo* como meio sem fim não tardou.

Culpa da lei? Certamente não só dela, já que o fator humano responsável por lhe dar vida e aplicação conforme finalidade útil aos interesses coletivos (em cuja satisfação está fundamento de legitimidade do próprio Estado) é, pelo menos enquanto formos governados por seres de carne e osso, a peça central dessa engrenagem a que chamamos de serviço público.

Nada obstante não haver dúvida de que comandos do tipo “só se admitirão tais e quais modalidades de licitação” (art. 22, §8º), a “ordem e os prazos mínimos do certame serão os seguintes (arts. 21, §2, 38 e 43)” e “aquele que fez o projeto não pode ser

contratado para sua execução” (art. 9, II) não sugerem margem de apreciação subjetiva por parte de seu destinatário na respectiva aplicação, a leitura que normalmente é feita da Lei de Licitações supera a rigidez decorrente de sua letra fria.

Da lei, ato geral e abstrato, à elaboração do edital, ato geral e abstrato em observância à lei, à decisão na escolha do vencedor do certame, ato individual e concreto em cumprimento à lei e ao edital, há uma só direção a seguir na satisfação do interesse público, sobretudo se assumirmos como propósito máximo do procedimento uma platitude: a contratação pelo menor preço é a que melhor atende à população.

Onde, contudo, está escrito que a contratação deve ser sempre a de menor preço?

Embora a experiência comum revele nas circunstâncias mais comecinhas (como, por exemplo, em um supermercado) que contratar pelo menor preço em desconsideração com a qualidade do que nos é oferecido normalmente não é um bom negócio, nas compras governamentais (de canetas a pontes, passando por alimentos) essa é a regra.

Por quê?

O leitor não irá encontrar a resposta na Lei de Licitações, que, aliás, teve o cuidado de dizer que, quando não for possível, o procedimento de licitação não é exigido.

E aqui, já situado o mistério do mau desempenho dos contratos administrativos entre nós, passamos a falar especificamente de inovação (e do Decreto Federal de Inovação).

Inovação é típica área em que não é possível esperar que o gestor, como fiel cumpridor da lei, vá encontrar no ato normativo qualquer pista sobre o objeto que melhor atenderá à “vontade do povo”, segundo uma visão idealizada que há muito se cultiva entre nós da relação existente entre ato administrativo e decisão parlamentar (SUNDFELD, 2012, p. 137 e ss.).

Busca-se contratar o desenvolvimento do que ainda não existe, incentivar o cidadão a se engajar na busca de soluções para problemas vivenciados no dia a dia das cidades ou na adequada prestação de serviços públicos.

Como criar um procedimento que, atendendo aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, possa conduzir ao incentivo de projetos úteis ao bem-estar coletivo?

O Decreto Federal de Inovação traz alguns elementos nesse sentido.

A começar, tal como feito antes pela Lei de Licitações, por prever que a licitação não é exigível quando não for possível.

Bem, até esse ponto não é possível dizer que avançamos, não é?

De qualquer modo, para além da obviedade (que entre nós precisa ser dita), o regulamento avança no estabelecimento de balizas para que a contratação de inovação pelo Poder Público observe um procedimento republicano e favorável a resultados eficientes.

Se na Lei das Licitações já havia referência a alguns requisitos mínimos para a contratação direta de parceiro privado quando a licitação, nos moldes em que disciplinada por tal diploma, fosse impossível ou pudesse não ser a melhor opção para a satisfação de interesses coletivos perseguidos em determinadas

compras estatais (art. 26, parágrafo único), o decreto sob exame reforça os ônus de transparência e de motivação a cargo do gestor ao tomar decisões desse tipo.

No caso de cessão de imóveis públicos para uso por particulares, por exemplo, o Decreto Federal de Inovação cobra publicidade e a adoção de critérios impessoais para a escolha dos beneficiários, em uma linha principiológica que atribui ao gestor, conforme as circunstâncias em concreto da contratação, o encargo de prestar contas da opção feita via fundamentação adequada (art. 7).

No mesmo sentido, no regulamento é estabelecida uma maior publicidade para o procedimento de seleção daquele que deseja contratar com a Administração (art. 64) e se reconhece expressamente que o *menor custo* nem sempre corresponde ao fator mais relevante no fomento à inovação (art. 27, §8º, II), a impor ao decisor público o dever de esclarecer, em um dado caso concreto, quais os parâmetros terão o potencial de melhor atender aos interesses da coletividade.

Ademais o regulamento, na linha do que vem progressivamente se impondo no âmbito do nosso Direito Público (GUERRA/PALMA, 2018; CUNHA FILHO/ISSA/SCHWIND, 2019, p. 321 e ss.), aceita que na vida real servidores e agentes econômicos não se limitam a seguir roteiros preestabelecidos em atos normativos, mas dialogam entre si, o que pode ser útil não só para que estes possam perseguir a satisfação de seus interesses como para que aqueles consigam melhor desempenhar suas incumbências.

Em sendo tais tratativas algo natural (e mesmo inevitável) não faz sentido que sejam tidas de antemão como ilícitas.

Nada obstante, como a interação envolve exercício de competência estatal, é imprescindível que esta ocorra de modo republicano, ou seja, transparente e institucionalizado (MARQUES JÚNIOR, 2016, p. 181/212), abrindo-se oportunidade a todos os *players* interessados em contratar com a Administração de sentarem-se em uma mesma mesa para discutirem assunto que lhes seja comum (o que, no tema sob exame, ainda pode ter seus efeitos potencializados à vista da autorização expressa para incentivo de *redes cooperativas para inovação tecnológica*, conforme inciso IV do §6º do art. 19 da Lei Federal de Inovação e §14º do art. 45 do Decreto Federal de Inovação).

Em consonância com tal imperativo o decreto prevê, de modo análogo ao que se observa na regulação existente no Estado de São Paulo sobre o tema (MONTEIRO, 2018; ISSA, 2018) a possibilidade de negociação entre gestor e particular como etapa prévia à celebração do contrato de fomento, em especial na elaboração do respectivo projeto, sendo expressamente conferida a faculdade de o privado “consultar os gestores públicos responsáveis pela contratação e, se houver, o comitê técnico de especialistas” (arts. 27, §8º, III; 43).

O que decorre da disciplina posta em destaque é, pois, a autorização inequívoca para que agentes públicos colaborem com os promotores de inovação na customização de vínculos vocacionados a atender propósitos caros à coletividade.

Isso, vale lembrar, em um cenário no qual nem o decisor estatal sabe de antemão que solução técnica a ser desenvolvida vai ser a mais adequada para atender a carências do viver coletivo nem o inventor sabe exatamente o que conseguirá produzir a partir das diretrizes que lhe serão dadas por aquele.

Como é intuitivo, há risco de o objeto contratado não se realizar ou então render

frutos aquém (ou diversos) do esperado, apesar de cada contratante ter agido diligentemente no cumprimento das obrigações assumidas na avença.

O decreto define esse risco, denominado de *risco tecnológico* (art. 2, III do Decreto Federal de Inovação, referido no art. 20 da Lei Federal de Inovação), isentando os intervenientes em um contrato que não logrou êxito por fato alheio às suas vontades, mas de certo modo previsível em razão de incertezas inerentes ao estágio de tecnologia que se pretende superar, de responsabilidade pelo desfecho desfavorável da empreitada.

Sobre o ponto, vale frisar, caminha bem o regulamento, na linha do que a melhor doutrina do Direito Administrativo vem defendendo como diretriz para que se evite o “apagar das canetas” em atividades relevantes para a coletividade, inação perniciosa ao bom funcionamento do Estado que encontra terreno fértil em ambientes nos quais o servidor, mesmo não violando obrigações legais, tenha receio de agir fora de roteiros minuciosamente traçados seja pelo Legislador seja pelo chefe do Executivo (MENDONÇA, 2017).

Se o agente responsável pela aprovação de um projeto de fomento motivou adequadamente a escolha de uma entidade para seu desenvolvimento, esclarecendo o porquê, de acordo com as informações disponíveis na ocasião, esta era a melhor opção (aposta) a ser feita para a criação de inovação útil para comunidade, não é simplesmente pelo fato de a tecnologia contratada não ter sido alcançada ou ter se tornado obsoleta no curso da avença que aquele merecerá sanção por parte dos órgãos de controle.

Tendo agido com a diligência esperada no desempenho de suas tarefas, sem incorrer em erro grosseiro, o preposto do Estado procede em conformidade com a legislação vigente, não podendo, pois, ser chamado a responder com seu patrimônio particular por desventuras inerentes à volatilidade do mercado a ser impulsionado com políticas públicas a seu encargo.

A segurança para que o agente público tome decisões envolvendo PD&I, nos moldes em que tanto lhe é conferido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942, art. 28) e reforçado pelo Decreto Federal de Inovação, revela-se ainda mais importante em escolhas de parceiros cujo fomento se dará via aquisição de ações por parte do Estado, tal como expressamente previsto no art. 4 do regulamento examinado (e nos arts. 2, III, 15-A, § único, II e 19, §2º-A, III da Lei Federal de Inovação).

Atividade ainda pouco estudada entre nós, a figura do *Estado acionista* (SCHWIND, 2017) desperta muita polêmica em decorrência de ações extravagantes que vez por outras ganham as páginas policiais dos jornais, como a suspeita de manipulação de fundos de pensão de servidores para fazer investimentos ruinosos em favor de grupos empresariais cujos líderes possuam relações privilegiadas com os detentores de Poder (Para ilustrar o problema, confirmam-se as seguintes notícias de investigações em curso: <https://oglobo.globo.com/economia/pf-investiga-possivel-fraude-na-compra-do-banco-panamericano-pela-caixapar-21227103>, matéria publicada em 19/04/17, acesso em 28/01/19; e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,operacao-greenfield-vai-ampliar-para-100-as-investigacoes,70002115334>, matéria publicada em 11/12/17, acesso em 28/01/19).

Nada obstante o risco de mau uso da ferramenta, o que deve ser combatido pelos órgãos de controle competentes (inclusive via políticas de *compliance*, com manejo de medidas como as previstas no art. 23 do Decreto Federal de Inovação), não se pode recusar o seu potencial de bem servir aos propósitos estatais no âmbito de incentivo à inovação.

E para o bom emprego da faculdade prevista no regulamento, mais uma vez voltam-se os olhos para o percurso que precede à escolha do gestor: quais elementos foram considerados na decisão de investimento? Houve conflito de interesses? A seleção foi pública? Tentou-se estimular outros possíveis interessados em receber incentivos a fazerem suas propostas? O valor pelo qual se deu a compra de ações foi o de mercado, observando-se cautelas normalmente observadas por quem atua em tal setor?

No lugar dos tradicionais controles prévios (de forma) da ação administrativa (que, como é de conhecimento geral, não vêm sendo suficientes para impedir o mau emprego de recursos do erário), o decreto desenha um controle de resultados (art. 47, em consonância com a diretriz prevista no inciso XII do art. 1º da Lei Federal de Inovação), pelo qual se confere ao gestor discricionariedade no ato da escolha do parceiro de investimento, cobrando-o, como contrapartida, motivação adequada das opções feitas na execução da política de fomento (inclusive conforme diretrizes de governança que deverão pautar o agir da unidade de atuação estatal – art. 4º, §1º do Decreto Federal de Inovação).

O quadro normativo delineado pelo regulamento nos parece, a título de conclusão, oportuno e capaz de contribuir para o aprimoramento de políticas estatais de fomento à inovação. Se os responsáveis pela sua aplicação conseguirem atingir tal desígnio, inclusive no que se refere à adoção de procedimentos mais simples de gestão de projetos (art. 1, XII da Lei Federal de Inovação, arts. 22 e 45, §9º do Decreto Federal de Inovação) e ao ônus de aproveitamento eficiente e republicano de bens públicos (arts. 7º e 8º do decreto), caberá ao tempo (sob a supervisão dos órgãos de controle) dizer.

## Referências bibliográficas

CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 321 e ss.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública *in Rev. Direito Adm.*, p. 135-169, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018.

ISSA, Rafael Hamze. Quais as oportunidades abertas pelo decreto paulista de inovação para enfrentar o risco nos contratos de encomendas tecnológicas? *in* Monteiro, Vitor (org.). *Cadernos de Direito e Inovação – Decreto Paulista de Inovação*, p. 90/97, São Paulo: IEA, 2018.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Propostas de alteração da lei de licitações e na lei de concessões in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; OLIVEIRA, André T. da M.; ISSA, Rafael H; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Direito, instituições e políticas públicas – o papel do Jusidealista na formação do Estado*, p. 247/255, São Paulo: Quartier Latin, 2017.

MARQUES JUNIOR, José Jair. Negociação prévia à formalização dos contratos públicos como estímulo preventivo à corrupção in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ARAUJO, Glaucio R. B. de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses (coord.). *48 Visões sobre a Corrupção*, p.181/212, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Administrativo e inovação: limites e possibilidades in WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto G. *O direito administrativo na atualidade – estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, p.665/680, São Paulo: Malheiros, 2017.

MONTEIRO, Vitor. Quais são as oportunidades abertas pelo Decreto Paulista da Inovação para a seleção de parceiros pelo Estado para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação? in Monteiro, Vitor (org.). *Cadernos de Direito e Inovação – Decreto Paulista de Inovação*, p. 22/27, São Paulo: IEA, 2018.

ROSILHO, André. *Licitação no Brasil*, São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTOS, Fabio Gomes dos; TONETTI, Rafael Roberto Hage; MONTEIRO, Vitor. Desafios jurídicos para o fomento financeiro da inovação pelas empresas in COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (org.). *Inovação no Brasil – avanços e desafios jurídicos e institucionais*, p. 177/211, São Paulo: Blucher, 2017.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *O Estado acionista*, São Paulo: Almedina, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*, São Paulo: Malheiros, 2012.

# 5

## Quais as oportunidades de parceria público-privada abertas pelo artigo 4º do Decreto Federal de Inovação?

Carolina Mota Mourão e Rafael Hamze Issa

### 1. O público e o privado na inovação: as empresas público-privadas.

O artigo 4º do Decreto Federal de Inovação, ao estipular a possibilidade de entidades administrativas participarem minoritariamente de empresas privadas, com a finalidade de desenvolverem produtos ou processos inovadores, permite o desenvolvimento de importante mecanismo de parceria público-privada no âmbito da inovação: a constituição daquilo que se tem denominado empresas público-privadas.

Por meio desta forma de parceria, a Administração Pública revela uma face que começou a receber maior tratamento doutrinário nos últimos anos: a de acionista minoritária em empresa não integrante da estrutura administrativa, assumindo os riscos de atividade de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (“PD&I”)<sup>1</sup>, bem como os riscos empresariais típicos desta atividade.

Tal mecanismo de ação estatal não é propriamente novo no âmbito do sistema de PD&I, uma vez que o artigo 5º da Lei Federal de Inovação n. 10.973/04, desde a sua redação original<sup>2</sup>, permite a associação público-privado no âmbito empresarial, para o desenvolvimento de produtos ou processos inovadores.

No entanto, com a reforma legislativa do setor de PD&I - com a Emenda Constitucional nº 85/2015, seguindo-se o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que reformulou a Lei Federal de Inovação, bem como o Decreto Federal de Inovação, que revogou o Decreto Federal nº 5.563/05 - houve importante movimento legislativo em direção ao mais detalhado regramento de tal espécie

---

1 Para análise do Estado enquanto agente disposto a assumir riscos no âmbito da inovação tecnológica, cf. Mariana Mazzucato. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado; trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

2 “Art. 5º Ficam a União e suas entidades autorizadas a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

Parágrafo único. A propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertencerá às instituições detentoras do capital social, na proporção da respectiva participação.

de interação fundamental para o desenvolvimento do setor em apreço<sup>3</sup>.

Diante deste movimento de alteração legislativa, o presente texto possui por finalidade analisar as possibilidades de constituição de empresas público-privadas no setor de PD&I, no âmbito da Administração Pública federal, que é o objeto da regulamentação legislativa em apreço.

## **2. As empresas público-privadas no âmbito do Decreto n. 9.823/18.**

O artigo 4º do Decreto Federal de Inovação, ao regulamentar o artigo 5º da Lei Federal de Inovação, com a redação designada pelo Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação, estipulou as diretrizes a serem seguidas pelas entidades administrativas federais para a formação da parceria público-privada em ambiente societário.

A primeira das regras diz respeito ao *aspecto subjetivo*, ou seja, quais entidades públicas podem participar deste tipo de sociedade. De acordo com o mencionado dispositivo, são elas: as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT) integrantes da administração pública indireta; as agências de fomento; as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Nos termos da Lei Federal de Inovação são consideradas ICTs os órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que inclua em sua missão institucional ou objetivo social a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos. Entretanto, o Decreto Federal de Inovação restringiu a participação minoritária do Estado de que trata o artigo 4º às ICTs integrantes da administração pública indireta, isto é, às autarquias e fundações públicas com atividades voltadas à PD&I, além das sociedades de economia mista e empresas públicas que também estão autorizadas.

A menção expressa às empresas estatais no dispositivo em apreço parece ser útil do ponto de vista de organização administrativa, no sentido de o chefe do Poder Executivo conferir diretriz genérica para que tais empresas possam celebrar de imediato parcerias com empresas privadas. De outro lado, a menção expressa às empresas públicas e sociedades de economia mista ao lado das ICTs parece ter o sentido de permitir que as empresas estatais, ainda que não classificadas como ICTs, possam ser agentes de investimento público em empresas privadas, desde que em ações voltadas ao tema de PD&I.

Quanto aos órgãos integrantes da Administração Pública direta considerados ICTs, dispõe o Decreto que seus investimentos somente poderão ocorrer através de entidades da administração indireta, por meio de instrumento específico por ela celebrado (art. 4º, §11), ficando afastada a sua participação societária direta na empresa investida ou por meio de fundo de investimento.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, cumpre mencionar que, após a alteração do marco legal federal, também houve importantes avanços em outros entes subnacionais, que buscaram disciplinar a matéria no âmbito de suas competências, tal como o Estado de São Paulo, por meio do Decreto n. 62.817/17. Para a análise dos instrumentos de atuação previstos no Decreto Paulista de Inovação, cf. o volume I deste Caderno de Inovação do IEA-USP (cf. MONTEIRO, Vítor (org.). Cadernos de Direito e Inovação - Decreto Paulista de Inovação. São Paulo: IEA, 2018. Disponível em [http://oic.nap.usp.br/wp-content/uploads/2018/10/cadernos\\_direito\\_inovacao\\_Volume-1.pdf](http://oic.nap.usp.br/wp-content/uploads/2018/10/cadernos_direito_inovacao_Volume-1.pdf)).

A segunda regra diz respeito ao *aspecto objetivo*, ou seja, às finalidades que podem ser buscadas por tais parcerias societárias, sendo elas destinadas ao desenvolvimento de “produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e as prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial”.

Os investimentos a serem realizados pelas entidades acima mencionadas podem ser diretamente na empresa investida, com ou sem coinvestimento com o investidor privado, ou indiretamente, por meio de fundos de investimento constituídos por recursos próprios ou de terceiros para tal finalidade (§3º).

Para tanto, tais entidades deverão estabelecer a sua política de investimento direto e indireto, da qual constarão necessariamente os critérios e as instâncias de decisão e de governança, observando-se, no mínimo, as exigências estabelecidas no próprio art. 4º do Decreto Federal de Inovação (§1º). De modo geral, tais exigências têm por finalidade limitar a discricionariedade do agente público, bem como garantir a existência de parâmetros objetivos para a seleção de empresas-alvo, sendo que estes deverão considerar as competências tecnológicas envolvidas.

Nesse sentido, a norma exige expressamente que tais políticas de investimento, seja ele direto ou indireto, estabeleçam os critérios e processos para o investimento e para a seleção das empresas, os limites orçamentários da carteira de investimentos, os limites de exposição aos riscos para investimento, a premissa de seleção dos investimentos e das empresas-alvo (considerando a estratégia do negócio, o desenvolvimento de competências tecnológicas e de novos mercados e a ampliação da capacidade de inovação), a previsão de prazos e critérios para desinvestimento, o modelo de controle, de governança e de administração do investimento e, por fim, a definição de equipe própria responsável pelas atividades decorrentes da participação no capital social de empresas (art. 4º, §1º, I a VII).

No que tange aos investimentos feitos de maneira direta por ICT pública integrante da administração indireta, o art. 4º condiciona o investimento à observância de dois critérios específicos. São eles: (i) a motivação para o investimento deverá fundar-se em relevante interesse de áreas estratégicas ou que envolvam autonomia tecnológica ou soberania nacional; e (ii) o estatuto ou contrato social da empresa investida deverá conferir poderes especiais às ações ou quotas detidas pela ICT pública, incluídos os poderes de veto às deliberações dos demais sócios, nas matérias em que especificar (§4º). Tais exigências ficam dispensadas caso a ICT pública aporte apenas contribuição não financeira ou na hipótese do investimento da ICT pública ser inferior a 50% do valor total investido e desde que haja coinvestidor privado (§5º).

Da análise de tais regras, percebemos que o Decreto confere maior segurança jurídica - tanto para a Administração Pública como para o investidor privado - à tomada de decisões relativas a investimentos diretos em empresa, que poderão ou não ser pautados em questões de relevante interesse de áreas estratégicas ou que envolvam autonomia tecnológica ou soberania nacional, desde que observados os termos do regulamento. Da mesma forma, ao estabelecer as hipóteses em que fica dispensada a atribuição de poderes especiais às entidades da administração pública,

o Decreto confirma a possibilidade de negociação de poderes especiais, que poderão ou não ser atribuídos às entidades estatais investidoras, nos limites do regulamento.

Interessante notar que o Decreto estipulou uma série de opções de investimento a serem utilizadas pela Administração Pública, de acordo com seus interesses e a política de investimentos da entidade, o que tende a permitir maior alcance das ações públicas neste setor, considerada a maleabilidade própria dos setores empresarial e de inovação. Assim, o §7º estipulou que os investimentos podem ser realizados por meio de quotas ou ações, mútuos conversíveis em quotas ou ações, opções de compra futura de quotas ou ações ou outros títulos conversíveis em quotas ou ações.

Para cada tipo de investimento público (direto ou indireto), bem como para cada tipo de entidade que o realizar, há perspectivas e regras diversas, conforme serão analisadas nos tópicos seguintes deste texto.

### **3. As oportunidades de parceria surgidas com o artigo 4º do Decreto Federal.**

Diante deste quadro normativo, parece-nos possível que três tipos de relações público-privadas sejam estabelecidas.

#### **3.1. Como investidor minoritário em empresa para o desenvolvimento de processo ou produto inovador.**

Nesta relação, o Estado, por meio de uma das entidades da Administração Pública indireta mencionadas no item acima, se torna acionista minoritário de empresa, com a finalidade de desenvolver produtos ou processos inovadores. Algumas questões demandam aprofundamento para tratarmos das possibilidades de interação público-privada em tal previsão regulamentar.

A primeira questão a ser destacada diz respeito à amplitude dos tipos de empresas que podem ser investidas, ou seja, se elas devem ser dedicadas ao setor de PD&I ou não. A nosso ver, as previsões da Lei Federal de Inovação e do respectivo Decreto não trazem limitações ligadas ao objeto social das empresas investidas, uma vez que o aspecto finalístico previsto no decreto é em relação à atividade a ser investida (produtos ou processos inovadores), não ao tipo de empresa que a realiza (se de base tecnológica ou não). Assim, a nosso ver, todas as empresas podem ser investidas, desde que para as finalidades acima mencionadas.

A segunda questão diz respeito ao regime jurídico a ser observado pela empresa investida ou pela SPE constituída a partir da conjugação do investimento privado e estatal. A empresa investida ou criada continuará a ser privada, não integrante da estrutura da Administração Pública, o que as afasta da totalidade dos controles a que são submetidos os órgãos e as entidades administrativos, ganhando relevância os controles típicos das atividades empresariais privadas, tais como os mecanismos de governança corporativa, questão importante para os investimentos realizados por empresas estatais. Em se tratando de empresas estatais e de suas subsidiárias, a Lei das Estatais estipula as práticas de governança corporativa e controle, sendo elas proporcionais “à relevância,

à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes” (art. 1º, §7º)<sup>4-5</sup>.

A terceira questão trata da propriedade intelectual do produto ou processo inovador desenvolvido e de sua utilização pela Administração Pública. A este respeito, a Lei Federal de Inovação estipulou que a propriedade intelectual pertence à empresa, “na forma da legislação vigente e de seus atos constitutivos” (art. 5º, §1º), podendo haver o condicionamento da participação societária “à previsão de licenciamento da propriedade intelectual para atender ao interesse público” (art. 5º, §2º). Tais possibilidades legais são importantes para permitir que haja, de um lado, estímulo e segurança jurídica às empresas privadas que venham a ser investidas ou criadas dentro das parcerias que estamos analisando, bem como, de outro lado, a possibilidade de margem para negociação entre as partes a respeito da utilização do produto de tal tipo de investimento.

Uma última questão merece ainda ser destacada: no tocante aos critérios para investimento de forma direta na empresa investida, o Decreto Federal de Inovação, ao regulamentar os §§ 5º e 6º do art. 5º da Lei Federal de Inovação, trouxe importante oportunidade ao definir as hipóteses em que os investimentos não precisarão obrigatoriamente fundar-se em relevante interesse de áreas estratégicas ou envolver a autonomia tecnológica ou a soberania nacional e nas quais a previsão de poderes especiais à ações ou quotas detidas pela ICT no estatuto ou contrato social fica dispensada. Tal regulamentação mostra-se importante para possibilitar outras formas de associação público-privada que não aquelas embasadas no §4º do mesmo dispositivo, abrindo possibilidades que possam se adequar às oportunidades do mercado.

### **3.2. Como cotista em fundo de investimento.**

Outra possibilidade aberta pelo artigo 4º do Decreto Federal de Inovação diz respeito ao investimento indireto em empresa privada, a ser operacionalizado por meio de fundo de investimento, constituído com recursos próprios – da ICT, agência

---

4 Tal dispositivo estipula as seguintes práticas de governança corporativa a serem observadas pelas empresas estatais nos investimentos realizados em empresas privadas: “I - documentos e informações estratégicos do negócio e demais relatórios e informações produzidos por força de acordo de acionistas e de Lei considerados essenciais para a defesa de seus interesses na sociedade empresarial investida; II - relatório de execução do orçamento e de realização de investimentos programados pela sociedade, inclusive quanto ao alinhamento dos custos orçados e dos realizados com os custos de mercado; III - informe sobre execução da política de transações com partes relacionadas; IV - análise das condições de alavancagem financeira da sociedade; V - avaliação de inversões financeiras e de processos relevantes de alienação de bens móveis e imóveis da sociedade; VI - relatório de risco das contratações para execução de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços relevantes para os interesses da investidora; VII - informe sobre execução de projetos relevantes para os interesses da investidora; VIII - relatório de cumprimento, nos negócios da sociedade, de condicionantes socioambientais estabelecidas pelos órgãos ambientais; IX - avaliação das necessidades de novos aportes na sociedade e dos possíveis riscos de redução da rentabilidade esperada do negócio; X - qualquer outro relatório, documento ou informação produzido pela sociedade empresarial investida considerado relevante para o cumprimento do comando constante do caput”. Tal dispositivo foi regulamentado pelo artigo 9º do Decreto nº 8.945/16.

5 No caso de ICTs públicas, por outro lado, não há diretrizes gerais a serem aplicadas em âmbito federal, de modo que, parece-nos, que as regras de governança deverão seguir o quanto estipulado na política de inovação da entidade.

de fomento ou empresa estatal – ou de terceiros, sempre geridos por administradores ou gestores da carteira de investimentos com registro na CVM (§3º, inciso II, e §6º).

Neste tipo de parceria, a Administração Pública institui fundo ou adquire quotas de fundo destinado a investir em empresa, de modo que a associação entre aquela e esta se dá de forma indireta, ou seja, por meio do fundo de investimentos, cujas regras são definidas pela CVM.

Também previu o Decreto a possibilidade de constituição de fundos mútuos de investimento em empresas que tenham por atividade principal a inovação (art. 5º), regulamentando o art. 23 da Lei de Inovação. Nesta hipótese em que ele será constituído por valores aportados pelas ICTs públicas integrantes da administração indireta, as agências de fomento e as empresas estatais, “captados por meio de sistema de distribuição de valores mobiliários” (§1º), sendo o fundo regrado pelas normas editadas pela CVM. Importante notar que este fundo mútuo se destina ao investimento em empresas de base tecnológica, diferentemente do fundo previsto no art. 4º, voltado às atividades de PD&I em empresas em geral, sem a especificação do objeto social por ela desenvolvido.

Por fim, importante destacar que os fundos de investimento previstos no Decreto Federal de Inovação não se confundem com aquele previsto na Lei Federal nº 13.800/19, uma vez que este é constituído por valores oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas, para o fomento de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, na consecução de atividades de interesse público. Sua gestão é realizada por entidades sem fins lucrativos ou fundação privada criada para esta finalidade específica. Não se trata, portanto, de instrumento para permitir o aporte de recursos públicos em empresas privadas, nos termos do modelo proposto pelo artigo 4º, §3º, do Decreto ora sob análise, dentro do sistema de PD&I.

### **3.3. Como investidor em empresa ou quotista em fundo de investimento cuja finalidade seja a promoção de ambientes inovadores.**

Outra oportunidade de que nos parece possível a partir do dispositivo em comento diz respeito à participação da Administração Pública em empresas privadas, com o propósito de implementar ou desenvolver ambientes de inovação, tais como distritos de inovação, parques científicos e tecnológicos, polos de inovação, cidades inteligentes, hubs, aceleradoras de empresas de inovação, entre outros.

Nesta hipótese, o investimento público, direto ou indireto, pode ser aportado em empresa que será a encarregada de constituir o ambiente de inovação, o que traz importante diferença com relação ao quanto estipulado no artigo 6º do Decreto. Neste, a Administração Pública participa da própria instituição do ambiente de inovação – ela apoia “a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores de inovação”, nos termos do dispositivo –, o que pode ser feito pelo auxílio financeiro, por meio de bens imóveis, ou mesmo da participação na criação ou na governança das entidades que farão a gestão dos ditos ambientes.

No caso do artigo 4º, por outro lado, as entidades mencionadas neste dispositivo atuam por meio de instrumentos societários para investirem, direta ou indiretamente, em empresas que possuam por finalidade a constituição ou o

desenvolvimento de ambientes de inovação. Não há apoio direto a algum ambiente específico, mas sim associação empresarial com empresa que institui, mantém e desenvolve ambientes de inovação enquanto sua atividade empresarial.

#### **4. Considerações finais**

Diante do exposto, observa-se que o Decreto Federal de Inovação - e notadamente seu art. 4º, que é objeto de análise deste texto -, ao regulamentar o artigo 5º da Lei Federal de Inovação, estabeleceu os termos da autorização conferida para que a União e suas entidades possam participar minoritariamente do capital social de empresas que tenham o propósito de desenvolver produtos e processos inovadores.

Tais parcerias societárias são importantes mecanismos para a implementação de políticas voltadas ao setor de PD&I, por dizerem respeito a técnicas de organização jurídica diversa da dos tradicionais contratos, nos quais há a marca do antagonismo de interesses entre as partes. No caso das parcerias societárias, é possível a sua utilização como instrumento que permita maior coerência e eficiência no desenvolvimento de produtos e processos inovadores, tendo em vista que podem permitir equilíbrio mais dinâmico entre a Administração Pública e a empresa investida que aquele verificado em contratos tradicionais.

Nesse passo, o Decreto Federal de Inovação representou um avanço no estabelecimento de parâmetros mínimos e uniformização de procedimentos a serem observados pelas entidades da administração pública federal, tanto no que diz respeito aos critérios para tomada de decisão como no que se refere às instâncias de decisão e governança. Ao que parece, tal regulamentação buscou o equilíbrio entre a limitação da discricionariedade administrativa e a conferência de graus de liberdade aos gestores e empresas privadas envolvidas no âmbito do PD&I, ao estipular os requisitos que deverão ser observados no planejamento e execução de tais parcerias, mas sem fixar o conteúdo dos critérios a serem analisados, o que demanda a verificação casuística das situações concretas.

Da mesma forma, a previsão do §5º, ao conferir concretude regulamentar ao quanto previsto no artigo 5º, §§5º e 6º, da Lei Federal de Inovação, abre oportunidade para que sejam realizadas parcerias societárias não baseadas em relevante interesse de áreas estratégicas ou envolver a autonomia tecnológica ou a soberania nacional e nas quais a previsão de poderes especiais às ações ou quotas detidas pelas ICTs, o que amplia a possibilidade de parcerias a serem realizadas de acordo com as oportunidades que surgirem no mercado.

Por fim, entendemos que as entidades administrativas estão também autorizadas a participar minoritariamente de empresas privadas voltadas à implantação de ambientes de inovação (tais como polos tecnológicos, parques científicos e tecnológicos, distritos de inovação, cidades inteligentes), os quais têm por missão precípua traduzir ideias em novos produtos e serviços para a sociedade. Esses ambientes são considerados fundamentais na medida em que as atividades de pesquisa, isoladamente, nem sempre são capazes de fazer com que ideias se materializem em termos de inovação.

Adotando-se essa interpretação mais ampla do dispositivo, abre-se uma importante oportunidade para que a administração pública possa fazer escolhas importantes, seja no sentido de participar de desenvolvimento de produto ou processo inovador específico seja no sentido de participar de empreendimento cuja parte central do negócio (core business) esteja no incentivo à construção de ambiente que possibilitará diversas iniciativas de inovação.



## Por que utilizar encomendas tecnológicas? Oportunidades em relação a outros instrumentos para a contratação de inovações

Gabriel Maia e Eduardo Spanó

As potencialidades trazidas pela nova regulamentação das encomendas tecnológicas não podem ser adequadamente compreendidas somente por meio de uma análise acerca de o que o Decreto Federal de Inovação traz de novidade em relação às regras então existentes sobre este tema. Isso porque a pertinência para o *uso* das encomendas tecnológicas depende não apenas da qualidade de suas próprias disposições, mas também de suas vantagens e desvantagens frente a outros instrumentos previstos pela legislação brasileira e que podem ser empregados para o mesmo fim. Neste artigo, são analisados quatro outros instrumentos, verificando-se de que forma as disposições das encomendas tecnológicas apresentam (ou não) reais avanços para o desenho de políticas de inovação por órgãos da administração pública federal. Todos os instrumentos observados integram a Lei de Licitações, sendo: (i) a modalidade de licitação por concorrência do tipo técnica e preço; (ii) licitação por concurso; (iii) casos de inexigibilidade de licitação e (iv) o caso da dispensa de licitação que operacionaliza a política de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP's), empregada no setor de saúde. Instrumentos estabelecidos em regulamentos de compras de empresas estatais não são abordados aqui, tampouco aqueles constantes em regimentos do serviço social autônomo e de organizações sociais. Regimentos elaborados descentralizadamente podem ser fonte de diversas inovações jurídicas, porém são de aplicação mais restrita e fogem dos objetivos panorâmicos que orientam o presente artigo.

A modalidade de licitação concorrência do tipo técnica e preço (Art. 22, I, Lei de Licitações) foi empregada, por exemplo, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para contratar o desenvolvimento de câmera multiespectral regular (MUX) embarcada no satélite sino-brasileiro de sensoriamento remoto, CBERS-4 (China-Brazil Earth Resources Satellite) (Pellegrini et al., 2017). A utilização de licitação na modalidade concorrência, entretanto, apresenta algumas limitações.

Em primeiro lugar, não é possível contratar a elaboração de projeto e sua execução pelo mesmo fornecedor (Art. 9º, I, Lei de Licitações). O Marco Legal de CT&I resolveu essa questão somente para os órgãos de Ciência, Tecnologia e

Inovação, permitindo que utilizem o Regime Diferenciado de Contratações, que prevê a realização de contratação integrada (Art. 9º, Lei do RDC). Os demais órgãos públicos, porém, continuam limitados por essa restrição. Em segundo lugar, a Lei de Licitações (Art. 6º, IX) exige a especificação detalhada do produto a ser contratado, o que não é adequado para os casos de inovação, que envolvem incerteza e risco. Por fim, a restrição na realização de aditivos contratuais (Art. 57, Lei de Licitações) implica pouca flexibilidade ao longo da execução diante de situações imprevistas do processo de inovação, impedindo a incorporação de aprendizados ao longo da relação existente entre as partes.

A encomenda regulamentada pelo Decreto Federal de Inovação, por outro lado, é instrumento concebido para lidar com contratação de inovações, abrindo oportunidades em comparação à utilização da concorrência, principalmente nas fases de *seleção* e *execução* contratual. Uma das novidades do Decreto é quanto à forma de seleção da contratada - por exemplo, dando maior ênfase à fase pré-contratual - o que é mais apropriado para seleção de propostas e organizações capazes de inovar para resolver os desafios tecnológicos do poder público. Além disso, prevê a possibilidade de se firmarem aditivos ao contrato para preservação do interesse das partes (Art. 28, *caput*), o que garante a plasticidade ausente no modelo licitatório de concorrência. Assim, a encomenda apresenta um regime jurídico bem mais flexível para lidar com as incertezas e risco inerentes ao processo de inovação, aumentando a possibilidade de uma contratação bem-sucedida.

A licitação na modalidade concurso (Art. 22, IV, Lei de Licitações) também pode ser utilizada em compras públicas para inovação. Esse foi o instrumento utilizado, por exemplo, pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) para a contratação do desenvolvimento de protótipos de “uniforme inteligente” para o Exército Brasileiro. Ainda que a ABDI seja um serviço social autônomo, o uso que fez do concurso poderia ser realizado por meio das regras da Lei de Licitações.

A modalidade de concurso permite a contratação de serviço técnico especializado para a resolução de desafio técnico mediante pagamento de prêmio ou remuneração. O concurso é instrumento interessante pois permite maior flexibilidade para definir os procedimentos de seleção por meio de regulamento. Tem como limite, porém, a necessidade de estipulação *prévia* de prêmio ou remuneração (Art. 13, § 1º, da Lei de Licitações), o que pode dificultar a execução contratual de projetos de inovação. Isso, associado à necessidade de que o contratado ceda os direitos patrimoniais relativos aos serviços contratados (Art 111 da Lei de Licitações), acaba por limitar as possibilidades de uso do instrumento para fomentar o desenvolvimento de produtos inovadores nas empresas.

A nova regulamentação das encomendas tecnológicas traz novos arranjos que lidam melhor com esses obstáculos de remuneração, pois permite o desenho da execução contratual de acordo com os níveis de risco e incerteza envolvidos no projeto em específico a ser desenvolvido - o que se expressa, por exemplo, na possibilidade de escolha entre cinco formas diferentes para se remunerar o esforço da parte contratada (Decreto Federal de Inovação, art. 29, § 1º) de acordo com os riscos e incertezas existentes (Art. 29, §§ 3º e 6º). Além disso, é possível a contratação

por dispensa de licitação do fornecimento, em escala ou não, do produto resultante da inovação (Art. 31). Por fim, também permite que a titularidade ou exercício da propriedade intelectual do que for desenvolvido seja do contratado para a realização da encomenda tecnológica (Art. 30).

A inexigibilidade de licitação (Art. 25, Lei de Licitações) é outro dos instrumentos que podem ser utilizados para realizar compras públicas para inovação. Esse foi o instrumento utilizado no caso do KC-390, no qual a Força Aérea Brasileira (FAB) contratou a Embraer em 2009 para o desenvolvimento de um avião cargueiro tático (Ribeiro, 2017).

A inexigibilidade de licitação pode ser utilizada para a contratação de serviços técnicos especializados quando da impossibilidade de competição ou de realização de licitação. No caso das compras públicas de inovação, a impossibilidade de competição justifica-se pela necessidade contratar serviços de “natureza singular” com empresas de “notória especialização” (Art. 25, II, Lei de Licitações), o que não pode ser medido por critérios objetivos próprios ao processo de licitação. O TCU sistematizou esse entendimento nas súmulas nº 39 e 252, estabelecendo que a contratação por inexigibilidade é cabível quando exige grau de subjetividade na seleção do fornecedor, sendo necessária a demonstração de três requisitos: serviço técnico especializado, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

O Decreto Federal de Inovação gera novas oportunidades quando comparado à inexigibilidade, uma vez que apresenta procedimentos mais adequados para seleção do contratado ao levar em conta a especificidade da contratação de inovação. No Decreto, são previstos procedimentos de diálogo com o mercado e também a possibilidade contratação de mais de um fornecedor para o desenvolvimento de inovação, além de deixar clara a possibilidade de definição sobre propriedade intelectual, como já comentado anteriormente.

Por fim, a variante de dispensa de licitação que viabilizou a política de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo no setor da saúde (Art. 24, XXXII, da Lei de Licitações) também pode ser empregada para compras públicas de inovação.

As PDP's consistem essencialmente numa operação de transferência tecnológica – de um laboratório privado internacional ou nacional para um laboratório público – tendo como contrapartida a garantia de compra do medicamento pelo SUS enquanto durar este processo. O objetivo principal da política é a redução da vulnerabilidade do SUS no fornecimento de medicamentos à população brasileira e a capacitação da indústria nacional.

Entretanto, também é possível identificar dentre as parcerias firmadas no âmbito da respectiva política iniciativas de cunho mais radical, o que permite dizer que nem todas as PDP's possuem esse viés de absorção: também foram firmados contratos para atividades de cunho inovador (Varrichio, 2017). O próprio Ministério da Saúde, aliás, aponta que o desenvolvimento de novas tecnologias se inclui dentro do escopo da política de PDP's (Brasil, 2019). Neste sentido, um caso de sucesso foi a produção do medicamento Fiprima, o primeiro biossimilar totalmente desenvolvido no Brasil, objeto de uma PDP estabelecida em 2013 entre a empresa Eurofarma e o laboratório público Biomanguinhos (Varrichio, 2017). No que tange à utilização das PDP's para

essa finalidade, contudo, o desenho jurídico apresenta algumas limitações que merecem atenção.

Em primeiro lugar, a dispensa das PDP's apresenta um claro recorte no setor de saúde, além do que só podem ser objetos de PDP produtos estratégicos para o SUS. As encomendas tecnológicas, por sua vez, podem ser empregadas para solucionar qualquer tipo de “problema técnico específico” ou para a obtenção de qualquer “produto, serviço ou processo inovador”, desde que sua busca passe pela superação de um grau de risco tecnológico (Decreto Federal de Inovação, art. 27, *caput*).

Outra limitação das PDP's é a centralidade dos laboratórios públicos para a operacionalização da dispensa licitatória. Ainda que se cumpra o objetivo de transferência tecnológica, a difusão de conhecimento pode não alcançar outros atores do sistema de inovação que, no caso concreto, estariam mais aptos a desenvolver futuras inovações. A encomenda tecnológica, por outro lado, permite a contratação de outros tipos de organizações para desenvolver atividades de PD&I, o que garante que aquelas dotadas das melhores capacidades para tanto o façam (Art. 27, *caput*). Não bastasse isso, o Poder Público pode ainda dispor da patente resultante da encomenda (se houver), o que garante a possibilidade de remanejamento do conhecimento atrelado à pesquisa para agente que esteja mais capacitado a explorá-lo na busca por futuras inovações (Art. 30, *caput*).

Há também a questão da contrapartida oferecida à transferência: a garantia de compra do medicamento. Tal forma de remuneração só exerce potencial atrativo se o medicamento já for reconhecido pela ANVISA, requisito para que possa ser disponibilizado no mercado nacional. Isso limita o tipo de inovação que se estimula ao fim e ao cabo, uma vez que o máximo que as PDP's podem oferecer para inovações realmente radicais é a facilitação do processo de aprovação junto ao órgão regulador (Varrichio, 2017, p. 191).

No que tange ao modelo remuneratório, as encomendas se atrelam ao *esforço* das partes na execução do projeto para serem atrativas (art. 29, *caput*), o que permite a concepção de arranjos contratuais arrojados de acordo com o interesse do Poder Público em obter a inovação em questão. Não sofre, de resto, limitações na escolha do objeto por sua possibilidade de se tornar efetivamente alvo de uma compra pública. Além disso, caso se chegue de fato à inovação pretendida, é possível negociar seu fornecimento direto à administração, com dispensa de licitação (Art. 31, *caput*).

Ainda que as encomendas tecnológicas apresentem melhoramentos em relação a todos os outros instrumentos aqui abordados para viabilizar compras públicas para inovação – seja por sua maior flexibilidade na etapa pré-contratual, pela possibilidade de se firmar adendos, por seus modelos remuneratórios diversificados, ou ainda pela facilidade de manejar a propriedade intelectual resultante da pesquisa – é fato que a encomenda apresenta limitações que precisam ser ponderadas pelo Poder Público quando do desenho de suas políticas de inovação.

Como já apontado em outra oportunidade (Coutinho e Maia, 2018), o principal obstáculo para o sucesso das encomendas não é a qualidade de seu marco regulatório, mas a capacidade das organizações de se comunicarem e de conceber estruturas de governança que acompanhem a execução da encomenda de modo efetivo – como é

o caso, por exemplo, do Comitê Técnico de Especialistas (Art. 27, § 5º, do Decreto Federal de Inovação). Afinal de contas, é da capacidade de contratante e contratada se comunicarem com qualidade acerca dos desafios na condução da pesquisa - e, em sendo o caso, optarem por reformular os caminhos adotados - que pode surgir um ambiente realmente catalisador da inovação tecnológica. Pouco resolve a previsão abstrata de diálogo prévio com possíveis contratados, critérios flexíveis para a escolha do parceiro e possibilidades de adendo contratual se a estrutura principal que viabiliza essas atividades e monitora a execução da encomenda for ausente ou ineficaz em seu modo de funcionamento.

Não obstante, as encomendas tecnológicas parecem apresentar o maior leque de oportunidades para o desenho de políticas de inovação baseadas na utilização do poder de compra do Estado. Longe de ser uma panaceia para uniformizar todas as medidas implementadas pela administração pública federal nessa área, as encomendas podem representar um bom ponto de partida para as reflexões acerca do que pode ser melhorado no modo de agir da administração para lidar com a inovação pelo lado da demanda. Certos de que o debate está longe de uma solução e sempre aberto a novas reflexões, espera-se que este artigo tenha sido capaz de iluminar por uma outra perspectiva a real contribuição do Decreto Federal de Inovação, analisando sua regulamentação das encomendas tecnológicas em comparação com outros instrumentos que poderiam ser empregados para o mesmo fim.

## Referências bibliográficas

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Disponível em: <http://saude.gov.br/saude-de-a-z/parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo-pdp>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

COUTINHO, Diogo; MAIA, Gabriel. Aprendizado e experimentação em inovação: o caso das encomendas tecnológicas. *Jota*. 25 set. 2018. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/innovacao/acao/aprendizado-e-experimentacao-em-inovacao-o-caso-das-encomendas-tecnologicas-25092018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/innovacao/acao/aprendizado-e-experimentacao-em-inovacao-o-caso-das-encomendas-tecnologicas-25092018). Acesso em: 10 de novembro de 2019.

PELLEGRINI, Fernando; DE CAMPOS, André Sica; CHAGAS JR., Milton de Freitas; FURTADO, André. De alfinete a foguete': a lei no 8.666 como arcabouço jurídico no programa china-brazil earth resourcessatellite (cbers) – um estudo de caso do fornecimento da câmera multi-espectral regular (mux) pela óptica eletrônica (opto). em RAUEN, André Tortato (org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil, Brasília, 2017: Ipea.

RAUEN, Cristiane Vianna. O Projeto Sirius e as Encomendas Tecnológicas para a Construção da Nova Fonte de Luz Síncrotron Brasileira. Em RAUEN, André Tortato (org.) Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil, Brasília, 2017: Ipea.

RIBEIRO, Cássio Garcia. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso KC-3901. Em Rauen, André Tortato (org.) Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil, Brasília, 2017: Ipea.

VARRICHIO, Pollyana de Carvalho. As parcerias para o desenvolvimento produtivo da saúde. Em RAUEN, André Tortato (org.) Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil, Brasília, 2017: Ipea.



## Oportunidades para as encomendas tecnológicas: análise de novos arranjos jurídicos a partir do Decreto Federal de Inovação

Gabriel Romitelli e Maria Carolina Foss

A compra pública é um instrumento utilizado por entes da administração pública para adquirir produtos e contratar serviços que atendam às suas necessidades. A compra pública para inovação, como ficou conhecido o mecanismo de política pela demanda, tem por escopo a contratação de produto ou serviço ainda não disponível no mercado, em desenvolvimento ou já pronto e prestes a entrar no mercado (EDLER e GEORGHIOU, 2007, EDQUIST et. al., 2015).

A encomenda tecnológica é uma alternativa de contratação que envolve significativo risco tecnológico. Conceitualmente, as encomendas tecnológicas aproximam-se da compra pública pré-comercial (no inglês, *pre-commercial procurement* ou PCP), esta última prevista no arcabouço jurídico da União Europeia.

A encomenda tecnológica pressupõe um estágio anterior à compra, no qual ainda são necessários aportes em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para que o produto ou serviço esteja apto a ser testado e comercializado. Nesse sentido, a encomenda tecnológica assemelha-se a outros mecanismos de subvenção à P&D, os quais são tipicamente classificados pelo lado da oferta. Em razão disso, parte da literatura entende que as PCP não se enquadram do lado da demanda das políticas de inovação (EDQUIST e ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2015). A despeito dessa discussão teórica e cientes de que a encomenda não equivale à PCP, considera-se encomenda tecnológica como um instrumento de política de inovação pela demanda.

A promulgação do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, e sua regulamentação via Decreto Federal de Inovação são importantes marcos para o aprimoramento do instrumento jurídico da encomenda tecnológica em atendimento às demandas dos atores e instituições envolvidos no sistema brasileiro de CT&I. Contudo, a existência do aparato normativo não basta para estimular o processo inovativo, já que as dificuldades na implementação de novos mecanismos são enfrentadas com o próprio uso dos instrumentos, em um processo contínuo de aprendizado. Este artigo tem por escopo analisar as oportunidades abertas para as encomendas tecnológicas no Decreto Federal de Inovação, tendo em vista as normas e possibilidades que existiam anteriormente para contratação de produtos, serviços e soluções com risco tecnológico.

Antes da promulgação do Marco Legal, a Lei Federal de Inovação e o decreto que a regulamentou (Decreto nº 5.563/2005, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.539/2011) previam a contratação do esforço de P&D pelo poder público para solução de problemas técnicos específicos ou obtenção de produtos, processos ou serviços inovadores. Contudo, inexistia disposição correspondente às encomendas tecnológicas na Lei de Licitações, o que gerava insegurança jurídica na contratação de esforço de P&D. A encomenda tecnológica, embora estivesse prevista na Lei de Inovação desde 2004, foi pouco utilizada e isso se deveu, em larga medida, ao receio do setor público contratar sem o amparo na Lei Geral de Licitações. Diante da insegurança, o Marco Legal oportunamente incluiu a encomenda tecnológica no rol de hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, XXXI da Lei de Licitações), oferecendo maior segurança para sua utilização. No mesmo sentido, o Decreto Federal de Inovação é fruto de um significativo esforço para descrever os requisitos e procedimentos para a contratação e, assim, facilitar a implementação das encomendas tecnológicas.

Há importantes diferenças e novidades introduzidas na regulamentação da encomenda tecnológica que devem ser destacadas. A primeira delas diz respeito ao objeto da contratação. No esteio das alterações promovidas pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, permite-se a contratação de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador. Além disso, o Decreto Federal define risco tecnológico como “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação” (Art. 2º, III).

Ainda com relação ao objeto, o Decreto esclarece que poderão ser incluídos na encomenda os custos de atividades que precedem a introdução do objeto inovador no mercado, tais como a fabricação de protótipos, escalonamento, planta piloto para prova de conceito, entre outros (Art. 27, §2º). Por fim, o Decreto define que o contratante deve descrever as necessidades de forma com que os potenciais contratados identifiquem e compreendam a natureza do objeto, dispensando-se a necessidade de descrição das especificações técnicas, em função da natureza inovadora do objeto (Art. 27, §3º).

A segunda novidade que aumenta a oportunidade do uso da encomenda tecnológica são as previsões e definições sobre a contratada e sua seleção. O Decreto define que entidades voltadas para atividades de pesquisa são aquelas que tenham “experiência na realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação”, não sendo necessário que o ato constitutivo da contratada preveja a realização de pesquisa entre seus objetivos institucionais, tampouco que ela se dedique exclusivamente a tais atividades (Art. 27, §1º). Tal disposição aumenta o rol de entidades que podem participar da encomenda, e está alinhado à atuação de micro e pequenas empresas e fornecedores de base tecnológica, que têm como propósito produzir e oferecer produtos, serviços e processos inovadores, e se valem de atividades de PD&I como meio para oferecê-los (DE NEGRI, 2018).

O Decreto também autoriza a consulta prévia (Art. 27, §4º) pelo poder público a possíveis fornecedores, para garantir a obtenção de informações para a definição da encomenda e, conseqüentemente, maior efetividade na contratação. Permite-se, também, a negociação da celebração do contrato com um ou mais potenciais interessados (Art. 27, §8º), a fim de obter as condições mais vantajosas para a administração e a maior probabilidade de alcance do resultado pretendido, além de ser possível contratar mais de uma entidade para a execução da encomenda tecnológica (Art. 20, §5º da Lei Federal de Inovação) e o fornecedor poder subcontratar determinadas etapas da encomenda (Art. 27, §11).

Importante ressaltar que tais consultas e negociações devem ser anexadas aos autos do processo administrativo de contratação, preservando-se os princípios da transparência, impessoalidade e publicidade (exceto eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo).

A terceira novidade prevista no Decreto Federal de Inovação é ter deixado manifesta a possibilidade de instituição de comitê técnico de especialistas (Art. 27, §5º), para assessorar a instituição na definição do objeto da encomenda, na escolha do futuro contratado, no monitoramento da execução contratual e demais atividades, tais como a realização de auditorias técnicas e financeiras (Art. 27, §6º). Trata-se de importante inovação para garantir a efetividade da encomenda e o adequado acompanhamento do desenvolvimento do objeto contratado.

A quarta novidade que merece destaque são as novas previsões relacionadas ao contrato de encomenda tecnológica, em especial em relação às formas de remuneração (Art. 29) e à titularidade da propriedade intelectual (Art. 30). O Decreto estabelece cinco formas de precificação decorrentes do contrato de encomenda tecnológica (Art. 29, §1º), a serem utilizadas para compartilhar o risco tecnológico, superar a dificuldade em estimar os custos das atividades de PD&I e incentivar fornecedores a participar da encomenda tecnológica e realizar o esforço de PD&I para atingir o resultado esperado (RAUEN e BARBOSA, 2019).

A administração deverá avaliar - e motivar nos autos do processo (Art. 29, §2º) - a modalidade mais vantajosa dentre as cinco possíveis, conforme quadro abaixo. Em linhas gerais, a remuneração por preço fixo é utilizada para contratações com menor risco tecnológico, enquanto que a remuneração por reembolso de custos mais remuneração variável ou fixa servem para contratações com maior complexidade tecnológica que requerem “incentivos” para seguirem em diante.

## Quadro 1. Modalidades de remuneração para contratos de encomenda tecnológica

Preço fixo	Art. 29, §1º, I “são aqueles utilizados quando o risco tecnológico é baixo e em que é possível antever, com nível razoável de confiança, os reais custos da encomenda, hipótese em que o termo de contrato estabelecerá o valor a ser pago ao contratado e o pagamento ocorrerá ao final de cada etapa do projeto ou ao final do projeto”
Preço fixo mais remuneração variável de incentivo	Art. 29, §1º, III “serão utilizados quando as partes puderem prever com margem de confiança os custos do projeto e quando for interesse do contratante estimular o atingimento de metas previstas no projeto relativas aos prazos ou ao desempenho técnico do contratado.”
Reembolso de custos sem remuneração adicional	Art. 29, §1º, III “a administração pública arcará somente com as despesas associadas ao projeto incorridas pelo contratado e não caberá remuneração ou outro pagamento além do custo”
Reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo	Art. 29, §1º, III “são aqueles que, além do reembolso de custos, adotam remunerações adicionais vinculadas ao alcance de metas previstas no projeto, em especial metas associadas à contenção de custos, ao desempenho técnico e aos prazos de execução ou de entrega”
Reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo	Art. 29, §1º, V “são aqueles que, além do reembolso dos custos, estabelecem o pagamento ao contratado de remuneração negociada entre as partes, que será definida no instrumento contratual e que somente poderá ser modificada nas hipóteses de modificação do preço fixo: i) ajustes contratuais específicos para a manutenção do interesse das partes em função de modificações não esperadas; ii) ajustes referentes a inflação de acordo com a legislação em vigor; iii) força maior e; iv) necessidade de alteração do projeto mediante solicitação do demandante”

Fonte: Decreto 9.283 de 2018 (elaboração FOSS, M.C., 2019)

Adicionalmente às modalidades de remuneração, o Decreto Federal de Inovação dispõe sobre a titularidade da propriedade intelectual (Art. 30, §§1º a 4º) de forma diversa do Decreto que vigia anteriormente. Se anteriormente se estabelecia que “os resultados do projeto, a respectiva documentação e os direitos de propriedade intelectual” pertenceriam à contratante, o Decreto Federal de Inovação trouxe previsões mais flexíveis com relação aos direitos intelectuais, podendo-se definir sua titularidade ou exercício entre as partes, a partir da necessidade e oportunidade.

Permite-se, assim, a cessão do direito de propriedade intelectual, o licenciamento para exploração da criação e a transferência de tecnologia, ressalvando-se casos cujo objeto seja de interesse à defesa nacional (que necessita de autorização prévia para a cessão ou exploração) ou relevante interesse público (a transferência ou licenciamento somente poderão ser realizados a título não exclusivo).

As novas previsões em relação aos direitos intelectuais oferecem maior flexibilidade e possibilidade de se fazer cumprir o interesse público nos contratos de encomenda tecnológica. Em primeiro lugar, aumentam o interesse de fornecedores com qualificação técnica em participar da encomenda tecnológica e a atingir o resultado contratado. Em segundo lugar, a manutenção da propriedade intelectual pela administração pública não é necessariamente a solução mais vantajosa e que melhor atende ao interesse público, seja pelos custos associados a um portfólio de patentes e demais direitos intelectuais, seja pela concentração de tais direitos e do conhecimento produzido sob a titularidade de um ator que não está necessariamente vinculado ao sistema produtivo. Em outras palavras, o acesso ao conhecimento e às criações intelectuais desenvolvidas durante a encomenda tecnológica por outros atores do sistema de inovação pode gerar maiores benefícios e atingir o interesse público maior, como difusão de processos inovativos, aumento da competitividade das empresas e outros ganhos sociais (MAIA, FOSS, COUTINHO e BONACELLI, 2018).

Em suma, o gestor público poderá se valer desses novos mecanismos do Decreto Federal de Inovação, isto é a titularidade de direitos intelectuais e forma de remuneração, para atingir o ponto de equilíbrio entre o risco tecnológico assumido pela administração pública e a disposição do contratado em realizar o objeto da encomenda (RAUEN e BARBOSA, 2019).

O quinto ponto de destaque no Decreto Federal de Inovação com relação à encomenda tecnológica é a previsão de contratação do fornecimento, em escala ou não, da solução, produto, serviço ou processo obtido (Arts. 31 a 33). A possibilidade de contratação do resultado da encomenda por dispensa de licitação é uma oportunidade aberta pelo Decreto que permite a difusão da inovação com potencial de geração de benefícios em escala para o poder público. Essa possibilidade de compra direta do desenvolvedor é uma particularidade da encomenda tecnológica que a distingue da compra pré-comercial estabelecida na União Europeia. De acordo com o arcabouço da PCP, a contratação do resultado da encomenda tecnológica deve ser precedida da abertura de uma nova seleção de concorrentes, a fim de manter a isonomia entre eles (APOSTOL, 2012).

A análise mais aprofundada dos prós e contras da contratação do fornecimento via encomenda ou PCP demandaria uma seção mais extensa que não cabe neste artigo. Ressalte-se, porém, que embora a escolha brasileira por permitir a compra direta do desenvolvedor possa se justificar diante do receio e da aversão ao risco substanciais nas contratações público-privadas no Brasil que levam a seleção de oferta ser excessivamente baseada em preço, o mecanismo pode, por outro lado, esbarrar em parâmetros estabelecidos no comércio internacional e assim dificultar

ainda mais o uso das encomendas tecnológicas.<sup>1</sup>

O Decreto ainda reforça disposições similares ao Decreto nº 5.563/2005 no que tange a: i. elaboração e aprovação do projeto básico do contrato de encomenda (Art. 27, §9º); ii. encerramento do contrato sem alcance dos resultados almejados ou prorrogação do contrato (Art. 28, §1º) e iii. atingimento de resultados diversos dos almejados em função do risco tecnológico (Art. 28, §5º).

Finalmente, há de se mencionar outras disposições com redação mais clara e com melhor detalhamento em relação ao Decreto anterior, que facilitam a realização de encomendas tecnológicas. O artigo 28, *caput*, retira a necessidade de auditoria técnica e financeira para acompanhamento de resultados parciais e monitoramento da execução do objeto contratual. Com relação à hipótese de descontinuidade do projeto, a redação do artigo 28, §§2º a 4º oferece maior segurança jurídica na medida em que retira a hipótese de descontinuidade por “desinteresse da administração”, como se previa anteriormente, mantendo-se a possibilidade de descontinuidade se for verificada a “inviabilidade técnica ou econômica”. Por último, com relação à possibilidade de transferência de tecnologia para viabilizar a produção e domínio de tecnologias essenciais para o país, o artigo 27, §10 esclarece que tais tecnologias serão definidas em atos específicos por Ministros de Estados responsáveis pela execução do contrato de encomenda tecnológica.

Em suma, a regulamentação do Decreto Federal de Inovação traz novas oportunidades de interação público-público e público-privada por meio da utilização do instrumento da encomenda tecnológica. São inúmeras as oportunidades identificadas neste artigo: maior flexibilidade na definição do objeto a contratar, seleção mais apropriada (por meio de utilização de comitês de especialistas) de um ou mais fornecedores, maior possibilidade de lidar com as características do processo de inovação ao longo da execução contratual (comitê de avaliação, diversas possibilidades de remuneração etc.) e possibilidade contratação do resultado do processo inovador por dispensa de licitação.

No entanto, como mencionado, é importante reconhecer que somente o arcabouço normativo não é suficiente para estimular o processo inovativo. A utilização das oportunidades proporcionadas pelo Decreto exigem o desenvolvimento de capacidades organizacionais no poder público para demandar, acompanhar e avaliar as encomendas. Além disso, requer uma readequação dos parâmetros de controle tanto internos (como aqueles exercidos por assessorias jurídicas e controladorias) como externos (por exemplo, tribunais de contas e ministério público). A utilização dessas oportunidades e a consolidação de um conjunto de regras próprias para a contratação com risco tecnológico deve fortalecer o arcabouço do Direito em prol da inovação.

---

1 O recente acordo em negociação entre os blocos do Mercosul e da União Europeia expõe limitações a essa possibilidade de contratação do fornecimento de resultado de P&D. Segundo o disposto na versão preliminar do referido acordo (artigo 20.1 (e)) o processo licitatório limitado somente seria aplicável após a aquisição experimental do protótipo ou produto ou serviço sob encomenda. Ver [http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Compras\\_Governamentais.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/Compras_Governamentais.pdf)

## Referências bibliográficas

APOSTOL, R. Pre-commercial procurement in support of innovation: Regulatory effectiveness? 21 PPLR, Issue 6, Thomson Reuters (Professional), 2012.

DE NEGRI, J.. *Compras Governamentais e Inovação: modalidades e alternativas para aquisição de tecnologia educacional*. São Paulo: Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), 2018. Disponível em: <<http://www.cieb.net.br/wp-content/uploads/2018/09/Estudo-6.pdf>>.

EDLER, J., GEORGHIOU, L. *Public procurement and innovation – resurrecting the demand side*. Research Policy 36: 949-963, 2007.

EDQUIST, C., HOMMEN, L. *Systems of innovation: theory and policy for the demand side*. Technology in Society: 63-79, 1999.

EDQUIST, C.; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. *Pre-commercial procurement: a demand or supply policy instrument in relation to innovation?* R&D Management, v. 45, n. 2, p. 147-160, Mar, 2015.

FOSS, M.C. *Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia*. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências Campinas, SP : [s.n.], 2019.

MAIA, G. D.; FOSS, M. C.; COUTINHO, D. R.; BONACELLI, M. B. M.. *Quais as oportunidades abertas pelo decreto paulista de inovação para enfrentar o risco nos contratos de encomendas tecnológicas?* Em MONTEIRO, V. (org.). *Cadernos de Direito e Inovação: decreto paulista de inovação*. São Paulo: IEA-USP, 2018.

RAUEN, A.; BARBOSA, C. M. M.. *Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190116\\_encomendas\\_tecnologicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190116_encomendas_tecnologicas.pdf)>.



## Análise comparada dos procedimentos de contratação de encomendas tecnológicas no Brasil e parcerias para inovação na União Europeia: um novo olhar sobre premissas das oportunidades de interação público/privado abertas pelo Decreto Federal de Inovação?

Sofia Preto Villa Real

Na União Europeia, o crescimento inteligente por meio do desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação é uma das três grandes prioridades da Europa 2020, estabelecida por meio da Comunicação COM(2010)2020 da Comissão Europeia. Nesse mesmo documento, a Comissão ainda propôs que 3% do PIB da União Europeia fosse investido em PD&I, objetivo esse a ser atingido por meio de “Uma União da inovação”, com melhoria do acesso ao capital e utilização plena de políticas de estímulo à procura, dentre elas a contratação pública.

Foi nesse contexto em que a inovação na contratação pública passou a ser objeto de múltiplos estudos, regras e procedimentos no âmbito da União Europeia. De acordo com a revisão de literatura existente conduzida por OBWEGESER e DUEHOLM MÜLLER *Innovation and public procurement: Terminology, concepts, and applications*, *Technovation*, v. 74–75, p. 1–17, 2018., é possível estabelecer três grandes tipos de relações diferentes entre inovação e contratação pública: (i) a contratação *para* inovação, ou *Public Procurement for Innovation*, que aborda o uso de licitações como ferramenta de formulação de políticas públicas de inovação de estímulo à procura; (ii) a contratação *inovadora*, ou *Innovative Public Procurement*, em que a Administração Pública gera inovação no próprio processo licitatório; e (iii) a contratação *de* inovação, ou *Public Procurement of Innovation* (PPI), que promove a inovação nos serviços públicos por meio de compras públicas.

Entende-se ser possível enquadrar a encomenda tecnológica regulamentada pelo Decreto Federal de Inovação tanto neste terceiro tipo de relação, como uma espécie de contratação *de* inovação, quanto no primeiro, enquanto ferramenta contratual *para* o estímulo à inovação. Contudo, para compreender melhor este instrumento de contratação de PD&I para a solução de um problema técnico ou para a obtenção de um produto, serviço ou processo inovador, julga-se importante compará-lo com instrumentos semelhantes presentes em ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Em um primeiro momento, a PPI se deu por meio de compras públicas de soluções inovadoras que respondiam às demandas da Administração para resolução de algum problema específico. No entanto, tais compras públicas eram limitadas a situações em que os desafios propostos pelas entidades públicas podiam ser resolvidos por soluções inovadoras que já estavam quase ou em pequena quantidade no mercado e não precisavam de nova P&D.

Ocorre que administradores públicos ao redor do mundo, inclusive Europa, passaram a se deparar com situações para as quais as soluções já disponíveis no mercado não permitiam nem o desenvolvimento necessário de um produto, serviço ou obra inovadores, nem a posterior aquisição dos fornecimentos, serviços ou obras daí resultantes. Em outras palavras, ainda não existiam soluções no mercado que satisfizessem a demanda da Administração e, portanto, nova P&D seria necessária para desenvolvê-las.

Nesses casos, a solução encontrada foi promover uma contratação pré-comercial, ou *Pre-Commercial Procurement (PCP)*, que consistia na aquisição de serviços de P&D envolvendo o compartilhamento de riscos sob condições de mercado e o desenvolvimento competitivo em fases, com uma separação entre a fase de P&D (i.e. design da solução, prototipagem, desenvolvimento e teste do primeiro produto) e a de desenvolvimento do produto final em volumes comerciais EUROPEAN COMMISSION, Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services, Brussels: European Commission, 2014, p. 12..

Diante dessa nova prática ainda não legislada na União Europeia, a Diretiva 2014/24/UE – documento legislativo europeu que fixou objetivos gerais para a contratação pública, e que todos os Estados-membros devem cumprir por meio da transposição em sua própria legislação – criou um novo tipo de procedimento de contratação específico denominado Parceria para a Inovação, ou *Innovation Partnership*.

Tal procedimento permite às autoridades públicas instituir uma parceria para a inovação a longo prazo tendo em vista não só o desenvolvimento como a posterior aquisição de produtos, serviços ou obras novos e inovadores, desde que estes possam ser disponibilizados de acordo com custos e níveis de desempenho previamente acordados, sem necessidade de um procedimento de contratação separado para a aquisição.

E é aqui que já reside a primeira e – provavelmente – maior diferença entre os procedimentos de contratação de PD&I brasileiro e europeu. Ao contrário do que dispõe o Decreto Federal de Inovação, que pensou a encomenda tecnológica como uma contratação direta de atividades de PD&I enquadrável como hipótese de dispensa de licitação prevista pelo artigo 24 da Lei de Licitações, a parceria para a inovação na União Europeia possui um regime, ainda que simplificado, de licitação.

Isso porque, de acordo com o Considerando 49 e o artigo 31.º da Diretiva 2014/24/UE, a Parceria para a Inovação deve se basear em regras processuais aplicáveis a outro procedimento de contratação já consagrado no Direito comunitário da Contratação Pública (no caso, o procedimento concorrencial com negociação), que possui as seguintes fases: (i) anúncio do concurso; (ii) apresentação das candidaturas; (iii) eventual qualificação dos candidatos em projetos de especial

complexidade; (iv) convites à apresentação de propostas para todos os candidatos admitidos; (v) apresentação de uma proposta inicial de projeto de investigação e desenvolvimento por concorrente; (vi) negociação das propostas de projetos de P&D com o(s) proponente(s); (vii) análise das propostas finais; e (viii) adjudicação.

Concluído o processo licitatório, a Parceria para a Inovação pode ser firmada com um ou vários parceiros que efetuem atividades de P&D distintas, sendo que os contratos devem ser celebrados unicamente com base na melhor relação qualidade/preço, para facilitar a comparação das propostas de soluções inovadoras.

Para compreender as diferentes abordagens dos legisladores brasileiros e europeus, vale lembrar a própria natureza da dispensa de licitação prevista pela Lei de Licitações. Ao contrário da inexigibilidade de licitação, em que esta é impossível (e, portanto, inexigível), a dispensa ocorre nos casos em que a licitação seria possível, mas o legislador optou por afastá-la (i.e. dispensá-la), por considerar algum outro princípio preponderante ao da obrigatoriedade de licitação.

No caso da União Europeia, que tem como princípio estruturante uma lógica de mercado aberto e de livre concorrência, visando fomentar um Mercado Único Europeu, inclusive ao nível dos mercados públicos, a obrigatoriedade de licitação existe com o intuito de evitar nestes eventual protecionismo ou discriminação dos Estados-membros em razão da nacionalidade dos licitantes INÊS, Pedro Daniel S. N., Os princípios da contratação pública: O princípio da concorrência, Publicações CEDIPRE Online, v. 34, 2018, p. 21..

Assim, como o princípio da concorrência define a própria razão de ser da União Europeia, muito raramente algum outro princípio é considerado preponderante a ele para justificar a dispensa de licitação no universo da contratação pública europeia. Logo, com a parceria para a inovação não foi diferente.

Ora, considerando a inexistência desse entrave comunitário no cenário brasileiro, a própria dispensa de licitação para a encomenda tecnológica pode se mostrar como um instrumento positivo para o estímulo à PD&I no Brasil, por muitas vezes se tratar, na prática, de um meio de desburocratização do procedimento de celebração do respectivo contrato de encomenda tecnológica.

Outra questão que se levanta diante da análise do enquadramento legal da Parceria para a Inovação gira em torno de seu principal pré-requisito. Se para lançar uma contratação dessa natureza a Administração Pública deve ter a *certeza* de que nada já disponível no mercado concretiza a sua necessidade — obrigando a entidade a contratar um projeto de P&D de algo que lhe satisfaça tal demanda e não simplesmente bens, serviços ou obras inovadores (que sequer existem) —, isso só será possível se tiver consultado o mercado para obter tal resposta.

Logo, apesar de facultativa e aplicável conforme o juízo de discricionariedade da entidade pública europeia, a Consulta Preliminar ao Mercado, outra figura consagrada na legislação europeia no artigo 40.º da Diretiva 2014/24/UE, deveria na verdade ser entendida mais como um “poder-dever”. A inclusão não apenas de informações de participantes no mercado pareceres, como também de pareceres de peritos ou autoridades independentes podem se mostrar instrumentos úteis para o planejamento da contratação, para que a entidade possa justificar a sua escolha

de dar início a um procedimento de celebração de uma Parceria para a Inovação tendo a certeza de que esta é realmente necessária.

Ora, da leitura do artigo 27, § 4º do Decreto Federal de Inovação é possível perceber esse mesmo racional, já que a entidade pública possui o *dever* de promover uma consulta com possíveis contratados para angariar informações previamente à assinatura do contrato.

Entende-se, inclusive, que essa exigência não poderia ser diferente, uma vez que, dado o acelerado progresso tecnológico e de novas soluções inovadoras, é cada vez mais possível existir alguma solução para o problema que determinada entidade pública enfrenta já tenha sido desenvolvida no âmbito nacional – ou até mesmo internacional.

Portanto, se por um lado procedimentos licitatórios como os das Parcerias para a Inovação no âmbito da União Europeia poderiam se tornar um entrave para a celebração de encomendas tecnológicas no Brasil, por outro lado a introdução de um expediente que se aproxima da consulta preliminar de mercado nos moldes europeus serve para que as encomendas tecnológicas não se distanciem de princípios como isonomia e transparência, mas mantendo ao mesmo tempo uma natureza mais informal e desburocratizada.

## Referências bibliográficas

ARIENTE, Eduardo Altomare; BABINSKI, Daniel de Oliveira. Impressões sobre o novo decreto do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/opiniao-impressoes-decreto-marco-legal-inovacao>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services. Brussels: European Commission, 2014. (How to support SME Policy from Structural Funds)

INÊS, Pedro Daniel S. N. Os princípios da contratação pública: O princípio da concorrência. Publicações CEDIPRE Online, v. 34, 2018.

OBWEGESER, Nikolaus; DUEHOLM MÜLLER, Sune. Innovation and public procurement: Terminology, concepts, and applications. Technovation, v. 74–75, p. 1–17, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. COM(2010) 2020 - Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. 3 mar. 2010, p. 1–39. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>>. Acesso em 6 mar. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. Diretiva 2014/24/UE de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. 28 mar. 2014, p. 65–242. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PT>>. Acesso em 6 mar. 2019.



## Quais são as novas oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação ao uso da subvenção econômica como mecanismo de estímulo à inovação nas empresas pela União Federal?

Vítor Monteiro

São diversas as novidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação para a regulação da subvenção econômica como instrumento de incentivo à inovação nas empresas pela Administração Pública federal.

De início, verifica-se uma considerável regulamentação dispensada pelo Decreto Federal de Inovação ao instrumento, contrastando com o quase inexistente tratamento anterior nas leis e regulamentos do Direito brasileiro.

Segue-se, assim, uma trajetória recente e comum conferida ao tratamento normativo da matéria de CT&I no país, com a presença cada vez mais constante de normas de caráter geral e abstrato com esse conteúdo no Direito brasileiro.

No caso da subvenção econômica, esse fenômeno é observado, sobretudo, pela incorporação de práticas administrativas adotadas pelas entidades públicas federais de fomento.

Para desenvolver essa argumentação, propõe-se, preliminarmente, um breve olhar para a relação entre esse instrumento de estímulo à inovação e o Direito brasileiro.

A noção de subvenção econômica no âmbito do Direito brasileiro é antiga, sendo reconhecida, ao menos, desde 1964 na Lei dos Orçamentos Públicos (artigo 12, §§ 1º e 3º<sup>1</sup>), enquanto medida de transferência de recursos públicos para cobrir despesas de custeio em empresas, sem contraprestação em bens ou serviços ao Estado.

Nota-se que o diploma legal, recepcionado no âmbito da Constituição Federal de 1988 como lei complementar, estabelece as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos públicos de todos os entes federados.

---

1 Lei dos Orçamentos Públicos. “Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [...] § 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.[...] § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

Com isso, do ponto de vista orçamentário, as subvenções econômicas classificam-se como despesas estatais de natureza corrente, destinadas ao custeio de manutenção da estrutura administrativa do Estado. Ademais, nos termos do artigo 19<sup>2</sup> da Lei dos Orçamentos Públicos sua concessão requer expressa autorização em lei especial.

Assim, genérica a toda a sorte de programas estatais de apoio financeiro a empresas, essa conformação legal impôs, no mínimo, dois grandes desafios à sua eventual utilização para incentivo estatal à atividade de inovação: a necessidade de lei especial, expressamente autorizando seu uso para essa finalidade; e a possibilidade de utilização subvenção econômica para custear despesas de capital – ou seja, operações com o objetivo de aumentar o estoque de capital disponível – nas empresas apoiadas.

Quanto ao primeiro desafio, a autorização em lei especial apenas surgiu no Direito brasileiro por meio da Lei nº 10.332/01, responsável por instituir um engenhoso sistema de financiamento à atividade de CT&I. Por meio dessa legislação, admitiu-se a concessão de subvenções econômicas a empresas participantes dos programas de capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária, instituídos em 1993 pela Lei do PDTI/PDTA<sup>3</sup> (artigo 3º, inciso IV,<sup>4</sup> da Lei nº 10.332/01).

Contudo, a limitação estabelecida na mencionada legislação às empresas participantes dos PDTI e PDTA suscitou diversas dúvidas no âmbito da burocracia estatal quanto à ampla possibilidade de utilização do instrumento da subvenção econômica no estímulo à atividade de inovação.

Diante disso, duas outras normas foram editadas no sentido de superar a condicionante imposta pela Lei dos Orçamentos Públicos.

Uma é a Lei Federal de Inovação, aportando escopo conceitual ao instrumento para fins de inovação.

De acordo com a redação aprovada em 2004, essa modalidade de subvenção econômica, constante de capítulo destinado ao estímulo à inovação nas empresas, serviria ao desenvolvimento de produtos e processos inovadores.

Ademais, complementavam o rito processual da Lei Federal de Inovação, para a concessão do apoio, regras como a necessidade de aprovação prévia do projeto apoiado pela entidade estatal fomentadora e a obrigatoriedade de assunção de contrapartida por parte da empresa subvencionada.

---

2 Lei dos Orçamentos Públicos. “Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.”

3 O PDTI e o PDTA, estabelecidos no início da década de 90, funcionavam por meio da concessão de incentivos fiscais, mediante controle de projetos aprovados pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (atual MCTIC), sendo formalmente revogado em 21 de novembro de 2005, com a publicação da Lei do Bem (Lei nº 11.196).

4 Lei nº 10.332/01. “Art. 3º Os recursos destinados ao Programa de Inovação para Competitividade, previstos no inciso V do art. 1º e no art. 5º desta Lei, serão utilizados para: [...] IV - a concessão de subvenção econômica a empresas que estejam executando Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial - PDTI ou Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário - PDTA, aprovados em conformidade com a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993”.

Regulamentando essa legislação, o Antigo Regulamento da Lei Federal de Inovação limitou essa medida de apoio às empresas nacionais (artigo 20, § 3<sup>o</sup>) e conferiu acesso privilegiado ao incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte (artigo 20, §§ 6<sup>o</sup> a 8<sup>o</sup>).

Outra é a Lei do FNDCT de 2007.

Por meio dela, não só se admitiu a possibilidade de concessão de subvenção econômica com recursos de uma das principais fontes de financiamento ao desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do país, como foi estabelecida a dimensão financeira do instrumento.

Com isso, no contexto dos recursos do FNDCT, aspectos como a destinação da subvenção econômica para empresas e a sua natureza não reembolsável foram assentadas pela legislação (artigo 12, inciso I, alínea “b”,<sup>7</sup> da Lei do FNDCT). Posteriormente, por meio do Regulamento do FNDCT, definiu-se que recursos de subvenção econômica provenientes do Fundo destinam-se “a desonerar as empresas nacionais dos custos e riscos inerentes à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos e processos” (artigo 13, § 3<sup>o</sup>), sendo o processo de seleção das empresas e projetos beneficiados objeto de “chamamento público” (artigo 13, § 4<sup>o</sup>).

Contudo, o tratamento da subvenção econômica pela Lei do FNDCT aportou uma nova controvérsia ao seu manejo pelo Poder Público federal em face da Lei dos Orçamentos Públicos, com a admissibilidade de que recursos de subvenção econômica pudessem ser aplicados para o financiamento de “despesas correntes e de capital” (artigo 12, inciso I, da Lei do FNDCT).

A possibilidade de recursos de subvenção econômica servirem ao financiamento de despesas de capital das empresas beneficiadas representou, por algum tempo, um real desafio à utilização desse instrumento de fomento à inovação.

Essa incerteza perdurou por alguns anos no âmbito da Administração Pública federal. Sua resolução ocorreu apenas em 2011 com a movimentação dos seus órgãos jurídicos e ratificação do Ministro de Estado competente, vinculando a estrutura

---

5 Antigo Regulamento da Lei Federal de Inovação. “Art. 20. [...] § 3<sup>o</sup> Os recursos destinados à subvenção econômica serão aplicados no custeio de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais.”

6 Antigo Regulamento Federal de Inovação. “Art. 20. [...] § 6<sup>o</sup> Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda definirá anualmente o percentual dos recursos do FNDCT que serão destinados à subvenção econômica, bem como o percentual a ser destinado exclusivamente à subvenção para as microempresas e empresas de pequeno porte. § 7<sup>o</sup> A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP estabelecerá convênios e credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, e instituições de crédito oficiais, visando descentralizar e aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e empresas de pequeno porte. § 8<sup>o</sup> A FINEP adotará procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e empresas de pequeno porte.”

7 Lei do FNDCT. “Art. 12. Os recursos do FNDCT referentes às receitas previstas no art. 10 desta Lei poderão ser aplicados nas seguintes modalidades: I - não reembolsável, para financiamentos de despesas correntes e de capital, na forma do regulamento, para: b) subvenção econômica para empresas;”.

federal de CT&I (artigo 42<sup>8</sup> da Lei Orgânica da AGU).

Por meio do despacho de aprovação do PARECER Nº 776/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (cf. BRASIL, 2011a), de dezembro de 2011, o Ministro de CT&I fixou entendimento pela especificidade da subvenção econômica para fins de inovação. Consequentemente, admitiu-se a possibilidade de financiamento de despesas de capital por meio desse instrumento, afastando, ante as previsões na Lei Federal de Inovação e na Lei do FNDCT, a limitação constante na Lei dos Orçamentos Públicos.

Com isso, pode-se dizer que foram necessários dez anos para se consolidar uma primeira versão do arranjo jurídico relativo à subvenção econômica para fins de inovação.

Em suma: um mecanismo de estímulo à inovação nas empresas, especialmente para aquelas de micro e pequeno porte, destinado ao compartilhamento pelo Estado do risco dessa atividade, mediante o financiamento não reembolsável de despesas correntes e de capital.

Assim, por um lado, pode-se dizer que o Direito brasileiro acolheu meio de apoio público, largamente utilizado pelos países de desenvolvimento econômico mais avançados, apto ao fortalecimento da pesquisa e inovação no âmbito das empresas, com destaque àquelas de pequeno e médio porte (para uma visão geral, cf. capítulo 4, em OECD: 2016, pp. 161-191).

Contudo, por outro lado, tal trajetória de utilização desse mecanismo pelo Estado brasileiro trouxe, também, outros desafios jurídicos, especialmente em termos de segurança jurídica para o seu manejo estatal, para os quais o Decreto Federal de Inovação é uma oportunidade de resposta.

Com essa questão da segurança jurídica em vista, segue-se, para explorar o argumento apontado no início desse trabalho, de incorporação pelo Decreto Federal de Inovação, em sede de normas gerais e abstratas, das práticas adotadas pela Administração Pública federal no manejo da subvenção econômica.

De partida, nota-se que, desde 2006, esse instrumento é utilizado, notadamente, nas ações de incentivo à inovação realizadas pela FINEP, empresa estatal vinculada à União Federal (ver Estatuto da Finep) e Secretária-Executiva do FNDCT (cf. artigos 7º e 9º da Lei do FNDCT).

Segundo dados publicados pela entidade, entre 2007 e 2018, foram celebrados 1152 contratos de subvenção econômica, envolvendo a liberação de recursos na ordem de R\$ 2,29 bilhões do FNDCT (cf., respectivamente, BRASIL, 2019a e BRASIL, 2019b).

Essas contratações e liberações decorrem de diversas chamadas públicas realizadas pela Finep, envolvendo exclusivamente recursos de subvenções econômicas (ver “Chamadas já encerradas e seus resultados” em BRASIL, 2019c) ou combinadas com outros instrumentos de apoio à inovação, como financiamentos subsidiados (sobre o assunto, cf. informações e editais em BRASIL, 2019d).

---

8 Lei Orgânica da AGU. “Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.”

Compreensões dessa dinâmica de utilização da subvenção econômica pela FINEP, com o ponto de vista dos agentes públicos responsáveis pela implementação da política, podem ser encontradas em diversos trabalhos com a participação de funcionários ou ex-funcionários da referida empresa estatal: ANDRADE: 2009; COSTA, SZAPIRO, CASSIOLATO: 2013; e DE NEGRI, MORAIS: 2017.

A observação dessa experiência pela Finep no uso da subvenção econômica permite visualizar diversos elementos no Direito brasileiro vigente decorrentes da aprendizagem institucional no desse instrumento de fomento.

Entre elas, entende-se que as práticas administrativas serviram: (i) ora para fixar os limites e especificidades da subvenção econômica para a inovação; (ii) ora como campo de experimentação, antecipando práticas posteriormente assentadas em regras gerais e abstratas; e (iii) ora para conferir efetividade a essas disposições.

Como caso da hipótese (i), destaca-se a acima relatada possibilidade de uso de recursos de subvenção econômica para pagamento de despesas de capital em atividades de inovação.

No sentido da hipótese (ii), registra-se o uso de editais competitivos para a concessão do benefício, antecipando, nos anos de 2006, 2007 e 2008, prática administrativa para a outorga de subvenção econômica que, apenas em 2009, foi alçada à condição de norma geral e abstrata pelo Regulamento do FNDCT (artigo 13, § 4º).

E, quanto à hipótese (iii), aponta-se a reserva, em alguns editais, de parcela mínima dos recursos disponíveis para micro e pequenas empresas e a variação do valor de contrapartida exigido conforme o porte da empresa, mediante, por exemplo, a obrigação de contrapartida entre 5% e 10% para os valores concedidos a empresas de micro e pequeno porte contra 200% de contrapartida exigido para empresas de grande porte. Com isso, tal prática administrativa atribuía efetividade ao tratamento privilegiado às micro e pequenas empresas, constante do artigo 20, §§ 6º a 8º, da Lei Federal de Inovação.

Nesse contexto de consolidação das práticas administrativas em sede de normas gerais e abstratas, ressalta-se, ainda, a tensão decorrente do uso da subvenção econômica para inovação pela Administração Pública federal e a fiscalização realizada pelos órgãos de controle da União Federal.

Tendo em vista a natureza não jurisdicional das decisões do TCU, pode-se dizer, preliminarmente, que a atividade de controle desse órgão parece integrar-se ao campo das práticas administrativas, constituindo-se, também, um impulso à modelagem do instrumento.

Muito embora algumas importantes decisões encontrem-se sobre sigilo (a título de exemplo, ver BRASIL: 2011b), percebem-se diversas “recomendações” emitidas pelo órgão de controle, aptas a conformar o modelo de apoio da subvenção econômica adotado pela Administração Pública federal.

---

9 Regulamento do FNDCT. “Art. 13. Será efetuada aplicação sob a modalidade não-reembolsável para financiamento de despesas correntes e de capital para: [...] § 4º O processo de seleção das empresas e dos projetos a serem contemplados com recursos das subvenções econômicas será realizado mediante chamamento público.”

Vejam-se, nesse sentido, as determinações emitidas no âmbito do Acórdão nº 2334/2012 do Plenário do TCU (BRASIL: 2012), colocando em questão a possibilidade de cumulação de outros instrumentos de estímulos estatal a projetos de inovação desenvolvidos com recursos de subvenção econômica (cf. item 9.3.1.<sup>10</sup> do Acórdão nº 2334/2012); e se posicionando pela obrigatoriedade de registro no INPI dos produtos e processos, desenvolvidos com esses recursos, que apresentem viabilidade econômica (cf. item 9.3.3.<sup>11</sup> do Acórdão nº 2334/2012).

Essas determinações exemplificam, de alguma maneira, duas características marcantes da fiscalização realizada nos últimos anos sobre o emprego da subvenção econômica pelo Estado brasileiro para estímulo à atividade de inovação.

Por um lado, a resistência dos órgãos de controle à especialidade desse mecanismo de estímulo à inovação. Por outro lado, a constante tentativa de enrijecimento e padronização da sua forma de utilização, em detrimento, portanto, de uma fiscalização favorável à flexibilidade e adaptabilidade do instrumento, conforme as necessidades e interesses almejados pela Administração Pública federal com a sua concessão.

Em que pese essa tensão entre uso do instrumento e controle ter sido latente durante os primeiros anos de adoção da subvenção econômica como meio de estímulo à atividade de inovação, esse conflito parece ter encontrado um ponto de estabilização com as novas disposições do Decreto Federal de Inovação.

Com isso, no âmbito das regras trazidas pelo Decreto Federal de Inovação, algumas recomendações do TCU foram alçadas à condição de norma geral e abstrata, como a impossibilidade de duplicidade de item custeado, ainda que admitida a cumulação de instrumentos de apoio para o desenvolvimento do mesmo projeto de inovação (artigo 19 do Decreto Federal de Inovação, complementando o disposto no artigo 19, § 7º,<sup>12</sup> da Lei Federal de Inovação).

De todo o modo, certas deliberações do TCU não foram incorporadas ao rol das obrigações da Administração Pública federal para a utilização do instrumento de apoio, firmando o que pode significar uma resistência do dia-a-dia da atividade administrativa ao controle. Ilustra esse aspecto a acima mencionada “recomendação” de patenteamento, não arrolada, por sua vez, entre os elementos obrigatórios

---

10 Acórdão nº 2334/2012 do Plenário do TCU. “9.3. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos que: 9.3.1. adote providências no sentido de incluir em seus normativos a obrigatoriedade de os postulantes à subvenção econômica declararem que não são beneficiários de recursos federais provenientes de transações de compensação (offset) atreladas a contratos de fornecimento que envolvam o mesmo objeto do projeto a ser subvencionado”.

11 Acórdão nº 2334/2012 do Plenário do TCU. “9.3. determinar à Financiadora de Estudos e Projetos que: [...] 9.3.3. realize estudos no sentido de incluir nos editais de seleção e nos contratos de subvenção econômica cláusulas relativas à transferência de direitos de propriedade intelectual e industrial, nos casos do desenvolvimento de projetos em parceria com empresa estrangeira, bem como a obrigação de registro de patente junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) dos produtos e processos inovadores desenvolvidos que tenham comprovada viabilidade econômica”.

12 Lei Federal de Inovação. “Art. 19. [...] § 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar mais de um instrumento de estímulo à inovação a fim de conferir efetividade aos programas de inovação em empresas.”

previstos pelo Decreto Federal de Inovação para os instrumentos de outorga de subvenção econômica (artigo 21).

Em todo o caso, com a revogação integral da regulamentação anterior da Lei Federal de Inovação (artigo 83), o Decreto Federal de Inovação, seguindo práticas presentes nos editais da Finep ou deliberações em sede controle, ocupou-se tanto de reiterar disposições normativas constantes no Direito brasileiro para o instrumento de subvenção econômica à atividade de inovação, como de consolidar em sede de normas gerais e abstratas práticas administrativas adotadas pela Administração Pública federal na operação do mecanismo de apoio.

No primeiro caso, estão, por exemplo, a obrigação de aprovação prévia do incentivo pela unidade governamental concedente do apoio; e a adoção de medidas de descentralização e simplificação para as micros e pequenas empresas na concessão do incentivo, constantes, respectivamente, nos artigos 20, § 1º, e 24 do Decreto Federal de Inovação.

No segundo caso, vislumbram-se duas ordens de integração de práticas administrativas como normas gerais e abstratas.

A primeira verifica-se por meio da complementação de matérias anteriormente tratadas no Direito brasileiro para o instrumento de subvenção econômica, mediante detalhamentos e realces, próprios a experiência prática da Administração Pública federal na operação do instrumento.

Tendo em vista as acima apontadas ações da Finep, são exemplos dessa hipótese a previsão de que a obrigação de assunção de contrapartida seja definida e respeite as disposições estabelecidas em termos de outorga (artigo 20, *caput*), acolhendo, portanto, a variação de contrapartida conforme o porte da empresa; e a possibilidade de que a subvenção econômica seja combinada com outros instrumentos públicos de apoio à inovação (artigo 19).

Também pode-se incluir nessa primeira linha de integração a previsão do artigo 20, § 2º, do Decreto Federal de Inovação, admitindo, agora, a toda Administração Pública federal que recursos de subvenção econômica sejam destinados ao pagamento de despesas correntes e de capital nas empresas beneficiadas.

Já a segunda ordem de integração eleva ao nível de normas gerais e abstratas aspectos outrora restritos às regras internas, às disposições constantes dos negócios jurídicos para a concessão do incentivo ou próprios aos usos e costumes da Administração Pública federal da operação da subvenção econômica (para ilustrar esse ponto, cf. o datado *Manual do Programa de Subvenção Econômica à Inovação Nacional* da FINEP, em BRASIL: 2010).

Destacam-se, nesse sentido, as atuais regras específicas pelo Decreto Federal de Inovação para a movimentação de recursos recebidos a título de subvenção econômica (artigo 20, § 3º), definição da nomenclatura do instrumento (“termo de outorga de subvenção econômica”), prescrição de conteúdos mínimos obrigatórios desses acordos e disposições relativas à assinatura pela unidade governamental concedente do instrumento jurídico de concessão de subvenção econômica (cf., sobretudo, artigo 21).

Por fim, resta dizer que com o Decreto Federal de Inovação foram também assentados novos parâmetros ao manejo da subvenção econômica pela União Federal

que, partindo da prática administrativa, passam a prescrever novos elementos à operação do instrumento, entre os quais merecem destaque as previsões para ordenar as prestações de contas em matéria de subvenção econômica.

Tema de grande controvérsia nas fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle, o Decreto Federal de Inovação determina que as prestações de contas dos recursos concedidos por meio de subvenção econômica serão realizadas por meio digital e adotarão modelo simplificado, de modo que notas, comprovantes fiscais e recibos não deverão ser inseridos ao sistema eletrônico (artigo 22).

Estende-se, assim, à subvenção econômica toda a nova sistemática de controle prevista no Decreto Federal de Inovação (artigo 47 e seguintes) para as atividades de fomento à inovação, baseada em avaliações, monitoramentos e prestação de contas contínuos por meio de formulários e relatórios eletrônicos e simplificados, nos termos dos parâmetros estabelecidos pela unidade governamental concedente do apoio.

É também por meio das disposições relativas à prestação de contas que o Decreto Federal de Inovação relaciona o tema da subvenção econômica à noção de risco tecnológico.

Ao estabelecer que a promoção da inovação por meio da subvenção econômica pressupõe a definição de objetivos por parte da unidade governamental concedente que, em algum grau, envolvam o desenvolvimento de atividades com risco tecnológico (artigos 48, inciso I, 58, § 6º e 60, inciso I), o Decreto Federal de Inovação parece ter reconhecido a possibilidade de insucesso do projeto apoiado pelo Estado em função do conhecimento técnico-científico insuficiente (cf. definição contida no artigo 2º, inciso III).

Ademais, exercendo uma função discursiva, a regulamentação, indiretamente, sedimentou os objetivos que parecem ter permeado toda a experimentação dessa medida de apoio pela União Federal: a institucionalização de um instrumento apto a apoiar a atividade de risco tecnológico no sistema brasileiro de inovação.

Assim, retomando à questão que animou essa pesquisa, poder-se dizer, em síntese, que a regulação promovida pelo Decreto Federal de Inovação ao instrumento da subvenção econômica procurou, a partir das experiências na operação e controle do instrumento pelo Estado brasileiro, consolidar em sede de normas gerais e abstratas tanto as práticas reiteradas pela Administração Públicas federal na utilização dessa medida de apoio, como prescrever soluções às controvérsias observadas durante o seu uso para estímulo à inovação.

Portanto, entende-se que, com o Decreto Federal de Inovação, robustece-se do ponto de vista normativo o campo da especificidade das normas de CT&I, na tentativa de conferir maior segurança jurídica, notadamente aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O Decreto Federal de Inovação aporta, enquanto oportunidade, um ambiente jurídico-institucional mais seguro para a utilização da subvenção econômica como instrumento de fomento estatal à inovação nas empresas.

## Referências bibliográficas

ANDRADE. Alexandre Zuccolo Barragat de. *Estudo comparativo entre a subvenção econômica à inovação operada pela Finep e programas correlatos de subsídio em países desenvolvidos*. Dissertação (Mestrado). 2009. 122p. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4227/Alexandre%20Zucolo.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2019.

BRASIL. FINEP. Planilha “PROJETOS CONTRATADOS” (posição da carteira de contratos de subvenção econômica de 7 jan. 2019) em “Projetos contratados e valores liberados”, 2019a. Disponível em <<http://www.finep.gov.br/aceso-a-informacao-externo/transparencia/projetos-contratados-e-valores-liberados>>. Acesso em 15 jan. 2019.

BRASIL. FINEP. Planilha “VALORES LIBERADOS” (posição da carteira de contratos de subvenção econômica de 7 jan. 2019) em “Projetos contratados e valores liberados”, 2019b. Disponível em <<http://www.finep.gov.br/aceso-a-informacao-externo/transparencia/projetos-contratados-e-valores-liberados>>. Acesso em 15 jan. 2019.

BRASIL. FINEP. “Subvenção Econômica”, 2019c. Disponível em <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/instrumentos-de-apoio/subvencao-economica>>. Acesso em 15 jan. 2019.

BRASIL. FINEP. “O que é o Programa Inova”, 2019d. Disponível em <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/programas-inova/o-que-e-o-programa-inova>>. Acesso em 15 jan. 2019

BRASIL. FINEP. “Manual do Programa de Subvenção Econômica à Inovação Nacional”, 2010. Disponível em <[http://download.finep.gov.br/formulariosManuais/manual\\_subvencao\\_2010.pdf](http://download.finep.gov.br/formulariosManuais/manual_subvencao_2010.pdf)>. Acesso em 15 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2334/2012, Plenário, Relator: Ministro André de Carvalho, Processo nº 008.091/2009-5. Data da Sessão de Julgamento: 29 de agosto de 2012, 2012. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/2334%252F2012%2520plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>>. Acesso em 24 jan. 2019.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Despacho de aprovação do PARECER Nº 776/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, de dezembro de 2011, do Ministro de CT&I, Referência: Processo nº 01200.004420/2011-32, suscitado pela FINEP, 2011a. Documento obtido por meio da Lei de Acesso à Informação: Pedido nº 01390000062201956, de 14 de janeiro de 2019, encaminhado ao e-SIC.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 910/2011, Plenário, Relator: Ministro André de Carvalho, Processo nº 004.992/2010-5. Data da Sessão de Julgamento: 06 abr. 2011, 2011b. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/910%252F2011%2520plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/9/false>>. Acesso em 24 jan. 2019.

COSTA, Ana Czeresnia; SZAPIRO, Marina; CASSIOLATO, José Eduardo. Análise da operação do instrumento de subvenção econômica à inovação no Brasil. In: *Conferência Internacional LALICS 2013 “Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável”*, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em <[http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/88\\_Analise\\_da\\_operacao\\_do\\_instrumento\\_de\\_subvencao\\_economica\\_a\\_inovacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/88_Analise_da_operacao_do_instrumento_de_subvencao_economica_a_inovacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em 14 jan. 2019.

DE NEGRI, João Alberto; MORAIS, José Mauro de. Análise da evolução das ações e programas da Finep no apoio à inovação empresarial (2003-2014). In: Turchi, Lenita Maria; MORAIS, José Mauro de (org.). *Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações*. Brasília: Ipea, 2017, p. 165-196. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171103\\_politicas\\_de\\_apoio\\_a\\_inovacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171103_politicas_de_apoio_a_inovacao.pdf)>. Acesso em 14 jan. 2019.

OECD. *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. OECD Publishing: Paris, 2016. Disponível em <[https://dx.doi.org/10.1787/sti\\_in\\_outlook-2016-en](https://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en)>. Acesso em 16 jan. 2019.

# 10

## Consulta e PMI: oportunidades para a modelagem de encomendas tecnológicas para além do decreto federal de inovação

Mário André Machado Cabral e Natalia Rebello Moreira

Encomenda tecnológica é uma modalidade de compra pública por meio da qual o Estado contrata Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, para o desenvolvimento de tecnologia previamente definida pela Administração, mas ainda não disponível no mercado ou inexistente. A entidade contratada deve exercer atividades de pesquisa e ter reconhecida capacitação tecnológica.

Tal forma de contratação envolve acentuado risco tecnológico. Em razão disso, não se pode garantir, no momento da contratação, que o resultado inicialmente pensado será alcançado. Nesse sentido, o que se contrata não é o resultado, e sim o esforço para solucionar o problema (RAUEN, 2018, p.1).

A modalidade de contratação de encomenda já estava prevista desde a redação original da Lei de Inovação. Porém, foi com as alterações promovidas pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e, sobretudo, com a edição do Decreto Federal de Inovação, foram detalhadas as bases legais para as encomendas tecnológicas<sup>1</sup>, proporcionando maior segurança jurídica para sua aplicação.

Apesar do detalhamento feito pelo Decreto, algumas questões merecem ser colocadas para subsidiar o estudo e o manejo desse instrumento. Uma delas diz respeito à possibilidade de realização de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)<sup>2</sup>. Administração Pública poderia lançar mão de um PMI para definição de uma encomenda tecnológica?

---

1 “Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador”.

2 Nota dos organizadores: a utilização de Propostas de Manifestação de Interesse já foi objeto de outro estudo no âmbito da presente série de *Cadernos*. Sobre o tema, Cf., na edição nº 1, *O envio de propostas de participação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelo Decreto Paulista de Inovação: a modelagem das PMIs como fórmula para explorar tal oportunidade*, de autoria de Fabio Gomes dos Santos

A questão é relevante na medida em que o mercado de tecnologia é, como se sabe, bastante dinâmico, e o uso de uma convocação pública tal qual o PMI potencialmente traria ganhos de eficiência para as atividades administrativas.

O Decreto Federal de Inovação consigna que, antes da celebração da contratação da encomenda, a Administração deve consultar potenciais contratados para obter informações necessárias à definição da encomenda (art. 27, §4º).

Uma primeira dúvida surge da redação dos dispositivos regulamentares: enquanto o caput do §4º traz o verbo “dever”, sugerindo tratar-se de uma obrigação, o inciso I dispõe que a necessidade e a forma da consulta serão definidas pelo órgão ou pela entidade da administração pública, veiculando, portanto, uma faculdade e estabelecendo que cada órgão administrativo tem a prerrogativa de fixar a forma e as regras dessa consulta. Trata-se, a nosso ver, de uma contradição aparente, de modo que a interpretação mais adequada deve ser que a consulta prévia é uma opção para o gestor público e não uma imposição.

Dito isso, é importante mencionar que outros dois parâmetros para as consultas são fixados pelo Decreto: (i) as consultas não implicarão desembolso de recursos por parte do órgão ou da entidade da administração pública e tampouco preferência na escolha do fornecedor ou do executante; e (ii) as consultas e as respostas dos potenciais contratados, quando feitas formalmente, deverão ser anexadas aos autos do processo de contratação, ressalvadas eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo (art. 27, § 4º).

O item (i) fixa não só que o indivíduo ou empresa que for consultado não será remunerado por isso, mas também que o fato de ter sido consultado não significa que necessariamente será o escolhido para executar o objeto da encomenda. Já o item (ii) impõe um dever de transparência, possibilitando maior controle dos atos administrativos.

Nesse sentido, pode-se indagar: a despeito de não haver previsão acerca de PMI no Decreto, caberia a realização de chamadas públicas à semelhança do PMI como uma etapa prévia à celebração de encomendas tecnológicas, tendo em vista, sobretudo, que o mecanismo da consulta foi previsto no Decreto?

A principal norma, em nível federal, sobre o tema é o Decreto Federal do PMI, que estabelece a possibilidade de apresentação de projetos para subsidiar a Administração Pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada (PPP), de arrendamentos de bens públicos ou de concessão (art. 1º, *caput*).

De antemão, notam-se algumas distinções relevantes entre as consultas para as encomendas tecnológicas e o PMI em regra utilizado em empreendimentos de infraestrutura:

- Enquanto a consulta é especificamente voltada a munir o gestor público de informações para delinear o objeto da encomenda, o PMI se dirige a empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de PPP, de arrendamentos de bens públicos ou de concessão, cujos estudos econômico-financeiros, de engenharia e jurídicos invariavelmente revelam-se de extrema complexidade;

- Enquanto a consulta não remunera o consultado, por meio do PMI o(s) autor(es) do(s) projeto(s) selecionado(s) é(são) remunerado(s) pelo vencedor da futura licitação se – e somente se – ela vier a ser realizada;
- Enquanto a consulta não exige edital (apenas a definição da forma da consulta pelo ente administrativo), o PMI o exige.

Considerando essas diferenças, não se deve confundir a consulta do Decreto Federal de Inovação com o PMI, tampouco utilizar um como substituto do outro, até mesmo em virtude da inaplicabilidade direta da legislação específica do PMI para encomendas. No entanto, ainda que as diferenças entre os propósitos das contratações inviabilizem a aplicação direta do PMI a uma posterior contratação de encomenda, é certo que as experiências nacionais com os PMIs em empreendimentos de infraestrutura podem ser de grande valia para a estruturação de projetos robustos de encomenda tecnológica.

Em projetos de infraestrutura, o PMI é um mecanismo que possibilita ao gestor público conhecer diversas soluções disponíveis no mercado para atendimento das necessidades públicas, através de uma consulta transparente e “procedimentalizada” a empresas com expertise e capacitação no assunto e que pode, inclusive, ser aberta à participação de empresas estrangeiras.

Via de regra não são exigidas robustas comprovações em termos de habilitação técnica em PMIs, racional que, aplicado aos projetos tecnológicos, viabiliza a participação de *startups*.

Outro ponto é que o PMI pode ser resultado da provocação realizada por pessoa física ou jurídica interessada – o que comumente se denomina de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Embora o Decreto de Inovação não preveja expressamente a possibilidade de o setor privado ser proponente de projetos, entendemos que essa possibilidade é compatível com o “espírito” da norma. É, enfim, uma maneira de “abrir as portas” da Administração Pública a potenciais soluções por ela desconhecidas.

Aspecto que merece atenção é que, por definição legal, a encomenda tecnológica pode ser contratada por dispensa de licitação (art. 20 do Decreto Federal de Inovação). Novamente aqui se está diante de uma faculdade: nada impede que a Administração Pública realize um procedimento competitivo para contratar uma encomenda, ao contrário, é uma medida recomendada e com a vantagem de não estar submetida aos rigorosos procedimentos da Lei de Licitações. Na medida em que se trata de hipótese de dispensa, entendemos que a Administração Pública tem amplo grau de autonomia para modelar uma competição sem observância dos requisitos da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, o PMI pode ser uma via interessante para subsidiar o gestor de informações – *e.g.*, a necessidade pública a ser atendida, a viabilidade da encomenda, os custos, os benefícios e riscos e os prazos (RAUEN; BARBOSA, 2019, p. 31) – para o preparo de um chamamento adequado à busca pela solução das necessidades públicas e atrativo ao setor privado.

Convém salientar, porém, que alguns cuidados precisam ser tomados na condução de procedimentos dessa natureza quando o escopo do projeto envolve tecnologias:

o principal deles, sem dúvida, é o sigilo das informações. Assim, embora o PMI/MIP seja um procedimento que preza pela transparência, quando se está diante de um projeto tecnológico, o sigilo é um valor que precisa ser preservado. Isso exige uma postura mais cautelosa de todos os envolvidos – setores público e privado.

Contratações de encomendas tecnológicas envolvem necessariamente alto risco e alto grau de imprevisibilidade, o que demanda flexibilidade não só aos termos contratuais e uma abertura das partes para realização de ajustes no curso do projeto, como também avaliação prévia dos projetos para posterior contratação, sobretudo quando se trata de projetos disruptivos – isto é, quanto mais radical a inovação que se propõe, maior o grau de imprevisibilidade e, conseqüentemente, de potencial necessidade de ajustes. Nesse sentido, procedimentos mais amplos de participação social podem ser úteis.

Há que se ter em mente que contratar algo que, a rigor, não existe não é tarefa fácil. Portanto, é necessária uma mudança significativa de *mindset* por parte dos gestores públicos e, especialmente, dos órgãos de controle interno e externos da Administração Pública para que possamos, enfim, colocar em prática essa modalidade contratual e alavancar projetos tecnológicos de relevância nacional.

## Referências bibliográficas

RAUEN, André Tortato. Encomendas Tecnológicas no Brasil: novas possibilidades legais. Nota Técnica n. 41, Diset, Ipea, mar., 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32530:encomendas-tecnologicas-no-brasil-novas-possibilidades-legais&catid=191:diset&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32530:encomendas-tecnologicas-no-brasil-novas-possibilidades-legais&catid=191:diset&directory=1). Acesso em: 24 fev. 2019.

RAUEN, André Tortato. Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190116\\_encomendas\\_tecnologicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190116_encomendas_tecnologicas.pdf). Acesso em: 24 fev. 2019.

# 11

## Prestação de contas simplificada e voltada a resultados: uma oportunidade de aprimoramento nas relações público-privadas e entre entes públicos<sup>1</sup>.

Fabio Gomes dos Santos

O Decreto Federal de Inovação, como este caderno tem tido a oportunidade de ilustrar, introduziu novidades importantes ao aprimoramento do fomento à inovação no país.

Dentre essas se encontra a disciplina sobre um subconjunto importante das prestações de contas promovidas no âmbito de CT&I, relativamente a recursos não reembolsáveis.

Trata-se de tema de grande impacto tanto no cotidiano daqueles que utilizam tais valores quanto dos que os fiscalizam, alcançando parte considerável dos trâmites burocráticos associados ao financiamento da pesquisa e inovação no país.

Com isso, diferentemente do que ocorria no regulamento anterior (Decreto Federal nº 5.563/05), essa atividade passou a ser regrada por norma emanada pelo próprio Chefe do Executivo. Trata-se de uma mudança que convém não minimizar, visto ela permitir sustentar com maior embasamento a existência de um regime particular para as prestações de contas nesse âmbito, particularizando-o frente a diplomas (federais) como o *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, Decreto Federal nº 6.170/07 e Portaria Interministerial nº 424/2016 (todos eles versando, cada um sob uma perspectiva, sobre a transferência de recursos da União).

Ademais, e como tema principal desses comentários, houve uma tomada de posição relevante ao serem estabelecidas como diretrizes no seu desempenho *a forma simplificada* (seguindo o disposto no artigo 9º-A, § 2º da Lei de Inovação) e o *privilegio aos resultados obtidos* (art. 58, *caput*). Consistem dos desdobramentos dessas noções as principais oportunidades trazidas pela nova regulamentação. Importa, para tanto, compreender em termos gerais como seriam operadas as prestações de contas considerando a nova disciplina do Decreto.

A prestação de contas foi tratada no capítulo VII do Decreto, que prescreveu sua aplicabilidade aos convênios para PD&I, às subvenções econômicas e aos auxílios (art.47, § 1º). Ela deve ser dividida em duas etapas, uma de monitoramento

<sup>1</sup> Este artigo reflete unicamente a opinião do autor sobre o tema, não devendo ser confundida com qualquer posição institucional da instituição que integra (Finep) a respeito dos temas abordados.

e avaliação, operacionalizada via a apresentação de formulários de resultado e outra de prestação de contas final, a ser efetivada via relatório (art. 47, I e II). É expressamente delegada às instituições concedentes a possibilidade de disciplinar a matéria em maiores detalhes, mas estabelecidos parâmetros para tanto: a ausência de dever de ressarcimento quando da comprovação e aceite do não atingimento de metas em razão de risco tecnológico; a possibilidade de adoção de técnicas estatísticas para a fiscalização da prestação de contas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada caso; a priorização de meios eletrônicos; o fornecimento de orientações gerais e modelos dos relatórios a serem utilizados; e a disponibilização pública de dados relativos aos projetos subsidiados, seus produtos, resultados, prestações de contas e avaliação dessas (art. 48, *caput* e I a IV e).

No que tange ao monitoramento e à avaliação das prestações de contas é deixado claro que o seu parâmetro principal é o plano de trabalho, que consiste em um documento de fiscalização técnica a ser acompanhado atentando-se aos objetivos, o cronograma, orçamento, metas e indicadores pertinentes (art.49, *caput* e 50, § 2º).

Traça-se uma sistemática calcada no envio de formulários pelo representante do projeto, na atualização constante dos sistemas eletrônicos utilizados pelas concedentes (quando existentes) e no livre acesso às informações necessárias à avaliação da execução técnica e financeira, inclusa a possibilidade de visitas (at. 50, § 1º; 51, *caput* e § 2º e 3º).

A execução do plano de trabalho é, com isso, analisada periodicamente por agentes públicos das instituições concedentes ou por comissões de avaliação (contando no mínimo com um titular de cargo efetivo ou emprego público permanente) indicadas por essas, podendo haver a proposição de ajustes ao projeto e revisão de cronograma, metas e indicadores, além de ser necessária a produção de parecer técnico quanto à execução do plano de trabalho e o atingimento das metas estabelecidas para o período avaliado (art. 53 e 54, *caput*).

A prestação de contas final, por sua vez, terá lugar após a vigência do instrumento, igualmente com disponibilização preferencial por meio eletrônico, caso disponível (art. 57). Apesar de constituir peça consolidadora do processo de prestação de contas por parte do destinatário dos recursos o Decreto indica expressamente que essa deve ser simplificada e privilegiar resultados, devendo compreender: relatório de execução do objeto, com descrição das atividades desenvolvidas, demonstração e comparativo entre metas e resultados obtidos, além de eventuais justificativas no caso de discrepância quanto ao previsto; declaração de utilização de recursos unicamente no projeto, acompanhada de eventual comprovante de devolução dos recursos (se cabível); relação de eventuais bens adquiridos, desenvolvidos ou produzidos; avaliação de resultados; e demonstrativo consolidado de eventuais transposições, remanejamentos ou transferências de recursos (art. 58, *caput* e I a V).

Conforme se nota, o foco no processamento da prestação de contas consistiria na execução do pactuado, privilegiando uma avaliação técnica dos resultados obtidos. Nessa linha, o relatório de execução financeira (seguindo modelo e relação de documentos previstos pela concedente) passaria a ser exigido apenas

subsidiariamente, quando não houver aprovação do relatório de execução ou quando caracterizado indício de ato irregular, ou quando aplicáveis tipologias e faixas de valores estipulados pelas concedentes (art. 58, § 2º, § 3º e § 7º).

Quanto à sua análise (que deverá ocorrer ordinariamente em até um ano) deverão ser observadas, no que couberem, as regras aplicáveis ao monitoramento e avaliação referidos acima, inclusa a hipótese de aprovação mesmo quando não alcançado em razão de risco tecnológico (art. 57, § 5º art. e 58, § 1º e 6º). Nesse contexto também pode ser determinada a apresentação de justificativas e documentação complementar pelo beneficiário quando verificados indícios de irregularidade ou omissão sanável (art. 57, § 3º e 58, § 4º). Ao fim os pareceres conclusivos sobre as prestações de contas finais poderão conceder aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição, sendo necessária a constatação do cumprimento das metas e resultados pactuados no primeiro caso (art. 60).

Diante disso se nota como o Decreto foi configurado de forma muito distinta de qualquer viés de fiscalização formalista, claramente atentando-se mais aos resultados (técnicos) da concessão dos recursos do que na conferência exaustiva da comprovação (financeira) dos gastos. São marcantes, nesse sentido, a opção por análises focadas na execução do plano de trabalho, sendo regra a adoção subsidiária de relatório de execução financeira. Parece ter havido a intenção de racionalizar essa atividade pública, simplificando-a para todos os envolvidos e dispensando controles cujo custo de manutenção muitas vezes se mostram ineficientes frente aos resultados que proporcionam.

Embora, felizmente, não se possa dizer que tal tendência é inédita (como o artigo 14 do Decreto Lei n 200/67 pode atestar<sup>3</sup>) nem sempre ela é bem aceita no contexto brasileiro. A ela se opõem movimentos relacionados à supervalorização dos controles formais, apontada e devidamente criticada já há alguns anos pela doutrina (vide MARQUES NETO, 2010) e até mesmo o fortalecimento de instituições encarregadas envolvidas na fiscalização da ação pública (sobre o TCU, como exemplo, vide ROSILHO, 2016).

Daí a importância de destaca-la pela oportunidade de aprimoramento da atuação pública por ela trazida, assim como pela importante economia de desforços por parte dos beneficiários que ela representa caso haja comprovação satisfatória da execução do pactuado.

Vislumbra-se nisso o privilégio a princípios jurídicos essenciais, como o da eficiência administrativa (art. 37, *caput*) pela concentração de esforços na avaliação técnica, sem a sobrevalorização do exame financeiro (que não deixa de demandar consideráveis gastos para sua concretização) e o da boa-fé no desenrolar das relações jurídicas (art. 422 do CC, por exemplo), visto que o ordenamento brasileiro tem como regra a presunção de ação idônea das partes em qualquer ajuste. Veja-se que se trata, em suma, da busca pela forma mais racional de verificação de cumprimento dos objetivos públicos, sem descuidar da responsabilidade que o manuseio de recursos da coletividade requer.

---

<sup>3</sup> Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

É possível continuar e apresentar uma longa defesa do caminho adotado pelo Decreto e das potencialidades que dele decorrem. De toda forma, suspeita-se que nenhum argumento pode ser mais eloquente quanto ao seu potencial transformador do que um exemplo concreto, relacionado a uma complexa situação corrente. Nesse sentido interessa mencionar os acórdãos de nº 3235/2017 e nº 7217/2017 (julgamento de embargos de declaração interpostos ao primeiro), ambos da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU).

Tratam-se, no caso, de decisões relativas à prestação de contas anual dos gestores da FINEP e FNDCT (considerando que o último fundo é secretariado pela agência de fomento). Em seu cerne, dentre outras matérias, consta determinação de reanálise pela agência de fomento da totalidade das prestações de contas de convênios, tendo sido considerada falha a prática de atos com base em normas internas que teriam afrontado princípios como os da prestação de contas (art. 70 da CF) e de valores de *accountability* (cf. itens 9.4 e 9.7 do acórdão nº 3235/2017).

As normas contestadas, entretanto, estruturavam sistemáticas semelhantes às que vieram a ser exigidas pelo Decreto, mediante a utilização de técnicas amostrais e de declarações produzidas pelos tomadores de recursos. Ademais, elas serviram como uma iniciativa para viabilizar o processamento de um considerável saldo de prestações de contas cuja análise se encontrava pendente já há alguns anos (vide itens 45 a 48 do acórdão nº 3235/2017, e também o Relatório de Gestão do FNDCT de 2014, p. 139 e 2015, p. 81). Com isso o TCU exigiu uma mudança de trajetória na atuação administrativa, determinando ainda a reanálise de ao menos 1.664 convênios a ser operada manualmente (cf. item 3, do relatório do Acórdão, nº 7217/2017).

Em suma, após um processo de “verificação de qualidade de prestações de contas finais”, conduzindo a apresentação de casos particulares em que se entenderam presentes indícios de impropriedade (item 54 a 67 do acórdão nº 3235/2017), foi considerada ilegal a adoção de método amostral em razão da possibilidade de dispensa de análise da totalidade do conteúdo da documentação apresentada para comprovação de gastos nos convênios (item 70 a 82 do acórdão). Sustentou-se a imprescindibilidade da conferência da totalidade dos documentos e retirou-se o valor de atos declaratórios como fundamentos para decisões de aprovação das contas<sup>4</sup>, extraindo-se da obrigação constitucional de prestar contas (art. 70

---

4 “[...] o tomador de contas deve se certificar da boa e regular aplicação dos recursos por meio da comprovação dos gastos, não se pode inferir que os gastos foram aplicados de forma esbarrada. Ou seja, a tarefa do tomador de contas é de conferir todos os gastos realizados no convênio, todo o conteúdo, de forma a verificar a adequação aos seus termos e aos normativos. Pode-se, inclusive, afirmar que a norma N-OPE 037/2014 repassa ao convenente a tarefa de tomador de suas próprias contas, na medida que o próprio convenente, por meio de formulários de declaração, afirma que a execução do convênio foi realizada de acordo com os normativos vigentes (vide item 4.2.3.1.d da N-OPE-037/14). Repisa-se, não há margem legal para a realização de análise de prestação de contas por meio amostral, isto é, sem a análise da totalidade do conteúdo dos convênios. A realização de análises utilizando critérios de amostra são técnicas típicas em auditoria. No caso de tomador de contas, os trabalhos não são de auditoria, mas de análise de prestação de contas. No caso de prestação de contas, a amostragem pode ser utilizada para simplificar alguns procedimentos de análise, mas nunca para retirar do escopo a análise da totalidade do conteúdo, ou mesmo, para repassar a análise para o convenente.” (item 79 a 82 do acórdão nº 3235/2017).

da Constituição, aproximando-o da noção de *accountability*) um dever de análise integral da totalidade dos documentos apresentados para a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos (itens 108 a 113 do nº 3235/2017). Foi, ainda, registrado entendimento do TCU no sentido de que métodos amostrais e/ou declaratórios serem distintos dos procedimentos de simplificação exigidos legalmente em relação à matéria pelo art. 9-A, § 2º da Lei de Inovação (itens 9.2 e 9.3 do acórdão de nº 7217/2017 e item 91 do 3235/2017).

Veja-se, com isso, que o órgão de controle não só se contrapôs à medida adotada pela agência de fomento como, por sua interpretação dos ditames legais, estabeleceu que as análises de prestação de contas teriam necessariamente caráter exaustivo, com a avaliação de todos os documentos entregues pelos convenentes, principalmente no que concerne aos comprovantes de despesas custeadas com recursos públicos. Isso significa, em termos práticos, a necessidade de conferência de um número extremamente elevado de instrumentos comprobatórios de atos como a compra de materiais realizadas no âmbito do convênio. Seria necessário, por exemplo, a verificação da aquisição de todos os tubos de ensaio em um laboratório, das cadeiras, das mesas, dos componentes químicos, e assim por diante, com a complexidade apenas se acentuando em razão das particularidades de cada projeto apoiado.

Não é de se surpreender, com isso, que as prestações de contas se acumularam no transcorrer dos anos como decorrência de uma exacerbação das verificações formais.

Pode-se imaginar, todavia, que o novo Decreto ensejaria um reposicionamento do Tribunal de Contas da União no sentido de adequação ao ordenamento atualmente vigente. Pelo contrário: sua última manifestação, o acórdão de nº 528/2019, também da segunda câmara do TCU, seguiu a mesma linha dos julgados mencionados, mesmo tendo sido produzido após a edição do regulamento, que deve gozar da presunção de legalidade e legitimidade inerente aos atos praticados pelo Chefe do Executivo.

Alerte-se, ademais, para o fato desse tipo de entendimento quanto à restrição das técnicas a serem utilizadas na análise das prestações de contas já estar sendo utilizado como precedente em outros casos relacionados à atividade de fomento, como pode ser verificado no acórdão de nº 721/2019 do plenário do TCU (cf. itens 31 a 38), relativo as prestações de contas derivadas da concessão de recursos por parte da Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

Assim, mais do que apenas destacar as oportunidades trazidas pelo Decreto deve-se, ainda, serem feitos esforços para sua efetivação. É urgente a conscientização sobre o tema e o aprofundamento do debate, tanto na esfera pública quanto privada, para que não sejam ignorados esforços na busca por formas mais racionais de verificação de cumprimento do interesse público.

## Referências bibliográficas

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621>>. Acesso em: 1 maio 2019.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

FNDCT. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Disponível em <http://www.finep.gov.br/acesso-a-informacao-externo/transparencia/114-relatorios/relatorios-de-gestao/5263-prestacao-de-contas-2014>

FNDCT. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Disponível em <http://www.finep.gov.br/acesso-a-informacao-externo/transparencia/114-relatorios/relatorios-de-gestao/4975-prestacao-de-contas-2015>

# 12

## As novidades e possibilidades na busca de prestação de contas por resultado

Allen dos Santos Pinto da Silva Filho

É interessante notar como o Decreto Federal de Inovação, especificamente ao dispor sobre a Prestação de Contas, trouxe para o mundo jurídico uma proposta antes já aplicada pelo Estado, por exemplo, na Administração Pública Gerencial, e muito adotada por empresas: a busca por resultado.

Pois bem. Para viver tempos exponenciais, os integrantes do Poder Legislativo devem entender que suas atividades legislativas são de suma importância para o desenvolvimento econômico, pois é através das normas que o Estado implementa suas Políticas Públicas, que visam criar diretrizes para a sociedade civil para o cumprimento do disposto no artigo 170, da Constituição Federal.

Seguindo os movimentos cíclicos da vida, a Administração Pública inova ao observar o movimento e a avaliar do ecossistema da Inovação sob o eixo do resultado.

Na era tecnológica e das *startups*, os resultados são medidos por tarefas e não por longos planos de negócios ou projetos. Anormal é esperar o final do projeto para avaliá-lo. A ansiedade por resultados fez com que o setor privado, e agora a Administração Pública, quebre por etapas seu planejamento.

Pois bem, mas qual será a vantagem do monitoramento e avaliação de projetos inovadores?

Ainda sem dados para afirmar e sem partir para achismos, podemos propor apenas algumas possíveis possibilidades.

O Governo Federal vem unindo sua base de dados em um único servidor de banco de dados fornecido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro. Isso facilitará o monitoramento de diversos atos praticados pela Administração Pública, aprimorando a transparência pública do órgão e assegurando aos cidadãos o acesso aos dados existentes em formato aberto, permitida sua livre utilização, consumo e cruzamento, como dispõe o Plano de Dados Abertos do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Tal iniciativa facilitará a Prestação de Contas nesse novo formato (monitoramento e avaliação), pois imaginemos que uma base única facilitará o acesso dos dados de qualquer projeto beneficiado pelas Leis que distribuem benefícios para práticas inovadoras. Logo, por exemplo, os fiscais do Tribunal de Contas deixarão de

fiscalizar passivamente e passarão para uma fiscalização ativa e participativa do controle das contas dos benefícios previstos na Lei da Inovação. Hoje no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a prestação de contas de programas de incentivo à inovação são capturados por amostragem e erro grosseiro, segundo conversa impessoal que tive com um fiscal do TCE, que preferiu não se identificar.

Afinal, diferentemente do senso comum, deve o Tribunal de Contas, como Instituição, participar de forma a fortalecer não só o Controle Social, mas, também, ao fortalecimento da democracia participativa.

Essa preocupação com monitoramento e avaliação da prestação de contas dos programas de incentivo à inovação, gera oportunidades para o setor privado e educacional, porque com a necessidade de novas tecnologias e sem pessoal capacitado para desenvolver essas ferramentas, o setor privado pode ser beneficiado com eventuais parcerias Público Privadas ou contratações para fins específicos com base na Lei de Inovação.

A ausência de mão de obra qualificada para desenvolver novas tecnologias para facilitar a prestação de contas e com a previsão legal, qual seja o artigo 20 da Lei de Inovação, a Administração Pública poderá contratar empresa ou firmar parceria com uma Instituição de Ensino para desenvolver uma solução tecnológica para aprimorar a Prestação de Contas.

Desse modo, o país poderá avançar na produção de alta tecnologia, ocasionando mais trabalhadores qualificados, e, por conseguinte, mais fomento para a educação.

Nesse caminho ágil e com metas definidas, o Brasil terá fôlego para ter uma produção de produtos complexos e atingir um desenvolvimento econômico nos moldes apresentados por Paulo Gala no seu livro *Complexidade Econômica*, publicado em 2017.

Além dessa possibilidade de novas tecnologias, o novo modelo de Prestação de Contas traz consigo um enorme benefício para o meio acadêmico, visto que a avaliação por fases, gera dados mais rápidos do que a longa espera de um projeto nos moldes antigos.

Aqui cabe frisar o caso das *Fintechs*, que atuaram no mercado financeiro brasileiro sem qualquer norma do Banco Central. Sendo certo que ao Banco Central publicar um Edital de Consulta Pública, no qual divulgou a minuta de Resolução que dispunha sobre a constituição e o funcionamento das *Fintechs*, segundo dados levantados por uma *startup* de São Paulo, *Conexão Fintech*, em 2016 as *Fintechs* brasileiras receberam U\$ 161 milhões em investimentos.

Assim, a avaliação da necessidade de novas normas jurídicas, por exemplo, deverá ser mais ágil, eis que no meio do projeto uma nova tecnologia já estará disponível e os operadores do Direito terão que lidar com novas situações sociais. Sendo certo, que o monitoramento do projeto facilitará muito essas discrepâncias entre a inovação e sociedade.

Outra possibilidade, é tornar eletrônico o FORMP&D que deve ser preenchido pelas sociedades empresárias que, conforme o Relatório Anual da Utilização dos Incentivos Fiscais divulgado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, no ano de 2017 foram 1.476, executaram projetos de Pesquisa e Inovação pela Lei do Bem.

O legislador, visionário e moderno, dispõe que a Prestação de Contas deve priorizar a forma eletrônica, bem como que o parecer técnico será disponibilizado em sítio eletrônico e a liberação do benefício não ficará condicionada à aprovação, como dispõe o artigo 48 do Decreto Federal de Inovação.

Sem demora, o beneficiado terá sua verba para produzir inovação e o empresário que apoia a inovação terá acesso ao produto inovador. Essa agilidade trará benefício para o consumidor final, que encontrará no mercado de consumo produtos e/ou serviços decorrentes de pesquisas beneficiados.

E ainda, facilitará os esforços das sociedades empresárias que pretendem apoiar centros de pesquisa, pois a diminuição da burocracia e maior transparência dos dados gera credibilidade no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasileiro.

Por último, propomos o efeito ricochete gerado nas Universidades Privadas. A pesquisa científica no Brasil é promovida, de forma geral, pelas Universidades Públicas seja pela tradição, obrigação Institucional ou por interesse do corpo acadêmico, ou pela dificuldade na Prestação de Contas.

Ao promover a busca por resultado, através de uma flexibilização, agilidade e facilitação da Prestação de Contas, a tendência é que as Universidades privadas pretendam investir na pesquisa científica com fito de produzir inovação.

A possibilidade que a Lei Federal de Inovação criou da parceria de empresas para ingresso nos ambientes promotores da inovação, em conjunto com uma Prestação de Contas ágil e inteligente, poderá emergir um movimento muito intenso nas Universidades privadas, o apoio de ex-alunos nos projetos de pesquisa científica universitária.

Antes a Prestação de Contas servia como ferramenta para evitar possíveis fraudes, ocasionando um afastamento de quem tinha condições financeiras e boas intenções, mas sem disposição para enfrentar uma enorme burocracia e lentidão na liberação dos projetos beneficiados.

Dessa vez, o legislador utilizou a norma como efeito instrumento de mutação social e não, simplesmente, um regulador da ordem social estabelecida.

Como dito no início do texto, a pretensão foi a de trazer à tona pontos sobre o Decreto Federal de Inovação que podem gerar oportunidades para a interação entre os setores Público/Público, Público/Privado e Privado/Privado.

# 13

## Incentivos Tributários à Importação de Bens para PD&I e Procedimentos Aduaneiros à Luz do Decreto Federal de Inovação

Alan Murça, Lucimara D'Ávila e Daniel B. de Oliveira Babinski

A atividade de inovação, por definição, está umbilicalmente atrelada à incerteza. Os riscos são muitos e de diferentes naturezas, como por exemplo, o risco tecnológico associado ao desenvolvimento de produtos, processos e serviços inovadores, o risco financeiro do financiamento dessa atividade e o risco comercial face ao retorno do investimento realizado. Nesse sentido, é fundamental que o ambiente regulatório favoreça a mitigação dos referidos riscos, financiando e premiando esforço inovador realizado pelos setores público e privado. Um dos instrumentos mais eficazes para tanto é a concessão de incentivos tributários, com o objetivo de financiar o risco inerente à atividade de PD&I. Curiosamente, a redação original da Lei Federal de Inovação não previa a concessão de qualquer incentivo fiscal à atividade de inovação. Isso somente veio a ocorrer, de maneira efetiva, com a promulgação da Lei do Bem, em 2005.

Em 2016, com o Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, o legislador expressamente reconheceu os “incentivos fiscais” como instrumento de estímulo à inovação nas empresas, no novo rol exemplificativo do § 2º-A do art. 19 da Lei Federal de Inovação. Além disso, o Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação concedeu e ampliou incentivos fiscais ao esforço inovador de ICTs e empresas, mediante revisões das Leis Federais nº 8.010 e 8.032, ambas de 1990. A título de sistematização, classificamos abaixo os incentivos fiscais regulamentados pelo Decreto Federal de Inovação, para em seguida analisarmos em maior detalhe:

Beneficiário	Atividades	Benefício	Dispositivo Legal
ICT (pública e privada)	Importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, <u>destinados à pesquisa científica e tecnológica.</u>	Isenção de IPI, II e AFRMM	Art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.010/90; e art. 2º, <i>caput</i> , inciso I, alínea “g” da Lei nº 8.032/90
Empresas	Importações de bens para execução de <u>projeto de PD&amp;I</u> , nos termos do regulamento	Isenção de II e IPI	art. 2º, <i>caput</i> , inciso I, alínea “g” e art. 3º, <i>caput</i> , inciso I, da Lei nº 8.032/90

A Lei Federal nº 8.010, de 1990, tem por objetivo principal dispor sobre as importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. Como incentivo fiscal, determina a isenção do imposto de importação (II), imposto sobre produtos industrializados (IPI) e adicional ao frete para renovação da marinha mercante (AFRMM) sobre as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, desde que destinados a atividades de PD&I. Trata-se, portanto, de relevante iniciativa governamental para qualificar as atividades nacionais de PD&I.

Até a promulgação do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, usufruíam deste incentivo fiscal apenas as importações realizadas pelo CNPq, cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos voltadas ao fomento, coordenação e execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, notadamente as universidades privadas e públicas, bem como suas respectivas fundações de apoio.

No âmbito da revisão trazida pelo Novo Marco de CT&I, estendeu-se o benefício às ICTs públicas e privadas, conceituadas no inciso V do art. 2º da Lei de Inovação como órgão ou entidade da administração pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, legalmente constituída e sediada no país, dedicada institucional e estatutariamente a atividades de PD&I.

Para usufruir do benefício fiscal, os interessados devem se submeter a procedimento de credenciamento pelo CNPq, mediante requerimento e comprovação da produção técnico-científica da instituição, nos termos do art. 12 da Resolução Normativa RN-041/2018. Além disso, o CNPq é responsável pela distribuição e controle da cota anual de importação, definida anualmente pelo Ministério da Fazenda, ouvido o MCTIC.

Verifica-se, contudo, que estranhamente o incentivo fiscal previsto na Lei Federal nº 8.010/90 não é concedido às empresas. Estas, por sua vez, receberam novos

benefícios por meio da revisão da Lei Federal nº 8.032, de 1990, que tinha por finalidade dispor sobre a isenção ou redução de impostos de importação. Nesse sentido, foram reconhecidas isenções e reduções do II e IPI para as importações realizadas por ICTs, públicas e privadas, bem como para empresas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a partir de critérios e habilitação regulamentados pelo Decreto Federal de Inovação.

Primeiramente, é forçoso reconhecer que a redação original do Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos em que aprovada pelo Congresso Nacional, conferia isenção de II, IPI e AFRMM para estas importações, assim como a dispensa de exame de similaridade e controles prévios ao despacho aduaneiro, nos mesmos moldes aos já oferecidos às ICTs pela Lei Federal nº 8.010/90.

Infelizmente, no entanto, a Presidência da República vetou o benefício, por iniciativa do Ministério da Fazenda, sob justificativa de que a ampliação da isenção tributária poderia “*resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal*” e pela ausência de “*estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal*” (Mensagem Presidencial nº 08, de 11 de janeiro de 2016).

Nos termos da Lei nº 8.032/90, portanto, as importações realizadas para projetos de PD&I por empresas não gozam da isenção de AFRMM, contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pelo Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento da marinha mercante e indústria naval brasileira, mediante seu recolhimento ao Fundo da Marinha Mercante (FMM). O Fundo arrecadou, em 2017, cerca de R\$ 2,8 bilhões de reais.

Regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.257, de 29 de maio de 2014, o fato gerador deste tributo é o “início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro” (art. 5º) e sua base de cálculo é a “remuneração do transporte aquaviário” (art. 6º, *caput*), sobre o qual se aplica a alíquota de 25% nos casos de navegação de longo curso (transnacionais).

É importante mencionar que o art. 16, inciso IV, alínea “e”, do referido Decreto estipula a isenção do AFRMM para a carga que consista em “*bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, conforme disposto em lei*”, em clara remissão à Lei Federal nº 8.010/90, a qual já se demonstrou, não contempla as empresas dentre os beneficiados com isenção.

Ainda a respeito do incentivo fiscal previsto na Lei Federal nº 8.032/90, destaca-se a relevância do Decreto Federal de Inovação, responsável por regulamentar a concessão do benefício instituído às empresas. Para tanto, foram acrescentados os arts. 186-E e 186-F ao Decreto Federal nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que disciplina a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.

Em que pese a boa notícia da aguardada regulamentação do benefício às empresas, verifica-se que o Decreto Federal de Inovação instituiu, para a concessão do benefício fiscal, procedimento similar ao imposto às ICTs no âmbito da Lei Federal nº 8.010/90. Ou seja, exige-se prévio cadastramento da empresa perante o CNPq e submissão de

projeto de PD&I no qual se pretende utilizar o bem ou material a ser importado, conforme o disposto na Resolução Normativa CNPq RN-041/2018.

Nos termos do art. 38, § 1º, do Decreto Federal de Inovação, os projetos de PD&I poderão contemplar, dentre outras finalidades, a execução de pesquisa científica básica, aplicada ou tecnológica; o desenvolvimento de novo produto, serviço, processo ou aprimoramento daqueles já existentes; a fabricação de protótipos para avaliação, teste ou demonstração; e, a capacitação e treinamento de recursos humanos para atuação em PD&I.

À semelhança do que ocorre com as instituições submetidas à Lei Federal nº 8.010/90, o Ministério da Fazenda estabelece limite global anual para as importações realizadas com isenção pelas empresas habilitadas, ouvido o MCTIC.

Dada a enorme burocracia decorrente da necessidade de credenciamento para a fruição do incentivo fiscal, pode-se dizer que o Decreto Federal de Inovação acaba por desestimular a tomada do benefício, especialmente se compararmos aos procedimentos exigidos em outros incentivos fiscais voltados à atividade de PD&I das empresas. Perdeu-se, assim, uma oportunidade para conceder maior efetividade ao incentivo. A título de exemplo, destaca-se a isenção parcial (50%) do IPI na aquisição de equipamentos para utilização exclusiva em projetos de PD&I, estabelecido pelo inciso II do *caput* do art. 17 da Lei do Bem, em que não há exigência de autorização prévia de autoridades públicas para sua fruição.

Não obstante a maior burocracia no acesso ao benefício fiscal, o Decreto Federal de Inovação não estendeu às empresas o mesmo tratamento aduaneiro simplificado concedido às instituições previstas na Lei Federal nº 8.010/90, de modo que suas operações de importação são submetidas aos procedimentos comuns às empresas privadas que importam bens sem finalidade de PD&I.

De início, a empresa deverá obter sua habilitação no Sistema de Comércio Exterior (Siscomex) perante a Receita Federal do Brasil<sup>1</sup>, em seguida verificar se a mercadoria está sujeita a algum tratamento administrativo<sup>2</sup> por parte de órgão interveniente como Anvisa, Mapa, Exército e outros para posteriormente dar início as tratativas para iniciar o processo de importação das mercadorias<sup>3</sup>.

Diferentemente das instituições previstas na Lei Federal nº 8.010/90, as empresas não estão dispensadas do exame de similaridade, da emissão da guia de importação ou documento de efeito equivalente e controles prévios ao despacho aduaneiro. Na prática, a empresa importadora deverá cumprir uma série de requisitos aduaneiros para evitar que o processo de importação seja interrompido pela Fiscalização da Receita Federal do Brasil (RFB), responsável

---

1 IN RFB n. 1.603 de 2015 - Estabelece procedimentos de habilitação de importadores, exportadores e internadores da Zona Franca de Manaus para operação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e de credenciamento de seus representantes para a prática de atividades relacionadas ao despacho aduaneiro.

2 Portaria Secex n. 23 de 2011 - consolida em um único documento todas as normas emitidas pela SECEX sobre o tratamento administrativo das importações e exportações e sobre o regime especial de drawback.

3 IN SRF n. 680 de 2003 - Disciplina o despacho aduaneiro de importação.

pela conferência física e documental das mercadorias importadas, declaradas com isenção ou suspensão do Imposto de Importação.

Por outro lado, as importações de bens realizados no âmbito da Lei Federal nº 8.010/90 terão seus procedimentos simplificados pela Alfândega da RFB, com preferência para o canal verde com o consequente desembaraço automático e caráter prioritário ao despacho, quando selecionado para os canais de conferência, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa SRF nº 799, de 2007, que dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica.

Porém, ao contrário dos demais, as empresas importadoras seguem o rito comum previsto na Instrução Normativa SRF nº 680, de 2003, o qual prevê a parametrização da operação para alguns dos canais de conferência aduaneira (amarelo, vermelho ou cinza), a fim de que seja realizada a conferência aduaneira, física e documental, pela Receita Federal do Brasil.

O desembaraço aduaneiro realizado por empresas importadoras, ainda que habilitadas no CNPq, poderá ser interrompido pelo Fisco Federal, a fim de confirmar se a operação e o importador preenchem os requisitos previstos na legislação, ou ainda se possuem regularidade fiscal para se beneficiar da isenção do Imposto de Importação. Pode-se exigir, por exemplo, que o importador comprove que está em dia com os tributos e contribuições federais e com o FGTS, mediante apresentação certidões como (i) Certidão Conjunta de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, (ii) Certidão Relativa a Contribuições Previdenciária, (iii) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Não suficiente todas estas restrições, a empresa importadora deverá realizar o transporte de mercadoria a ser beneficiada com isenção ou redução tributária em navio de bandeira brasileira, observado princípio da reciprocidade de tratamento, nos termos do *caput* do art. 2º do Decreto-lei nº 666, de 1969<sup>4</sup>, e arts. 118 e 210, inciso II, do Regulamento Aduaneiro. Em caso de descumprimento da obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira, arrisca-se a perda do respectivo benefício fiscal.

A fim de concluir o presente estudo, pode-se afirmar que o Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e o Decreto Federal de Inovação avançaram na concessão e regulamentação de incentivos fiscais e simplificação de procedimentos aduaneiros, porém, estabeleceram, injustificadamente, diferenças significativas entre as atividades de PD&I realizadas pelas ICTs e as empresas, seja na tributação correspondente às atividades de importação seja no tratamento aduaneiro, perdendo-se relevante oportunidade para o fomento das atividades inovadoras pelas empresas.

---

4 Art 2º Será feito, obrigatoriamente, em navios de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade, o transporte de mercadorias importadas por qualquer Órgão da administração pública federal, estadual e municipal, direta ou indireta inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as importadas com quaisquer favores governamentais e, ainda, as adquiridas com financiamento, total ou parcial, de estabelecimento oficial de crédito, assim também com financiamento externos, concedidos a órgãos da administração pública federal, direta ou indireta.

# 14

## Avanços e retrocessos nos limites globais das importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica

Carlos Eduardo de Arruda Navarro e João Vitor Kanufre Xavier da Silveira

O artigo 2º, I, “g”, combinado com o artigo 3º da Lei Federal nº 8.032/1990, bem como o artigo 1º da Lei Federal nº 8.010, de 29 de março de 1990, instituíram isenções tributárias sobre as importações “*de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica*”.

Tais isenções se aplicam às importações realizadas pelos seguintes agentes, conforme disposto no artigo 1º, §2º, da Lei Federal nº 8.010/1990:

- i. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico – CNPq;
- ii. Cientistas e pesquisadores;
- iii. Instituição Científica, Tecnológica e Inovação – ICT; e
- iv. Entidades sem fins lucrativos ativos no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica, de inovação ou de ensino e devidamente credenciados pelo CNPq.

Doutro lado, segundo o disposto no artigo 2º, da Lei Federal nº 8.010/1990, incumbe ao Ministro da Fazenda estipular o limite global anual para referidas importações.

Tal disposição, embora já estivesse contemplada na legislação, foi incluída no artigo 186-F do Decreto Federal nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro – “RA”) pelo artigo 71 do recente *Decreto Federal de Inovação*. Além disso, a previsão deste limite também consta do RN-041/2018 (Regulamento de Importação para a Ciência Tecnologia e Inovação).

Assim, a partir da premissa de que há uma iniciativa do legislador tributário brasileiro em incentivar a pesquisa no país, com a possibilidade da isenção de importação de maquinário e outros bens, o presente artigo se destina a fazer um balanço da concessão de tais incentivos com base nos dados das portarias ministeriais editadas entre os exercícios de 1991 a 2018.

Em consulta à base de dados da Secretaria Receita Federal (RFB), acessou-se as Portarias do Ministro da Fazenda que regulamentaram o limite global para as importações incentivadas pelas Leis Federais nºs 8.010/1990 e 8.032/1990.

Em primeiro lugar, constatou-se que de 1991 ao início de 1994, o Ministro da Fazenda não instituiu nenhuma portaria que fixasse algum limite global para as importações.

A primeira portaria identificada, portanto, foi a Portaria MF nº 72, de 10 de fevereiro de 1994, que instituiu como limite para as importações incentivadas o montante de US\$150 milhões. Mas, ainda no ano de 1994, foi instituída nova Portaria MF, editada sob nº 672/1994, que elevou o teto para US\$ 200 milhões, o qual perdurou até o início de 1997.

A partir de 1997, então, por meio da Portaria MF nº 39, de 28 de fevereiro de 1997, o limite foi fixado em US\$ 250 milhões. Tal limite foi repetido pelas portarias que se seguiram (a última portaria que estipulou o referido valor global foi a Portaria MF nº 47, de 07 de março de 2006) até dezembro de 2007.

Em 27 de dezembro de 2007, o limite global foi aumentado para US\$ 300 milhões, por meio da Portaria MF nº 431, montante este que foi repetido em 2008 e que perdurou até dezembro daquele ano.

Por meio da Portaria MF nº 281, de 27 de novembro de 2008, houve um verdadeiro salto quantitativo do limite global, que passou a ser US\$ 500 milhões (ou seja, um aumento de US\$ 200milhões).

Desde então, o teto global para as importações não parou de crescer, com algumas variações, observadas nos períodos de 2010 e 2011. O ápice se deu com a Portaria MF nº 37, de 13 de fevereiro de 2012, que fixou o montante em US\$ 700 milhões, o qual foi mantido pelas portarias que se seguiram até dezembro de 2015.

Nada obstante, em 03 de dezembro de 2015, o limite global foi baixado para US\$ 485 milhões (o que representa uma queda considerável de US\$ 215 milhões), algo que pode ser explicado pela desaceleração da economia, iniciada a partir de 2014 (BARBOSA FILHO, 2017).

A partir de então, o limite foi baixado até chegar em US\$ 203.820 milhões (com uma pequena variação nos exercícios de 2016 e 2017), por meio da Portaria MF nº 39, de 29 de janeiro de 2018, fixada pelo então Ministro da Fazenda Henrique Meirelles – ou seja, neste período, o teto global chegou muito perto daquele fixado em 1994, 24 anos atrás.

Por fim, a Portaria MF nº 420, de 04 de outubro de 2018, elevou o limine global máximo para US\$ 300 milhões, limite este que ainda está abaixo do limite fixado em 2008, há, quase 11 anos.

Para fins de resumidos os dados apresentados até aqui, traz-se a tabela abaixo:

Período	Portarias do Ministro da Fazenda	Limite Glob
1991	N/A	\$ -
1992		\$ -
1993		\$ -
1994		Portaria MF n. 72, de 10 de fevereiro de 1994

1994	Portaria MF n. 672, de 22 de dezembro de 1994	\$ 200.000.000,00
1995		
1996		
1997	Portaria MF n. 39, de 28 de fevereiro de 1997	\$ 250.000.000,00
1998	Portaria MF n. 320, de 15 de dezembro de 1998	\$ 250.000.000,00
1999	Portaria MF n. 493, de 30 de dezembro de 1999	\$ 250.000.000,00
2000		
2001		
2002	Portaria MF n. 407, de 27 de dezembro de 2002	\$ 250.000.000,00
2003		
2004	Portaria MF n. 2, de 14 de janeiro de 2004	\$ 250.000.000,00
	Portaria MF n. 418, de 29 de dezembro de 2004	
	Portaria MF n. 405, de 23 de dezembro de 2004	
2005	Portaria MF n. 432, de 27 de dezembro de 2005	\$ 250.000.000,00
2006	Portaria MF n. 47, de 07 de março de 2006	\$ 250.000.000,00
2007	Portaria MF n. 431, de 27 de dezembro de 2007	\$ 300.000.000,00
2008	Portaria MF n. 55, de 24 de março de 2008	\$ 300.000.000,00
	Portaria MF n. 281, de 27 de novembro de 2008	\$ 500.000.000,00
2009	Portaria MF n. 641, de 24 de dezembro de 2009	\$ 590.000.000,00
2010	Portaria MF n. 175, de 19 de fevereiro de 2010	\$ 500.000.000,00
	Portaria MF n. 592, de 29 de dezembro de 2010	\$ 600.000.000,00
2011	Portaria MF n. 88, de 31 de março de 2011	\$ 500.000.000,00
	Portaria MF n. 564, de 28 de dezembro de 2011	\$ 650.000.000,00
2012	Portaria MF n. 37, de 13 de fevereiro de 2012	\$ 700.000.000,00

2013	Portaria MF n. 33, de 18 de fevereiro de 2013	\$ 700.000.000,00
	Portaria MF n. 581, de 11 de dezembro de 2013	
2014		
2015	Portaria MF n. 904, de 03 de dezembro de 2015	\$ 485.000.000,00
2016	Portaria MF n. 322, de 26 de julho de 2016	\$ 290.000.000,00
2017	Portaria MF n. 59, de 02 de fevereiro de 2017	\$ 301.000.000,00
2018	Portaria MF n. 39, de 29 de janeiro de 2018	\$ 203.820.000,00
	Portaria MF n. 420, de 04 de outubro de 2018	\$ 300.000.000,00

Fonte: Carlos Navarro e João Vitor Xavier

Diante dos dados e portarias analisados, é possível recortar três períodos, assim dispostos:

- i. Período de estabilização do limite global: contempla os exercícios de 1994 a 2007, em que o teto global se manteve praticamente o mesmo;
- ii. Período de crescimento do limite global: contempla os exercícios de 2008 a 2015, em que o teto global teve um aumento vertiginoso; e
- iii. Período de declínio do limite global: contempla os exercícios de 2016 até o momento, em que o teto global chegou muito próximo dos primeiros limites, fixados na década de 90.

Como é de se presumir pela legislação apresentada, os limites globais ditarão o volume das importações voltadas para a pesquisa no país. Ou seja, se o limite é reduzido, o volume das importações (quantificado pelo valor das mercadorias importadas) será também reduzido.

Nesse sentido, é possível afirmar que o incentivo em pesquisa, por meio dos benefícios fiscais concedidos na importação de bens com tal destinação, teve uma queda, o que representa uma derrota para o desenvolvimento tecnológico e científico no país, e que vai na contramão das diretrizes fixadas em 1990 e reforçadas pelo Decreto Federal de Inovação.

Aliás, o decréscimo das importações representa um prejuízo às diretrizes estabelecidas pelo MCTIC, no plano estabelecido para 2016/2022, intitulado “Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação”. Este plano tem os seguintes desafios/objetivos: posicionar o Brasil entre os países com maior desenvolvimento em CT&I; aprimorar as condições institucionais para elevar a produtividade a partir da inovação; reduzir assimetrias regionais na produção e no acesso à CT&I; desenvolver soluções inovadoras para a inclusão produtiva e social; e fortalecer o desenvolvimento sustentável.

Isso porque um dos pilares fundamentais estabelecidas para se atingir tais objetivos é o de justamente modernizar e ampliar a infraestrutura de CT&I, por meio de “constituição de *facilities*, laboratórios e equipamentos multiusuários”, além do incentivo do “compartilhamento de instalações, equipamentos, instrumentos, recursos e materiais” entre os atores voltados para a pesquisa nacional.

Pelo exposto, pela avaliação feita no trabalho, o retrocesso do limite global das importações, infelizmente, tende a atrapalhar as ações prioritárias, voltadas à consecução dos resultados esperados para o Brasil na área de pesquisa, ciência e tecnologia.

## Referências bibliográficas

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. São Paulo: 2017, Estudos Avançados. Vol. 31 nº 89, abril de 2017. Disponível em:< [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100051](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051)>. Acesso em: 10/06/2018.

# 15

## O conceito dos ambientes promotores de inovação: oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de Inovação

Maria Edelvacy Marinho

Vários são os elementos que devem integrar uma política pública de incentivo à inovação: segurança jurídica da relação entre os atores – Governo, Universidades e empresas-, mecanismos fiscais, instrumentos de financiamento e fomento, investimento na formação de recursos humanos e uma estrutura de coordenação e planejamento que garanta um mínimo de estabilidade às políticas já criadas. Além dos fatores acima citados, tem ganhado relevância na literatura o papel que ambiente exerce na promoção de inovação. Não se trata, nesse caso, do ambiente jurídico-institucional, mas do papel que a dinâmica da própria cidade exerce como fator de incentivo ao desenvolvimento de inovação. É sobre esse tópico que versará o presente artigo. O objetivo será apresentar elementos conceituais que auxiliem a identificar oportunidades trazidas pelo Decreto Federal de inovação quanto à criação de distritos de inovação.

O referido Decreto trouxe um conceito abrangente no artigo 2º, II sobre o que constituiria um ambiente promotor da inovação. Essa abordagem pode ser explicada pelos exemplos de sucesso observados internacionalmente (Katz e Wagner, 2014) e pelos estudos que apontam para a necessidade de soluções para o adensamento populacional que já se observa nas cidades e grandes centros urbanos. (ONU, 2015)

Um dos elementos do conceito ambiente promotor de inovação é constituído pelos sujeitos que compõe o espaço. O ambiente deve ser propício à articulação entre empresas, deve contar com diferentes níveis de governo, contar com a presença de instituições científicas e tecnológicas, agências de fomento e organizações da sociedade civil. Ele congrega duas dimensões: ecossistemas de inovação e mecanismos de geração de empreendimentos. O primeiro conceito compreende a dimensão espacial e apresenta um rol de modelos exemplificativos de ecossistemas de inovação. Importa aqui a infraestrutura e a presença de instituições e empresas que viabilizem a formação de uma cadeia de inovação que se retroalimente. O segundo versa sobre as estruturas operacionais definidoras desses ambientes, representados pelos exemplos das incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, laboratórios de prototipagem compartilhados e

estruturas de coworking.<sup>1</sup>

Os exemplos de ecossistemas trazidos pelo Decreto ampliaram a escala dos espaços de incentivo à inovação. No decreto, esses locais podem ser constituídos como parte da cidade ou mesmo a cidade passa a ser vista como próprio objeto da inovação. Essas mudanças nas perspectivas e dimensões vão além do número de metros quadrados. Não se trata apenas da ampliação da área, mas do reconhecimento da importância de os espaços estarem integrados à cidade como forma de incentivar a produção de inovação. Reflete uma ideia diferente daquelas que basearam a construção dos parques e polos tecnológicos nas décadas de 80 (ABDI, ANPROTEC, 2007) e até exemplos recentes onde estes foram construídos como ilhas de excelência, mas sem integração com sistemas de transporte coletivo, sem espaços de trocas e desenvolvimento cultural, sem diversidade de áreas tecnológicas e sem a existência de uma rede de apoio à inovação. É aqui se observa uma novidade que vale a pena ser explorada em razão dos possíveis impactos: o Decreto explicitamente cita as cidades inteligentes e os distritos de inovação como exemplos do que constituiria um ecossistema de inovação. Em ambos os casos são indispensáveis a integração entre as políticas de inovação e as políticas de planejamento urbano. Há, contudo, diferenças de escala e do papel da inovação nesses projetos. Nos distritos, a inovação é principalmente produto do espaço, enquanto na cidade inteligente, a inovação é o espaço.

Além das características acima apontadas, os distritos de inovação se definem pela forma como estabelece conexões: seja elas entre diferentes setores da cadeia de inovação – Estado, universidades e empresas, seja pela convergência entre diferentes áreas do conhecimento, seja pela proximidade entre as áreas de trabalho, residencial e de lazer, seja via integração dos sistemas de transporte coletivo com as demais partes da cidade. Distrito de inovação pode ser conceituado como espaço físico urbano onde se congregam a estrutura técnica-científica e de apoio à inovação com espaços residenciais e de lazer desenvolvidos a partir de uma infraestrutura baseada na tecnologia digital e com uma rede de transporte e de serviços.

A partir dos estudos realizados sobre distritos de inovação, a Brookings Institution desenvolveu uma tipologia para categorização das experiências que comportam três modelos: âncora-plus, áreas urbanas re-imaginadas e parques científicos urbanizados (Katz e Wagner, 2014). No primeiro modelo, o distrito é formado a partir do desenvolvimento e papel inovador de instituições âncoras,

---

1 Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: II - ambientes promotores da inovação - espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e envolvem duas dimensões: a) ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos; e b) mecanismos de geração de empreendimentos - mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvem negócios inovadores, baseados em diferenciais tecnológicos e buscam a solução de problemas ou desafios sociais e ambientais, oferecem suporte para transformar ideias em empreendimentos de sucesso, e compreendem, entre outros, incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos;”

como universidades ou centros de P&D de empresas. No segundo, áreas que antes foram destinadas às indústrias ou para armazenagem passam por um processo de investimento em reurbanização, de modo que o local venha a desempenhar outra função para a cidade. Esse foi o caso do projeto 22@ em Barcelona. Por último, os parques científicos que normalmente são construídos em áreas afastadas do centro, passam por um processo de integração com a cidade. (Katz e Wagner, 2014).

Em outro estudo, a Brookings apresenta uma metodologia para avaliação dos ativos relevantes do ecossistema local de inovação para verificar o potencial de desenvolvimento dos distritos de inovação. São eles: massa crítica, capacidade de inovação, diversidade e inclusão, qualidade da região e liderança. Para identificação da massa crítica, o estudo propõe que se responda a pergunta: “Onde estão as maiores concentrações de ativos de inovação da sua região?” No que concerne a capacidade de inovação, a pergunta guia seria, “O distrito está alavancando e alinhando suas vantagens distintivas para crescer e fortalecer a capacidade de inovação das empresas?” Quanto a diversidade, deve-se verificar se o distrito é rico em oportunidades e se há um sistema inclusivo e diversificado em sua promoção. A qualidade do espaço está relacionada aos ativos físicos e sociais que ajudariam a atrair para o distrito uma diversidade de empresas e pessoas de modo a aumentar as interações entre estas e com isso acelerar os resultados do processo de inovação. Por último, a análise também deve levar em consideração a existência de uma liderança que seja capaz de conduzir o distrito ao sucesso. (VEY; HACHADORIAN, WAGNER, ANDES, 2018)

Os fatores de análises apontados acima podem constituir um ponto de partida para o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação dos futuros projetos voltados para a criação ou aperfeiçoamento de distritos de inovação em cidades brasileiras. Fará parte do trabalho de concretização das oportunidades trazidas pelo Decreto a adaptação dos elementos que constituiriam um distrito de inovação de acordo com a realidade brasileira.

Ao identificar os distritos de inovação e cidades inteligentes como exemplos de ambientes promotores de inovação, o legislador passa uma mensagem de que temos que ampliar nossa perspectiva para inovar; o foco não precisa se concentrar apenas na subvenção e financiamento de produtos e processos inovadores, é interesse do Estado e da iniciativa privada investir na criação dos ambientes propícios a geração de inovação. A dinâmica gerada nesses espaços poderia influenciar na quantidade e qualidade das inovações ali produzidas.

Isso impõe, entretanto, o enfrentamento dos desafios de coordenação, planejamento e implementação de políticas públicas não apenas na área de inovação, mas também de planejamento urbano. Ao autorizar expressamente o apoio a criação e implementação de tais espaços pela administração pública direta, pelas agências de fomento e pelas ICT, o decreto abre as portas para o Estado investir em projetos mais arrojados em ambientes que gerem inovação e não apenas concentre o investimento no desenvolvimento de inovações *per se*. A mensagem nesse caso é que investir no planejamento urbano é também investir na geração de inovação.

## Referências bibliográficas

ABDI; ANPROTEC, Parques tecnológicos no Brasil: estudos, análise e proposições. 2007.

KATZ, Bruce; WAGNER, Julie. The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America. Washington: Brookings Institution, 2014 Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/InnovationDistricts1.pdf>

ONU, Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

VEY J. S., HACHADORIAN, J., WAGNER, J., ANDES, S., & STORRING, N. Assessing your innovation district: A how-to guide, 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/assessing-yourinnovation-district-a-how-to-guide/>

# 16

## Cessão de uso de bens imóveis por entes públicos: oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação

Eduardo Altomare Arient e Mário André Machado Cabral

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”), com a redação dada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (“Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação”), estabelece a possibilidade de entes estatais cederem o uso de bens imóveis para a instalação e consolidação de ambientes promotores da inovação (art. 3º-B, § 2º, I, da Lei de Inovação). O Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018 (“Decreto Federal de Inovação”) fornece detalhes sobre o instrumento jurídico.

O objetivo principal dessa modalidade de parceria público-privada para a inovação é facilitar a criação de parques científicos e tecnológicos, distritos de inovação, cidades inteligentes, incubadoras de empresas, espaços abertos de trabalho cooperativo (*coworkings*), laboratórios de prototipagem, entre outros espaços propícios ao surgimento da inovação, mediante cessão de uso imóveis ao menos parcialmente submetidos ao regime jurídico do direito administrativo.

Os entes públicos que podem ceder o uso de imóveis para tais finalidades são entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), agências de fomento (federais, estaduais, distritais e municipais) e Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs).

Os bens imóveis podem ser cedidos (i) diretamente para empresas e ICTs ou (ii) indiretamente, por meio de entidade privada com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de ambientes promotores da inovação. Empresas de distintos portes, inclusive *startups*, podem se valer de tal instrumento.

Obrigatoriamente, a entidade beneficiária deve prestar alguma contrapartida de natureza financeira ou não financeira. Caso o ente público cedente não conte com disposição regulamentar específica sobre o tema, entendemos que a forma da contrapartida pode ser definida no instrumento contratual que vincular ente cedente e entidade beneficiária (“Termo de Cessão”).

A definição da natureza da contrapartida (se financeira ou não financeira) deve ser feita pelo ente público cedente, prevalecendo o interesse público. Caso não haja uma definição prévia em regulamento do ente público, o Termo de Cessão deve fixar o tipo de contrapartida após as negociações com o cessionário, atentando às particularidades de cada caso e às finalidades da Lei de Inovação. O ente cedente

pode (i) tanto receber os recursos oriundos da contrapartida financeira (ii) quanto estipular que tais quantias serão recebidas por ICT pública federal diretamente ou, quando previsto em contrato ou convênio, por meio de fundação de apoio.

Entende-se ainda que, envolvendo contrapartida financeira, a cessão pode envolver não apenas imóveis existentes, mas também imóveis a serem construídos pelo parceiro em favor do ente público, com uso pré-definido como voltado à criação de ambientes promotores de inovação.

A definição da contrapartida não financeira deve, quando for o caso, ser objeto de negociação e vir especificada no Termo de Cessão. As possibilidades de contrapartidas não financeiras podem se dar como (i) fornecimento de produtos e serviços, (ii) participação societária, (iii) investimentos em infraestrutura e (iv) capacitação e qualificação de recursos humanos em áreas compatíveis com a finalidade da Lei de Inovação, entre outras, que sejam economicamente mensuráveis.

Além dessas opções, o referido Decreto faz uso da expressão “*entre outras*” após apontar que a contrapartida não financeira pode consistir em “*capacitação e qualificação de recursos humanos em áreas compatíveis com a finalidade da Lei*”<sup>1</sup>. Pode-se entender que as medidas estabelecidas como contrapartidas não financeiras devem, prioritariamente, ser direcionadas ao incentivo à inovação, objeto da Lei de Inovação.

Aspecto controverso sobre a contrapartida não financeira seria se ela precisaria necessariamente estar diretamente associada à inovação. Pode-se cogitar que o ente público possa fixar como contrapartida não financeira obrigação que tem respaldo em outra lei (ou mesmo na Constituição).

Pensemos, por exemplo, na possibilidade de o ente público ceder o uso de imóvel a uma empresa que desenvolve inovações em produtos odontológicos. O Estado pode negociar como contrapartida não financeira o fornecimento de produtos de que já dispõe (não necessariamente os produtos a serem desenvolvidos a partir da cessão) à comunidade do entorno da região em que o imóvel se situa. A contrapartida não seria diretamente relacionada à Lei de Inovação, mas teria respaldo em dispositivos constitucionais que promovem a saúde e, de modo mais amplo, a dignidade humana.

Ademais, parece não haver sentido restringir que a contrapartida seja obrigatoriamente de serviços ou produtos inovativos; nem a Lei de Inovação tampouco o Decreto limitaram essa possibilidade.

Mesmo que a contrapartida não financeira não constitua um valor fixo, ela deve ser economicamente mensurável. É recomendável que uma mensuração econômica, ainda que aproximada, concernente à contrapartida não financeira seja inscrita em cláusula do Termo de Cessão.

A cessão de uso de bem imóvel para instalação e consolidação de ambientes promotores da inovação dispensará a licitação, nos termos do art. 24, XXXI, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. O ente cedente, no entanto, observando os

---

<sup>1</sup> “Art. 7º [...] § 5º A contrapartida não financeira poderá consistir em fornecimento de produtos e serviços, participação societária, investimentos em infraestrutura, capacitação e qualificação de recursos humanos em áreas compatíveis com a finalidade da Lei nº 10.973, de 2004, *entre outras*, que sejam economicamente mensuráveis”. (grifou-se)

princípios que guiam a Administração Pública, especialmente a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, deve providenciar a divulgação, em sítio eletrônico oficial, de extrato da oferta pública da cessão de uso, que deve conter, no mínimo: (i) a identificação e a descrição do imóvel; (ii) o prazo de duração da cessão; (iii) a finalidade da cessão; (iv) o prazo e a forma de apresentação da proposta pelos interessados; e (v) os critérios de escolha do cessionário.

O Decreto não detalha os critérios de escolha, devendo a definição ser feita no âmbito da oferta pública da cessão. Por outro lado, o Decreto indica princípios a serem observados, notadamente a impessoalidade, impondo a observância das seguintes orientações: (i) formação de parcerias estratégicas entre os setores público e privado; (ii) incentivo ao desenvolvimento tecnológico; (iii) interação entre as empresas e as ICT; ou (iv) outros critérios de avaliação dispostos expressamente na oferta pública da cessão de uso.

Embora a regra geral seja a da oferta pública, o Decreto admite sua inexigibilidade, desde que o ente cedente justifique e demonstre a inviabilidade de competição. Isso pode se dar em algumas hipóteses. O ente público pode estabelecer previamente sua intenção de ceder o uso do imóvel para entidade que tenha capacidade de desenvolver uma tecnologia específica ou atue em um segmento específico de mercado. Pode ocorrer de só haver no mercado uma entidade com essas características. Em casos como esse, caberia a inexigibilidade. Outra hipótese seria a de (i) haver um número reduzido de entidades que tenham capacidade de desenvolver a tecnologia visada ou que atuem no segmento visado e (ii) essas entidades se associarem em um consórcio. Em tais circunstâncias, tampouco seria exigível a oferta pública.

Para ocorrer a cessão, exige-se do beneficiário a apresentação de alguns documentos: (i) Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União; (ii) Certificado de Regularidade do FGTS; (iii) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; e (iv) prova de regularidade relativa à Seguridade Social, hipótese em que serão consideradas regulares as certidões positivas com efeito de negativas. Trata-se de exigência que visa garantir à Administração Pública a idoneidade da entidade que ocupará bem público (ou parcialmente público).

Como já apontado, o instrumento contratual que instituirá formalmente a relação entre o ente público cedente e a entidade privada beneficiária da cessão de uso de bem imóvel é o Termo de Cessão. O documento será formalizado após escolhida a entidade cessionária. O Termo deve ser celebrado pela autoridade máxima do ente cedente. Por exemplo, caso se trate de cessão de uso de bem imóvel de uma universidade pública, o Termo deve ser assinado pelo reitor; caso se trate de uso de bem imóvel de propriedade de um município, o Termo deve ser assinado pelo prefeito. É possível delegação, isto é, o reitor pode delegar a celebração do Termo a um pró-reitor ou vice-reitor ou mesmo ao coordenador do Núcleo de Inovação Tecnológica; o prefeito, *e.g.*, pode delegar a um secretário municipal. Contudo, não pode haver subdelegação. Então, considerando os exemplos citados, um pró-reitor, no caso de uma universidade, ou um secretário municipal, no caso de um município, não poderiam passar a atribuição da celebração do Termo, conferida respectivamente pelo reitor ou prefeito, a um subordinado.

O Termo de Cessão deve apontar expressamente o prazo de uso do imóvel cedido. Não há período previamente definido pelo decreto, mas há orientações no sentido de que o prazo (i) deve ser certo, (ii) deve ser adequado à natureza do empreendimento e (iii) admite renovações sucessivas. De outro lado, caso se verifique que a entidade beneficiária da cessão deu ao imóvel destinação diversa daquela prevista no Termo, o ente cedente pode extinguir a cessão.

Com o fim do prazo para uso do bem imóvel, a propriedade das construções e das benfeitorias reverterá ao ente público cedente, independentemente de indenização. Entretanto, as partes podem negociar de modo diverso, devendo-se, em qualquer caso, observar o interesse público.

A entidade cessionária tem a possibilidade de destinar a terceiros áreas no espaço cedido para o exercício de atividades e serviços de apoio necessárias ou convenientes ao funcionamento do ambiente de inovação. São exemplos de terceiros e atividades de apoio: postos bancários, unidades de serviços de saúde, restaurantes, livrarias, creches, etc. Nesses casos, o vínculo jurídico será entre a entidade beneficiária da cessão e o terceiro, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre o ente público e o terceiro. Como o vínculo será entre o cessionário e o terceiro, recomenda-se que eventuais contratos entre estes fixem prazos limitados ao prazo estabelecido no Termo de Cessão celebrado entre o ente público cedente e o ente cessionário. O Termo de Cessão também preverá que a entidade beneficiária realizará processo para selecionar terceiros com vistas à ocupação dos espaços cedidos para as atividades de apoio.

Por fim, cumpre indagar: quais seriam as vantagens efetivas da cessão de uso de bens imóveis para fins de inovação em relação às entidades cedentes e às beneficiárias?

Através do instrumento ora discutido, a entidade cedente pode (i) participar do conselho gestor do ambiente de inovação e influenciar as prioridades firmadas pelo espaço destinado a promover inovação e criatividade, (ii) induzir a ocupação de certa região com atividade econômica intensiva em conhecimento para fins de desenvolvimento local; e (iii) obter investimentos para revitalizar a infraestrutura de imóveis públicos.

Por outro lado, os beneficiários, ao receberem a cessão de uso de imóvel para fins de inovação, teriam motivação para (i) fornecer contrapartidas financeiras ou não financeiras que sejam mais vantajosas do que os custos de ocupação de outro espaço físico; (ii) obter ganhos de imagem ao firmar parceria com o Poder Público para o desenvolvimento de atividades de inovação; e (iii) ocupar espaços nos quais a articulação com empresas e capital humano qualificado seja elemento diferencial para o seu empreendimento.

Nota-se, portanto, que o Decreto Federal de Inovação permitiu que o instrumento da cessão de uso dos imóveis públicos tivesse maior detalhamento e aplicabilidade. Sem prejuízo do mérito do Decreto, aspectos precisam ser detalhados no instrumento contratual celebrado entre o ente público cedente e o ente beneficiário, a exemplo da especificação das contrapartidas, dos prazos e das sanções para caso de eventual descumprimento.

É importante, nesse sentido, que as entidades cedentes e os cessionários estejam bem assessorados para o desenho e a implementação do Termo de Cessão de modo adequado aos seus propósitos.

# 17

## ICT de empresas? Oportunidades e desafios

Mário André Machado Cabral e Nichollas de Miranda Alem

*Empresas podem constituir Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) privada? Quais são as vantagens e os riscos dessa estratégia?*

A redação original da Lei Federal de Inovação trazia como conceito de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) o seguinte: “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (art. 2º, V). Isto é, nos termos da Lei, ICT era apenas pública.

A previsão acabou por gerar uma dúvida sobre a possibilidade e forma de organização das ICTs privadas. Com a reforma legal promovida pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, a situação adquiriu novos contornos.

Assim, o conceito de ICT foi modificado para: “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”.

Agora, ICTs podem ser públicas ou privadas sem fins lucrativos, desde que sua missão institucional seja “a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”.

O Decreto Federal de Inovação, que regulamentou a Lei Federal de Inovação, deixou ainda mais clara a possibilidade de se ter ICT privada ao defini-la em inciso próprio, apartado do conceito de ICT pública: “ICT privada - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos” (art. 2º, V).

De acordo com o Código Civil, há seis tipos de pessoas jurídicas de direito privado: (i) as associações; (ii) as sociedades; (iii) as fundações; (iv) as organizações religiosas; (v) os partidos políticos; (vi) as empresas individuais de responsabilidade limitada (art. 44).

Como as ICTs somente podem ser entidades sem fins lucrativos, não podem assumir a forma de sociedades (ii) nem de empresas individuais de responsabilidade limitada (vi). Ademais, seria anacrônico constituir uma ICT sob a forma de organização religiosa (iv) ou de partido político (v).

Logo, dizer que a ICT privada deve assumir a forma de “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos” significa que deve se constituir sob a forma de associação ou de fundação.

Note-se que a legislação não exige qualquer cadastro, registro ou reconhecimento oficial por parte do governo. Basta, portanto, que a entidade cumpra os requisitos de (1) finalidade não lucrativa; (2) sede e foro no País; e (3) objetivo estatutário de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

Importante mencionar que a configuração como uma ICT não impede que esta seja reconhecida também como Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou Organização da Sociedade Civil (OSC). Tais titulações também dizem respeito à maneira como se organiza uma entidade sem fins lucrativos e não à sua natureza jurídica propriamente dita.

Com a maior clareza na regulamentação do tema, além de novas políticas públicas de fomento dessas entidades, tem-se vislumbrado um interesse crescente das empresas na criação das ICTs. Quais são, então, as vantagens para uma empresa quanto à constituição de uma ICT privada?

Primeiramente, a criação de uma ICT permite que a empresa destaque uma estrutura especialmente vocacionada a atividades de P&D. Na literatura especializada, é comum que se defenda que a especialização pode gerar resultados melhores nos processos de pesquisa e inovação, aumentando, assim, a competitividade da empresa.

A ICT também contará com uma política de governança, remuneração de funcionários e outros aspectos organizacionais próprios das atividades de P&D, não necessariamente derivados do cotidiano da empresa. Isso abre a oportunidade de desenvolvimento de novos produtos, serviços e práticas de gestão.

A figura da ICT, como entidade exclusivamente técnica e dedicada à P&D, pode diversificar os espaços de diálogo e de parcerias. Desse modo, facilitará a articulação com outros agentes do SNCTI, como empresas, pesquisadores, incubadoras, aceleradoras, startups, investidores e Poder Público. Aliás, a empresa poderá criar uma ICT em parceria com outros agentes, inclusive, com empresas do mesmo segmento, visando, por exemplo, desenvolver atividades em estágio pré-competitivo.

Ademais, a instituição de pesquisa amplia a possibilidade de acesso a políticas de financiamento e fomento específicas. Conforme mencionado anteriormente, nos últimos anos, contemplou-se o aumento de políticas voltadas às ICTs, incluindo editais e programas de aporte financeiro em projetos. Alguns programas de fomento demandam que a empresa, para pleitear recursos, esteja formalmente associada a uma ICT, por exemplo, o programa do Fundo Tecnológico (Funtec) do BNDES.

Por se tratar de entidade sem fins lucrativos, a ICT possui uma carga tributária reduzida se comparada com as empresas. A esse respeito, é importante pontuar que a ICT poderá vender produtos, prestar serviços, alugar imóveis, receber rendimentos de aplicações e ter quaisquer outras receitas – sem que isso desconfigure sua natureza. Caso seja de seu interesse, a ICT poderá inclusive ser sócia de empresas que explorem efetivamente suas tecnologias, gerando assim um fluxo financeiro

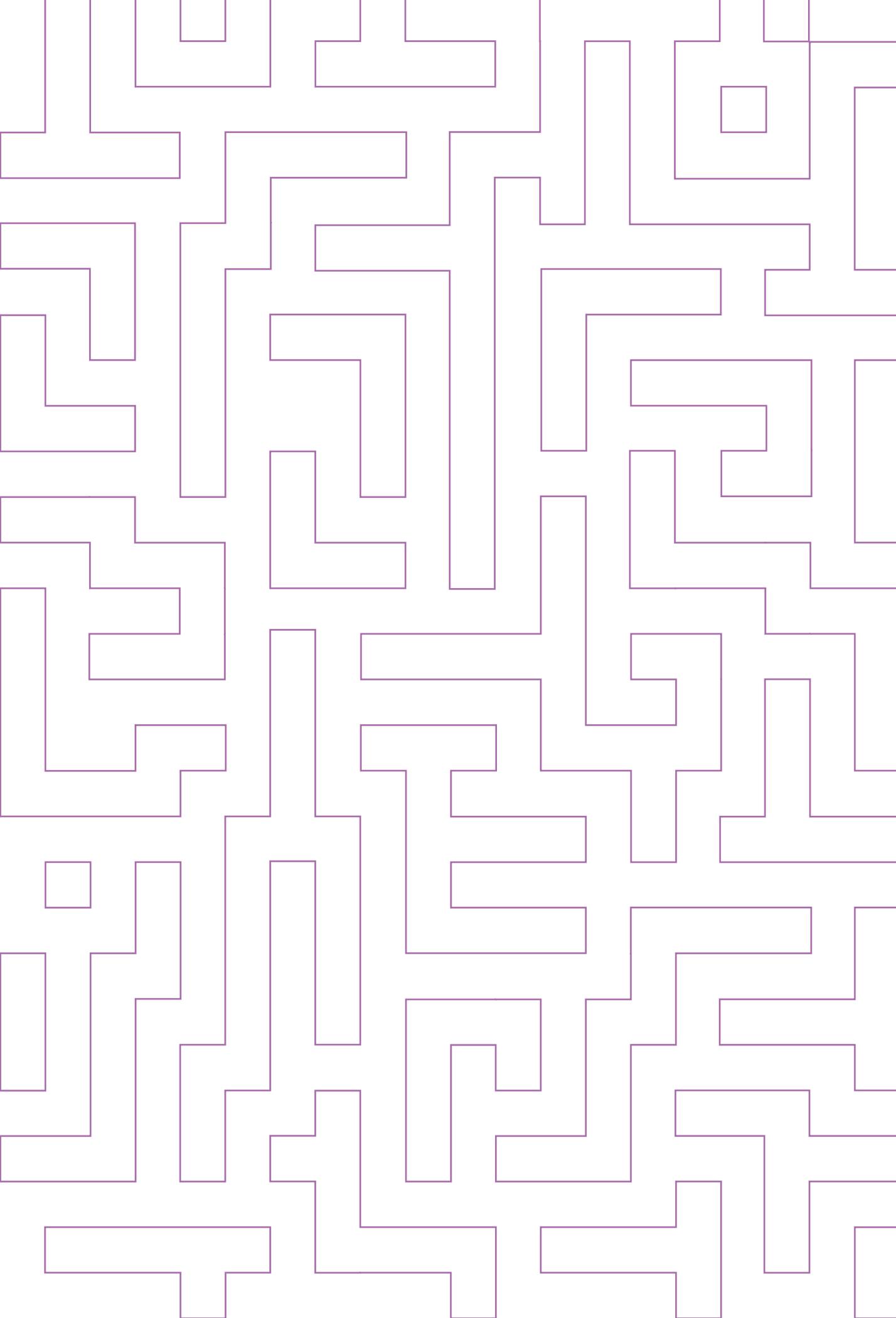
reversível para suas próprias finalidades estatutárias. Evidentemente, não estamos tratando aqui do desvirtuamento das finalidades essenciais da instituição, que continuará sendo atividades de P&D.

Ainda a esse respeito, é interessante pontuar que as empresas que tomarem os serviços de pesquisa e desenvolvimento de inovação das ICTs poderão gozar dos benefícios de abatimento de gastos do seu Imposto de Renda e Contribuição Social – desde que cumpridos os requisitos da chamada Lei do Bem. A norma prevê ainda um instrumento ainda pouco implementado pelo Estado e que visa incentivar justamente a parceria entre mercado e ICTs. Por meio deste, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por ICTs. A exclusão pode chegar a até duas vezes e meia o valor dos dispêndios efetuados (artigo 19-A, da Lei do Bem). O benefício depende, no entanto, de chamada pública prévia para cadastramento dos projetos.

Contudo, é recomendável que a empresa faça sempre um estudo de viabilidade econômica, técnica e jurídica antes da constituição de ICTs. Deve-se observar se esse instrumento de fato atende aos objetivos estratégicos da companhia. Afinal, trata-se de um arranjo bastante específico, com regras próprias de gestão, tributação, contabilidade, contratualização, entre outros aspectos.

Por exemplo, tanto na associação como na fundação, a empresa não se torna “proprietária” da ICT. A forma de controle de um fundador de uma ICT (entidade sem fins lucrativos) é diferente daquela exercida por um sócio de empresa. Trata-se de um modelo de governança de outra natureza. Isso exigirá um novo olhar por parte dos idealizadores do projeto. Na ICT, não há abertura de capital, transferência de cotas societárias, peso de voto em assembleia de acordo com a participação no capital social, etc.

A despeito dos desafios de criação de uma nova estrutura, parece ser evidente que a ICT se apresenta como uma ferramenta estratégica às empresas para o desenvolvimento de atividades científicas e tecnológicas. Esperamos que nos próximos anos continuem a surgir novas políticas para o fortalecimento e consolidação dessas entidades.



# Referências Comuns

ARBIX, Glauco. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Editora Papagaio, 2007.

BARBOSA, Denis Borges. Direito da Inovação. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, p. 313-340. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em: <<http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/openaccess/9788580392821/12.pdf>>. Último acesso em 10 set. 2018.

ETZKOWITZI, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. In: Estudos Avançados, volume 31, número 90, 2017, p. 23-48, disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000200023](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023)>. Último acesso em 10 set. 2018.

SANTOS, Fabio Gomes dos; TONETTI, Rafael Roberto Hage; MONTEIRO, Vítor. Desafios jurídicos para o fomento financeiro da inovação pelas empresas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em: <<http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/openaccess/9788580392821/07.pdf>>. Último acesso em 10 set. 2018.

KLINE, S. J.; ROSEMBERG, N. An Overview of Innovation. In: LANDAU, R.; ROSEMBERG, N., (Ed.). The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth. Washington: National Academy Press, 1986. Cap. 16, p. 275-306.

LUNDEVALL, B. A.; JOHNSON, B. The Learning Economy. In: Journal of Industry Studies, volume 1, number 2, 1994, p. 23-42.

MAZON, Tânia Ishikawa. Fomento público à inovação tecnológica. 2015. 230 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado (trad. Elvira Sarapicos). São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Sociedades de Propósito Específico na Lei de PPP (considerações em torno do art. 9º da lei 11.079/2004). In: Revista dos Tribunais. São Paulo, 2015, p. 493-528.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. 3ª edição, 2015. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/detalhe/Manuais/OCDE-Manual-de-Oslo-3-edicao-em-portugues.pdf>>. Último acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Manual de Frascati: Medição de atividades científicas e tecnológicas. 2013. Disponível em: <[http://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/14/Manual\\_de\\_Frascati.pdf](http://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/14/Manual_de_Frascati.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

PELLEGRINI, Fernando; CAMPOS, Adré Sica de; CHAGAS JÚNIOR, Milton de Freitas; FURTADO, André. “De alfinete a foguete”: a Lei nº 8.666 como arcabouço jurídico no programa China-brazil Earth Resources Satellite (CBERS) – um estudo de caso do fornecimento da câmera multi espectral regular (MUX) pela Opto Eletrônica (OPTO). In: RAUEN, André Tortato (org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: IPEA, 2017, p. 289-327. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170705\\_politicas\\_de\\_inovacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170705_politicas_de_inovacao.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. Direito, economia e mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RAUEN, André Tortato. Encomendas Tecnológicas no Brasil: novas possibilidades legais. In: Nota Técnica DISET, número 41. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/180302\\_NT\\_41\\_diset\\_encomendas\\_tecnologicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/180302_NT_41_diset_encomendas_tecnologicas.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Risco e Incerteza na aquisição pública de P&D: a experiência norte-americana. In: RAUEN, André Tortato (org.). Políticas de Inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: IPEA, 2017. p. 375-412. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170705\\_politicas\\_de\\_inovacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170705_politicas_de_inovacao.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação. In: RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, número 40. Brasília: IPEA, 2015, p. 07-17. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/150903\\_radar\\_40\\_cap2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/150903_radar_40_cap2.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Encomendas Tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do Regulamento Federal de Aquisições. In: RADAR: Tecnologia, Produção e Comércio

cio Exterior, número 36, 2014, p. 49-56. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/radar\\_36\\_11122014\\_cap\\_5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/radar_36_11122014_cap_5.pdf)>. Último acesso em 10 set. 2018.

REDE INOVA SÃO PAULO. Guia de boas práticas jurídicas da rede inova são paulo: Experiência e Reflexões dos NITs do Estado nas Relações ICT-Empresa. 2018, disponível em <[http://inovasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/RIS\\_guia\\_180315.pdf?utm\\_source=email&utm\\_medium=email](http://inovasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/RIS_guia_180315.pdf?utm_source=email&utm_medium=email)>. Último acesso em 10 set. 18.

ROSILHO, André. Licitação no Brasil. Malheiros: São Paulo, 2013.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Procedimento de manifestação de interesse (PMI). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos, 2<sup>a</sup> ed. Malheiros: São Paulo, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari, CÂMARA, Jacintho Arruda, MONTEIRO, Vera. Questões de Direito Público na Inovação. In: Revista Zênite de Licitações e Contratos – OLC, volume 283. São Paulo: 2017, p. 865-283.

TAFUR, Diego Jacome Valois; SARAGOÇA, Mariana. Procedimento de manifestação de interesse: consensualidade, desafios e oportunidades. In: CARVALHO, André Castro; CASTRO, Leonardo F. de Moraes e. Manual de project finance no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p.99 -118.

# Anexo

## ANEXO – DECRETO FEDERAL DE INOVAÇÃO

DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016,

DECRETA :

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Decreto regulamenta o disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, no art. 24, § 3º, e no art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e no art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer 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.

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - entidade gestora - entidade de direito público ou privado responsável pela gestão de ambientes promotores de inovação;

II - ambientes promotores da inovação - espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo,

as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e envolvem duas dimensões:

a) ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos; e

b) mecanismos de geração de empreendimentos - mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvem negócios inovadores, baseados em diferenciais tecnológicos e buscam a solução de problemas ou desafios sociais e ambientais, oferecem suporte para transformar ideias em empreendimentos de sucesso, e compreendem, entre outros, incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos;

III - risco tecnológico - possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação;

IV - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública - ICT pública - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, integrante da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e

V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação privada - ICT privada - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

## CAPÍTULO II

### DO ESTÍMULO À CONSTRUÇÃO DE AMBIENTES ESPECIALIZADOS E COOPERATIVOS DE INOVAÇÃO

#### Seção I

Das alianças estratégicas e dos projetos de cooperação

Art. 3º A administração pública direta, autárquica e fundacional, incluídas as agências reguladoras, e as agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

§ 1º O apoio previsto no caput poderá contemplar:

I - as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica;

II - as ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes promotores da inovação, incluídos os parques e os polos tecnológicos e as incubadoras de empresas; e

III - a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados.

§ 2º Para os fins do disposto no caput, as alianças estratégicas poderão envolver parceiros estrangeiros, especialmente quando houver vantagens para as políticas

de desenvolvimento tecnológico e industrial na atração de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas estrangeiras.

§ 3º Na hipótese de desenvolvimento de projetos de cooperação internacional que envolvam atividades no exterior, as despesas que utilizem recursos públicos serão de natureza complementar, conforme instrumento jurídico que regulamente a aliança, exceto quando o objeto principal da cooperação for a formação ou a capacitação de recursos humanos.

§ 4º Quando couber, as partes deverão prever, em instrumento jurídico específico, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria.

§ 5º As alianças estratégicas e os projetos de cooperação poderão ser realizados por concessionárias de serviços públicos por meio de suas obrigações legais de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

## Seção II

Da participação minoritária no capital e dos fundos de investimento

Art. 4º Ficam as ICT públicas integrantes da administração pública indireta, as agências de fomento, as empresas públicas e as sociedades de economia mista autorizadas a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e as prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial.

§ 1º A entidade de que trata o caput estabelecerá a sua política de investimento direto e indireto, da qual constarão os critérios e as instâncias de decisão e de governança, e que conterà, no mínimo:

I - a definição dos critérios e dos processos para o investimento e para a seleção das empresas;

II - os limites orçamentários da carteira de investimentos;

III - os limites de exposição ao risco para investimento;

IV - a premissa de seleção dos investimentos e das empresas-alvo com base:

a) na estratégia de negócio;

b) no desenvolvimento de competências tecnológicas e de novos mercados; e

c) na ampliação da capacidade de inovação;

V - a previsão de prazos e de critérios para o desinvestimento;

VI - o modelo de controle, de governança e de administração do investimento; e

VII - a definição de equipe própria responsável tecnicamente pelas atividades relacionadas com a participação no capital social de empresas.

§ 2º A participação minoritária de que trata este artigo observará o disposto nas normas orçamentárias pertinentes.

§ 3º A entidade poderá realizar o investimento:

I - de forma direta, na empresa, com ou sem coinvestimento com investidor privado; ou

II - de forma indireta, por meio de fundos de investimento constituídos com recursos próprios ou de terceiros para essa finalidade.

§ 4º O investimento de forma direta de que trata o inciso I do § 3º, quando

realizado por ICT pública integrante da administração pública indireta, observará os seguintes critérios, independentemente do limite de que trata o § 5º:

I - o investimento deverá fundar-se em relevante interesse de áreas estratégicas ou que envolvam a autonomia tecnológica ou a soberania nacional; e

II - o estatuto ou contrato social conferirá poderes especiais às ações ou às quotas detidas pela ICT pública, incluídos os poderes de veto às deliberações dos demais sócios, nas matérias em que especificar.

§ 5º Fica dispensada a observância aos critérios estabelecidos no § 4º nas hipóteses em que:

I - a ICT pública aporte somente contribuição não financeira, que seja economicamente mensurável, como contrapartida pela participação societária; ou

II - o investimento da ICT pública seja inferior a cinquenta por cento do valor total investido e haja coinvestimento com investidor privado, considerada cada rodada isolada de investimento na mesma empresa.

§ 6º Os fundos de investimento de que trata o inciso II do § 3º serão geridos por administradores e gestores de carteira de investimentos registrados na Comissão de Valores Mobiliários.

§ 7º O investimento poderá ser realizado por meio de:

I - quotas ou ações;

II - mútuos conversíveis em quotas ou ações;

III - opções de compra futura de quotas ou ações; ou

IV - outros títulos conversíveis em quotas ou ações.

§ 8º A participação minoritária de ICT pública integrante da administração pública indireta no capital social de empresa ficará condicionada à consecução dos objetivos de suas políticas institucionais de inovação.

§ 9º As empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias poderão investir direta ou indiretamente nas empresas, observado o disposto na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 .

§ 10. As empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias poderão realizar mais de uma rodada de investimento na mesma empresa.

§ 11. O investimento feito por ICT pública integrante da administração pública direta poderá ocorrer somente por meio de entidade da administração indireta, a partir de instrumento específico com ela celebrado.

Art. 5º Ficam as ICT públicas integrantes da administração indireta, as agências de fomento, as empresas públicas e as sociedades de economia mista autorizadas a instituir fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação.

§ 1º Os fundos mútuos de investimento de que trata o caput serão caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários, na forma estabelecida na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 , destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas.

§ 2º Cabe à Comissão de Valores Mobiliários editar normas complementares sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos fundos mútuos de

investimento a que se refere o caput .

### Seção III

Dos ambientes promotor es da inovação

Art. 6º A administração pública direta, as agências de fomento e as ICT poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICT.

§ 1º Para os fins previstos no caput , a administração pública direta, as agências de fomento e as ICT públicas poderão:

I - ceder o uso de imóveis, sob o regime de cessão de uso de bem público, para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação:

a) à entidade privada, com ou sem fins lucrativos, que tenha por missão institucional a gestão de ambientes promotores da inovação; ou

b) diretamente às empresas e às ICT interessadas.

II - participar da criação e da governança das entidades gestoras de ambientes promotores da inovação, desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução e operação;

III - conceder, quando couber, financiamento, subvenção econômica, outros tipos de apoio financeiro reembolsável ou não reembolsável e incentivos fiscais e tributários, para a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluída a transferência de recursos públicos para obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas em terrenos de propriedade particular, destinados ao funcionamento de ambientes promotores da inovação, em consonância com o disposto no art. 19, § 6º, inciso III, da Lei nº 10.973, de 2004 , e observada a legislação específica; e

IV - disponibilizar espaço em prédios compartilhados aos interessados em ingressar no ambiente promotor da inovação.

§ 2º A cessão de que trata o inciso I do § 1º será feita mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, das entidades, das empresas ou das ICT de que tratam as alíneas “a” e “b” do referido inciso.

§ 3º A transferência de recursos públicos, na modalidade não reembolsável, para obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas, quando realizada em terreno de propriedade de ICT privada e destinado à instalação de ambientes promotores da inovação, ficará condicionada à cláusula de inalienabilidade do bem ou formalização de transferência da propriedade à administração pública na hipótese de sua dissolução ou extinção.

§ 4º As ICT públicas e as ICT privadas beneficiadas pelo Poder Público prestarão informações ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre os indicadores de desempenho de ambientes promotores da inovação, quando couber, na forma de norma complementar a ser editada pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

§ 5º O apoio de que trata o caput poderá ser prestado de forma isolada ou consorciada, com empresas, entidades privadas, ICT ou órgãos de diferentes esferas da administração pública, observado o disposto no art. 218, § 6º , no art.

219, parágrafo único , e no art. 219-A da Constituição .

§ 6º Na hipótese de cessão onerosa de bem imóvel da União que envolva contrapartida financeira, nos termos dos § 1º e § 2º, o código de arrecadação será o de receita patrimonial da União.

Art. 7º Na hipótese de dispensa de licitação de que tratam o art. 24, caput, inciso XXXI, da Lei nº 8.666, de 1993 , e o art. 3º da Lei nº 10.973, de 2004 , para fins da cessão de uso de imóveis públicos para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, caberá ao cedente:

I - providenciar a publicação, em sítio eletrônico oficial, de extrato da oferta pública da cessão de uso, a qual conterà, no mínimo:

- a) a identificação e a descrição do imóvel;
- b) o prazo de duração da cessão;
- c) a finalidade da cessão;
- d) o prazo e a forma de apresentação da proposta pelos interessados; e
- e) os critérios de escolha do cessionário; e

II - observar critérios pessoais de escolha, a qual será orientada:

- a) pela formação de parcerias estratégicas entre os setores público e privado;
- b) pelo incentivo ao desenvolvimento tecnológico;
- c) pela interação entre as empresas e as ICT; ou
- d) por outros critérios de avaliação dispostos expressamente na oferta pública da cessão de uso.

§ 1º A oferta pública da cessão de uso será inexigível, de forma devidamente justificada e demonstrada, na hipótese de inviabilidade de competição.

§ 2º A cessão de uso ficará condicionada à apresentação, pelo interessado, de Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e prova de regularidade relativa à Seguridade Social, hipótese em que serão consideradas regulares as certidões positivas com efeito de negativas.

§ 3º O termo de cessão será celebrado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade pública cedente, permitida a delegação, vedada a subdelegação.

§ 4º O cedente poderá receber os recursos oriundos da contrapartida financeira e será facultado ainda ao cedente dispor que tais receitas serão recebidas por ICT pública federal diretamente ou, quando previsto em contrato ou convênio, por meio da fundação de apoio.

§ 5º A contrapartida não financeira poderá consistir em fornecimento de produtos e serviços, participação societária, investimentos em infraestrutura, capacitação e qualificação de recursos humanos em áreas compatíveis com a finalidade da Lei nº 10.973, de 2004, entre outras, que sejam economicamente mensuráveis.

§ 6º A cessão de uso terá prazo certo, outorgada por período adequado à natureza do empreendimento, admitidas renovações sucessivas, sem prejuízo da extinção da cessão caso o cessionário dê ao imóvel destinação diversa daquela prevista no instrumento.

§ 7º Encerrado o prazo da cessão de uso de imóvel público, a propriedade das

construções e das benfeitorias reverterá ao outorgante cedente, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário.

§ 8º É cláusula obrigatória do instrumento previsto neste artigo o envio de informações ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre os indicadores de desempenho de ambientes promotores da inovação, quando couber, na forma de norma complementar a ser editada pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

§ 9º Na hipótese de imóvel de titularidade da União, a Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fará a entrega do imóvel ao Ministério supervisor para fins da execução do empreendimento, observada a legislação patrimonial quanto à utilização dos imóveis da União.

Art. 8º Na hipótese de cessão do uso de imóvel público, a entidade gestora poderá destinar a terceiros áreas no espaço cedido para o exercício de atividades e serviços de apoio necessárias ou convenientes ao funcionamento do ambiente de inovação, tais como postos bancários, unidades de serviços de saúde, restaurantes, livrarias, creches, entre outros, sem que seja estabelecida qualquer relação jurídica entre o cedente e os terceiros.

Parágrafo único. O contrato de cessão deverá prever que a entidade gestora realizará processo seletivo para ocupação dos espaços cedidos para as atividades e os serviços de apoio de que trata o caput .

Art. 9º As entidades gestoras privadas estabelecerão regras para:

I - fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria;

II - seleção de empresas e instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, com ou sem fins lucrativos, para ingresso nos ambientes promotores da inovação, observado o disposto na Lei nº 10.973, de 2004 , e neste Decreto;

III - captação de recursos, participação societária, aporte de capital e criação de fundos de investimento, observado o disposto no art. 23 da Lei nº 10.973, de 2004 , e na legislação específica e

IV - outros assuntos pertinentes ao funcionamento do ambiente promotor da inovação.

Art. 10. Na hipótese de ambientes promotores da inovação que se encontrem sob a gestão de órgãos ou entidades públicas, a instituição gestora divulgará edital de seleção para a disponibilização de espaço em prédios compartilhados com pessoas jurídicas interessadas em ingressar nesse ambiente.

§ 1º O edital de seleção deverá dispor sobre as regras para ingresso no ambiente promotor da inovação e poderá:

I - ser mantido aberto por prazo indeterminado; e

II - exigir que as pessoas jurídicas interessadas apresentem propostas a serem avaliadas com base em critérios técnicos, sem prejuízo da realização de entrevistas ou da utilização de métodos similares.

§ 2º Para o ingresso no ambiente promotor da inovação, a instituição gestora exigirá das interessadas a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Certidão Negativa de Débitos

Trabalhistas e prova de regularidade relativa à Seguridade Social, hipótese em que serão consideradas regulares, para esse fim, as certidões positivas com efeito de negativas.

§ 3º A instituição gestora do ambiente da inovação poderá não exigir das interessadas a constituição prévia de pessoa jurídica nas fases preliminares do empreendimento, hipótese em que ficará dispensada a apresentação dos documentos a que se refere o § 2º.

§ 4º Quando o ambiente promotor da inovação for um mecanismo de geração de empreendimentos, a instituição gestora e os proponentes selecionados celebrarão termo simplificado de adesão ao mecanismo, hipótese em que a assinatura de outro instrumento será dispensada, inclusive na modalidade residente.

§ 5º A modalidade residente ocorrerá quando o interessado ocupar a infraestrutura física no mecanismo de geração de empreendimentos, de forma compartilhada ou não, pelo prazo definido no termo de adesão.

§ 6º A contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, será exigida daqueles que ingressarem no mecanismo de geração de empreendimentos na modalidade residente, observado o disposto no § 4º e no § 5º do art. 7º.

§ 7º O prazo de permanência no mecanismo de geração de empreendimentos constará do termo de adesão, de maneira a garantir ao interessado a permanência no mecanismo pelo prazo estabelecido.

§ 8º A autoridade competente para assinar o termo de adesão ao mecanismo de geração de empreendimentos pelo órgão ou pela entidade pública federal será definida pelas normas internas da instituição.

### CAPÍTULO III

## DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DA INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO NO PROCESSO DE INOVAÇÃO

### Seção I

#### Da transferência de tecnologia

Art. 11. A ICT pública poderá celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria.

§ 1º O contrato mencionado no caput também poderá ser celebrado com empresas que tenham, em seu quadro societário, aquela ICT pública ou o pesquisador público daquela ICT, de acordo com o disposto na política institucional de inovação.

§ 2º A remuneração de ICT privada pela transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida e oriunda de pesquisa, desenvolvimento e inovação não impedirá a sua classificação como entidade sem fins lucrativos.

Art. 12. A realização de licitação em contratação realizada por ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida é dispensável.

§ 1º A contratação realizada com dispensa de licitação em que haja cláusula de exclusividade será precedida de publicação de extrato da oferta tecnológica em sítio eletrônico oficial da ICT pública, na forma estabelecida em sua política de inovação.

§ 2º Na hipótese de não concessão de exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado, os contratos previstos no caput poderão ser celebrados diretamente, para os fins de exploração de criação que deles seja objeto.

§ 3º Para os fins do disposto no § 1º-A do art. 6º da Lei nº 10.973, de 2004, considera-se desenvolvimento conjunto as criações e as inovações resultantes de parcerias entre ICT ou entre ICT e empresa, incluídas as incubadas oriundas de programa de empreendedorismo da ICT.

§ 4º O extrato de oferta tecnológica previsto no § 1º descreverá, no mínimo:

I - o tipo, o nome e a descrição resumida da criação a ser ofertada; e

II - a modalidade de oferta a ser adotada pela ICT pública.

§ 5º Os terceiros interessados na oferta tecnológica comprovarão:

I - a sua regularidade jurídica e fiscal; e

II - a sua qualificação técnica e econômica para a exploração da criação.

§ 6º A ICT pública definirá, em sua política de inovação, as modalidades de oferta a serem utilizadas, que poderão incluir a concorrência pública e a negociação direta.

§ 7º A modalidade de oferta escolhida será previamente justificada em decisão fundamentada, por meio de processo administrativo, observado o disposto na política de inovação da ICT pública.

§ 8º Os critérios e as condições para a escolha da contratação mais vantajosa serão estabelecidos de acordo com a política de inovação da ICT pública.

Art. 13. A ICT pública poderá ceder os seus direitos sobre a criação, por meio de manifestação expressa e motivada e a título não oneroso, ao criador, para que os exerça em seu próprio nome e sob a sua inteira responsabilidade, ou a terceiro, mediante remuneração, nas hipóteses e nas condições definidas na sua política de inovação e nas normas da ICT pública, nos termos da legislação pertinente.

§ 1º O criador que se interessar pela cessão dos direitos da criação encaminhará solicitação ao órgão ou à autoridade máxima da instituição, que determinará a instauração de procedimento e submeterá a solicitação à apreciação do Núcleo de Inovação Tecnológica - NIT.

§ 2º A ICT pública decidirá expressamente sobre a cessão dos direitos de que trata o caput no prazo de seis meses, contado da data do recebimento da solicitação de cessão feita pelo criador, ouvido o NIT.

§ 3º A cessão a terceiro mediante remuneração de que trata o caput será precedida de ampla publicidade no sítio eletrônico oficial da ICT pública, na forma estabelecida em sua política de inovação.

## Seção II

Da política de inovação da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

Art. 14. A ICT pública instituirá a sua política de inovação, que disporá sobre:

I - a organização e a gestão dos processos que orientarão a transferência de tecnologia; e

II - a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.

§ 1º A política a que se refere o caput estabelecerá, além daqueles previstos

no art. 15-A da Lei nº 10.973, de 2004 , as diretrizes e os objetivos para:

I - a participação, a remuneração, o afastamento e a licença de servidor ou empregado público nas atividades decorrentes das disposições deste Decreto;

II - a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias decorrentes das disposições deste Decreto.

III - a qualificação e a avaliação do uso da adoção dos resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa; e

IV - o atendimento do inventor independente.

§ 2º A concessão de recursos públicos considerará a implementação de políticas de inovação por parte das ICT públicas e privadas.

§ 3º A ICT pública publicará em seu sítio eletrônico oficial os documentos, as normas e os relatórios relacionados com a sua política de inovação.

§ 4º A política de inovação da ICT estabelecerá os procedimentos para atender ao disposto no art. 82.

Art. 15. A administração pública poderá conceder ao pesquisador público que não esteja em estágio probatório licença sem remuneração para constituir, individual ou associadamente, empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

§ 1º A licença a que se refere o caput ocorrerá pelo prazo de até três anos consecutivos, renovável por igual período.

§ 2º Nos termos estabelecidos no § 2º do art. 15 da Lei nº 10.973, de 2004 , não se aplica ao pesquisador público que tenha constituído empresa na forma deste artigo, durante o período de vigência da licença, o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 .

§ 3º Na hipótese de ausência do servidor licenciado acarretar prejuízo às atividades da ICT integrante da administração direta ou constituída na forma de autarquia ou fundação, poderá ser efetuada contratação temporária na forma estabelecida na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 , independentemente de autorização específica.

§ 4º A licença de que trata este artigo poderá ser interrompida, a qualquer tempo, a pedido do pesquisador público.

Art. 16 O NIT poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de fundação de apoio.

§ 1º A escolha do NIT caberá ao órgão máximo da ICT.

§ 2º Cabe à ICT a denominação a ser adotada para o NIT e a sua posição no organograma institucional.

Art. 17. A ICT pública prestará anualmente, por meio eletrônico, informações ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sobre:

I - a política de propriedade intelectual da instituição;

II - as criações desenvolvidas no âmbito da instituição;

III - as proteções requeridas e concedidas;

IV - os contratos de licenciamento ou de transferência de tecnologia celebrados; e

V - os ambientes promotores da inovação existentes; e

VI - outras informações que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e

Comunicações considerar pertinentes, na forma estabelecida no § 1º.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações estabelecerá outras informações a serem prestadas pela ICT pública, além da sua forma de apresentação e dos prazos para o seu envio.

§ 2º A ICT pública deverá publicar em seu sítio eletrônico as informações encaminhadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sob a forma de base de dados abertos, ressalvadas as informações sigilosas.

§ 3º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgará a relação nominal das instituições que não houverem contribuído para a consolidação de relatórios, no prazo estabelecido em regulamento, e disponibilizará essa informação até que seja sanada a irregularidade.

§ 4º As informações de que trata este artigo, além daquelas publicadas em formato eletrônico sob a forma de base de dados abertos, serão divulgadas de forma consolidada, em base de dados abertos, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações em seu sítio eletrônico, ressalvadas as informações sigilosas.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se à ICT privada beneficiada pelo Poder Público na forma estabelecida neste Decreto.

### Seção III

Da internacionalização da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

Art. 18. O poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitado o disposto em seu estatuto social ou em norma regimental equivalente, inclusive com a celebração de acordos, convênios, contratos ou outros instrumentos com entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou organismos internacionais.

§ 1º A atuação de ICT pública no exterior considerará, entre outros objetivos:

I - o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICT públicas, incluídas aquelas que atuam no exterior;

II - a execução de atividades de ICT pública nacional no exterior;

III - a alocação de recursos humanos no exterior;

IV - a contribuição no alcance das metas institucionais e estratégicas nacionais;

V - a interação com organizações e grupos de excelência para fortalecer as ICT públicas nacionais;

VI - a geração de conhecimentos e tecnologias inovadoras para o desenvolvimento nacional;

VII - participação institucional brasileira em instituições internacionais ou estrangeiras envolvidas na pesquisa e na inovação científica e tecnológica; e

VIII - a negociação de ativos de propriedade intelectual com entidades internacionais ou estrangeiras.

§ 2º Ao instituir laboratórios, centros, escritórios com ICT estrangeiras ou representações em instalações físicas próprias no exterior, a ICT pública observará:

I - a existência de instrumento formal de cooperação entre a ICT pública nacional e a entidade estrangeira;

II - a conformidade das atividades com a área de atuação da ICT pública; e  
III - existência de plano de trabalho ou projeto para a manutenção de instalações, pessoal e atividades do exterior.

§ 3º A ICT pública poderá enviar equipamentos para atuação no exterior, desde que:

I - estabeleça, em normas internas ou em instrumento de cooperação, o pagamento de custos relativos ao deslocamento, à instalação e à manutenção, de forma a manter as suas condições de utilização;

II - determine o período de permanência dos equipamentos conforme a duração das atividades previstas em projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação ao qual estejam vinculados; e

III - exija o retorno dos bens enviados para o exterior somente quando for economicamente vantajoso para a administração pública.

§ 4º A ICT pública poderá enviar recursos humanos para atuação no exterior, desde que:

I - estabeleça, em normas internas ou em instrumento de cooperação, o pagamento de custos relativos ao deslocamento, à ambientação e aos demais dispêndios necessários, de acordo com a realidade do país de destino; e

II - determine o período de permanência dos profissionais conforme a duração de suas atividades previstas no projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação ao qual estejam vinculados.

§ 5º Os procedimentos a que se referem os § 2º, § 3º e § 4º que se encontram vigentes, acordados e subscritos entre as partes até a data de publicação deste Decreto deverão ser adequados pela administração pública às disposições deste Decreto, garantida a continuidade da atuação da ICT pública no exterior.

§ 6º Na hipótese de realização de projetos de pesquisa ou de projetos para capacitação de recursos humanos, os direitos de propriedade intelectual sobre os resultados do projeto que for desenvolvido na instituição no exterior deverão ser neles previstos.

§ 7º Os acordos mencionados no caput poderão fazer uso de instrumentos jurídicos distintos daqueles previstos no Capítulo V.

#### CAPÍTULO IV

#### DO ESTÍMULO À INOVAÇÃO NAS EMPRESAS

##### Seção I

##### Disposições gerais

Art. 19. Os instrumentos de estímulo à inovação previstos no art. 19, § 2º-A, da Lei nº 10.973, de 2004, poderão ser utilizados cumulativamente por órgãos, empresas, instituições públicas ou privadas, inclusive para o desenvolvimento do mesmo projeto.

Parágrafo único. Na hipótese de cumulação dos instrumentos para o desenvolvimento do mesmo projeto, os recursos poderão ser destinados para a mesma categoria de despesa, desde que não haja duplicidade quanto ao item custeado, ressalvadas as disposições em contrário.

##### Seção II

Da subvenção econômica

Art. 20. A concessão da subvenção econômica implicará, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, na forma estabelecida em termo de outorga específico.

§ 1º A concessão de recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica, financiamento ou participação societária, com vistas ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores, será precedida de aprovação do projeto pelo órgão ou pela entidade concedente.

§ 2º Os recursos destinados à subvenção econômica serão aplicados no financiamento de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas, admitida sua destinação para despesas de capital e correntes, desde que destinadas à atividade financiada.

§ 3º Os valores recebidos a título de subvenção econômica deverão ser mantidos em conta bancária de instituição financeira pública federal até sua utilização ou sua devolução, atualizados monetariamente, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescidos de um por cento no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro Nacional.

Art. 21. O termo de outorga de subvenção econômica conterá obrigatoriamente:

I - a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação a ser executado pela empresa, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas, os prazos de execução e os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

II - o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas, que deverão constar do plano de trabalho; e

III - a forma de execução do projeto e de cumprimento das metas a ele atreladas, assegurada ao beneficiário a discricionariedade necessária para o alcance das metas estabelecidas.

§ 1º O plano de trabalho constará como anexo do termo de outorga e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I - por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado, e

II - por meio de anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

§ 2º Os termos de outorga deverão ser assinados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade da administração pública, permitida a delegação, vedada a subdelegação.

Art. 22. As despesas realizadas com recursos da subvenção serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 1º Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o caput não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 3º A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o caput e o § 1º, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

Art. 23. A concedente adotará medidas para promover a boa gestão dos recursos transferidos, entre as quais serão obrigatórias:

I - a divulgação da lista completa dos projetos apoiados, de seus responsáveis e dos valores desembolsados;

II - a divulgação de canal para denúncia de irregularidades, de fraudes ou de desperdício de recursos no seu sítio eletrônico oficial;

III - a definição de equipe ou estrutura administrativa com capacidade de apurar eventuais denúncias; e

IV - a exigência de que os participantes do projeto assinem documento do qual constem informações sobre como fazer denúncias, sobre o canal existente no sítio eletrônico e sobre a importância da integridade na aplicação dos recursos.

Art. 24. A Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, na qualidade de Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 10.973, de 2004, credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, e instituições de crédito oficiais, com vistas a descentralizar e a aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem prejuízo da concessão direta.

Parágrafo único. A Finep adotará procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte.

### Seção III

#### Do apoio a projetos

Art. 25. A utilização de materiais ou de infraestrutura integrantes do patrimônio do órgão ou da entidade incentivador ou promotor da cooperação ocorrerá por meio da celebração de termo próprio que estabeleça as obrigações das partes, observada a duração prevista no cronograma de execução do projeto de cooperação.

§ 1º O termo de que trata o caput poderá prever o fornecimento gratuito de material de consumo, desde que demonstrada a vantagem da aquisição pelo Poder Público para a execução do projeto.

§ 2º A redestinação do material cedido ou a sua utilização em finalidade diversa daquela prevista acarretará para o beneficiário as cominações administrativas, civis e penais previstas em lei.

### Seção IV

Do bônus tecnológico

Art. 26. O bônus tecnológico é uma subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e ao uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados ou de transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços.

§ 1º São consideradas microempresas e empresas de pequeno porte aquelas empresas que atendam aos critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e empresas de médio porte aquelas que auferirem, em cada ano-calendário, receita bruta superior ao limite estabelecido para pequenas empresas na referida Lei e inferior ou igual a esse valor multiplicado por dez.

§ 2º A concessão do bônus tecnológico implicará, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida financeira ou não-financeira pela empresa beneficiária, na forma estabelecida pela concedente.

§ 3º O bônus tecnológico será concedido por meio de termo de outorga e caberá ao órgão ou à entidade concedente dispor sobre os critérios e os procedimentos para a sua concessão.

§ 4º A concedente deverá realizar a análise motivada de admissibilidade das propostas apresentadas, especialmente quanto ao porte da empresa, à destinação dos recursos solicitados e à regularidade fiscal e previdenciária do proponente.

§ 5º As solicitações de bônus tecnológico poderão ser apresentadas de forma isolada ou conjugada com outros instrumentos de apoio, de acordo com os critérios e os procedimentos estabelecidos pela concedente.

§ 6º Na hipótese de concessão de forma isolada, a concedente adotará procedimento simplificado para seleção das empresas que receberão o bônus tecnológico.

§ 7º O bônus tecnológico deverá ser utilizado no prazo máximo de doze meses, contado da data do recebimento dos recursos pela empresa.

§ 8º O uso indevido dos recursos ou o descumprimento do prazo estabelecido no § 7º implicará a perda ou a restituição do benefício concedido.

§ 9º O bônus tecnológico poderá ser utilizado para a contratação de ICT pública ou privada ou de empresas, de forma individual ou consorciada.

§ 10. A prestação de contas será feita de forma simplificada e privilegiará os resultados obtidos, conforme definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública concedente.

Seção V

Da encomenda tecnológica

Subseção I

Disposições gerais

Art. 27. Os órgãos e as entidades da administração pública poderão contratar diretamente ICT pública ou privada, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de

atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, nos termos do art. 20 da Lei nº 10.973, de 2004, e do inciso XXXI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Para os fins do caput, são consideradas como voltadas para atividades de pesquisa aquelas entidades, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que tenham experiência na realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, dispensadas as seguintes exigências:

I - que conste expressamente do ato constitutivo da contratada a realização de pesquisa entre os seus objetivos institucionais; e

II - que a contratada se dedique, exclusivamente, às atividades de pesquisa.

§ 2º Na contratação da encomenda, também poderão ser incluídos os custos das atividades que precedem a introdução da solução, do produto, do serviço ou do processo inovador no mercado, dentre as quais:

I - a fabricação de protótipos;

II - o escalonamento, como planta piloto para prova de conceito, testes e demonstração; e

III - a construção da primeira planta em escala comercial, quando houver interesse da administração pública no fornecimento de que trata o § 4º do art. 20 da Lei nº 10.973, de 2004.

§ 3º Caberá ao contratante descrever as necessidades de modo a permitir que os interessados identifiquem a natureza do problema técnico existente e a visão global do produto, do serviço ou do processo inovador passível de obtenção, dispensadas as especificações técnicas do objeto devido à complexidade da atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação ou por envolver soluções inovadoras não disponíveis no mercado.

§ 4º Na fase prévia à celebração do contrato, o órgão ou a entidade da administração pública deverá consultar potenciais contratados para obter informações necessárias à definição da encomenda, observado o seguinte:

I - a necessidade e a forma da consulta serão definidas pelo órgão ou pela entidade da administração pública;

II - as consultas não implicarão desembolso de recursos por parte do órgão ou da entidade da administração pública e tampouco preferência na escolha do fornecedor ou do executante; e

III - as consultas e as respostas dos potenciais contratados, quando feitas formalmente, deverão ser anexadas aos autos do processo de contratação, ressalvadas eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo.

§ 5º O órgão ou a entidade da administração pública contratante poderá criar, por meio de ato de sua autoridade máxima, comitê técnico de especialistas para assessorar a instituição na definição do objeto da encomenda, na escolha do futuro contratado, no monitoramento da execução contratual e nas demais funções previstas neste Decreto, observado o seguinte:

I - os membros do comitê técnico deverão assinar declaração de que não possuem

conflito de interesse na realização da atividade de assessoria técnica ao contratante;  
e

II - a participação no comitê técnico será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 6º As auditorias técnicas e financeiras a que se refere este Decreto poderão ser realizadas pelo comitê técnico de especialistas.

§ 7º O contratante definirá os parâmetros mínimos aceitáveis para utilização e desempenho da solução, do produto, do serviço ou do processo objeto da encomenda.

§ 8º A administração pública negociará a celebração do contrato de encomenda tecnológica, com um ou mais potenciais interessados, com vistas à obtenção das condições mais vantajosas de contratação, observadas as seguintes diretrizes:

I - a negociação será transparente, com documentação pertinente anexada aos autos do processo de contratação, ressalvadas eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo;

II - a escolha do contratado será orientada para a maior probabilidade de alcance do resultado pretendido pelo contratante, e não necessariamente para o menor preço ou custo, e a administração pública poderá utilizar, como fatores de escolha, a competência técnica, a capacidade de gestão, as experiências anteriores, a qualidade do projeto apresentado e outros critérios significativos de avaliação do contratado; e

III - o projeto específico de que trata o § 9º poderá ser objeto de negociação com o contratante, permitido ao contratado, durante a elaboração do projeto, consultar os gestores públicos responsáveis pela contratação e, se houver, o comitê técnico de especialistas.

§ 9º A celebração do contrato de encomenda tecnológica ficará condicionada à aprovação prévia de projeto específico, com etapas de execução do contrato estabelecidas em cronograma físico-financeiro, a ser elaborado pelo contratado, com observância aos objetivos a serem atingidos e aos requisitos que permitam a aplicação dos métodos e dos meios indispensáveis à verificação do andamento do projeto em cada etapa, além de outros elementos estabelecidos pelo contratante.

§ 10. A contratação prevista no caput poderá englobar a transferência de tecnologia para viabilizar a produção e o domínio de tecnologias essenciais para o País, definidas em atos específicos dos Ministros de Estados responsáveis por sua execução.

§ 11. Sem prejuízo da responsabilidade assumida no instrumento contratual, o contratado poderá subcontratar determinadas etapas da encomenda, até o limite previsto no termo de contrato, hipótese em que o subcontratado observará as mesmas regras de proteção do segredo industrial, tecnológico ou comercial aplicáveis ao contratado.

Art. 28. O contratante será informado quanto à evolução do projeto e aos resultados parciais alcançados e deverá monitorar a execução do objeto contratual, por meio da mensuração dos resultados alcançados em relação àqueles previstos, de modo a permitir a avaliação da sua perspectiva de êxito, além de indicar eventuais ajustes que preservem o interesse das partes no cumprimento dos objetivos pactuados.

§ 1º Encerrada a vigência do contrato, sem alcance integral ou com alcance parcial do resultado almejado, o órgão ou a entidade contratante, a seu exclusivo critério, poderá, por meio de auditoria técnica e financeira:

I - prorrogar o seu prazo de duração; ou

II - elaborar relatório final, hipótese em que será considerado encerrado.

§ 2º O projeto contratado poderá ser descontinuado sempre que verificada a inviabilidade técnica ou econômica no seu desenvolvimento, por meio da rescisão do contrato:

I - por ato unilateral da administração pública; ou

II - por acordo entre as partes, de modo amigável.

§ 3º A inviabilidade técnica ou econômica referida no § 2º deverá ser comprovada por meio de avaliação técnica e financeira.

§ 4º Na hipótese de descontinuidade do projeto contratado prevista no § 2º, o pagamento ao contratado cobrirá as despesas já incorridas na execução efetiva do projeto, consoante o cronograma físico-financeiro aprovado, mesmo que o contrato tenha sido celebrado sob a modalidade de preço fixo ou de preço fixo mais remuneração variável de incentivo.

§ 5º Na hipótese de o projeto ser conduzido nos moldes contratados e os resultados obtidos serem diversos daqueles almejados em função do risco tecnológico, comprovado por meio de avaliação técnica e financeira, o pagamento obedecerá aos termos estabelecidos no contrato.

Subseção II

Das formas de remuneração

Art. 29. O pagamento decorrente do contrato de encomenda tecnológica será efetuado proporcionalmente aos trabalhos executados no projeto, consoante o cronograma físico-financeiro aprovado, com a possibilidade de adoção de remunerações adicionais associadas ao alcance de metas de desempenho no projeto, nos termos desta Subseção.

§ 1º Os órgãos e as entidades da administração pública poderão utilizar diferentes modalidades de remuneração de contrato de encomenda para compartilhar o risco tecnológico e contornar a dificuldade de estimar os custos de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação a partir de pesquisa de mercado, quais sejam:

I - preço fixo;

II - preço fixo mais remuneração variável de incentivo;

III - reembolso de custos sem remuneração adicional;

IV - reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo; ou

V - reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo.

§ 2º A escolha da modalidade de que trata este artigo deverá ser devidamente motivada nos autos do processo, conforme as especificidades do caso concreto, e aprovada expressamente pela autoridade superior.

§ 3º Os contratos celebrados sob a modalidade de preço fixo são aqueles utilizados quando o risco tecnológico é baixo e em que é possível antever, com nível razoável de confiança, os reais custos da encomenda, hipótese em que o termo de contrato estabelecerá o valor a ser pago ao contratado e o pagamento ocorrerá ao final de

cada etapa do projeto ou ao final do projeto.

§ 4º O preço fixo somente poderá ser modificado:

I - se forem efetuados os ajustes de que trata o caput do art. 28;

II - na hipótese de reajuste por índice setorial ou geral de preços, nos prazos e nos limites autorizados pela legislação federal;

III - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; ou

IV - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 .

§ 5º Os contratos celebrados sob a modalidade de preço fixo mais remuneração variável de incentivo serão utilizados quando as partes puderem prever com margem de confiança os custos do projeto e quando for interesse do contratante estimular o atingimento de metas previstas no projeto relativas aos prazos ou ao desempenho técnico do contratado.

§ 6º Os contratos que prevejam o reembolso de custos serão utilizados quando os custos do projeto não forem conhecidos no momento da realização da encomenda em razão do risco tecnológico, motivo pelo qual estabelecem o pagamento das despesas incorridas pelo contratado na execução do objeto, hipótese em que será estabelecido limite máximo de gastos para fins de reserva de orçamento que o contratado não poderá exceder, exceto por sua conta e risco, sem prévio acerto com o contratante.

§ 7º Nos contratos que adotam apenas a modalidade de reembolso de custos sem remuneração adicional, a administração pública arcará somente com as despesas associadas ao projeto incorridas pelo contratado e não caberá remuneração ou outro pagamento além do custo.

§ 8º A modalidade de reembolso de custos sem remuneração adicional é indicada para encomenda tecnológica celebrada com entidade sem fins lucrativos ou cujo contratado tenha expectativa de ser compensado com benefícios indiretos, a exemplo de algum direito sobre a propriedade intelectual ou da transferência de tecnologia.

§ 9º Os contratos celebrados sob a modalidade de reembolso de custos mais remuneração variável de incentivo são aqueles que, além do reembolso de custos, adotam remunerações adicionais vinculadas ao alcance de metas previstas no projeto, em especial metas associadas à contenção de custos, ao desempenho técnico e aos prazos de execução ou de entrega.

§ 10. Os contratos celebrados sob a modalidade de reembolso de custos mais remuneração fixa de incentivo são aqueles que, além do reembolso dos custos, estabelecem o pagamento ao contratado de remuneração negociada entre as partes, que será definida no instrumento contratual e que somente poderá ser modificada nas hipóteses previstas nos incisos de I a IV do § 4º.

§ 11. A remuneração fixa de incentivo não poderá ser calculada como percentual das despesas efetivamente incorridas pelo contratado.

§ 12. A política de reembolso de custos pelo contratante observará as seguintes diretrizes:

I - separação correta entre os custos incorridos na execução da encomenda dos demais custos do contratado;

II - razoabilidade dos custos;

III - previsibilidade mínima dos custos; e

IV - necessidade real dos custos apresentados pelo contratado para a execução da encomenda segundo os parâmetros estabelecidos no instrumento contratual.

§ 13. Nos contratos que prevejam o reembolso de custos, caberá ao contratante exigir do contratado sistema de contabilidade de custos adequado, a fim de que seja possível mensurar os custos reais da encomenda.

§ 14. As remunerações de incentivo serão definidas pelo contratante com base nas seguintes diretrizes:

I - compreensão do mercado de atuação do contratado;

II - avaliação correta dos riscos e das incertezas associadas à encomenda tecnológica;

III - economicidade;

IV - compreensão da capacidade de entrega e do desempenho do contratado;

V - estabelecimento de metodologias de avaliação transparentes, razoáveis e auditáveis; e

VI - compreensão dos impactos potenciais da superação ou do não atingimento das metas previstas no contrato.

Art. 30. As partes deverão definir, no instrumento contratual, a titularidade ou o exercício dos direitos de propriedade intelectual resultante da encomenda e poderão dispor sobre a cessão do direito de propriedade intelectual, o licenciamento para exploração da criação e a transferência de tecnologia, observado o disposto no § 4º e no § 5º do art. 6º da Lei nº 10.973, de 2004.

§ 1º O contratante poderá, mediante demonstração de interesse público, ceder ao contratado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual, por meio de compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, inclusive quanto ao licenciamento da criação à administração pública sem o pagamento de royalty ou de outro tipo de remuneração.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o contrato de encomenda tecnológica deverá prever que o contratado detentor do direito exclusivo de exploração de criação protegida perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação no prazo e nas condições definidos no contrato, situação em que os direitos de propriedade intelectual serão revertidos em favor da administração pública.

§ 3º A transferência de tecnologia, a cessão de direitos e o licenciamento para exploração de criação cujo objeto interesse à defesa nacional observarão o disposto no § 3º do art. 75 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.

§ 4º Na hipótese de omissão do instrumento contratual, os resultados do projeto, a sua documentação e os direitos de propriedade intelectual pertencerão

ao contratante.

### Subseção III

Do fornecimento à administração

Art. 31. O fornecimento, em escala ou não, do produto, do serviço ou do processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas na forma estabelecida neste Decreto poderá ser contratado com dispensa de licitação, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda.

Parágrafo único. O contrato de encomenda tecnológica poderá prever opção de compra dos produtos, dos serviços ou dos processos resultantes da encomenda.

Art. 32. Quando o contrato de encomenda tecnológica estabelecer a previsão de fornecimento em escala do produto, do serviço ou do processo inovador, as partes poderão celebrar contrato, com dispensa de licitação, precedido da elaboração de planejamento do fornecimento, acompanhado de termo de referência com as especificações do objeto encomendado e de informações sobre:

I - a justificativa econômica da contratação;

II - a demanda do órgão ou da entidade;

III - os métodos objetivos de mensuração do desempenho dos produtos, dos serviços ou dos processos inovadores; e

IV - quando houver, as exigências de certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas.

Art. 33. Compete aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editar as normas complementares sobre o processo de encomenda tecnológica, sem prejuízo de sua aplicação imediata e das competências normativas de órgãos e entidades executores em suas esferas.

Parágrafo único. Previamente à edição das normas complementares de que trata o caput, os Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deverão realizar consulta pública.

## CAPÍTULO V

### DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA

#### Seção I

Do termo de outorga

Art. 34. O termo de outorga é o instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica.

§ 1º Cada órgão ou entidade estabelecerá em ato normativo as condições, os valores, os prazos e as responsabilidades dos termos de outorga que utilizar, observadas as seguintes disposições:

I - a vigência do termo de outorga terá prazo compatível com o objeto da pesquisa;

II - os valores serão compatíveis com a complexidade do projeto de pesquisa e com a qualificação dos profissionais;

III - os critérios de seleção privilegiarão a escolha dos melhores projetos, segundo os critérios definidos pela concedente; e

IV - o processo seletivo assegurará transparência nos critérios de participação e de seleção.

§ 2º Considera-se bolsa o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços, destinado à capacitação de recursos humanos ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.

§ 3º Considera-se auxílio o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, destinados:

I - aos projetos, aos programas e às redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria;

II - às ações de divulgação científica e tecnológica para a realização de eventos científicos;

III - à participação de estudantes e de pesquisadores em eventos científicos;

IV - à editoração de revistas científicas; e

V - às atividades acadêmicas em programas de pós-graduação stricto sensu .

§ 4º O termo de outorga de auxílio somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I - por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado; e

II - por meio da anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

Seção II

Do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 35. O acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004 .

§ 1º A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser precedida da negociação entre os parceiros do plano de trabalho, do qual deverá constar obrigatoriamente:

I - a descrição das atividades conjuntas a serem executadas, de maneira a assegurar discricionariedade aos parceiros para exercer as atividades com vistas ao atingimento dos resultados pretendidos;

II - a estipulação das metas a serem atingidas e os prazos previstos para execução, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas, considerados os riscos inerentes aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação;

III - a descrição, nos termos estabelecidos no § 3º, dos meios a serem empregados pelos parceiros; e

IV - a previsão da concessão de bolsas, quando couber, nos termos estabelecidos no § 4º.

§ 2º O plano de trabalho constará como anexo do acordo de parceria e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos em comum acordo entre os partícipes.

§ 3º As instituições que integram os acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderão permitir a participação de recursos humanos delas integrantes para a realização das atividades conjuntas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive para as atividades de apoio e de suporte, e também ficarão autorizadas a prover capital intelectual, serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do plano de trabalho.

§ 4º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o estudante de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação, envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estiverem vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento, observado o disposto no § 4º do art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004 .

§ 5º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.

§ 6º O acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá prever a transferência de recursos financeiros dos parceiros privados para os parceiros públicos, inclusive por meio de fundação de apoio, para a consecução das atividades previstas neste Decreto.

§ 7º Na hipótese prevista no § 6º, as agências de fomento poderão celebrar acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação para atender aos objetivos previstos no art. 3º da Lei nº 10.973, de 2004 .

§ 8º A prestação de contas da ICT ou da agência de fomento, na hipótese prevista no § 6º, deverá ser disciplinada no acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Art. 36. A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação dispensará licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente.

Art. 37. As partes deverão definir, no acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, de maneira a assegurar aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de tecnologia, observado o disposto no § 4º ao § 7º do art. 6º da Lei nº 10.973, de 2004 .

§ 1º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no caput serão asseguradas aos parceiros, nos termos estabelecidos no acordo, hipótese em que será admitido à ICT pública ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, inclusive quanto ao licenciamento da criação à administração pública sem o pagamento de royalty ou de outro tipo de remuneração.

§ 2º Na hipótese de a ICT pública ceder ao parceiro privado a totalidade

dos direitos de propriedade intelectual, o acordo de parceria deverá prever que o parceiro detentor do direito exclusivo de exploração de criação protegida perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação no prazo e nas condições definidos no acordo, situação em que os direitos de propriedade intelectual serão revertidos em favor da ICT pública, conforme disposto em sua política de inovação.

### Seção III

Do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

#### Subseção I

Da celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 38. O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004 .

§ 1º Os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação poderão contemplar, entre outras finalidades:

I - a execução de pesquisa científica básica, aplicada ou tecnológica;

II - o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos e aprimoramento dos já existentes;

III- a fabricação de protótipos para avaliação, teste ou demonstração; e

IV - a capacitação, a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para atuação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive no âmbito de programas de pós-graduação.

§ 2º A vigência do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser suficiente à realização plena do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho.

§ 3º A conveniente somente poderá pagar despesas em data posterior ao término da execução do convênio se o fato gerador da despesa houver ocorrido durante sua vigência.

§ 4º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disciplinará a exigência de contrapartida como requisito para celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

§ 5º O processamento será realizado por meio de plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 6º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.

Art. 39. A celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá ser feita por meio de:

I - processo seletivo promovido pela concedente; ou

II - apresentação de proposta de projeto por iniciativa de ICT pública.

§ 1º A hipótese prevista no inciso II do caput aplica-se excepcionalmente às ICT privadas mediante justificativa que considere os requisitos estabelecidos no inciso II do § 2º.

§ 2º A celebração de convênio de pesquisa, desenvolvimento e inovação por meio de processo seletivo observará, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - ser precedida da publicação, em sítio eletrônico oficial, por prazo não inferior a quinze dias, de extrato do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação, o qual deverá conter, no mínimo, o valor do apoio financeiro, o prazo e a forma de apresentação da proposta pelos interessados; e

II - respeitar critérios impessoais de escolha, a qual deverá ser orientada pela competência técnica, pela capacidade de gestão, pelas experiências anteriores ou por outros critérios qualitativos de avaliação dos interessados.

§ 3º A publicação de extrato referida no inciso I do § 2º é inexigível, de forma devidamente justificada, na hipótese de inviabilidade de competição.

§ 4º Os órgãos e as entidades da União poderão celebrar convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação a partir da iniciativa das ICT públicas ou privadas na apresentação de propostas de projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação, hipótese em que a concessão do apoio observará o disposto no inciso II do § 2º e, ainda, a relevância do projeto para a missão institucional do concedente, a sua aderência aos planos e às políticas do Governo federal e a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 5º Após o recebimento de proposta na forma estabelecida no § 4º, o órgão ou a entidade da administração pública federal poderá optar pela realização de processo seletivo.

Art. 40. Ficará impedida de celebrar convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação a ICT privada que:

I - esteja omissa no dever de prestar contas de convênio ou qualquer outro tipo de parceria anteriormente celebrada ou tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública federal nos últimos cinco anos, exceto se:

a) a irregularidade que motivou a rejeição for sanada e os débitos eventualmente imputados forem quitados;

b) a decisão pela rejeição for reconsiderada ou revista; ou

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

II - tenha tido contas julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão irrecorrível, nos últimos cinco anos;

III - tenha sido punida com sanção que impeça a participação em licitação ou a contratação com a administração pública federal ou com a concedente, pelo período que durar a penalidade;

IV - tenha sido punida com sanção que impeça a participação em processo de seleção ou a celebração de convênio ou qualquer outro tipo de parceria com a administração pública federal ou com a concedente, pelo período que durar a penalidade;

V - tenha, entre seus dirigentes, pessoa:

a) cujas contas relativas a convênios ou a qualquer outro tipo de parceria tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;

b) inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação; ou

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do caput do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 .

Art. 41. Para a celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação, as ICT privadas deverão apresentar:

I - cópia do ato constitutivo registrado e suas alterações;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da ICT, conforme o estatuto, com endereço, telefone, endereço eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoa Física de cada um deles;

III - Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e prova de regularidade relativa à Seguridade Social, hipótese em que serão consideradas regulares, para esse fim, as certidões positivas com efeito de negativas;

IV - declaração, por meio do seu representante legal, de que não serão utilizados recursos públicos oriundos do convênio para a contratação de:

a) cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de dirigentes da ICT privada ou de detentor de cargo em comissão ou função de confiança no órgão ou na entidade pública concedente;

b) pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que seja cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de dirigentes da ICT privada ou de detentor de cargo em comissão ou função de confiança no órgão ou na entidade pública concedente; e

c) pessoa, física ou jurídica, que caracterize vedação prevista no Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010 ;

V - declaração, por meio do seu representante legal, que informe que a ICT privada não incorre em quaisquer das vedações previstas neste Decreto.

§ 1º A critério da concedente, os documentos a que se refere o inciso III do caput poderão ser substituídos pelo extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, quando disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

§ 2º No momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação, a administração pública federal deverá consultar o Cadastro de Entidades Impedidas, o Sistema Integrado de Administração Financeira, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração.

Art. 42. Ficará impedida de celebrar convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação a ICT pública que não atender às exigências para a realização de transferências voluntárias previstas no § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observado o disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. A transferência de recursos de órgãos ou entidades da União para ICT pública estadual, distrital ou municipal em projetos de ciência, tecnologia e inovação não poderá sofrer restrições por conta de inadimplência de outros órgãos ou instâncias que não a própria ICT.

Art. 43. O plano de trabalho do convênio de pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser estabelecido mediante negociação e conter obrigatoriamente:

I - a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação a ser executado, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas e o cronograma, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

II - o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas; e

III - a forma de execução do projeto e de cumprimento do cronograma a ele atrelado, de maneira a assegurar ao conveniente a discricionariedade necessária ao alcance das metas.

§ 1º O plano de trabalho constará como anexo do convênio e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I - por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado; e

II - por meio de anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

§ 2º Os convênios e os acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverão ser assinados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade da administração pública, permitida a delegação, vedada a subdelegação.

Art. 44. A concedente adotará medidas para promover a boa gestão dos recursos transferidos, entre as quais serão obrigatórias:

I - a divulgação da lista completa dos projetos apoiados, de seus responsáveis e dos valores desembolsados;

II - a divulgação de canal para denúncia de irregularidades, de fraudes ou de desperdício de recursos no seu sítio eletrônico oficial;

III - a definição de equipe ou estrutura administrativa com capacidade de apurar eventuais denúncias; e

IV - a exigência de que os participantes do projeto assinem documento do qual constem informações sobre como fazer denúncias, sobre o canal existente no sítio eletrônico da concedente e sobre a importância da integridade na aplicação dos recursos.

#### Subseção II

Da execução do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 45. O conveniente terá responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento

administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive quanto às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, e pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação, hipótese em que a inadimplência do conveniente em relação ao referido pagamento não implicará responsabilidade solidária ou subsidiária do concedente.

§ 1º Incumbe ao conveniente aplicar os recursos financeiros repassados por meio do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação na consecução de seus objetivos e para pagamento de despesas previstas nos instrumentos celebrados, e será vedada, em qualquer hipótese, a incorporação de tais recursos financeiros ao patrimônio da ICT pública ou privada, os quais não serão caracterizados como receita própria.

§ 2º Os recursos de origem pública poderão ser aplicados de forma ampla pelos convenientes para execução do projeto aprovado, inclusive para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, a realização de serviços de adequação de espaço físico e a execução de obras de infraestrutura destinada às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, observadas as condições previstas expressamente na legislação aplicável e no termo de convênio e os princípios da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da eficiência.

§ 3º As compras de bens e as contratações de serviços e obras pela ICT privada com recursos transferidos pela concedente adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado e deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado, comprovados por meio de cotação prévia de preços junto a, no mínimo, três potenciais fornecedores ou executantes, observados os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade.

§ 4º A cotação prévia de preços será desnecessária quando, em razão da natureza do objeto, não houver pluralidade de opções, hipótese em que a ICT privada deverá apresentar documento declaratório com os elementos que definiram a escolha do fornecedor ou do executante e a justificativa do preço, subscrita pelo dirigente máximo da instituição.

§ 5º A transferência de recursos públicos a ICT privadas para a execução de obras de infraestrutura destinada às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas ficará condicionada:

I - à cláusula de inalienabilidade do bem ou de promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de falência, dissolução ou extinção; e

II - à observância ao disposto no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 .

§ 6º Desde que previsto no plano de trabalho, os recursos transferidos pela administração pública para as ICT privadas poderão ser empregados para o pagamento de despesas com remuneração e demais custos de pessoal necessário à execução do projeto, inclusive de equipe própria da ICT privada ou do pesquisador a ela vinculado, e com diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação, nas hipóteses em que a execução do objeto do convênio assim o exigir.

§ 7º Não poderão ser contratadas com recursos do convênio as pessoas naturais que tenham sido condenadas por crime:

- I - contra a administração pública ou o patrimônio público;
- II - eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; ou
- III - de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 8º Os recursos recebidos em decorrência do convênio serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública federal e deverão ser automaticamente aplicados em cadernetas de poupança, fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, enquanto não empregados na sua finalidade ou até a data da devolução do saldo remanescente.

§ 9º As despesas realizadas com recursos do convênio serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 10. Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o § 9º não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 11. Para fins do disposto no § 10, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 12. A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o § 9º e o § 10, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

§ 13. Por ocasião da conclusão, da rescisão ou da extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, incluídos aqueles provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à administração pública, no prazo de até sessenta dias.

§ 14. É permitido que a convenente atue em rede ou celebre parcerias com outras ICT públicas ou privadas ou com instituições ou entidades estrangeiras, para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao projeto, sem que seja estabelecida qualquer relação jurídica entre a concedente e os parceiros da convenente, mantida a responsabilidade integral da convenente pelo cumprimento do objeto do convênio.

§ 15. A atuação em rede ou a celebração de parcerias na forma estabelecida no § 14 deverá ser comunicada previamente à concedente.

## CAPÍTULO VI

### DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Art. 46. A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de categoria de programação para outra poderão ocorrer com o objetivo de conferir eficácia e eficiência às atividades de ciência, tecnologia e inovação, em atendimento ao disposto no § 5º do art. 167 da Constituição .

§ 1º No âmbito de cada projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação, o pesquisador responsável indicará a necessidade de alteração das categorias de

programação, as dotações orçamentárias e a distribuição entre grupos de natureza de despesa em referência ao projeto de pesquisa aprovado originalmente.

§ 2º Por ocasião da ocorrência de quaisquer das ações previstas no § 1º, a concedente poderá alterar a distribuição inicialmente acordada, promover modificações internas ao seu orçamento anual, desde que não modifique a dotação orçamentária prevista na lei orçamentária anual, ou solicitar as alterações orçamentárias necessárias.

§ 3º Alterações na distribuição entre grupos de natureza de despesa que não ultrapassarem vinte por cento do valor total do projeto ficarão dispensadas de prévia anuência da concedente, hipótese em que deverão ser comunicadas pelo responsável pelo projeto, observadas as regras definidas pela concedente.

§ 4º As alterações que superarem o percentual a que se refere o § 3º dependerão de anuência prévia e expressa da concedente.

§ 5º Em razão da necessidade de modificações nos orçamentos anuais, o Poder Executivo federal deverá adotar medidas de descentralização na responsabilidade por tais alterações, com o intuito de possibilitar o ajuste tempestivo dos recursos previstos inicialmente.

## CAPÍTULO VII

### DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### Seção I

##### Disposições gerais

Art. 47. A prestação de contas observará as seguintes etapas:

- I - monitoramento e avaliação por meio de formulário de resultado; e
- II - prestação de contas final por meio da apresentação de relatório.

§ 1º O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:

- I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- II - termo de outorga para subvenção econômica; e
- III - termo de outorga de auxílio.

§ 2º A concedente poderá contratar auditoria independente para a análise da execução financeira dos instrumentos a que se refere o § 1º em caráter excepcional, a partir de critérios objetivos definidos em normativos internos, considerados, entre outros aspectos, a sua capacidade operacional e o risco de fraude, abuso e desperdício nesses instrumentos.

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:

I - as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

II - o monitoramento, a avaliação e a análise da prestação de contas poderão observar técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um;

III - a utilização dos meios eletrônicos será priorizada;

IV - as instituições concedentes deverão providenciar:

a) o fornecimento de orientações gerais e de modelos dos relatórios a serem utilizados; e

b) a publicidade dos projetos subsidiados, de seus produtos, de seus resultados, de suas prestações de contas e de suas avaliações, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual.

§ 1º Os indicadores utilizados para monitoramento dos beneficiários deverão ser transparentes, razoáveis e auditáveis.

§ 2º Os dados de monitoramento, sem prejuízo de eventuais consolidações efetuadas pelos concedentes, deverão ser divulgados em formatos abertos, não proprietários, como planilhas e textos, de modo a facilitar a análise das informações.

§ 3º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderá definir exigências mínimas para as informações que serão requeridas pelas instituições concedentes, nos termos estabelecidos no caput .

## Seção II

### Do monitoramento e da avaliação

Art. 49. O monitoramento e a avaliação deverão observar os objetivos, o cronograma, o orçamento, as metas e os indicadores previstos no plano de trabalho.

Art. 50. O responsável pelo projeto deverá apresentar formulário de resultado parcial, anualmente, durante a execução do objeto, conforme definido no instrumento de concessão, ou quando solicitado pela instituição concedente.

§ 1º Caberá ao responsável pelo projeto manter atualizadas as informações indicadas no sistema eletrônico de monitoramento do órgão ou da entidade, se houver.

§ 2º No formulário de que trata o caput , constarão informações quanto ao cumprimento do cronograma e à execução do orçamento previsto, hipótese em que deverão ser comunicadas eventuais alterações necessárias em relação ao planejamento inicial para a consecução do objeto do instrumento.

Art. 51. Fica facultado às instituições concedentes, durante o monitoramento e a avaliação dos projetos, a realização de visitas, para acompanhamento técnico ou fiscalização financeira, bem como o uso de técnicas estatísticas, tais como amostragem e agrupamento em faixas ou subconjuntos de características similares para a utilização de critérios de análise diferenciados em cada um.

§ 1º A visita será comunicada ao responsável pelo projeto, com antecedência mínima de três dias úteis, admitido o uso de meios eletrônicos para a comunicação.

§ 2º A visita não dispensará o responsável pelo projeto de manter atualizadas as informações relativas à execução da pesquisa no meio eletrônico de monitoramento, caso existente, ou em outro meio disponibilizado.

§ 3º Os processos, os documentos ou as informações referentes à execução dos instrumentos de pesquisa, desenvolvimento e inovação não poderão ser sonogados aos representantes da concedente no exercício de suas funções de monitoramento e avaliação, sem prejuízo das atribuições, das prerrogativas e do livre acesso pelos órgãos de controle.

§ 4º Quando a documentação ou a informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento de acordo com o

estabelecido na legislação pertinente.

§ 5º A visita ao local de que trata o caput não se confunde com o livre acesso ao local decorrente das ações de fiscalização e de auditoria realizadas pela administração pública federal, pelos órgãos de controle interno e externo.

Art. 52. O monitoramento será realizado pela concedente, que apontará as ocorrências relacionadas com a consecução do objeto, adotará as medidas para a regularização das falhas observadas e deverá manifestar-se fundamentadamente pela aprovação ou pela rejeição das justificativas.

§ 1º A concedente terá acesso às informações necessárias à verificação do cumprimento do plano de trabalho do instrumento e praticará os atos indispensáveis à sua execução.

§ 2º Fica facultado à concedente o envio da decisão ao responsável pelo projeto ou à instituição por meio eletrônico.

Art. 53. A execução do plano de trabalho deverá ser analisada, periodicamente, por:

I - comissão de avaliação, indicada pelo órgão ou pela entidade federal concedente, composta por especialistas e por, no mínimo, um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública; ou

II - servidor ou empregado público designado, com capacidade técnica especializada na área do projeto a ser avaliado.

§ 1º Caberá à comissão de avaliação ou ao servidor ou empregado público proceder à avaliação dos resultados atingidos com a execução do objeto, de maneira a verificar o cumprimento do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação e a relação entre os objetivos, as metas e o cronograma propostos e os resultados alcançados, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho.

§ 2º A comissão de avaliação ou o servidor ou empregado público poderá propor ajustes ao projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação e revisão do cronograma, das metas e dos indicadores de desempenho, além de formular outras recomendações aos partícipes, a quem caberá justificar, por escrito, eventual não atendimento.

§ 3º Além da comissão de avaliação, a concedente poderá dispor de equipe própria ou, ainda, de apoio técnico de terceiros, além de delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades.

Art. 54. A concedente deverá emitir parecer técnico quanto à execução do plano de trabalho e ao alcance das metas estabelecidas para o período considerado.

Parágrafo único. A concedente publicará em sítio eletrônico oficial a íntegra do parecer, exceto nas hipóteses de sigilo legal, em que será publicado somente o extrato.

Art. 55. A liberação de parcela não ficará condicionada à espera da aprovação dos formulários de resultados parciais entregues e pendentes de análise pela concedente dos recursos.

Art. 56. Os procedimentos de avaliação deverão ser previstos em norma específica

da instituição financiadora.

### Seção III

#### Da prestação de contas final

Art. 57. Encerrada a vigência do instrumento, o responsável pelo projeto encaminhará à concedente a prestação de contas final no prazo de até sessenta dias.

§ 1º O prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado por igual período, a pedido, desde que o requerimento seja feito anteriormente ao vencimento do prazo inicial.

§ 2º A concedente dos recursos financeiros disponibilizará, preferencialmente, sistema eletrônico específico para inserção de dados com vistas à prestação de contas, ou, na hipótese de não possuí-lo, a prestação de contas ocorrerá de forma manual, de acordo com as exigências requeridas nesta Seção.

§ 3º Se, durante a análise da prestação de contas, a concedente verificar irregularidade ou omissão passível de ser sanada, determinará prazo compatível com o objeto, para que o beneficiário apresente as razões ou a documentação necessária.

§ 4º Transcorrido o prazo de que trata o § 3º, se não for sanada a irregularidade ou a omissão, a autoridade administrativa competente adotará as providências para a apuração dos fatos, nos termos da legislação vigente.

§ 5º A análise da prestação de contas final deverá ser concluída pela concedente no prazo de até um ano, prorrogável por igual período, justificadamente, e, quando a complementação de dados se fizer necessária, o prazo poderá ser suspenso.

Art. 58. A prestação de contas será simplificada, privilegiará os resultados obtidos e compreenderá:

I - relatório de execução do objeto, que deverá conter:

a) a descrição das atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto;

b) a demonstração e o comparativo específico das metas com os resultados alcançados; e

c) o comparativo das metas cumpridas e das metas previstas devidamente justificadas em caso de discrepância, referentes ao período a que se refere a prestação de contas;

II - declaração de que utilizou os recursos exclusivamente para a execução do projeto, acompanhada de comprovante da devolução dos recursos não utilizados, se for o caso;

III - relação de bens adquiridos, desenvolvidos ou produzidos, quando houver;

IV - avaliação de resultados; e

V - demonstrativo consolidado das transposições, dos remanejamentos ou das transferências de recursos efetuados, quando houver.

§ 1º A análise da prestação de contas final observará, no que couber, o disposto no art. 53.

§ 2º Quando o relatório de execução do objeto não for aprovado ou quando houver indício de ato irregular, a concedente exigirá a apresentação de relatório de execução financeira.

§ 3º A concedente estabelecerá em ato próprio modelo de relatório de execução financeira e a relação de documentos que deverão ser apresentados na hipótese de

que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º Nos projetos que forem objeto de apuração formal pelos órgãos de controle ou pelos órgãos de investigação e persecução criminal ou que contiverem indício de irregularidade, os beneficiários deverão apresentar os documentos suplementares exigidos pela concedente.

§ 5º Na hipótese de instrumentos para pesquisa, desenvolvimento e inovação celebrado com ICT pública, não caberá à concedente, por ocasião da prestação de contas, analisar ou fiscalizar a regularidade de licitações e contratações feitas com os recursos federais transferidos.

§ 6º Desde que o projeto seja conduzido nos moldes pactuados, o relatório de execução do objeto poderá ser aprovado mesmo que os resultados obtidos sejam diversos daqueles almejados em função do risco tecnológico ou das incertezas intrínsecas à atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação, devidamente comprovadas, com a consequente aprovação das contas, com ou sem ressalvas, sem que o beneficiário dos recursos seja obrigado, por esse motivo, a restituir os recursos financeiros utilizados.

§ 7º A concedente deverá estipular tipologias e faixas de valores em que o relatório de execução financeira será exigido independentemente da análise do relatório de execução do objeto.

Art. 59. A documentação gerada até a aprovação da prestação de contas final deverá ser organizada e arquivada pelo responsável pela pesquisa, separada por projeto, pelo prazo de cinco anos, contado da data da aprovação da prestação de contas final.

Parágrafo único. Fica facultada à concedente a solicitação do envio de cópia da documentação original ou digitalizada.

Art. 60. O parecer conclusivo da concedente sobre a prestação de contas final deverá concluir, alternativamente, pela:

I - aprovação da prestação de contas, quando constatado o atingimento dos resultados e das metas pactuadas, ou, quando devidamente justificado, o não atingimento de metas em razão do risco tecnológico;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas, quando, apesar de cumpridos o objeto e as metas, for constatada impropriedade ou falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário; ou

III - rejeição da prestação de contas, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas cabíveis, nas seguintes hipóteses:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) descumprimento injustificado dos resultados e das metas pactuadas;
- c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; ou
- d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

## CAPÍTULO VIII

### DA CONTRATAÇÃO DE PRODUTOS PARA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

#### Seção I

Dos procedimentos especiais para a dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos de pesquisa e desenvolvimento

Art. 61. A contratação por dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada ao valor máximo definido em lei, seguirá os procedimentos especiais instituídos neste Decreto, observado o disposto no art. 24, § 3º, e no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 62. Os processos de contratação por dispensa de licitação para produtos de pesquisa e desenvolvimento serão instruídos, no mínimo, com as seguintes informações sobre os projetos de pesquisa:

I - indicação do programa e da linha de pesquisa a que estão vinculados;

II - descrição do objeto de pesquisa;

III - relação dos produtos para pesquisa e desenvolvimento a serem adquiridos ou contratados; e

IV - relação dos pesquisadores envolvidos e suas atribuições no projeto.

Art. 63. O orçamento e o preço total para a contratação de produtos de pesquisa e desenvolvimento serão estimados com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em contratações similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

§ 1º Na elaboração do orçamento estimado na forma prevista no caput, poderá ser considerada taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, hipótese em que a referida taxa deverá ser motivada de acordo com a metodologia definida pelo Ministério supervisor ou pela entidade contratante.

§ 2º A taxa de risco a que se refere o § 1º não integrará a parcela de benefícios e despesas indiretas do orçamento estimado e deverá ser considerada apenas para efeito de análise de aceitabilidade das propostas ofertadas no processo licitatório.

Art. 64. No processo de dispensa de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia de que trata o inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, a contratante deverá:

I - obter três ou mais cotações antes da abertura da fase de apresentação de propostas adicionais;

II - divulgar, em sítio eletrônico oficial, o interesse em obter propostas adicionais, com a identificação completa do objeto pretendido, dispensada a publicação de edital;

III - adjudicar a melhor proposta somente após decorrido o prazo mínimo de cinco dias úteis, contado da data da divulgação a que se refere o inciso II; e

IV - publicar extrato do contrato em sítio eletrônico oficial, que deverá conter, no mínimo, a identificação do contratado, o objeto, o prazo de entrega, o valor do contrato e a sua justificativa, as razões de escolha do fornecedor e o local onde eventual interessado possa obter mais informações sobre o contrato.

§ 1º A escolha da melhor proposta poderá considerar o menor preço, a melhor técnica ou a combinação de técnica e preço, cabendo ao contratante justificar a escolha do fornecedor.

§ 2º Desde que o preço seja compatível com aquele praticado no mercado e seja respeitado, no caso de obras e serviços de engenharia, o valor estabelecido

no inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993 , a justificativa de que trata o § 1º poderá considerar todas as características do objeto a ser contratado ou do fornecedor, tais como:

- I - atributos funcionais ou inovadores do produto;
- II - qualificação e experiência do fornecedor, do executante ou da equipe técnica encarregada;
- III - serviço e assistência técnica pós-venda;
- IV - prazo de entrega ou de execução;
- V - custos indiretos relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição e depreciação; e
- VI - impacto ambiental.

§ 3º A contratante poderá facultativamente adotar as disposições previstas neste artigo para aquisição ou contratação de outros produtos de pesquisa e desenvolvimento não enquadrados no caput .

Art. 65. É vedada a contratação por dispensa de licitação de pessoa ou de empresa dirigida ou controlada por pessoa que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau civil, com o pesquisador responsável pelo projeto de pesquisa e desenvolvimento.

Art. 66. Nas contratações por dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia para produto de pesquisa e desenvolvimento, é vedada a celebração de aditamentos contratuais que resultem na superação do limite estabelecido no inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993 , exceto nas seguintes hipóteses:

- I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e
- II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 .

#### Seção II

Da dispensa da documentação para a aquisição de produtos para pronta entrega

Art. 67. A documentação de que tratam o art. 28 ao art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993 , poderá ser dispensada, no todo ou em parte, para a contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, desde que para pronta entrega ou até o valor previsto na alínea “a” do inciso II do caput do art. 23 da referida Lei, observadas as disposições deste artigo.

§ 1º Caberá ao contratante definir os documentos de habilitação que poderão ser dispensados em razão das características do objeto da contratação e observadas as seguintes disposições:

- I - na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, a prova de regularidade fiscal, ou outro documento equivalente, do domicílio ou da sede do fornecedor é inexigível;
- II - na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, a prova de regularidade fiscal para com a Fazenda distrital, estadual e municipal do domicílio ou da sede do fornecedor poderá ser dispensada;

III - a regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor estrangeiro perante as autoridades de seu País é inexigível; e

IV- na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, o contratante poderá dispensar a autenticação de documentos pelos consulados e a tradução juramentada, desde que seja fornecida tradução para o vernáculo.

§ 2º Na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País, o contratante poderá dispensar a representação legal no País de que trata o § 4º do art. 32 da Lei nº 8.666, de 1993, situação em que caberá ao contratante adotar cautelas para eventual inadimplemento contratual ou defeito do produto, incluídas a garantia contratual, a previsão de devolução total ou parcial do valor, a emissão de título de crédito pelo contratado ou outras cautelas usualmente adotadas pelo setor privado.

§ 3º Cláusula que declare competente o foro da sede da administração pública para dirimir questões contratuais deverá constar do contrato ou do instrumento equivalente.

§ 4º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se para pronta entrega a aquisição de produtos com prazo de entrega de até trinta dias, contado da data de assinatura do contrato ou, quando facultativo, da emissão de instrumento hábil para substituí-lo.

§ 5º A comprovação da regularidade com a Seguridade Social deverá ser exigida nos termos estabelecidos no § 3º do art. 195 da Constituição, exceto na hipótese de fornecedores estrangeiros que não funcionem no País.

### Seção III

Disposições gerais sobre a contratação de produtos de pesquisa e desenvolvimento

Art. 68. As informações sobre projetos de pesquisa e desenvolvimento poderão ser classificadas como sigilosas e ter a sua divulgação restringida quando imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 1º O sigilo de que trata o caput poderá ser oponível ao próprio contratado responsável pela execução da obra ou do serviço de engenharia quando não prejudicar a execução do objeto contratual.

§ 2º Na hipótese de a execução do objeto contratual ser prejudicada pela restrição de acesso à informação, a administração pública poderá exigir do contratado a assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo, nos termos do art. 18, parágrafo único, do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

Art. 69. A contratação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos para pesquisa e desenvolvimento poderá ocorrer na modalidade integrada, que compreenderá a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 1º A vedação para a contratação do autor do projeto básico ou executivo prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, não se aplica para a contratação integrada por dispensa de licitação de obras ou serviço de engenharia

referente a produto de pesquisa e desenvolvimento.

§ 2º Na hipótese prevista no caput, cabe à contratante providenciar a elaboração de anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização do objeto contratual e que contenha:

I - a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;

II - as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;

III - a estética do projeto arquitetônico; e

IV - os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na sua utilização, à facilidade na sua execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

§ 3º A celebração de termos aditivos aos contratos celebrados fica vedada quando for adotada a contratação integrada, exceto se verificada uma das seguintes hipóteses:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º Na hipótese de a contratante optar por não realizar a contratação integrada para obras ou serviços de engenharia de produto de pesquisa e desenvolvimento, deverá haver projeto básico previamente aprovado pela autoridade competente.

Art. 70. A contratante poderá adotar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, nos termos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, ainda que a contratação de produto de pesquisa e desenvolvimento se enquadre nas hipóteses de dispensa de licitação previstas no inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

#### CAPÍTULO IX

#### DA IMPORTAÇÃO DE BENS PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

Art. 71. O Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 136. ....

§ 1º É concedida isenção do imposto de importação aos bens importados por empresas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação ( Lei nº 8.032, de 1990, art. 2º, caput, inciso I, alínea “g” ).

§ 2º As isenções ou as reduções de que trata o caput serão concedidas com observância aos termos, aos limites e às condições estabelecidos na Seção VI.” (NR)

“Art. 147. ....

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se somente às importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, por cientistas, por pesquisadores, por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT e por entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino,

devidamente credenciados por esse Conselho ( Lei nº 8.010, de 1990, art. 1º, § 2º ).

§ 2º As importações de que trata este artigo ficam dispensadas de controles prévios ao despacho aduaneiro ( Lei nº 8.010, de 1990, art. 1º, § 1º ).

§ 3º O CNPq apoiará as atividades de capacitação e firmará parcerias com órgãos e entidades para promover a melhoria nos processos de importações para pesquisa, desenvolvimento e inovação.” (NR)

“Art. 148. O Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá o limite global anual, em valor, para as importações realizadas com isenção pelas instituições científicas e tecnológicas, ouvido o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações ( Lei nº 8.010, de 1990, art. 2º, caput ).

.....  
§ 3º O Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações encaminhará, até o mês de julho de cada ano-calendário, proposta de novo limite global anual para o exercício seguinte.

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º, o Ministro de Estado da Fazenda terá prazo de sessenta dias para estabelecer a nova quota global de importações para o exercício seguinte.” (NR)

“Subseção XXII-B

Dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 186-E. A isenção do imposto aos bens importados por empresas habilitadas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação aplica-se a máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, e suas partes e suas peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários. ( Lei nº 8.032, de 1990, art. 2º, caput , inciso I, alínea “g” ).

§ 1º A habilitação da empresa observará as seguintes etapas:

I - credenciamento da empresa junto ao CNPq;

II - apresentação de declaração, celebrada pelo dirigente máximo, de que os bens importados serão exclusivamente utilizados em pesquisa, desenvolvimento e inovação, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal; e

III - indicação do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação aprovado pelo CNPq no qual será utilizado o bem que se pretende importar, conforme os critérios estabelecidos em ato normativo próprio.

§ 2º O projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação apresentado pela empresa ao CNPq conterá obrigatoriamente:

I - título, objetivos, metas, resultados esperados, metodologia utilizada, fontes de financiamento e produção científica e tecnológica;

II - relação de bens a serem importados;

III - equipe envolvida no projeto;

IV - relevância dos bens a serem importados para a execução do projeto;

V - descrição de infraestrutura de laboratório; e

VI - outros itens exigidos em norma específica.

§ 3º A análise e a aprovação do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelo CNPq independem da fonte de financiamento.

§ 4º A empresa poderá solicitar sigilo das informações prestadas na forma

estabelecida no § 2º, sempre que do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação constar cláusula expressa nesse sentido.” (NR)

“Art. 186-F. O Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá o limite global anual, em valor, para as importações realizadas com isenção pelas empresas habilitadas na forma estabelecida no art. 186-E, ouvido o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações ( Lei nº 8.032, de 1990, art. 2º, caput, inciso I, alínea “g” ).

§ 1º A quota global de importações será distribuída e controlada pelo CNPq.

§ 2º O Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações encaminhará, até o mês de julho de cada ano-calendário, proposta de novo limite global anual para o exercício seguinte.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o Ministro de Estado da Fazenda terá o prazo de sessenta dias para estabelecer a nova quota global de importações para o exercício seguinte.” (NR)

“Art. 245. São isentas do imposto as importações ( Lei nº 8.032, de 1990, art. 3º ; e Lei nº 8.402, de 1992, art. 1º, caput, inciso IV ):

.....  
Parágrafo único. As importações a que se refere o § 1º do art. 136 são isentas do imposto.” (NR)

“Art. 550. ....

.....  
§ 4º O licenciamento das importações enquadradas na alínea “e” do inciso I do caput e no § 1º do art. 136 terá tratamento prioritário e, quando aplicável, procedimento simplificado ( Lei nº 13.243, de 2016, art. 11 ).” (NR)

“Art. 579-A Os processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens, insumos, reagentes, peças e componentes utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação terão tratamento prioritário e procedimentos simplificados, conforme disciplinado em ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e observado o disposto no art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e nas alíneas “e” a “g” do inciso I do caput do art. 2º da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990.

§ 1º Os processos de importação e desembaraço aduaneiro de que trata o caput terão tratamento equivalente àquele previsto para mercadorias perecíveis.

§ 2º Os órgãos da administração pública federal intervenientes na importação adotarão procedimentos de gestão de riscos com a participação das instituições de pesquisa científica e tecnológica, de modo a minimizar os controles durante os processos de importação e despacho aduaneiro, inclusive para os importadores pessoas físicas.

§ 3º A fiscalização de condição de isenção tributária reconhecida na forma estabelecida no § 2º do art. 1º da Lei nº 8.010, de 1990, será efetuada prioritariamente em controle pós-despacho aduaneiro.” (NR)

Art. 72. A Seção VIII do Capítulo I do Título I do Livro V do Decreto nº 6.759, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Seção VIII

Da Simplificação e da Priorização do Despacho ” (NR)

## CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 73. Os acordos, os convênios e os instrumentos congêneres em execução poderão ser alterados para definir que a titularidade dos bens gerados ou adquiridos pertencerá à entidade recebedora dos recursos, observado o disposto no art. 13 da Lei nº 13.243, de 2016 .

Art. 74. Os acordos, os convênios e os contratos celebrados entre as ICT, as instituições de apoio, as agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos destinadas às atividades de pesquisa, cujos objetos sejam compatíveis com a finalidade da Lei nº 10.973, de 2004 , poderão prever a destinação de até quinze por cento do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas necessárias à execução desses acordos, convênios e contratos.

Parágrafo único. Os gastos indivisíveis, usuais e necessários à consecução do objetivo do acordo, do convênio ou do contrato poderão ser lançados à conta de despesa administrativa, obedecido o limite estabelecido no caput .

Art. 75. Eventuais restrições de repasses de recursos aplicadas a ICT não se estendem aos pesquisadores a ela vinculados.

Art. 76. A União, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar a admissão de pesquisador, de técnico com formação em área tecnológica de nível intermediário ou de tecnólogo, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993 , e do § 3º do art. 15 da Lei nº 10.973, de 2004 .

Art. 77. O disposto no Capítulo VII aplica-se aos instrumentos que, na data de entrada em vigor deste Decreto, estejam em fase de execução do objeto ou de análise de prestação de contas.

Art. 78. As agências de fomento de natureza privada, incluídos os serviços sociais autônomos, por suas competências próprias, poderão executar as atividades a que se referem o art. 3º , o art. 3º-B , o art. 3º-D e o art. 19 da Lei nº 10.973, de 2004 .

Art. 79. Os convênios celebrados entre as agências de fomento federal e estadual deverão ser processados por meio da plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, observadas as peculiaridades desse tipo de transferência.

Art. 80. Os instrumentos vigentes na data de entrada em vigor deste Decreto serão regidos pela legislação anterior.

Parágrafo único. Na hipótese a que se refere o caput , é facultada a adaptação às disposições deste Decreto aos partícipes.

Art. 81. Incumbe ao Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações editar as normas e as orientações complementares sobre a matéria disciplinada neste Decreto, além de deliberar e decidir sobre os casos omissos, com a participação dos demais Ministros de Estado quanto aos assuntos relacionados às suas áreas de competência.

Art. 82. Nas hipóteses previstas nos art. 11, art. 13, art. 18 e art. 37, em que a tecnologia for considerada de interesse da defesa nacional, fica a ICT pública

obrigada a realizar consulta prévia ao Ministério de Defesa, o qual deverá se manifestar quanto à conveniência da cessão, do licenciamento ou da transferência de tecnologia no prazo máximo de quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. As tecnologias de interesse da defesa nacional serão identificadas por meio de ato normativo conjunto dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e da Defesa.

Art. 83. Fica revogado o Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005 .

Art. 84. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

*Raul Jungmann*

*Henrique Meirelles*

*José Mendonça Bezerra Filho*

*Marcos Jorge Lima*

*Dyogo Henrique de Oliveira*

*Gilberto Kassab*

**Produção**

Fernanda Cunha Rezende

**Projeto gráfico, capa e diagramação**

Clara Gomes Borges

Formato E-BOOK

Número de páginas 148

