



mei

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL
PELA INOVAÇÃO

O ESTADO DA INOVAÇÃO
NO BRASIL

mei

2018

Marco Legal de Inovação

1



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

O MARCO LEGAL E OS GARGALOS DA LEI Nº 13.243 DE 2016

BRASÍLIA, 2018

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

SESI – Departamento Nacional

Robson Braga de Andrade
Diretor

SENAI – Departamento Nacional

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor-Geral

IEL – Núcleo Central

Paulo Afonso Ferreira
Diretor-Geral



mei

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL
PELA INOVAÇÃO

O ESTADO DA INOVAÇÃO
NO BRASIL

mei

2018

Marco Legal de Inovação

1



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria
© 2018. SESI – Serviço Social da Indústria
© 2018. SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
© 2018. IEL – Instituto Euvaldo Lodi

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Superintendência do IEL

FICHA CATALOGRÁFICA

C748m

Confederação Nacional da Indústria.

O marco legal e os gargalos da Lei nº 13.243 de 2016 / Confederação Nacional da Indústria. - Brasília : CNI, 2018.

67 p.

1. Marco Legal. 2. Ciência, Tecnologia e Informação. 3. Lei 13.243/2016. I. Título.

CDU: 338.45

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede

Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.cni.org.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.org.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
1. O ambiente	9
2. A construção institucional	11
3. A consolidação jurídico-institucional	13
4. Recuperando o foco na inovação	15
5. O Arcabouço Jurídico da Inovação	19
6. O Novo Marco de CT&I	23
7. Avaliação do Novo Marco	29
8. Instrumentos de Fomento	35
9. Compras Públicas	39
10. Incentivos Fiscais	43
11. Prestação de Contas	47
12. Diretrizes e Recomendações	51
13. Conclusão	61
14. Referências	63

Apresentação



A capacidade de inovar das empresas é determinante para assegurar o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil. Inovação é um requisito para a competição nos mercados globais, gerando ganhos significativos de produtividade, criando empregos de qualidade e permitindo a evolução da renda de modo sustentável. Além disso, fortalece a indústria e melhora a qualidade de vida das pessoas.

Indústria, academia, segmentos tecnológicos e governos devem trabalhar, de maneira coordenada, para fortalecer a estratégia de inovação. O setor público é essencial para a formulação de políticas nessa área harmônicas e de longo prazo, capazes de responder aos desafios que temos pela frente. Precisamos construir um sistema conectado aos principais mercados mundiais.

A Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), iniciativa coordenada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), entende que a elevação da produtividade da economia é prioridade a ser perseguida, em conjunto, pelo setor público e pela iniciativa privada.

Por isso, a preocupação central da MEI é priorizar as estratégias de ciência, tecnologia e inovação, para fortalecer seu relevante papel como indutoras da recuperação da economia. É preciso olhar à frente e construir uma agenda positiva, capaz de garantir e sustentar o crescimento.

Em 2016, foi sancionado o novo marco legal de inovação, materializado na Lei nº 13.243, que cria instrumentos e disciplina sua operacionalização. Entretanto, a legislação encontra obstáculos em outras leis, aos quais se soma a visão dos órgãos de controle, que ainda não compreenderam perfeitamente a natureza da relação entre institutos de ciência e tecnologia e empresas. Isso gera, entre outros entraves, dificuldades para a difusão das tecnologias de uso industrial.

Esses e outros aspectos do tema são examinados neste estudo, intitulado *O marco legal-regulatório da inovação e os gargalos da Lei 13.243/2016*. O documento oferece, ao fim, uma agenda de aperfeiçoamento do texto da lei e da concretização de seus instrumentos.

Convidamos todos a fazer da inovação o principal motor do desenvolvimento.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade

Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI)



1. 0 ambiente

Apesar de avanços importantes nos últimos 20 anos, o marco legal-regulatório de inovação no Brasil continua incompleto e impreciso, com distorções e ambiguidades que pedem correção de incertezas e simplificação de procedimentos, para se tornar mais amigável aos negócios, aos serviços e à indústria.

Por décadas, inovação e tecnologia têm sido tratadas no Brasil mais como subprodutos do crescimento econômico, da industrialização e do funcionamento regular dos mercados do que trabalhadas como alavancas para o desenvolvimento econômico e social.

Concepções desse tipo certamente ajudam a explicar parte do atraso tecnológico brasileiro e a configuração de um ambiente econômico incompleto e não amigável à inovação. Essa abordagem míope tem marcado a difícil e lenta construção de instituições, instrumentos, conexões e políticas, que compõem as referências legais para as empresas que desejam inovar.

Mesmo assim, muitas empresas conseguiram melhorar seu desempenho e elevar sua competitividade, com base na absorção e geração de tecnologias, o que atesta uma vitalidade empresarial que precisa, permanentemente, de um solo fértil e de componentes adequados para se desenvolver. Nesse sentido, arranjos jurídicos adequados e atuação estatal voltada para a diminuição do grau de incerteza da atividade inovadora são essenciais para liberar o espírito empreendedor e a atuação privada.

A maior ou menor adequação do sistema jurídico e regulatório pode responder pelo sucesso ou fracasso dos processos de inovação. Seu impacto movimenta a vida das empresas, define a eficiência dos instrumentos de financiamento e dos meios de cooperação entre empresas e universidades, além de interferir no metabolismo das relações de trabalho e nas dinâmicas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

A construção de um sistema jurídico e institucional de suporte à inovação ocorre em situações concretas, na medida em que procura, a cada momento, em meio a conflitos sobre os estímulos e a condução da economia, responder às necessidades do desenvolvimento e às prioridades do país. Não à toa, a montagem do sistema de inovação brasileiro, ainda incompleto, acompanhou as oscilações e os humores da atuação pública e privada e raramente obedeceu a um plano de conjunto, previamente construído.

Pelo contrário, carregou muitas vezes a marca do imprevisto e da fragmentação, que estão na raiz das dificuldades de operação coordenada de todo o sistema. Leis, regras e normas existem em abundância, sendo que, enquanto muitas delas se sobrepõem, outras se ressentem da imprecisão e convivem com lacunas importantes. Mais ainda, a construção jurídica, em grande parte, expressa a instabilidade e as indefinições das escolhas políticas e econômicas que marcaram o próprio desenvolvimento brasileiro.

É certo que os avanços foram muitos, mas é verdadeiro também que há um longo caminho pela frente, que não pode ignorar o que já foi percorrido.



2. A construção institucional

Nesse sentido, a trajetória do moderno desenvolvimento brasileiro pode ser visualizada em suas várias fases, a começar pelo período de quase cinco décadas de crescimento acelerado, desde meados dos anos 1930 até o final dos anos 1970.

Nesse período, foram construídas instituições voltadas para a atividade industrial, então considerada como o centro das preocupações do setor público e privado. Assim nasceram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Petrobras, o Centro Técnico Aeroespacial (CTA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), instituições voltadas para a industrialização, ainda que nem sempre moldadas para a inovação.

A perda de energia do modelo desenvolvimentista estimulou várias respostas nos anos 1980, 1990 e 2000. Em meados dos anos 1980, com a redemocratização, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) que, apesar do selo inovador, pautou sua atuação no apoio à atividade da pesquisa científica, desenvolvida basicamente no interior das universidades. No final dos anos 1990, foi criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), uma das primeiras a tratar explicitamente da inovação na área da saúde.

As reformas da época, porém, não priorizavam a inovação e sugeriam a liberalização e o distanciamento do Estado, como a forma mais imediata de se alcançar crescimento e modernização da economia. Apesar dos esforços e das receitas ortodoxas, a baixa produtividade, no entanto, permaneceu inalterada.

O período seria, assim, marcado por modestos avanços do marco legal da inovação, que só iniciaria um novo curso ao final dos anos 1990, com a criação dos Fundos Setoriais e a remodelação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).



3. A consolidação jurídico-institucional

A partir de 2004, um novo conjunto de políticas de desenvolvimento foi testado, desta vez, com foco na inovação tecnológica. Instituições foram criadas, novos instrumentos foram formatados, com aumento expressivo do volume de financiamento público e crescimento do investimento privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Dessa forma, o Brasil acelerou o processo de articulação de um sistema mais robusto e coerente para a indução da inovação nas empresas nacionais, com destaque para a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) de 2004, que propiciou a aprovação da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei da Inovação) e da Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem) Os novos incentivos à P&D estabelecidos por esses novos dispositivos guardavam semelhança com os sistemas mais avançados.

A partir de 2006, com a Lei de Inovação, importante lacuna começaria a ser preenchida, com o surgimento dos primeiros editais públicos de subvenção econômica (operados pela Finep), voltados para apoiar, por meio do FNDCT, projetos de alto risco tecnológico. Mais ainda, a nova Lei viabilizou uma rede de subsídios para a fixação de pesquisadores nas empresas, a execução de programas de financiamento à inovação de capital empreendedor e um enquadramento mais favorável à interação ICT-empresa.

Graças ao salto no volume de recursos alocados em inovação e tecnologia, os resultados começaram a aparecer: o dispêndio em P&D cresceu de 1,01% do PIB, em 2003, para 1,24% do PIB, em 2013 (MCTI, 2015). Novos laboratórios federais foram construídos e programas mais robustos foram viabilizados, a partir da retomada de uma política industrial ativa, que priorizava a inovação

No entanto, a PITCE não alcançou efetividade plena em seu desempenho, e muitos de seus desdobramentos ficaram sem desenlace positivo. Frágil do ponto de vista de sua dotação orçamentária e dos instrumentos para a implementação de seus planos, a nova política teve, ao menos, o mérito maior de colocar a inovação no centro dos desafios da indústria brasileira. Com a PITCE, ainda que tardiamente, o país procurava entrar em sintonia com as novas tendências tecnológicas mundiais.

Nesse período, o sistema de inovação sofreu forte impulso, com características institucionais formalmente avançadas, mas com um funcionamento ainda marcado pela instabilidade. Muitas políticas do período mais recente, porém, deram mostras de um apego ao passado e nem sempre conseguiram resistir à tentativa protecionista, ainda presente na estrutura da economia.



4. Recuperando o foco na inovação

Novas dinâmicas institucionais gerariam, a partir de 2011, iniciativas que representaram – embora com fragilidades – uma nova fronteira para as políticas industriais modernas. Com recursos volumosos – ainda que modestos, se analisados pelo viés da necessidade da indústria – algumas iniciativas públicas retomaram o foco na inovação e se esforçaram para resgatar a sintonia com os planos originais da PITCE.

O Programa Ciência Sem Fronteiras (coordenado pela Capes, CNPq, e Ministério da Educação e MCTI) e o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec, Capes-MEC) fizeram parte desse esforço, ainda que circunscritos à necessidade de formação de recursos humanos qualificados e sujeitos a aperfeiçoamentos constantes¹.

Na mesma direção, como forma de diversificar ainda mais o sistema de inovação, o Governo Federal criaria, em 2013, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), uma organização social (OS), voltada para apoiar o desenvolvimento e serviços tecnológicos, via cooperação entre empresas e centros de pesquisa, públicos e privados.

Seu modelo ágil, inspirado inicialmente nos Institutos Fraunhofer, da Alemanha, previa maior liberdade de escolha e atuação conjunta de empresas e instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs).

A Embrapii foi uma das inovações institucionais mais promissoras criadas recentemente. Sua inventividade operacional exige que as ICTs credenciadas trabalhem com planos de longo prazo (e não apenas com projetos determinados). Sua agilidade para executar um plano estratégico, seu foco nas necessidades de inovação das empresas e seu sistema de financiamento tripartite (em que as empresas interessadas na inovação compartilham custos com fundos públicos, via MCTI ou Ministério da Educação) fazem com que a Embrapii se torne exemplo vivo de diversificação bem-sucedida do sistema nacional de inovação.

Essas iniciativas descritas precisam ser avaliadas e aperfeiçoadas. O importante é registrar que, além de tornarem o sistema de inovação mais diferenciado, formaram, juntamente com o Plano Inova Empresa (2013), um conjunto de políticas mais avançadas, que ajudou o Brasil a elevar o patamar de apoio à inovação, muitas vezes em contraste com os planos e instrumentos tradicionais de políticas públicas voltados para o desenvolvimento industrial, geralmente de cunho defensivo – quando não, protecionista.

Em março de 2013, o Programa Inova Empresa (PIE) seria lançado oficialmente pela então presidente da República, como o primeiro na história do país inteiramente voltado para o apoio à inovação tecnológica. Executado pela Finep e pelo BNDES, o Programa, representou um avanço do ponto de vista do volume de investimento destinado à inovação (R\$ 32,9 bilhões), da articulação interministerial (12 ministérios diretamente envolvidos) e da qualidade dos instrumentos utilizados.

1. Todas essas iniciativas precisam ser avaliadas em relação aos resultados alcançados. Principalmente porque representaram dispêndios significativos de recursos públicos. Em alguns casos, como no Ciência sem Fronteiras, essa avaliação é urgente, uma vez que o programa, anunciado inicialmente com orçamento próprio, oriundo do Tesouro Nacional, terminou por ser coberto em grande parte pelo FNDCT, com impacto nada desprezível sobre os planos de investimento de CT&I.



Também inédita foi a combinação de instrumentos, com sinergias (ainda que parciais) entre crédito subsidiado, subvenção econômica, recursos não reembolsáveis para ICTs e investimento em empresas, de forma direta ou por meio de fundos.

Box 1 – Inova Empresa

O que é. O Plano Inova Empresa marcou uma retomada das políticas públicas voltadas para o aumento da competitividade, com foco em inovação. Teve foco, prioridades, novos instrumentos, recursos e conseguiu diminuir a burocracia pública para facilitar as atividades de inovação.

Período. 2013-2015

Objetivos Principais. Aumento do investimento privado em P&D. Definição de áreas estratégicas: Saúde, Defesa, Petróleo, Energia, Sustentabilidade. Apoio a projetos de alto risco tecnológico. Fortalecimento da relação Empresas-ICTs-Governo. Apoio às micro e pequenas empresas. Uso de poder de compra do Estado. Desburocratização do atendimento.

Desenvolvimento. De 2011 a 2014, foi executada uma nova geração de políticas, que ainda necessita ser avaliada, aperfeiçoada e continuada. Essas políticas foram formuladas no âmbito do MCTI e da Finep, com o apoio de diversas outras instituições, em particular o IPEA.

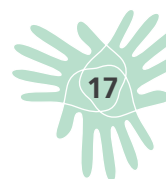
Em consonância com a necessidade de facilitar as atividades de inovação, seria lançado, no interior do Inova Empresa, o “Finep 30 Dias”, programa de atendimento para crédito à inovação, que reduziu o prazo para atendimento das empresas de mais de 400 dias para 30 dias, o que representou uma reviravolta nas instituições públicas. Essa transformação no atendimento foi a grande responsável pelo salto no desempenho da Finep, que saiu de R\$ 1,2 bilhão de investimento (2010) para mais de R\$ 10 bilhões (20-14), por meio da combinação entre novos sistemas, algoritmos especiais, formulários, processos enxutos e envolvimento de funcionários qualificados.

Além das inovações de processo e nas características do programa, o Inova Empresa avançou na descentralização de suas atividades, na tentativa de quebrar a centralização excessiva, típica da formação do Estado brasileiro. Nesse sentido, um programa de crédito (o InovaCred), com suporte de bancos estaduais e regionais e um programa de subvenção econômica (o Tecnova, com apoio das Fundações de Amparo à Pesquisa - FAPS) foram implementados de forma descentralizada.

As empresas-alvo do programa foram definidas do ponto de vista tecnológico e diferem, portanto, das lideranças de mercado, muitas vezes dimensionadas pelas vendas, capacidade produtiva e número de empregos. Essa diferença metodológica, na base do Inova Empresa, afastou o programa das iniciativas como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Programa Brasil Maior (PBM). Pela primeira vez, o governo executava uma política pública marcada pela coerência entre seus objetivos, metas, procedimentos e alvos.

Principais Instituições Participantes. Finep e BNDES;

Fontes de financiamento e instrumentos. FNDCT, PSI, MS, MAPA, MC, Descentralização do crédito e da subvenção econômica para empresas, fomento para projetos cooperativos ICTs-Empresas.



Com o Inova Empresa, o Brasil ampliou e precisou o leque de políticas de fomento a CT&I. A demanda agregada, depositada no BNDES e na Finep, atingiu cerca de R\$ 100 bilhões, o que ajudou a desmitificar certas avaliações, que tentavam caracterizar a ausência de disposição para a inovação da maior parte das empresas brasileiras como a raiz dos problemas.

Além da afirmação de um foco claro na inovação, com o volume contratado – que atingiu mais de R\$ 30 bilhões em pouco mais de dois anos –, aliado à integração de instrumentos, descentralização e desburocratização, o *Inova Empresa* contribuiu para identificar que o Brasil precisa, mais do que nunca, de novos instrumentos, programas e instituições, pois a diversificação do sistema nacional de inovação, apesar dos avanços, ainda é insuficiente para dar conta dos desafios impostos à economia brasileira.

Como a ponta mais avançada das políticas de inovação, o Plano Inova Empresa procurou recuperar as dimensões que se perderam com a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008) e o Plano Brasil Maior (2011). Nesses dois planos, a inovação foi preterida e cedeu lugar a outros objetivos. Nas duas operações, a força conservadora do Estado brasileiro se fez sentir, com a retomada – explícita ou implícita – de instrumentos e *modus operandi* forjados para outras épocas, para economias com pretensões autóctones, de concorrência limitada e protegidas pelo manto do Estado.

A montagem do sistema regulatório se deu via intensa interação com a construção de novas institucionalidades, assim como com as preferências e prioridades definidas ao longo do tempo pelos sucessivos governos. O conflito de interesses, as visões de curto prazo e, muitas vezes, o corporativismo, público e privado, sempre estiveram presentes na formação do ambiente regulatório, como ficará claro no relato a seguir.



5. O Arcabouço Jurídico da Inovação

Ao discorrer sobre o Sistema Brasileiro de Inovação (SBI) a partir da apresentação de algumas de suas principais características institucionais, torna-se claro que as dinâmicas inovadoras envolvem necessariamente riscos e incerteza que se prolongam. Por isso, é indispensável que o ordenamento jurídico promova e estimule a inovação, de maneira consistente e perene, conferindo segurança e previsibilidade para os investimentos, a cooperação e a formação de parcerias.

Em outras palavras, para mostrar sua eficácia, as atividades de fomento à inovação devem amparar-se em uma base jurídico-institucional que propicie as condições legais necessárias para o sucesso dos objetivos institucionais das políticas públicas, de modo a sustentar o investimento público e privado em inovação, bem como favorecer suas inter-relações.

Para tanto, é importante que o ordenamento jurídico-regulatório seja constantemente atualizado e adaptado à dinâmica da atividade de inovação, a qual, via de regra, possui velocidade muito superior ao tempo legislativo. Conseqüentemente, enfrentamos enorme dificuldade em oferecer respostas eficientes às questões regulatórias do sistema de inovação e às questões jurídicas, impostas pela criação e desenvolvimento de novas tecnologias, em particular.

Muito embora seja virtualmente impossível acompanhar, ou mesmo antever, todos os desafios jurídicos que as inovações cotidianamente nos propõem, reitera-se a importância da revisão dos marcos regulatórios que servem de alicerce ao SBI, entre os quais se insere a Lei de Inovação, em especial a partir de sua revisão, consubstanciada pela Lei 13.243, de 2016 (Novo Marco de CT&I).

Nesse sentido, a presente seção se propõe a avaliar os referidos normativos, com vistas a identificar as melhorias introduzidas pelo Novo Marco, assim como eventuais gargalos que ainda permanecem na legislação, dificultando ou obstruindo o desenvolvimento das atividades de inovação.

A formalização do “Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)”, a ser caracterizado pelo regime de colaboração entre entes públicos e privados, somente ocorreu mediante a incorporação do art. 219-B ao texto constitucional, por força da Emenda Constitucional 85, de 2015.

O referido dispositivo prevê que as normas gerais do SNCTI serão lançadas por lei federal, admitida a competência concorrente dos demais entes federados (art. Art. 219-B, § 2º). Até a publicação desta análise, a determinação constitucional ainda não foi atendida pelo legislador.

No entanto, a ausência de dispositivo normativo que formalize e organize as interações institucionais no âmbito da atividade de inovação no país apenas reforça os traços característicos históricos do arcabouço jurídico-institucional deste setor, tais como a pouca



articulação de instituições e a sobreposição de normas, sem que haja uma efetiva integração e racionalização de políticas públicas, normas e processos.

Como se vê, a complexidade do ambiente regulatório do sistema de inovação é resultante do acúmulo de normas, políticas e instituições criadas em diferentes contextos e fases, em seqüências nem sempre coerentes, a partir da segunda metade do século XX.

No Brasil, os resultados do esforço regulatório surgiram de uma evolução lenta e fragmentada, discriminada em diversos normativos, muitas vezes não específicos ao tema de CT&I. Depreende-se, pois, a dificuldade jurídica que reside na sua interpretação e aplicação, uma vez que exige o conhecimento e a articulação de diferentes instituições e normas correlatas, não raro colidentes em regras e princípios.

Em último caso, a multiplicidade de normas e instituições prejudica a coordenação e a segurança jurídica das políticas públicas do setor, bem como as interações entre os setores público e privado, com vistas à atividade de inovação.

Apenas para ilustrar, o Novo Marco de CT&I, aprovado no início de 2016, foi responsável, não apenas por promover a ampla revisão da Lei de Inovação, mas também por alterar oito leis que tratam, direta ou indiretamente, da temática da inovação. Entretanto, seu projeto inicial tinha outro objetivo, conforme se verá a seguir.



6. O Novo Marco de CT&I

Aprovado pouco mais de dez anos após a promulgação da Lei de Inovação, o Novo Marco de CT&I é fruto de um esforço suprapartidário, que envolveu ativamente a comunidade científica e entidades representativas do empresariado nacional em diversas audiências públicas, ao longo de mais de quatro anos de tramitação legislativa.

Contudo, é preciso reconhecer que os anseios iniciais para o Projeto de Lei da Câmara - PLC 2177/2011 eram mais ambiciosos do que o texto aprovado pela Lei 13.243, de 2016.

Quando de sua proposição, a iniciativa tinha por objetivo instituir o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante a regulamentação dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal e a consequente revogação da Lei de Inovação.

Pretendia, ainda, disciplinar não apenas todas as relações público-privadas voltadas para as atividades de PD&I, como também instituir novo regramento para aquisições e contratações públicas no âmbito do Sistema de CT&I, afastando, expressamente, a incidência da Lei 8.666, de 1993.

Para esse propósito, foram sugeridos, na proposta inicial, cerca de 40 artigos, visando disciplinar as compras públicas de CT&I. Tratava-se de novo extenso regulamento para a matéria, embora ainda inspirado na legislação de compras.

Em resumo, o PLC 2177/2011 buscava conferir maior sistematização e harmonia à fragmentada legislação de CT&I, bem como prover desburocratização, transparência e segurança jurídica às atividades de PD&I, por meio de um regime de autonomia e autor-regulação jurídica. Como afirma o trecho da justificativa do projeto:

“O mercado globalizado e a velocidade da informação em nível mundial exigem que o Brasil esteja apto à indução e ao fomento da Ciência, Tecnologia e Inovação em patamares de excelência. Um dos principais entraves é a legislação de regência, que, não obstante considere os avanços já contidos nos textos da Lei Federal de Licitações, Lei de Inovação e Lei do Bem, ainda está aquém do dinamismo e da realidade do setor, que envolve vários atores e parceiros que, de há muito, reivindicam agilidade e desburocratização, para que sejam efetivadas ações mais contundentes e bem-sucedidas em prol do desenvolvimento, que se refletirá beneficentemente sobre todas as camadas da sociedade”². (grifo dos autores)

Entretanto, durante seu curso legislativo, a comissão especial, instituída pela Câmara Federal para fornecer parecer acerca do PLC 2177/2011, ofereceu substitutivo ao projeto, ao concluir que seria apropriado: a. expandir a proteção constitucional às atividades de CT&I, por meio de proposição de emenda constitucional³; b. realizar uma revisão ampla e geral da Lei de Inovação em vigor, em vez de revogá-la, tendo em vista a proximidade dos

2. Disponível em 04/10/2017, no seguinte endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AC93AB3CF313F3F8B2FB800A123EDB56.proposicoesWebExterno1?codteor=915135&filename=Tramitacao-PL+2177/2011.

3. Trata-se justamente da Emenda Constitucional 85, de 2015, responsável por incorporar a temática da inovação ao texto constitucional, bem como incluir a previsão da criação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), por meio do art. 219-B, ainda pendente de regulamentação.

textos em diversas matérias; e c. promover a retirada dos temas “*acesso à biodiversidade*” e “*aquisições de bens e serviços destinados a projetos de PD&I*”, em razão de compromisso do Executivo de reapresentá-los em propostas específicas.

Assim sendo, o PLC 2177/2011 teve seu escopo inicial sensivelmente reduzido, sendo forçoso reconhecer que ainda persiste certa insegurança jurídica no que se refere às aquisições públicas de bens e serviços de CT&I.

Além disso, o texto substitutivo teve incorporadas a sua redação diversas propostas de alterações legislativas em outros normativos, bem como artigos autônomos, reforçando a característica da fragmentação da legislação de CT&I. Na prática, portanto, é incorreto chamá-la de “Marco Legal de CT&I”, pois, na verdade, consiste em apenas mais um dos diversos marcos legais vigentes para o setor.

Não obstante, a versão final do Novo Marco de CT&I, aprovada pelo Congresso Nacional, sofreu ainda oito vetos significativos da Presidência da República, cuja motivação, exposta na Mensagem Presidencial 8, de 11 de janeiro de 2016, encontra-se sistematizada no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Vetos ao Novo Marco de CT&I

Dispositivos vetados	Razões do veto
<p>Art. 9º, § 5º, da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> concessão de bolsas de estímulo, sem incidência de impostos e contribuições previdenciárias aos alunos de ICT privada; <p>Art. 21-A, parágrafo único, da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> concessão de bolsas de estímulo para ICTs no âmbito de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; <p>Art. 4º, §8º, da Lei 8.958, de 1994:</p> <ul style="list-style-type: none"> aplicação do art. 9º, §4º, da Lei de Inovação à concessão de bolsas de estímulo aos preceptores de residências médica e multiprofissional e aos bolsistas de projetos de ensino, pesquisa e extensão, inclusive os realizados no âmbito dos hospitais universitários; <p>Art. 2º, §2º, da Lei nº 8.032, de 1990:</p> <ul style="list-style-type: none"> isenção do imposto de importação (II), imposto sobre produtos industrializados (IPI) e do frete para a renovação da marinha mercante (AFRMM) para as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como de suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos realizadas pelas empresas em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação; dispensa de exame de similaridade e de controle prévio ao despacho aduaneiro; <p>Art. 16 da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> aplicação do art. 9º, §4º, da Lei de Inovação à concessão de bolsa destinada às atividades de ensino, pesquisa e extensão em educação de recursos humanos, nas diversas áreas do conhecimento, por parte de ICT, agência de fomento ou fundação de apoio, inclusive em situações de residência médica e multiprofissional e no âmbito dos hospitais universitários; 	<p>“Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO)”.</p>



Dispositivos vetados	Razões do veto
<p>Art. 10 da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • taxa de administração para a cobertura de despesas operacionais e administrativas sob os instrumentos firmados com ICTs, empresas, fundações de apoio, agências de fomento e pesquisadores <p>Art. 26-B da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a ICT pública que exerça atividades de produção e oferta de bens e serviços poderá ter sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliada, mediante a celebração de contrato, nos termos do art. 37, §8º, da Constituição Federal 	<p>“A cobrança de taxa de administração descaracterizaria o instituto dos convênios, uma vez que, na celebração desse modelo de parceria, deve sempre prevalecer o interesse recíproco e o regime de mútua colaboração, não sendo cabível em qualquer tipo de remuneração que favoreça uma das partes envolvidas”</p> <p>“A atribuição de autonomia gerencial, orçamentária e financeira a Instituição Científica e Tecnológica pública pressupõe a fixação de conceitos e condições para sua viabilização. Com a inexistência da regulamentação do que dispõe o § 8º, do art. 37 da Constituição, o dispositivo seria inexequível ou seria aplicado de forma a trazer insegurança jurídica para tais contratos”.</p>
<p>Art. 20-A e §1º da Lei de Inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dispensa de licitação para as contratações de microempresas e de empresas de pequeno e médio porte, para prestação de serviços ou fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos, que tenham auferido, no último ano-calendário, receita operacional bruta inferior a R\$ 90 mi (noventa milhões de reais), oriunda de: I – cooperação celebrada com a contratante para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico para a melhoria de produto e processo ou para o desenvolvimento de fonte alternativa nacional de fornecimento (atividades que podem ser desenvolvidas pela contratada, em parceria com outras ICTs ou empresas); e II - atividades de pesquisa fomentadas pela contratante nas ICT; 	<p>“A ampliação de hipóteses de dispensa de licitação para a contratação com órgãos e entidades da administração pública apenas se justifica em caráter bastante excepcional. Da forma como redigido, os elementos para caracterizar a excepcionalidade ficaram excessivamente amplos, permitindo a utilização da dispensa em hipóteses que justificariam o procedimento licitatório”.</p>

Os vetos tratam de dois conjuntos de temas: (1) incentivos fiscais e tributários à formação de recursos humanos e importação de bens, insumos e serviços para a atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação; e (2) organização e gestão das instituições públicas, voltadas à temática da Lei de Inovação. Em linhas gerais, trata-se de oportunidades de melhoria que visam conferir maior autonomia, flexibilidade e atratividade às atividades de inovação.

Os vetos foram apreciados pelo Congresso Nacional em maio de 2016, em sessão na qual a Câmara dos Deputados se pronunciou a favor de sua derrubada por votação expressiva (276 votos a 2). Entretanto, não se conseguiu obter no Senado a maioria absoluta de 41 senadores (votaram a favor apenas 37 senadores), impedindo a revalidação do texto, inicialmente aprovado pelo Legislativo.

Inconformado com o resultado, um grupo de senadores apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 226, de 2016, de autoria do senador Jorge Viana e relatoria do senador Cristovam Buarque, cujo objetivo básico é a restituição dos trechos vetados pela Presidência da República, muito embora um substitutivo apresentado pelo relator já tivesse incorporado contribuições referentes a novas alterações na Lei de Inovação, que serão analisadas mais adiante neste estudo.

Por outro lado, é inegável que o Novo Marco de CT&I introduz significativas melhorias à legislação de CT&I, em especial no que se refere às *relações público-privadas voltadas para atividades de PD&I, instrumentos de fomento, compras públicas, incentivos fiscais e prestação de contas*. Mais adiante, analisaremos cada um desses eixos de maneira aprofundada, a fim de identificar as principais melhorias legislativas e os eventuais pontos de melhoria ainda existentes.



7. Avaliação do Novo Marco

Para fins de avaliação do Novo Marco de CT&I, optou-se metodologicamente pela condução de uma análise sistemática das principais alterações legislativas, identificadas e agrupadas em eixos temáticos, a fim de permitir melhor compreensão da intenção, extensão e consequências das modificações realizadas. Assim sendo, a presente seção subdivide-se em subseções temáticas, conforme apresentado a seguir.

A. RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

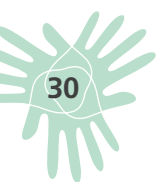
O bom funcionamento do Sistema de CT&I depende essencialmente de relações virtuosas entre os setores público e privado voltados para PD&I, em que a legislação favoreça o fluxo contínuo de ideias, serviços e recursos entre ambos, por meio de regulamentação clara e objetiva.

É preciso, portanto, superar uma visão dicotômica ou estanque entre Estado e mercado, para, enfim, adotar mecanismos jurídicos que incentivem o estabelecimento de uma relação contínua entre ambos, com vistas às atividades de PD&I.

Os avanços promovidos pelo Novo Marco de CT&I nessa área foram muitos e significativos. Apresenta-se, a seguir, a sistematização das principais contribuições:

Quadro 2 – Avanços do Novo Marco de CT&I – Relações Público-Privadas

Tema	Novidade	Dispositivo Legal
Relações Público-Privadas nas Atividades de PD&I	<ul style="list-style-type: none"> Autorização para que pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos possam se constituir como Instituição Científico-Tecnológica e de Inovação (ICT), desde que institucional ou estatutariamente voltada para atividades de PD&I 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 2º, inciso V
	<ul style="list-style-type: none"> Compartilhamento e utilização de infraestrutura de laboratórios e equipamentos pertencentes a ICTs públicas para atividades desenvolvidas com empresas privadas de qualquer porte ou outras ICTs, mediante contrapartida financeira ou não financeira, por meio de contrato ou convênio 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art 4º
	<ul style="list-style-type: none"> Em caso de desenvolvimento conjunto com empresa, a ICT pública poderá contratá-la com exclusividade para licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação obtida, dispensada oferta ou chamamento público 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 6º, §1º-A.



Tema	Novidade	Dispositivo Legal
Relações Público-Privadas nas Atividades de PD&I	<ul style="list-style-type: none"> • Livre negociação entre ICTs e parceiros a respeito da propriedade intelectual e participação nos resultados obtidos em conjunto no âmbito de acordos de parceria, sendo permitida, inclusive, a cessão da totalidade desses direitos, por dispensa de licitação, mediante compensação 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Inovação, art. 9º, §§ 2º e 3º.
	<ul style="list-style-type: none"> • Permissão para que pesquisadores e professores vinculados a ICTs públicas possam exercer atividades remuneradas de PD&I em ICT ou empresas, desde que assegurada a continuidade de suas atividades institucionais e a conveniência da medida 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Inovação, art. 14-A e Lei 12.772/12, art. 21, §4º.

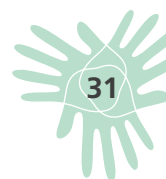
A partir do Quadro 2, podemos agrupar os referidos avanços pelos seguintes temas: (1) *cooperação*; (2) *propriedade intelectual*; e (3) *recursos humanos*.

Os mecanismos de *cooperação* receberam destaque no Novo Marco de CT&I, sobretudo a partir da autorização para que pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, pudessem constituir-se como ICTs, desde que institucional ou estatutariamente, voltadas para atividades de PD&I. Assim sendo, favorecem-se novos arranjos institucionais na relação público-privada, permitindo ao setor privado usufruir dos incentivos concedidos às ICTs, desde que respeitados seus requisitos de habilitação.

Além disso, o art. 4º do Novo Marco de CT&I revisou as regras gerais de compartilhamento e utilização da infraestrutura de laboratórios e equipamentos das ICTs públicas, antes restritos apenas às micro e pequenas empresas (compartilhamento) e empresas nacionais e organizações privadas sem fins lucrativos (utilização).

Pela nova redação, estende-se o *compartilhamento* a ICTs e empresas, enquanto a *utilização* da infraestrutura é franqueada a ICTs, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de PD&I. Admite-se, agora, que a ICT pública forneça essas condições mediante contrapartida financeira ou não financeira, sendo que, antes do Novo Marco de CT&I, o processo era permitido apenas mediante remuneração.

Quanto à *propriedade intelectual*, a redação original da Lei de Inovação trazia, em especial, dois entraves e desestímulos significativos ao desenvolvimento conjunto de atividades de PD&I entre ICTs públicas e empresas.



Em primeiro lugar, o Novo Marco de CT&I permitiu que as ICT públicas pudessem licenciar o direito de uso ou exploração comercial de sua criação à empresa parceira no desenvolvimento, dispensada a oferta pública. Pela redação anterior, era possível que um eventual concorrente da empresa parceira obtivesse o direito de exploração comercial de criação, desenvolvida em conjunto com a ICT pública. Agora, privilegia-se a empresa que investiu no desenvolvimento conjunto com a instituição pública.

O segundo ponto diz respeito à negociação entre ICTs e parceiros, quanto à propriedade intelectual e participação nos resultados obtidos em conjunto, no âmbito de acordos de parceria. Pela redação original da Lei de Inovação, a propriedade intelectual e a participação nos resultados deveriam ser asseguradas aos acordantes “na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes”⁴. Na prática, mostrava-se impossível avaliar ou quantificar essas participações.

Para solucionar a questão, o Novo Marco de CT&I 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. Na linha do incentivo anterior, premia-se o parceiro privado que investe na parceria público-privada, para fins de PD&I.

No que concerne aos *recursos humanos*, o Novo Marco de CT&I veio dirimir, de maneira definitiva, renitente 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 não apenas expressamente autoriza – como também permite – que a atividade seja desenvolvida em favor de empresa ou ICT.

A propósito, é importante destacar que compete a cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) 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.

Nesse sentido, destaca-se a iniciativa da União de revisar a Lei 12.772, de 2012, que dispõe sobre a estruturação do plano de carreiras e cargos do magistério federal, entre outros assuntos. Estabeleceu-se como limite que as horas dedicadas pelo pesquisador ou professor federal não ultrapassem oito horas semanais ou 416 horas anuais, sob pena de descaracterização do regime de dedicação exclusiva.

4. Redação original do § 3º do art. 9º da Lei de Inovação.



Recentemente, o art. 55 do Decreto Estadual 62.817, de 4 de setembro de 2017, também previu a hipótese de prestação de consultoria técnico-científica aos setores de produção por parte de pesquisadores públicos vinculados às ICTs públicas do estado de São Paulo.

Por outro lado, o normativo estadual não estabeleceu parâmetros ou limites à atividade, limitando-se a determinar que a ICT em questão deverá avaliar a conformidade com seu regime legal de trabalho, estatutos, regulamentos e política de inovação da instituição. Na prática, delegou-se a essas instituições a aplicação do incentivo.

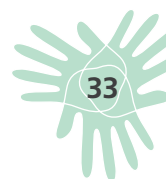
Por fim, lembramos que o Novo Marco de CT&I estendeu a concessão de bolsas de estímulo aos alunos de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação, envolvidos na execução de atividades de PD&I realizadas no âmbito de parcerias firmadas entre ICTs e instituições públicas e privadas.

Nos termos do § 4º do art. 9º da Lei de Inovação, a concessão dessas bolsas de estímulo não caracteriza vínculo empregatício, contraprestação de serviços ou vantagem ao doador. Consequentemente, não são passíveis de tributação pelo imposto de renda e tampouco integram a base de cálculo de contribuição previdenciária.

Oportuno destacar que a Secretaria da Receita Federal editou, recentemente, a Instrução Normativa 1.756, de 31 de outubro de 2017, que altera as regras de tributação relativas ao imposto de renda de pessoas físicas. O referido normativo incorporou, em seus exatos termos, o conteúdo do § 4º do art. 9º da Lei de Inovação⁵.

Por outro lado, a Presidência da República vetou o art. 16 do Novo Marco de CT&I, que se referia à concessão de bolsas - por parte de ICT, agência de fomento ou fundação de apoio - destinadas às atividades de ensino, pesquisa e extensão em educação e formação de recursos humanos, inclusive em situações de residência médica e multiprofissional e em hospitais universitários.

Conforme mencionado anteriormente, o PLS 226/2016, atualmente em trâmite no Senado, busca restabelecer os dispositivos vetados do Novo Marco de CT&I.



5. Instrução Normativa RFB nº 1.500, de 29 de outubro de 2014, art. 11, § 5º.

8. Instrumentos de Fomento

O Novo Marco de CT&I também foi responsável por importantes aprimoramentos na legislação aplicável aos instrumentos de fomento disponíveis à Administração Pública para o setor de CT&I.

Aliás, muitas iniciativas recepcionadas no texto legal ou correspondem a reivindicações históricas do setor produtivo ou decorrem da própria experiência governamental acumulada a partir dos programas de incentivo, como ocorreu, por exemplo, no caso da subvenção econômica e integração dos instrumentos de fomento, respectivamente.

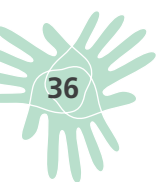
O Quadro 3 contempla os principais avanços nessa seara:

Quadro 3 – Avanços do Novo Marco de CT&I – Instrumentos de Fomento

Tema	Novidade	Dispositivo Legal
Instrumentos de Fomento	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Bônus Tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 2º, inciso XIII; e art. 19, § 2º-A, inciso IV.
	<ul style="list-style-type: none"> Previsão de que a propriedade intelectual pertencerá à empresa investida, em caso de investimento direto da Administração Pública para participação minoritária no capital social de empresas, com o intuito de fomentar atividades de PD&I 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 5º, <i>caput</i> e § 1º.
	<ul style="list-style-type: none"> Em caso de investimento direto no capital social de empresas, a participação minoritária pode se dar por meio de contribuição financeira ou não financeira 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 5º, § 6º.
	<ul style="list-style-type: none"> Permissão para a utilização concomitante e integrada dos instrumentos de fomento às atividades de inovação nas empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 19, § 7º.
	<ul style="list-style-type: none"> Permissão para a subvenção econômica custear despesas de capital e correntes, voltadas à atividade de PD&I nas empresas 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 19, § 8º.

Primeiramente, é importante destacar que o Novo Marco de CT&I listou 12 instrumentos jurídicos à disposição da Administração para o fomento das atividades de PD&I no setor privado.⁶ Trata-se da primeira vez que, de maneira objetiva, a legislação nacional apresenta a lista dos instrumentos públicos de incentivo, os quais, aliás, encontravam-se dispersos na legislação esparsa do setor de CT&I.

6. Lei de Inovação, art. 19, § 2º-A.



Além disso, o Novo Marco de CT&I previu expressamente a faculdade de utilização concomitante e integrada dos referidos instrumentos de fomento⁷. É forçoso reconhecer que alguns programas de incentivo já se valiam da integração dos instrumentos como política de incentivo ao setor produtivo, como, por exemplo, o *Programa Inova*, desenvolvido pela Finep ao longo dos anos 2013-14, que permitia a concessão simultânea de empréstimo e subvenção econômica para um mesmo projeto de PD&I.

Entretanto, diante da ausência de normas e da multiplicidade de regras distintas a respeito da utilização dos instrumentos, permanecia certa insegurança jurídica quanto à sua implementação. Essa revisão legislativa decorre, pois, da própria experiência governamental acumulada na condução de programas de incentivo à PD&I.

Quanto ao aprimoramento dos instrumentos de fomento em si, destacamos os mecanismos da *subvenção econômica*, *participação societária* e *bônus tecnológico*. Os dois primeiros já eram previstos na redação original do § 2º do art. 19 da Lei de Inovação, enquanto o terceiro constitui efetiva inovação legislativa do Novo Marco de CT&I.

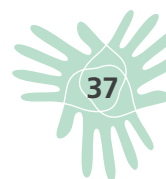
Embora não houvesse expressa vedação ao financiamento de despesas de capital por meio do instrumento de *subvenção econômica*, era praxe das agências de fomento, como a Finep, restringir sua aplicação às despesas de custeio, por entender que o art. 18 da Lei 4.320, de 1964 (Lei da Contabilidade Pública) limitava a utilização do instrumento às despesas correntes.

O assunto chegou a ser enfrentado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que, por meio do Parecer 776/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/MHSP, concluiu pela prevalência do disposto na Lei de Inovação e na Lei do FNDCT (Lei 11.540/07) sobre as limitações impostas pela Lei da Contabilidade Pública. O referido parecer foi aprovado, em 5 de janeiro de 2012, pelo ministro Aloizio Mercadante, tornando-o vinculante aos órgãos vinculados ao MCTI, mas não à Administração Pública em geral.

Por essa razão, o legislador optou por consignar expressamente no texto normativo a possibilidade de se utilizarem os recursos de subvenção econômica para fazer frente a despesas de capital.

Quanto ao instrumento de *participação societária* em empresas, a redação original do art. 5º da Lei de Inovação permitia o *private equity*, desde que a empresa fosse constituída como uma sociedade de propósito específico (SPE), voltada às atividades de PD&I. Ademais, a propriedade intelectual eventualmente obtida por meio do investimento deveria ser repartida entre os sócios, na proporção da respectiva participação. Ora, a insegurança jurídica e o desincentivo à utilização do instrumento eram enormes.

⁷ Lei de Inovação, art. 19, § 7º.



O Novo Marco de CT&I reformulou profundamente o instituto. Primeiro, reconheceu a possibilidade da participação societária em empresas de qualquer tipo, sem que tenham, necessariamente, que se constituir institucionalmente como SPE⁸. Segundo, estabeleceu que a propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertence exclusivamente à empresa⁹.

Por outro lado, conforme sublinhado, a aplicação das normas de CT&I depende da interpretação de diversos normativos, muitas vezes conflitantes entre si. Nesse sentido, embora a Lei de Inovação permita aos entes federados a participação em empresas de qualquer tipo, a utilização de recursos voltados para CT&I deve observar igualmente as normas específicas do órgão ou fundo concedente.

A esse propósito, identificamos possível impasse jurídico frente ao art. 12, inciso III, alínea “a” da Lei do FNDCT, que estabelece que os recursos do fundo poderão ser utilizados para aporte de capital em “empresas de propósitos específicos, criadas com amparo no art. 5º da Lei nº 10.973, de 2004”.

Embora seja possível juridicamente entender que houve a “reforma tácita” do dispositivo legal, em virtude de nova redação da Lei de Inovação, reconhece-se que seria oportuno que as regras de aplicação dos recursos do FNDCT fossem revistas à luz do Novo Marco de CT&I.

Ainda sobre a *participação societária minoritária*, o Novo Marco de CT&I estabeleceu que os recursos, eventualmente obtidos por meio da alienação dos referidos ativos, devem necessariamente ser reinvestidos em atividades de PD&I ou em novas participações societárias para o mesmo fim. Trata-se de interessante iniciativa legislativa para garantir relativa perenidade de recursos para o setor¹⁰.

Por fim, destacamos a criação do instrumento do *bônus tecnológico*, definido como subvenção a empresas de micro a médio porte, com vistas a remunerar os seguintes serviços: a. compartilhamento e uso da infraestrutura de PD&I; b. prestação de serviços tecnológicos, ou transferência de tecnologia, quando essa lhe for meramente complementar¹¹.

Até o presente momento, contudo, não se identifica qualquer programa ou ação da Administração que tenha se valido desse instrumento de fomento.

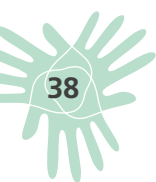
Identificado como modalidade de subvenção, persiste relativa dúvida quanto à operacionalização de sua concessão, uma vez que o legislador expressamente delegou tal tarefa ao regulamento, ainda inexistente.

8. Lei de Inovação, art. 5º, *caput*.

9. Lei de Inovação, art. 5º, §1º.

10. Lei de Inovação, art. 5º, §4º.

11. Lei de Inovação, art. 2º, *caput*, inciso XIII.



9. Compras Públicas

Compras Públicas constituem importante instrumento para indução do desenvolvimento científico e tecnológico, largamente utilizado pelas economias desenvolvidas. O Novo Marco de CT&I reconheceu expressamente a utilização do poder de compra do Estado como princípio da aplicação da Lei de Inovação¹² e como instrumento de estímulo à inovação nas empresas¹³.

Apresenta-se, a seguir, uma sistematização das principais contribuições do Novo Marco de CT&I no que se refere às compras públicas:

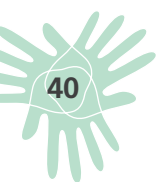
Quadro 4 – Avanços do Novo Marco de CT&I – Compras Públicas

Tema	Novidade	Dispositivo Legal
Compras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento das regras direcionadas às encomendas tecnológicas, em especial no que se refere à contratação de ICTs, formas de pagamento e ao fornecimento, em escala ou não, do bem ou produto resultante à Administração, por meio de dispensa de licitação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Inovação, art. 20, <i>caput</i>, §§ 3º e 4º.
	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamento preferencial, diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas, no que se refere à aplicação da Lei de Inovação 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Inovação, art. 27, inciso III
	<ul style="list-style-type: none"> • Definição do termo “produtos para pesquisa e desenvolvimento”, como bens, insumos, serviços e obras necessários à atividade de PD&I, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 8.666/93, art. 6º, inciso XX.
	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa de licitação para aquisição ou contratação de “produto para pesquisa e desenvolvimento”, limitado em valor apenas no caso de obras e serviços de engenharia 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 8.666/93, art. 24, inc. XXI.
	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa de apresentação dos documentos de habilitação e qualificação para contratação de “produto de pesquisa e desenvolvimento”, desde que para pronta entrega ou pequeno valor 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 8.666/93, art. 32, § 7º.
	<ul style="list-style-type: none"> • Permissão para utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) para ações em órgãos e entidades dedicadas à CT&I 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.462/12, art. 1º, inc. X.

Conforme tratado anteriormente, a proposta do Novo Marco de CT&I, ao longo de sua tramitação legislativa, continha capítulo dedicado às compras públicas de bens e serviços de CT&I, com o afastamento expresso da incidência da Lei 8.666. Embora tal intento não tenha prosperado na versão final aprovada pelo Congresso Nacional, o

12. Lei de Inovação, art. 1º, parágrafo único, inciso XIII.

13. Lei de Inovação, art. 19, art. 2º-A, inciso VIII.



Novo Marco de CT&I promoveu alterações na Lei, no sentido de discriminar a aquisição de “produtos para pesquisa e desenvolvimento”.

Os “produtos para pesquisa e desenvolvimento” foram definidos, no inciso XX do art. 6º da Lei de Compras, como bens, insumos, serviços e obras necessários à atividade de PD&I, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante. Para a aquisição desses produtos, adotou-se tratamento diferenciado.

Determinou-se, por exemplo, que a aquisição dos referidos produtos dispensa o certame licitatório, exceto no caso de obras e serviços de engenharia que ultrapassem o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Para as obras e serviços de engenharia de valor inferior, a lei estipula a obediência a procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica, ainda pendente. Outro ponto interessante é que, no âmbito dessa hipótese de dispensa de licitação, pode-se admitir a participação ou contratação do autor do projeto básico ou executivo, pelo novo § 4º do art. 24 da Lei de Compras.

Cumprindo o intuito de desburocratizar as aquisições de “produtos para pesquisa e desenvolvimento”, a Lei de Compras passou a admitir a dispensa de apresentação dos documentos de habilitação jurídica e qualificação técnica para sua contratação, desde que para pronta entrega ou até o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Além disso, o Novo Marco de CT&I inseriu as ações em órgãos e entidades dedicados à CT&I entre as hipóteses de utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Em especial, no que se refere às encomendas tecnológicas previstas no art. 20 da Lei de Inovação, é importante destacar que o Novo Marco de CT&I realizou profundas alterações normativas.

Em primeiro lugar, inseriu as ICTs no rol de instituições que podem ser contratadas com fundamento no dispositivo. Inicialmente, a legislação mencionava apenas empresas e entidades de direito privado sem fins lucrativos. Por outro lado, a nova redação do *caput* do art. 20, por equívoco redacional, pode levar ao entendimento de que as empresas habilitadas devem ser necessariamente voltadas para atividades de pesquisa, como, por exemplo, possuir um CNAE específico de PD&I, o que certamente causaria entraves a sua contratação.

Em segundo lugar, vinculou a remuneração do esforço de pesquisa à execução das atividades previstas no projeto, consoante cronograma físico-financeiro, admitindo-se, inclusive, remuneração adicional associada ao alcance de metas de desempenho. Essa modificação é bastante positiva, tendo em vista que a redação anterior atrelava a remuneração ao resultado obtido, o que se mostrava desestimulante, na medida em que o risco tecnológico é fator indispensável nesse tipo de contratação.



Em terceiro lugar, admitiu o fornecimento à Administração contratante – em escala ou não – do resultado obtido com a encomenda tecnológica, mediante dispensa de licitação, nos termos do regulamento específico. É preciso pontuar, contudo, que, apesar de o instrumento da encomenda tecnológica já ser aplicado pela Administração Pública, a contratação do fornecimento da solução obtida ainda depende da regulamentação mencionada pelo Novo Marco de CT&I.

Em quarto lugar, o Novo Marco de CT&I inclui a permissão para que a Administração contratante, mediante justificativa, possa contratar mais de uma ICT, empresa ou entidade de direito privado sem fins lucrativos, com o objetivo de desenvolver alternativas para solução de problema técnico, ou mesmo executar partes de um mesmo objeto. Trata-se de importante avanço legislativo, que certamente enfrentaria forte resistência por parte dos órgãos de controle, caso não houvesse expressa previsão legal.

Por fim, lembramos que, na redação final do Novo Marco de CT&I inseriu-se o art. 20-A à Lei de Inovação, instituindo a hipótese de dispensa de licitação para as contratações de empresas de micro a médio porte, com vistas à prestação de serviços ou ao fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos, desde que respeitados alguns critérios de habilitação. Tal dispositivo foi vetado pela Presidência da República, sob o argumento de que, para essas contratações, não se justifica a adoção de medida de caráter excepcional, como a dispensa de procedimento licitatório.

Conforme mencionado, o PLS 226/2016, atualmente em trâmite no Senado, busca restabelecer o referido dispositivo vetado. Entretanto, é oportuno destacar que o texto substitutivo, atualmente em estudo, simplificou bastante a redação original do dispositivo, aplicando a hipótese de dispensa de licitação para as contratações de empresas incubadas em ICT pública para o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços inovadores.



10. Incentivos Fiscais

O Novo Marco de CT&I também propiciou a revisão e a ampliação de incentivos fiscais, por meio da reforma das Leis 8.010 e 8.032, ambas de 1990. Muito embora a maioria dos incentivos fiscais e tributários às atividades de PD&I seja contemplada na Lei do Bem, as referidas normas cuidam das hipóteses de isenção e redução do Imposto de Importação (II), além do IPI e do adicional do Frete da Marinha Mercante (AFRMM) – eventualmente incidentes sobre bens importados para atividades de PD&I.

Nesse sentido, sistematizam-se, a seguir, as contribuições do Novo Marco de CT&I no que tange aos incentivos fiscais:

Quadro 5 – Avanços do Novo Marco de CT&I – Incentivos Fiscais

Tema	Novidade	Dispositivo Legal
<ul style="list-style-type: none"> Incentivos Fiscais 	<ul style="list-style-type: none"> Isenção de imposto de importação (II), imposto sobre produtos industrializados (IPI) e adicional ao frete da marinha mercante às importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados à PD&I, adquiridos por ICT 	<ul style="list-style-type: none"> Lei 8.010/90, art. 1º, § 2º.
	<ul style="list-style-type: none"> Isenções e reduções de II e IPI para ICTs e por empresas, na execução de projetos de PD&I, na forma do regulamento 	<ul style="list-style-type: none"> Lei 8.032/90, art. 2º, inc. I, alíneas "e" e "g".

A Lei 8.010, de 1990, cuida especificamente da importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, determinando a isenção do II, IPI e 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 às atividades de PD&I.

Facilita-se, portanto, o acesso a bens e materiais importados, como estratégia de fomento às atividades de PD&I do país, inclusive mediante a dispensa de exame de similaridade, emissão de guia de importação e controles prévios ao despacho aduaneiro.

No entanto, compete ao ministério da Fazenda estabelecer o limite do valor total de importações realizadas com base nessa lei, após consulta ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por sua vez, fica responsável por credenciar as instituições e pessoas físicas interessadas em se valer do incentivo, bem como distribuir e controlar a quota global de importações.

Esse circuito administrativo, extremamente burocrático, favorecia, até o Novo Marco de CT&I, apenas importações realizadas pelo próprio CNPq, por cientistas, por pesquisadores e por entidades sem fins lucrativos, desde que ativos no fomento, coordenação ou execução de programas de PD&I¹⁴.

14. Lei Federal nº 8.010/90, art. 1º, § 2º.



Como contribuição, o Novo Marco de CT&I incluiu a figura das ICTs como beneficiárias do incentivo, sejam elas públicas ou privadas. Contudo, excluiu a menção a “entidades sem fins lucrativos”, pois imaginamos que o legislador revisor presumiu que essas se encontravam aglutinadas na definição legal de ICT, dada pelo art. 2º, inciso V, da Lei de Inovação.

Tal situação ensejou insegurança entre as fundações de apoio, que se beneficiavam do incentivo, valendo-se da redação anterior. Uma vez que definitivamente não se confundem com ICTs, inclusive por possuir definição própria e distinta na Lei de Inovação (art. 2º, inciso VII), solicitaram a imediata revisão legislativa do Novo Marco de CT&I, com vistas à reincorporação do termo “entidade sem fins lucrativos”. Surgia, assim, a primeira e, até o momento, única revisão legal do texto do Novo Marco de CT&I, por força da Lei 13.322, de 2016.

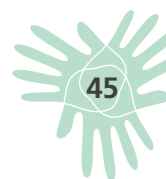
Ressalte-se, por oportuno, que a Lei 8.010/90 não menciona ou favorece as empresas públicas ou privadas. Para essas, os incentivos fiscais referentes à importação de bens para PD&I se encontram na Lei 8.032/90, que determina a isenção e redução do II e IPI para as importações de bens de qualquer natureza, independentemente de sua aplicação exclusiva às atividades de CT&I.

O art. 2º, inciso I, alínea “e”, da Lei nº 8.032/90, já previa o benefício para as instituições científicas e tecnológicas, reclassificadas como ICTs, nos termos da Lei de Inovação, pelo Novo Marco de CT&I. Entretanto, a maior contribuição deste normativo foi a extensão dos benefícios de isenções e reduções às empresas, na execução de projetos de PD&I, com base nos critérios e habilitação definidos pelo Poder Público, na forma de regulamento.

No entanto, oportuno salientar que o texto original do Novo Marco de CT&I era ainda mais ousado, uma vez que, à semelhança da Lei 8.010/90, previa a expressa isenção do II, IPI e AFRMM sobre as importações, realizadas pelas empresas, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes, peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, desde que empregados em projetos de PD&I.

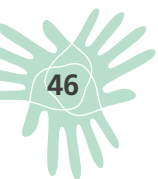
Previa-se, igualmente, a dispensa do exame de similaridade e controles prévios ao despacho aduaneiro, o que amplia e simplifica, sobremaneira, os procedimentos de importação dos referidos bens. Na prática, portanto, pretendia estender às empresas a simplificação aduaneira e os mesmos incentivos fiscais já concedidos às ICTs, por meio da reforma da Lei 8.010/90.

Tal iniciativa foi vetada pela Presidência da República, sob o argumento, fornecido pelo Ministério da Fazenda, de que a ampliação da isenção tributária poderia “resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio



fiscal”¹⁵. Também advertiu que “as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal”¹⁶.

Conforme já mencionado, o PLS 226/2016, de autoria do senador Jorge Viana, em debate no Senado no momento de edição desta análise, busca restabelecer o referido incentivo fiscal.



15. Mensagem Presidencial nº 08, de 11 de janeiro de 2016.

16. Idem.

11. Prestação de Contas

Os procedimentos de prestação de contas e controle adotados ou exigidos pela Administração Pública para acompanhamento e fiscalização das atividades de PD&I consistem em fonte de relevantes queixas, tanto por parte da comunidade científica, como do empresariado. O excesso de burocratização, a morosidade e os formalismos são costumeiramente associados aos principais entraves às atividades de PD&I.

Vejamos, a seguir, uma sistematização das principais contribuições do Novo Marco de CT&I a respeito dessa temática:

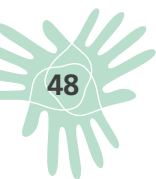
Quadro 6 – Avanços do Novo Marco de CT&I – Prestação de Contas

Tema	Novidade	Dispositivo Legal
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento da simplificação de procedimentos de gestão de projetos de CT&I e adoção de controle por resultados como princípios e diretrizes da aplicação da Lei de Inovação 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 1º, parágrafo único, inciso XII c/c art. 27, <i>caput</i>, inciso V.
	<ul style="list-style-type: none"> Prestação de Contas simplificada para os projetos PD&I que contarem com recursos públicos, nos termos do regulamento 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 9º-A, § 2º.
	<ul style="list-style-type: none"> Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de categoria de programação, nos termos do regulamento 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 9º-A, § 4º. c/c Lei nº 13.243/16, art. 12.
	<ul style="list-style-type: none"> Prestação de contas anual dos recursos repassados simplificada e uniformizada, preferencialmente, pelo envio eletrônico de informações, nos termos do regulamento 	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Inovação, art. 27-A.
	<ul style="list-style-type: none"> Permissão para que os bens gerados ou adquiridos no âmbito de projetos de PD&I sejam incorporados, desde sua aquisição, ao patrimônio da entidade recebedora de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Lei 13.243/16, art. 13, <i>caput</i>.

Desde a elaboração do PLC 2177/2011, o legislador elencou a simplificação dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização como diretriz fundamental para a atuação dos entes da Administração Pública.

Tal preocupação encontra-se refletida justamente no reconhecimento da simplificação de procedimentos de gestão de projetos de CT&I entre os princípios norteadores da aplicação da Lei de Inovação. Além disso, reconheceu, ainda, a importância da adoção de mecanismos de controle que privilegiem a avaliação dos resultados, em detrimento de controles meramente formais.

Embora se trate de princípios, cuja inspiração necessita ser, posteriormente, incorporada às normas de acompanhamento e fiscalização, é inegável que se trata de importante avanço legislativo. Por outro lado, dado o caráter fragmentário da legislação de CT&I,



é importante incentivar e acompanhar a compatibilização do referido princípio aos demais dispositivos legais e infralegais, em especial aqueles que cuidam do repasse de recursos públicos, como a Lei 13.019/2014 e o Decreto 6.170/2007, e a aplicação de recursos voltados à CT&I, como, por exemplo, a Lei do FNDCT e sua regulamentação.

A fim de ilustrar tal dificuldade, por força do art. 18 do Decreto 6.938/09, que regulamenta a aplicação de recursos do FNDCT, compete à Finep, enquanto Secretaria-Executiva do FNDCT, expedir normas para disciplinar a aplicação de recursos do fundo, observando-se o disposto no Decreto 6.170, de 2007. Esse decreto, por sua vez, estipula que compete aos ministros da Fazenda, Planejamento e Controladoria Geral da União editar ato conjunto sobre a execução dos instrumentos ali previstos.

Chegamos, por fim, à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424, de 30 de dezembro de 2016, responsável pelas normas que tratam das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Infelizmente, não se encontra nesse normativo qualquer referência ou diferenciação relativamente aos programas ou projetos de CT&I. Ou seja, perde-se toda e qualquer especificidade nesse cipoal normativo.

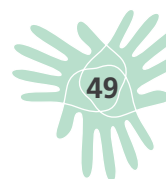
Do ponto de vista prático, no entanto, destaca-se a previsão do art. 27-A da Lei de Inovação, no qual se determina que a prestação de contas dos recursos repassados, com base naquela lei, deverá adotar formas simplificadas e uniformizadas, bem como ter periodicidade anual, a partir do envio de informações, preferencialmente por meio eletrônico. Essa determinação legal ainda se encontra pendente de regulamentação.

A permissão para que ICTs e pesquisadores possam realizar a transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre categorias de programação é outra contribuição significativa do Novo Marco de CT&I, pois permite maior agilidade no remanejamento entre verbas de custeio e capital, nos termos de futuro regulamento. Privilegia-se aqui, efetivamente, a consecução das atividades de PD&I e seu resultado, em detrimento da rigidez das classificações orçamentárias, costumeiramente exigidas pelos órgãos de controle.

Por fim, destaca-se a permissão para que os bens gerados ou adquiridos no âmbito de projetos de PD&I sejam imediatamente incorporados, desde sua aquisição, ao patrimônio da entidade recebedora de recursos ou da instituição à qual se vincula o pesquisador ou professor beneficiado.

É importante destacar que os principais normativos federais de repasse de recursos vigentes, até à promulgação do Novo Marco de CT&I, estabeleciam que os próprios instrumentos definissem o direito de propriedade dos bens remanescentes, adquiridos, produzidos, transformados ou construídos no âmbito do ajuste, a partir da data de conclusão ou de extinção do projeto¹⁷.

17. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, art. 43, *caput*, inciso XIV.



A praxe, contudo, era exigir da instituição conveniente, ou equivalente, a declaração de que os bens remanescentes, adquiridos com recursos do projeto, seriam utilizados “para assegurar a continuidade de programa governamental, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente”, quando poderiam ser doados à instituição conveniente ou equivalente, por ato do ministro de Estado supervisor ou do dirigente máximo da entidade da Administração Pública Indireta¹⁸. Desnecessário dizer o quão absurdo era essa regra.

Por outro lado, a já citada Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424, de 2016, estabelece expressamente que a titularidade dos bens remanescentes é do conveniente, salvo expressa disposição em contrário¹⁹. Por outro lado, o mesmo normativo ainda estabelece, como cláusula necessária nos instrumentos regulados pela portaria, a “indicação da obrigatoriedade de contabilização e guarda dos bens remanescentes e a manifestação de compromisso de utilização dos bens para assegurar a continuidade de programa governamental, devendo ser claras as regras e diretrizes de utilização”²⁰.

De qualquer forma, é importante ter em mente que os instrumentos regulamentados pela referida portaria também se encontram regidos pelo art. 13 da Lei nº 13.243, de 2016, de modo que os eventuais bens remanescentes, em projetos de PD&I, possam ser imediatamente incorporados ao patrimônio da instituição conveniente ou equivalente, sem a necessidade de celebrar termo de comodato dos referidos bens ao longo do projeto ou ainda termo de doação ao final do ajuste.



18. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, art. 41, § 2º.

19. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, art. 25.

20. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, art. 27, *caput*, inciso XIV.

12. Diretrizes e Recomendações

Após a avaliação do Novo Marco de CT&I, seguem diretrizes e recomendações tanto para eventual reforma do Marco Regulatório, como para a regulamentação da Lei 13.243, de 2016, a partir das oportunidades de melhoria identificadas na legislação em questão ao longo do capítulo anterior. Para tanto, a análise se apoiará nas mesmas categorias temáticas utilizadas anteriormente, como forma de favorecer a exposição e a compreensão das propostas enunciadas.

A. RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

Como diretriz principal para melhoria do Novo Marco de CT&I e sua regulamentação, recomenda-se especial atenção à formalização dos contratos e parcerias, assim como ao tema da propriedade intelectual.



(1) Formalização de Contratos e Parcerias

Conforme analisado, o Novo Marco de CT&I ampliou significativamente a liberdade negocial das ICTs públicas nas relações com o setor produtivo, assim como lhes permitiu adotar arranjos jurídico-institucionais menos rígidos.

Por outro lado, há pouca atenção aos mecanismos de *seleção dos parceiros* e da *formalização* das relações mantidas com estes, em especial do setor privado.

Dada a importância dos imperativos de impessoalidade e transparência nos atos públicos, é importante que a regulamentação estipule parâmetros claros para a atuação dos gestores públicos, respeitando-se a autonomia e a discricionariedade administrativa, bem como as especificidades das atividades de PD&I.

Será observado, a seguir, em que medida a regulamentação do Novo Marco de CT&I poderia contribuir para a segurança jurídica dos contratos e parcerias entre os setores públicos e privados voltados a atividades de PD&I, sem que isso acarrete maior burocracia e entraves às parcerias.

O Novo Marco de CT&I permitiu às ICTs públicas celebrar *contratos de transferência de tecnologia e/ou de licenciamento de outorga de direito de uso ou de exploração de criação* por elas desenvolvidas, seja isoladamente, seja por meio de parceria²¹.

Caso isso seja feito com cláusula de exclusividade, determina-se a publicação de extrato da oferta tecnológica em sítio eletrônico oficial da ICT, ainda que a legislação não tenha fornecido mais detalhes sobre seu conteúdo²².

Tendo em vista a multiplicidade de ICTs públicas e os seus diversos níveis de desenvolvimento institucional, é razoável que a regulamentação assegure padrão mínimo de

21. Lei de Inovação, art. 6º, *caput*.

22. Lei de Inovação, art. 6º, § 1º.

uniformidade dessas convocações, a partir do estabelecimento de *prazo* e da especificação de um *rol mínimo de informações obrigatórias*, com vistas a reforçar a publicidade e a transparência do processo.

No entanto, a regulamentação deveria se abster de fornecer critérios ou condições de contratação, os quais podem ser definidos discricionariamente pela política de inovação da ICT pública.

Por outro lado, é possível dispensar a oferta pública para celebrar os referidos contratos com as empresas parceiras no desenvolvimento, inclusive com cláusula de exclusividade²³. Trata-se de 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 de Inovação.

O Novo Marco de CT&I, contudo, não nos forneceu qualquer formalidade ou requisito para a seleção do parceiro ou a formalização desse instrumento. Persistem, pois, importantes dúvidas: *pode a ICT pública se relacionar com qualquer instituição? E se houver instituições concorrentes interessadas? Pode haver transferência de recursos entre os parceiros? É permitido à instituição parceira valer-se da infraestrutura e capital humano da ICT pública?*

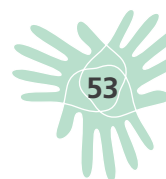
Importante destacar que, nos termos do art. 4º da Lei de Inovação, estipula-se a *igualdade de oportunidades* para as instituições que desejem compartilhar ou utilizar a infraestrutura de laboratórios e equipamentos das ICTs públicas, determinando a adoção de critérios e requisitos para a *priorização* dos interessados. Na prática, solicita-se a observância aos princípios de *publicidade* e *impessoalidade*.

Sabemos, entretanto, que seria moroso e contraproducente exigir das ICTs públicas a realização de chamamento público previamente à formalização de qualquer relação com o setor produtivo. Por outro lado, seria razoável solicitar que a Administração mantivesse públicas suas linhas de pesquisa, bem como eventuais condições e requisitos para a celebração de acordo, como, por exemplo, a submissão de plano de trabalho à apreciação institucional.

Apenas a título de exemplo, apresentamos alguns trechos do Decreto Estadual 62.817, de 2017, que tratam da regulamentação das parcerias, convênios ou outros ajustes a serem firmados pelas ICTs públicas estaduais, com vistas às atividades de PD&I.

Artigo 24 - As ICTESPs poderão disponibilizar em sítio eletrônico oficial canal próprio para possibilitar que empresas e organizações do terceiro setor ou ICTs formulem propostas de participação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

23. Lei de Inovação, art. 6º, § 1º-A.



Recomenda-se, portanto, que a regulamentação do Novo Marco de CT&I estabeleça orientações mínimas às ICTs públicas quanto aos critérios de seleção e formalização do instrumento “acordo de parceria”, de modo a permitir *igualdade de oportunidades e transparência*.

Por fim, destacamos a oportunidade de regulamentar o art. 9º- A da Lei de Inovação, que cuida especificamente dos repasses de recursos às ICTs ou seus pesquisadores, para a execução de projetos de PD&I, mediante termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento assemelhado.

Como se vê, no âmbito federal, a transferência de recursos da União é disciplinada pelo Decreto 6.170, de 2007, e pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424, de 30 de dezembro de 2016, responsável pelas normas de convênios e contratos de repasse. Por sua vez, esses normativos não estabelecem qualquer deferência ou particularidade no que concerne às instituições e atividades voltadas à PD&I.

O futuro decreto regulamentador do Novo Marco de CT&I, portanto, possui a hierarquia normativa para disciplinar os *requisitos e formalidades* para a *celebração e execução* de convênios amparados pela Lei de Inovação, uma vez que o próprio § 2º do art. 9º-A da referida norma prevê a simplificação do procedimento e o respeito às características das atividades de PD&I.

Nesse sentido, é oportuno também regulamentar o art. 12 do Novo Marco de CT&I, que prevê a possibilidade de *transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de categoria de programação para outra*, a fim de estabelecer eventual procedimento de comunicação entre concedente e responsável.

(2) Propriedade Intelectual

O Novo Marco de CT&I privilegiou os entendimentos contratuais entre as ICTs públicas e os seus parceiros, no que se refere à titularidade da *propriedade intelectual* e aos direitos e resultados de sua exploração comercial.

Entretanto, destaque-se que o Novo Marco de CT&I não estipula qualquer benefício ou priorização para os procedimentos de registro e defesa de propriedade intelectual, obtidos no âmbito dos contratos e parcerias abrangidas pela Lei de Inovação. Ou seja, todo resultado passível de proteção jurídica, obtido no âmbito dos instrumentos da Lei de Inovação, deve seguir os procedimentos e trâmites usuais previstos na legislação, identificados como extremamente morosos. Perdeu-se, pois, excelente oportunidade de incentivar a constituição de parcerias público-privadas para atividades de PD&I.

Dessa forma, recomenda-se que eventual revisão do Novo Marco de CT&I se ocupe de estabelecer a priorização da análise dos pedidos de proteção à propriedade intelectual, em especial no que diz respeito aos procedimentos previstos na Lei 9.279, de 1996



(Lei de Propriedade Industrial), que decorram de contrato, acordo ou convênio firmado para desenvolver atividades de PD&I, sob os auspícios da Lei de Inovação.

(3) Recursos Humanos

O projeto prevê o restauro do art. 16 do Novo Marco de CT&I, que se referia à concessão de bolsas - por parte de ICT, agência de fomento ou fundação de apoio - destinadas às atividades de ensino, pesquisa e extensão em educação e formação de recursos humanos, inclusive em situações de residência médica e multiprofissional e em hospitais universitários.

B. INSTRUMENTOS DE FOMENTO

A utilização bem-sucedida de instrumentos de fomento às atividades de CT&I depende, essencialmente, de regulamentações adequadas, assim como da disponibilidade de recursos, em regime perene e em quantidade suficiente, para assegurar a execução completa da atividade de PD&I, dentro dos prazos aprovados.

Embora o Novo Marco de CT&I tenha promovido ampla revisão das regras de utilização dos recursos por meio dos instrumentos de fomento, não previu novas fontes de recursos para as atividades de PD&I, tampouco se ocupou de fornecer segurança e estabilidade aos recursos destinados aos projetos já formalizados.

Na prática, é costumeiro que projetos, selecionados e contratados pelos órgãos públicos e instituições de fomento, sejam paralisados em razão da indisponibilidade de recursos ou de seu contingenciamento.

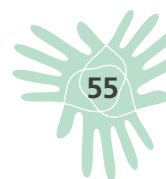
Recomenda-se, portanto, que seja revisada a Lei de Inovação, de modo a assegurar a impossibilidade de contingenciamento dos recursos destinados a honrar os compromissos contratados no âmbito da referida norma. Adicionalmente, sugere-se revisar a Lei 11.540/07 (Lei do FNDCT), a fim de impedir o contingenciamento de recursos desse fundo, essencial ao financiamento das atividades de PD&I.

Quanto aos instrumentos de fomento, as recomendações estão concentradas nos instrumentos de *subvenção econômica*, *investimento em empresas* e *bônus tecnológico*.

(1) Subvenção Econômica

Embora prevista na redação original da Lei de Inovação, o instrumento da *subvenção econômica* nunca foi suficientemente regulamentado. Para além do texto legal, o Decreto 5.563, de 2005, estipula apenas que o instrumento será aplicado no custeio de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais²⁴

24. Decreto Federal nº 5.563, de 2005, art. 20, § 3º.



e que ato conjunto interministerial anual definirá o percentual de recursos do FNDCT a ser destinado ao instrumento²⁵.

Não obstante, a aplicação de recursos do FNDCT segue o Decreto 6.938, de 2009, responsável pela regulamentação da Lei do FNDCT. Ao tratar da subvenção econômica, o § 3º do art. 13 menciona que esse recurso deve ser utilizado para desonerar as empresas nacionais dos custos e riscos inerentes à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos e processos, especialmente aqueles de interesse público e estratégico para o país. Acerca da seleção, limita-se a definir que as empresas e projetos serão contemplados por meio de *chamamento público*²⁶.

Percebe-se, portanto, que a regulamentação atual fornece pouquíssimas diretrizes a respeito da aplicação dos recursos de subvenção econômica e – pior – de maneira esparsa. Além disso, não há qualquer previsão quanto à execução desses projetos e sua prestação de contas. Os agentes públicos de fomento, por sua vez, costumam se valer de regras próprias dos convênios, o que já provocou situações curiosas, como editais que determinavam pesquisa de preços às empresas.

Por envolver risco tecnológico, é fundamental que os parâmetros de seu acompanhamento sejam coerentes com a finalidade do instrumento e o perfil do beneficiário – no caso as empresas. A título de recomendação, é importante que a regulamentação se ocupe de orientar as diretrizes dos processos de execução dos recursos e prestação de contas no âmbito de projetos financiados por subvenção econômica, com vistas a conferir a discricionariedade necessária para o alcance das metas acertadas.

(2) Investimento em Empresas

Quando ao instrumento de *investimento em participações societárias*, em que pesem os significativos aprimoramentos no instrumento, em especial no que se refere ao perfil das empresas investidas e à titularidade da propriedade intelectual, é oportuno que a regulamentação preveja diretrizes para o procedimento de *seleção e acompanhamento do investimento*, determinando, por exemplo, que a Administração investidora estabeleça limites, critérios e processos próprios para disciplinar a atividade.

Uma vez que o investimento possui a finalidade de desenvolver produtos e processos inovadores nas empresas investidas, é importante assegurar que o investidor se certifique dos riscos tecnológicos e comerciais envolvidos, da estrutura de governança e da gestão até o momento do desinvestimento, sendo recomendável que se reserve direito de veto às matérias, no que lhe for pertinente.

Em que pese não ter sido expressamente previsto no Novo Marco de CT&I, é possível que a sua regulamentação discipline o tema, de modo a contemplar a hipótese do

25. Decreto Federal nº 5.563, de 2005, art. 20, § 6º.

26. Decreto Federal nº 6.938, de 2009, art. 13, § 4º.



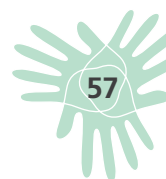
coinvestimento em empresas, o que daria à administração investidora mais ferramentas societárias, para definir estrategicamente o modelo de investimento.

Ademais, seria oportuno que a regulamentação permitisse, de maneira expressa, a participação das ICTs públicas no capital de empresas, na condição de *sócio minoritário* ou *coinvestidor*. Trata-se de importante incentivo para estimular, principalmente, a relação entre as ICTs públicas e as empresas incubadas de potencial tecnológico.

A Lei de Inovação se dedica muito pouco aos fundos de investimento, instrumento bastante utilizado para fomento de atividades de PD&I em economias desenvolvidas. Em sintonia com as recomendações acima, é salutar que a regulamentação do Novo Marco de CT&I faculte igualmente aos entes públicos a constituição de fundos de investimento em empresas, com recursos próprios ou de terceiros. Novamente a preocupação da regulamentação deve se concentrar no processo de seleção das empresas a serem investidas, uma vez que essa modalidade de investimento já é bastante regulada.

(3) Bônus Tecnológico

Neste tópico, o Novo Marco de CT&I introduziu como novidade o instrumento chamado de bônus tecnológico, cuja regulamentação ainda se encontra pendente. Identificada como espécie de “subvenção” voltada a empresas de micro a médio porte, é preciso definir se o instrumento deverá observar os requisitos legais previstos para a “subvenção econômica”, como, por exemplo, a obrigatoriedade de contrapartida por parte dos beneficiários²⁷. Além disso, é preciso definir os procedimentos de gastos e prestação de contas dos recursos concedidos.



C. COMPRAS PÚBLICAS

Na temática das compras públicas, pode-se dizer que o Novo Marco de CT&I promoveu significativos avanços na Lei de Compras e no instituto das encomendas tecnológicas.

Quanto à Lei de Compras, no momento da redação deste texto, encontra-se em trâmite no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado 559/2013, com o objetivo de instituir normas para licitações e contratos administrativos, por meio da revogação da Lei 8.666/93, da Lei 10.520, de 2002 (Lei do Pregão Eletrônico) e do Regime Diferenciado de Contratações – RDC.

Aprovado pelo Senado no início de 2017, o texto se encontra na Câmara dos Deputados para apreciação. No que se refere às atividades de PD&I, o texto reproduz os avanços já incorporados à Lei de Compras vigente pelo Novo Marco de CT&I, bem como incorpora o procedimento de “diálogo competitivo”, de inspiração europeia, para as contratações cujo objeto envolva inovação tecnológica ou técnica.

27. Lei de Inovação, art. 19, § 3º.

Trata-se de procedimento por meio do qual a Administração mantém diálogo simultâneo com diversos licitantes, até o momento em que se defina a solução que melhor atenda a suas necessidades, identificada a partir da análise das diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado. Em síntese, confere maior liberdade para que a Administração construa a solução técnica do seu problema, a partir do diálogo estruturado e procedimental com o mercado.

Vale ressaltar que o inciso II do art. 3º da proposta estabelece expressamente que não subordinará as contratações sujeitas a normas previstas em legislação específica. Ou seja, abre-se novamente espaço para que sejam incorporados aos marcos de CT&I procedimentos específicos de aquisições de bens e serviços, voltados para atividades de PD&I.

Recomenda-se, pois, o acompanhamento do referido projeto, ou a solicitação da eventual incorporação do diálogo competitivo ao texto atual da Lei de Compras. Outro ponto de destaque é a necessidade de regulamentação do procedimento de dispensa de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia, com fundamento no inciso XXI do art. 24 da Lei de Compras.

Quanto às encomendas tecnológicas, em que pese o Novo Marco de CT&I ter reformado extensamente as regras aplicáveis às encomendas, é forçoso reconhecer que não faz qualquer menção ao processo de seleção ou diálogo com os potenciais fornecedores da solução tecnológica ou inovadora.

Além disso, por se tratar de contratação excepcional, que dispensa procedimento licitatório, é comum aos gestores públicos se sentirem inseguros nas etapas anteriores à formalização do ajuste, persistindo as dúvidas sobre se devem realizar chamamento público, se existe risco tecnológico de fato, se devem pedir cotações após a elaboração do projeto, etc.

Nesse sentido, recomenda-se que a regulamentação do Novo Marco de CT&I estipule: a. a definição de risco tecnológico; b. a contratação de instituição pública e privada que não seja exclusivamente voltada à PD&I; e c. o estabelecimento de diretrizes para seleção e identificação de potenciais interessados, bem como acompanhamento do projeto e constatação de inviabilidade técnica da solução.

D. INCENTIVOS FISCAIS

Quanto aos incentivos fiscais criados pelo Novo Marco de CT&I, recomenda-se que seja estendido às empresas o mesmo benefício concedido as ICTs. Com a isenção do imposto de importação (II) e do IPI, faz-se necessária a do adicional do frete da marinha mercante (AFRMM) sobre as importações de bens de capital para *atividades* de PD&I. Nesse sentido, já mencionamos a importância do PLS 226/2016, que trata de restaurar ao ordenamento jurídico os vetos presidenciais impostos ao Novo Marco de CT&I.



Entretanto, essa não é a única iniciativa do PLS 226/2016 voltada às importações de bens para PD&I. O texto substitutivo incorpora emenda à Lei 8.010/90, com vistas a estabelecer o licenciamento, desembaraço aduaneiro e liberação *automática e imediata* para os bens destinados à PD&I, mediante assinatura de termo de liberação pelo credenciado ou responsável perante o CNPq.

A sugestão legislativa ainda prevê que, de posse deste documento, o pesquisador credenciado pelo CNPq possa ingressar no país portando os bens como bagagem acompanhada. Trata-se de medida ainda a ser debatida, porém com potencial de conferir enorme agilidade às importações dos bens dedicados à PD&I.

No plano infralegal, destaca-se a oportunidade de revisar o Decreto 6.759, de 2009, responsável por regulamentar a administração aduaneira, em especial no artigo 136 – no qual se discriminam os beneficiários das isenções e reduções do imposto de importação – e no art. 245, relativo ao IPI.

Além disso, é importante regulamentar, no referido decreto, os procedimentos e critérios de habilitação das empresas privadas beneficiadas pela alteração na Lei 8.032/90, ou seja, a isenção de II e IPI para importação de bens de capital para execução de *projetos* de PD&I.

E. PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Novo Marco de CT&I determinou que os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base na Lei de Inovação devem seguir formas simplificadas e uniformizadas, com o envio anual de informações à administração concedente, preferencialmente por meio eletrônico, nos termos do regulamento.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os procedimentos simplificados devem abranger todos os instrumentos de fomento previstos na Lei de Inovação que envolvam repasse de recursos, como, por exemplo, *subvenção econômica, convênios e concessão de bolsas*.

Para o acompanhamento das atividades financiadas pelos repasses, recomenda-se que, na medida do possível, sejam priorizados a entrega de documentos declaratórios e o monitoramento amostral, sobretudo para instrumentos de baixo valor.

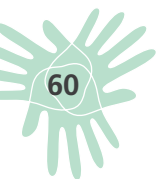
Tendo em vista que alguns instrumentos de fomento envolvem elevado risco tecnológico e, portanto, não exigem o alcance de resultados específicos, é preciso disciplinar procedimentos de prestação de contas específicos para avaliar se o plano de trabalho e cronogramas foram devidamente seguidos e cumpridos.

Mencionou-se neste capítulo que a regulamentação do Novo Marco de CT&I deveria disciplinar os requisitos e formalidades para a celebração e execução de convênios



amparados no § 2º do art. 9º-A da Lei de Inovação. É oportuno, pois, que a regulamentação também estabeleça critérios simplificados para a prestação de contas de projetos voltados para CT&I, afastando a incidência do Decreto 6.170/09 e a Portaria Interministerial 424, de 2016.

Reitera-se a necessidade de regulamentar o art. 12 do Novo Marco de CT&I, que prevê a possibilidade de *transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de categoria de programação para outra*, a fim de estabelecer eventual procedimento de comunicação entre concedente e responsável.



13. Conclusão

Apesar dos avanços na construção do marco regulatório brasileiro, há um longo caminho a ser trilhado, principalmente porque as mudanças realizadas foram efetivadas, em geral, com os olhos no passado.

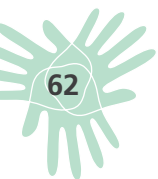
Mais difícil do ponto de vista institucional é preparar o ambiente econômico e de investimento, com regras e leis que consigam abrigar os avanços tecnológicos das indústrias dos países avançados, que prenunciam profundas mudanças no modo de produzir, de oferecer serviços, de realizar o comércio e trabalhar a agricultura.

Precisamente por isso, para além das crises e oscilações conjunturais, o Brasil precisa de uma agenda clara para elevar sua competitividade, aumentar o impacto da Inovação e da Tecnologia e diversificar ainda mais o sistema nacional de inovação. Nessa agenda, a revisão, avaliação e aperfeiçoamento permanente do marco legal-regulatório tem presença obrigatória.

O Estado tem o dever de se preparar melhor para dar conta dos novos desafios impostos pelas mudanças tecnológicas que sacodem as economias mundo afora, em especial a indústria de transformação.

As transformações em curso nas áreas de Inteligência Artificial, Robótica, Big Data, Internet das Coisas, Realidade Aumentada e Sensoriamento Inteligente abrem novos caminhos para uma reviravolta na produção, serviços, logística e comércio, com impactos enormes nos países avançados ou em desenvolvimento, como o Brasil.

Assim com as universidades e centros de pesquisa precisam amadurecer e intensificar o trabalho de colaboração com as empresas privadas, a indústria, mais do que nunca, deve redobrar seus esforços para aumentar o investimento privado em tecnologia, ainda muito baixo para os padrões internacionais. A reunião de esforços desses três pilares centrais, que impulsionam a economia brasileira, é o único caminho capaz de gerar conexões com o futuro.



14. Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Plano Brasil Maior**. Site da Internet. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer: balanço executivo 2011-2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Relatorio%20PBM%202011-2014.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Relatório de efetividade 2007-2014: a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. 132 p. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/6523>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 2007 e retificado em 14 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

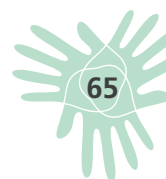
BRASIL. Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6938.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.269, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8269.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 nov. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11540.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.



BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 abr. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8010.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8032.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, da Fazenda e da Controladoria Geral da União. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministeria-l-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 226, de 2016. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125998>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo (Orgs). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Volume I. Brasília : ABDI, IPEA, 2014.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Análise dos dados da PINTEC 2011. **Nota Técnica**, n. 15, dezembro de 2013. Brasília : 2013.

DE NEGRI, João; LEMOS, Mauro Borges; RUIZ, Ricardo Machado; DE NEGRI, Fernanda. “Empresas líderes na indústria brasileira: recursos, estratégias e inovação” In: **O Núcleo Tecnológico da Indústria Brasileira**. Volume 1. Brasília : FINEP, ABDI, IPEA, 2011.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Finep**. Site da Internet. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento**: elevar o patamar e o impacto da CT&I no Brasil. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0231/231780.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Política de desenvolvimento produtivo**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Indicadores**. Brasília: MCTI, 2015.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015**: balanço das atividades estruturantes 2011. Brasília: MCTI, 2012.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais**. Brasília: MCTI, 2013.

MIRANDA, Zil; MIRRA, Evando. Trajetórias do desenvolvimento do Brasil. **Revista USP**. São Paulo, n. 93, mar./abr./maio, p. 33-44, 2012.

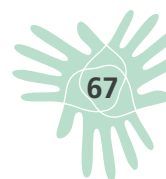
PLANO INOVA EMPRESA. **A transformação da FINEP 2011-2014**: mais investimento, serviço de qualidade e eficiência. Rio de Janeiro: FINEP, 2015.

SALERNO, Mario Sergio. A política industrial, tecnológica, e de comércio exterior do governo federal. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 19, p.13-35, dez. 2004. Disponível: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/p19.php>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SALERNO, Mario Sergio; DE NEGRI, João Alberto (Orgs). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 62.817, de 04 de setembro de 2017. **Secretaria de Governo de São Paulo**, São Paulo, SP, 04 set. 2017. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62817-04.09.2017.html>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

STIGLITZ, Joseph E.; LIN, Justin Yifu; MONGA, Célestin. The rejuvenation of industrial policy. **Policy Research Working Paper**. Washington: The World Bank, Development Economics Vice Presidency, Office of the Chief Economist, September, 2013.



IEL – Núcleo Central

Paulo Afonso Ferreira
Diretor-Geral

SUPERINTENDÊNCIA DO IEL

Gianna Cardoso Sagazio
Superintendente

Diretoria de Inovação - DI

Gianna Cardoso Sagazio
Diretora de Inovação

Gerência de Inovação

Suely Lima Pereira
Gerente de Inovação
Coordenação Geral

Débora Mendes Carvalho
Coordenação Técnica

Afonso de Carvalho Costa Lopes
Cândida Beatriz de Paula Oliveira
Rafael Monaco Floriano
Zil Moreira de Miranda
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Carlos Alberto Barreiros
Diretor de Comunicação

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

Andre Augusto Dias
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Glauco Arbix e Gomes, Navarro, Babinski & Andrejczuk Advogados
Consultores

Consultoria ZPC
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação



mei

MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL
PELA INOVAÇÃO



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA