

Emenda Constitucional 85, de 2015, expressamente permitiu em dois dispositivos maior flexibilidade para os projetos abrangidos por essas funções (art. 167, § 5º, e art. 218, § 3º, grifo do autor):

**Art. 167. (...)**

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, **com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções**, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

**Art. 218. (...)**

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e **concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho**.

Por essas razões, a solução estrutural para o problema enfrentado pelos pesquisadores brasileiros poderia ser dada mediante inclusão dos dispêndios em P&D como despesa de capital, alinhando a contabilidade pública às práticas já adotadas pelo IBGE e às recomendadas pela ONU, FMI e OCDE.

Enquanto isso não é implantado, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I já traz várias inovações para o setor, que facilitam o dia-a-dia do pesquisador, incluindo a dispensa de alteração legislativa para mudanças no orçamento global da área, autorização para modificações em até 20% de cada projeto de pesquisa e um regime claro para os acordos de parceria que envolvem captação de recursos privado por meio de fundações de apoio.

## Capítulo 9

# SUBVENÇÃO ECONÔMICA

*Bruno Monteiro Portela*

Percebido como instrumento destinado principalmente ao fomento às atividades de maior risco e grau de incerteza, a subvenção econômica, por lei, é um recurso não reembolsável, considerado instrumento que ajuda a diluir o risco e, ao mesmo tempo, tem o poder de promover modificação no comportamento empresarial, uma vez que exige contrapartidas financeiras.

A despeito do Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, regulamentador da Lei do FNDCT (Lei nº 11.540, de 2007), é relevante trazer o que dispõe o § 3º do art. 13 deste Decreto em relação a subvenção econômica, quando reza que “os recursos alocados para as subvenções econômicas visam desonerar as empresas nacionais dos custos e riscos inerentes à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos e processos, especialmente àqueles de interesse público ou de natureza estratégica para o país, em consonância com a Política Industrial e Tecnológica Nacional”. Tal dispositivo nos apresenta com clareza o espírito da subvenção econômica e qual escopo busca este extraordinário instrumento de fomento à inovação.

Diferentemente do texto anterior, a partir do Marco Legal de CT&I, o seu art. 19 da Lei nº 10.973/04 ampliou bastante o número de instrumentos jurídicos, mediante um rol exemplificativo – é forçoso dizer – à disposição do gestor público, com a finalidade de estimular as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada. Vejamos, então, esta lista exemplificativa de instrumentos públicos de incentivo:

**Art. 19.** A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional (Lei nº 13.243, de 2016).

§ 1º As prioridades da política industrial e tecnológica nacional de que trata o caput deste artigo serão estabelecidas em regulamento.

§ 2º A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, **entre outros:**

- I – subvenção econômica;**
- II – financiamento;**
- III – participação societária;**
- IV – bônus tecnológico;**
- V – encomenda tecnológica;**
- VI – incentivos fiscais;**
- VII – concessão de bolsas;**
- VIII – uso do poder de compra do Estado;**
- IX – fundos de investimentos;**
- X – fundos de participação;**
- XI – títulos financeiros, incentivados ou não;**
- XII – previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais.**

Ademais, o legislador aproveitou o ensejo de atualização da lei para, através de rol taxativo, descrever em quais iniciativas os instrumentos de estímulo à inovação poderiam ser destinados, conforme segue abaixo na redação do §6º da Lei:

§ 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a:

I – apoio financeiro, econômico e fiscal direto a empresas para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica;

II – constituição de parcerias estratégicas e desenvolvimento de projetos de cooperação entre ICT e empresas e entre empresas, em atividades de pesquisa e desenvolvimento, que tenham por objetivo a geração de produtos, serviços e processos inovadores;

III – criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação;

IV – implantação de redes cooperativas para inovação tecnológica;

V – adoção de mecanismos para atração, criação e consolidação de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas brasileiras e estrangeiras;

VI – utilização do mercado de capitais e de crédito em ações de inovação;

VII – cooperação internacional para inovação e para transferência de tecnologia;

VIII – internacionalização de empresas brasileiras por meio de inovação tecnológica;

IX – indução de inovação por meio de compras públicas;

X – utilização de compensação comercial, industrial e tecnológica em contratações públicas;

XI – previsão de cláusulas de investimento em pesquisa e desenvolvimento em concessões públicas e em regimes especiais de incentivos econômicos;

XII – implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas e em empresas de pequeno porte.

Seguindo no texto normativo, nota-se que a obrigação de contrapartida pela empresa beneficiária foi mantida na concessão da subvenção econômica prevista no §3º do art. 19 da Lei e no art. 20 do Decreto, devendo ser estabelecida em termo de outorga específico e precedida de aprovação do projeto pelo órgão ou pela entidade concedente. O §4º da Lei foi mantido com a mesma redação. O Decreto nº 9.283, de 2018, dispôs também no §3º do seu art. 20 que os valores recebidos a título de subvenção econômica deverão ser mantidos em conta bancária de instituição financeira pública federal até sua utilização ou sua devolução, atualizados monetariamente, conforme exigido para a quitação de débitos com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e

de Custódia – Selic, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescidos de 1% no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro Nacional.

Já o §5º do art. 19 manteve a determinação legal anterior de que os recursos de que trata o §4º deste artigo serão objeto de programação orçamentária em categoria específica do FNDCT, não sendo obrigatória sua aplicação na destinação setorial originária, sem prejuízo da alocação de outros recursos do FNDCT destinados à subvenção econômica. Nesse sentido, continua a possibilidade de utilização dos recursos do FNDCT de forma transversal – quando financiado com recursos de mais de um Fundo Setorial, não há necessidade de vinculação à destinação setorial específica prevista em lei – em consonância com o que dispõe o art. 14 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. No mais, cumpre asseverar que os recursos destinados a honrar os compromissos contratados no âmbito da norma ainda podem ser paralisados em razão da indisponibilidade ou mesmo contingenciados por consequência de ajustes fiscais.

Outra matéria modificada pela Lei nº 13.243/2016, com o intuito de trazer mais segurança jurídica, foi a permissão à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de utilizar, facultativamente, mais de um instrumento de estímulo à inovação a fim de conferir efetividade aos programas de inovação em empresas. Esta prática já era utilizada por alguns programas de estímulo, contudo, em razão de a norma ser silente, ainda restava uma certa insegurança jurídica na aplicação desta medida, que foi definitivamente encerrada com o texto do §7º da Lei.

Essencialmente, cabe realçar o amplo avanço conseguido pela Lei nº 13.243, de 2016, em diversos momentos do texto. Em especial, vale enfatizar a previsão contida no §8º do art. 19 de que os recursos destinados à subvenção econômica poderão ser aplicados no financiamento de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas, admitida sua destinação para despesas de capital e correntes, desde que voltadas, preponderantemente, à atividade financiada. Destarte, as possibilidades de destinação foram ampliadas, facultando para a cobertura de despesas de custeio e de capital.

Ainda que não houvesse impedimento legal, as agências de fomento utilizavam o comando previsto no art. 18 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para vedar o financiamento de despesas de capital

por meio do instrumento de subvenção econômica, restringindo a sua aplicação apenas para as despesas de custeio.

Aliás, o tema foi enfrentado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, que, através do Parecer nº 776/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/MHSP, entendeu, na época, pela prevalência do disposto na Lei de Inovação e na Lei do FNDCT (Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007) sobre as limitações impostas pela Lei de Direito Financeiro. Em 2012, o Parecer aludido tornou-se vinculante aos órgãos e entidades vinculados ao MCTI, em virtude de ter sido aprovado pelo Ministro Aloizio Mercadante.

Com efeito, foi exatamente esta segurança jurídica que o legislador buscou quando assinalou expressamente tal possibilidade no dispositivo legal, vinculando agora toda a Administração Pública, inclusive os entes políticos – estados, municípios e Distrito Federal. Ademais, o legislador incluiu, no caput do art. 19, os entes políticos citados, tendo em vista que antes eram citadas apenas a “União, as ICT e as agências de fomento” e, no novo caput, é reafirmado o âmbito nacional da Lei quando cita a “União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento”, ampliando, deste modo, a abrangência da Lei de Inovação.

Percebe-se, portanto, que atualização da Lei e a sua regulamentação fornecem diretrizes claras e objetivas a respeito da aplicação dos recursos de subvenção econômica, tratando profundamente dos instrumentos jurídicos de parceria de execução desses projetos e de sua prestação de contas, por meio de regras próprias, senão vejamos abaixo:

#### **Decreto nº 9.283, de 2018**

**Art. 21.** O termo de outorga de subvenção econômica conterá obrigatoriamente:

I – a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação a ser executado pela empresa, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas, os prazos de execução e os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

II – o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas, que deverão constar do plano de trabalho; e

III – a forma de execução do projeto e de cumprimento das metas a ele atreladas, assegurada ao beneficiário a discricionariedade necessária para o alcance das metas estabelecidas.

§ 1º O plano de trabalho constará como anexo do termo de outorga e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I – por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado; e

II – por meio de anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

§ 2º Os termos de outorga deverão ser assinados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade da administração pública, permitida a delegação, vedada a subdelegação.

**Art. 22.** As despesas realizadas com recursos da subvenção serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 1º Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o caput não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 3º A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o caput e o § 1º, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

**Art. 23.** A concedente adotará medidas para promover a boa gestão dos recursos transferidos, entre as quais serão obrigatórias:

I – a divulgação da lista completa dos projetos apoiados, de seus responsáveis e dos valores desembolsados;

II – a divulgação de canal para denúncia de irregularidades, de fraudes ou de desperdício de recursos no seu sítio eletrônico oficial;

III – a definição de equipe ou estrutura administrativa com capacidade de apurar eventuais denúncias; e

IV – a exigência de que os participantes do projeto assinem documento do qual constem informações sobre como fazer denúncias, sobre o canal existente no sítio eletrônico e sobre a importância da integridade na aplicação dos recursos.

Por envolver risco tecnológico, é fundamental que os parâmetros de acompanhamento do termo de outorga para subvenção econômica sejam coerentes com a finalidade do instrumento e o perfil do beneficiário – no caso, as empresas. Nesse sentido, o regulamento designou instrumento jurídico de parceria próprio (termo de outorga) para a subvenção, com regras simples e objetivas, consoante reza o art. 34 do Decreto. Além disso, no que tange à prestação de contas, o Decreto definiu, em seu Capítulo VII, quais as diretrizes dos processos de execução dos recursos e da prestação de contas no âmbito de projetos financiados por subvenção econômica, com vistas a conferir a discricionariedade necessária ao alcance das metas acertadas, cumprindo com o comando legal de estabelecer procedimentos simplificados e uniformizados de prestação de contas dos recursos repassados, de forma a garantir a governança e a transparência das informações. Todavia, cumpre informar que o tema prestação de contas se encontra mais bem abordado e em sua integralidade no Capítulo 7 deste Livro.

Já o art. 24 do Decreto determina que a Financiadora de Estudos e Projetos, a Finep, na qualidade de Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 10.973, de 2004, credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, além de instituições de crédito oficiais, com o propósito de descentralizar e aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem prejuízo da concessão direta. Ainda, a Finep deverá adotar procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Contudo, a Lei Complementar nº 177/2021 foi editada em 2021 e alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), acrescentando outras despesas que não podem sofrer limitação de empenho – as relativas à inovação e ao desenvolvimento científi-

co e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade. Senão vejamos:

## CAPÍTULO II

### DO PLANEJAMENTO

#### Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 9º

(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

Cumpra dizer também que o Congresso Nacional derrubou um dos vetos presidenciais à Lei Complementar nº 177/2021, ora tratada acima, e que essa citada lei alterou, outrossim, a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, com modificações bem relevantes a partir do caput do art. 1º, com o propósito primordial de vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade. Esse rol, até então, somente excetuava as despesas que constituíssem obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Outra modificação na Lei nº 11.540/2007 foi a de incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. A natureza do FNDCT passou de meramente contábil a um fundo especial de natureza contábil e financeira, tendo sido preservado o seu objetivo original de financiar a inovação e desenvolvimento científico e tecnológico, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social do país, e possibilitou novas aplicabilidades para o fundo, acrescentando três novos incisos ao art. 10 da Lei nº 11.540/2007 para contemplar a natureza financeira, que passou a ter o fundo com referida alteração à mesma lei.

Convém destacar que dentre as alterações positivas, a propositura acresceu parágrafo ao art. 11 da Lei nº 11.540/2007, e incluiu a possibilidade de aplicação dos recursos do FNDCT a programas, projetos e atividades de CT&I destinados à neutralização das emissões de gases de efeito estufa do Brasil, e também à promoção do desenvolvimento do setor de bioeconomia. Igualmente foi elevado para 50% o limite do montante anual, previsto pela alínea “a” do inciso II art. 12 da Lei nº 11540/2007, das operações a serem consignadas na lei orçamentária anual para recursos reembolsáveis destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep. Além disso, ao mesmo artigo, no inciso anterior, impõe-se salientar que foi incluída limitação em 25% dos recursos do FNDCT para operações não reembolsáveis, a cada exercício.

Não obstante, em virtude da necessidade de adequação ao interesse público e à constitucionalidade da propositura, o presidente da República, após a manifestação técnica dos Ministérios competentes, decidiu vetar o parágrafo 3º do art. 11 da Lei nº 11.540/2007, tendo em vista que colide com disposições legais já existentes, além de poder configurar, em tese, aumento não calculado de despesas, com impacto significativo nas contas públicas. Aliás, segundo mensagem Presidencial, o dispositivo reduzia o espaço do Executivo e do Legislativo para alocação de recursos, conforme as prioridades identificadas para cada exercício, o que poderia prejudicar outras políticas públicas desenvolvidas pela União, por terem o espaço fiscal para seu atendimento reduzido.

Outro dispositivo vetado foi o art. 3º da propositura. Ele previa que os recursos do FNDCT alocados em reserva de contingência na Lei Orçamentária de 2020 seriam disponibilizados integralmente para execução orçamentária e financeira após a entrada em vigor da lei complementar aprovada. A justificativa do Poder Executivo é que o supracitado dispositivo contrariava interesse público, pois obrigava a imediata execução orçamentária dos recursos do FNDCT, que estavam alocados em reserva de contingência. Sendo assim, forçaria o cancelamento das dotações orçamentárias das demais pastas, que já estavam programadas para o exercício.

Finalmente, criado em 1969, o FNDCT – que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico –

que entre 1999 e 2019, arrecadou R\$ 62,2 bilhões, poderá, a partir dessas alterações, tornar viáveis muitos projetos de inovação no país, como já fez no passado, entre eles o Sirius, acelerador de partículas do Laboratório Nacional de Luz, em Campinas, que hoje é o maior equipamento científico já produzido no Brasil, o tanque oceânico instalado na COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), – maior do mundo para projetos de estruturas flutuantes e operações no mar; e o processo de automação robotizada, liderado pela Embraer e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), que também teve origem em amplo investimento em pesquisa pública.

## Capítulo 10

# BÔNUS TECNOLÓGICO

*Bruno Monteiro Portela  
e Leopoldo Gomes Muraro*

O Marco Legal de CT&I introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instrumento denominado bônus tecnológico. Trata-se de uma espécie de subvenção destinada a micro, pequenas e médias empresas, mediante a concessão de dotações orçamentárias oriundas de órgãos e entidades da administração pública. Conforme será analisado, o bônus tecnológico é destinado ao pagamento de compartilhamento e ao uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos; à contratação de serviços tecnológicos especializados; ou, ainda, à transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços.

O bônus tecnológico é inspirado nos *innovation vouchers*, ou vales de inovação, em tradução literal, concebidos inicialmente pelo Reino Unido, Holanda, Irlanda e outros países. Este modelo é previsto como incentivador de ambientes promotores de inovação pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE (2010), na sua Plataforma de Políticas Públicas de Inovação.

O conceito original destes *innovation vouchers* corresponde ao que foi pensado pelo legislador e instituído pela Lei nº 13.243/16 quando dispôs sobre o bônus tecnológico, prevendo que tal bônus corresponde a pequenas linhas de crédito fornecidas pelo governo às pequenas e médias empresas, visando gerar produtos, processos e serviços inovadores e incrementar atividades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação – PD&I. Este recurso será

repassado para que as empresas possam exercer pesquisas de forma paralela às suas operações de negócios em busca de competitividade e crescimento.

A OCDE (2010) entende que as pequenas e médias empresas tendem a ter uma participação limitada no acesso aos centros de pesquisa, descritos na Lei de Inovação como Instituições de Científica, Tecnológica e de Inovação – ICTs. O fato decorre da pouca ou nenhuma compreensão do ganho econômico e competitivo que atividades de PD&I promovem ou, simplesmente, pela falta de interesse das empresas em investir nessas atividades. Por outro lado, os centros de pesquisa públicos e privados não possuem estímulos para trabalhar com pequenas empresas, tendo em vista a sua menor capacidade de investimento, principalmente quando comparado ao potencial das grandes empresas.

Portanto, para a OCDE (2010), o principal objetivo do bônus tecnológico é construir relações entre as micro, pequenas e médias empresas e as instituições públicas de pesquisa (ICTs), estimulando a transferência e a difusão de conhecimento, estabelecendo relações entre estes parceiros no longo prazo.

Ainda de acordo com a OCDE (2010), os *innovation vouchers* destinam-se a financiar e estabelecer as relações iniciais entre a empresa e a universidade. A emissão do *voucher* tem dois impactos principais. Em primeiro lugar, o *voucher* capacita as microempresas e as empresas de pequeno e médio porte a interagirem com as ICTs em busca de desenvolvimento científico e tecnológico, algo que elas dificilmente realizariam sem a presença deste incentivo. Em segundo lugar, o *voucher* fornece um incentivo financeiro para que o centro de pesquisa público (ICT) realize atividades de PD&I com microempresas e empresas de pequeno e médio porte, aumentando o rol de parceiros e garantindo segurança jurídica nas relações entre estas instituições, pois se trata de um instrumento com previsão legal.

Destarte, constata-se que a adequação e viabilidade na utilização deste instrumento para se alcançar os objetivos do Marco Legal de CT&I são patentes. O recurso destinado aos vales de inovação permite, graças à sua simplicidade, que tal medida possa ser facilmente adotada, desde que as pequenas empresas tenham capacidade de absorção dos resultados das pesquisas e que as ICTs estejam dispostas a cooperar com estas empresas.

Os vales de inovação são tradicionalmente usados para resolver pequenos problemas tecnológicos ou incrementar as atividades das empresas. Como tal, eles são instrumentos úteis, mas precisam ser integrados a uma estratégia de inovação mais ampla, por exemplo, mesclando com a colaboração em programas de pesquisa, incentivos ao P&D interno, *clusters* e redes de inovação. No estudo já citado, a OCDE (2010) lista os seguintes fatores de sucesso e de risco do instrumento que inspirou o bônus tecnológico:

#### Fatores de sucesso

- Simplicidade e administração *light-touch*: dada a pequena natureza global do vale de inovação, sua administração e implementação devem ser mantidas o mais simples possível, desde o processo de candidatura até a seleção dos beneficiários para os requisitos de prestação de contas após o uso do vale;
- Publicidade e promoção eficazes: considerando que a ferramenta visa superar uma barreira de informação entre as microempresas e empresas de pequeno e médio porte e os centros de pesquisa, é importante que a ferramenta seja amplamente divulgada pela imprensa oficial, mídia e internet, isto é, marketing baseado em rede;
- Compromisso organizacional das universidades: as universidades, como principais centros de pesquisa públicos, precisam ser envolvidas e persuadidas a serem um parceiro ativo. Por exemplo, antes do lançamento do programa, as universidades poderiam ser incentivadas a manifestar seu interesse de serem listadas como potenciais centros de pesquisa;
- Ideias claras das empresas sobre como usar os *vouchers*: as aplicações devem ser simples e ainda permitir que as empresas detalhem o uso pretendido do vale. Isso facilitará a correspondência destas empresas com a instituição de pesquisa apropriada;
- Organização: a organização é mais bem realizada por um órgão público, que terá pessoal dedicado à gestão do programa e estará em posição de vincular o esquema de *vouchers* com outras políticas de inovação nos níveis nacional e local.

#### Fatores de risco

- Efeitos a curto prazo: a preocupação mais séria é que os vales apenas facilitem a cooperação entre indústria e universidade subsidiada, deixando inalterada a atitude de longo prazo das micro e pequenas e médias empresas em relação à P&D e à inovação.

No entanto, não está claro se isso corresponde a um padrão geral real ou se está ligado ao padrão de atividade de inovação em empresas menores, que tende a ser relativamente espasmódico. Em caso afirmativo, o impacto de um voucher no envolvimento de mais universidades só pode ser medido a muito longo prazo;

- **Bloqueios de tecnologia:** a seleção deve ser abrangente o suficiente para que instituições de pesquisa do país todo participem, sem limitar os padrões de pesquisa procurados pelas empresas, permitindo encontrar uma solução eficaz para seus problemas tecnológicos;

- **Universidade como agência de distribuição:** em algumas experiências (por exemplo, West Midlands, Reino Unido), o papel de seleção foi atribuído a uma universidade específica. No entanto, isso prática é suscetível de causar potenciais conflitos de interesse e ser um fardo muito pesado na gestão da universidade. A experiência sugere que as agências públicas de fomento são as mais adequadas para o papel de seleção que um instrumento de *voucher* exige.

Após explanação sobre a origem conceitual do bônus tecnológico e suas peculiaridades aventadas pela OCDE, cabe agora partir para análise do instrumento legal que foi regulamentado no Capítulo IV do Decreto nº 9.283/2018, que trata do Estímulo à Inovação nas Empresas, especificamente na Seção IV, com o seguinte texto:

#### Seção IV – Do bônus tecnológico

**Art. 26.** O bônus tecnológico é uma subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e ao uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados ou de transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços.

Inicialmente, tendo em vista que o bônus tecnológico é destinado ao fomento de pequenas e médias empresas, cabe definir e diferenciar cada um destes tipos de empresa. De acordo com o §1º do art. 26 do Decreto nº 9.283/2018, pode-se extrair a seguinte classificação:

- **Microempresas e empresas de pequeno porte:** são aquelas empresas que atendem aos critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Vale ressaltar que, na referida lei, a qualificação das empresas como micro ou pequenas dependerá do seu faturamento anual;
- **Empresas de médio porte:** são aquelas que auferem, em cada ano-calendário, receita bruta superior ao limite estabelecido para pequenas empresas na referida lei, e inferior ou igual a esse valor multiplicado por dez.

Convém destacar que podem ser enquadradas como microempresa e empresa de pequeno porte as sociedades simples, empresárias, empresas individuais registradas e de responsabilidade limitada (EIRELI). Já as empresas de médio porte podem ser enquadradas em todos os tipos de sociedade citados anteriormente e, ainda, com natureza jurídica de sociedade anônima.

Prosseguindo na análise do decreto regulamentador do Marco Legal de CT&I (Decreto nº 13.243/18), o bônus tecnológico, como modalidade de subvenção estatal destinada a empresas, concede um valor determinado financeiro, em forma de *voucher*, para que as empresas procurem as ICTs em busca de três tipos de atividades de PD&I:

1. **Compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos:** a empresa utilizará o bônus tecnológico para pagar o acesso aos laboratórios, espaços físicos, máquinas e equipamentos das ICTs e realizar pesquisas de PD&I. Por sua vez, a ICT abrirá suas portas para mais esta atividade de extensão, recebendo em troca o *voucher*, que será transformado em recurso financeiro para a instituição;
2. **Contratação de serviços tecnológicos especializados:** a empresa contratará a ICT para realizar serviços em suas atividades que desenvolvam e agreguem tecnologia, o que dependerá, por óbvio, da capacidade da ICT em realizar tais atividades. O serviço prestado pela ICT será pago, no todo ou em parte, com o bônus tecnológico;
3. **Transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar aos serviços tecnológicos especializados contratados:** este tipo de atividade deve ser realizado em

conjunto com a anterior, conforme previsão legal. Aqui, abre-se a possibilidade de a empresa utilizar o bônus tecnológico para adquirir propriedade intelectual das ICTs (vide Capítulo 15 deste livro, que trata da Transferência e Difusão de Tecnologia). Assim, caso a empresa pretenda obter a licença de uma patente ou o fornecimento de um *know how* que a ICT possui, poderá utilizar o bônus tecnológico para pagar por esta transferência, desde que esta aquisição seja complementar ao serviço tecnológico especializado prestado pela ICT.

O bônus tecnológico poderá ser utilizado para pagar despesas financeiras decorrentes de obrigações firmadas entre empresas e ICTs em instrumentos jurídicos de parceria de CT&I (descritos no Capítulo 6 deste livro). Assim, quando a empresa firmar um instrumento de parceria com uma ICT (contrato de compartilhamento de laboratório, contrato de prestação de serviço tecnológico, contrato de fornecimento de tecnologia, contrato de cessão ou de licenciamento de propriedade intelectual), poderá cumprir sua obrigação contratual utilizando o bônus tecnológico, pagando valores financeiros com ele, ou seja, pagando a patente, o *know how*, o serviço prestado ou o uso do laboratório.

De acordo com o Decreto nº 9.283/18, a concessão do bônus tecnológico implicará, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida financeira ou não-financeira pela empresa beneficiária, na forma estabelecida pelos órgãos e entidades da administração pública concedentes, ou seja, deve a empresa também participar do pagamento das despesas decorrentes das atividades de pesquisa realizadas. O governo promove o incentivo, mas exige um esforço também da empresa. A contrapartida poderá ser tanto monetária (a empresa paga uma parte) quanto em bens e serviços. Se for em bens e serviços, estes devem ser economicamente mensuráveis, ou seja, deve-se demonstrar o dispêndio (valor gasto) que a empresa terá na realização da atividade de PD&I, conformando uma parceria.

O bônus tecnológico será concedido por intermédio do instrumento jurídico denominado Termo de Outorga (descrito no Capítulo 6 deste livro). Muito embora já analisado, cabe lembrar que cabe ao órgão ou à entidade concedente (ICT pública ou agência de fomento pública) dispor em seus normativos internos sobre os critérios e os

procedimentos para a concessão do *Termo de Outorga para Bônus Tecnológico*, disciplinando a forma pela qual deverão ser realizados os gastos e a prestação de contas dos recursos concedidos.

Assim, como o bônus tecnológico poderá ser concedido tanto por agências de fomento públicas como por ICTs públicas (vide conceitos descritos no Capítulo 3 deste livro), cabe a cada uma delas estabelecer em seus normativos internos as regras, os critérios de concorrência, para definir requisitos das empresas; os procedimentos, ou seja, a instrução dos autos; e os tomadores de decisão nos processos administrativos que envolverem a concessão deste instrumento. Vale lembrar que as atividades destas instituições seguem o regime jurídico de direito público, necessitando de previsão normativa para atuar, ou seja, o poder-dever: poder para conceder o bônus tecnológico e fomentar atividades de PD&I no país; e dever de regulamentar estas atividades nos seus normativos internos e cumprir os objetivos do Marco Legal de CT&I.

De acordo com o Marco Legal de CT&I, as solicitações de bônus tecnológico poderão ser apresentadas de forma isolada ou conjugada com outros instrumentos de apoio, de acordo com os critérios e os procedimentos estabelecidos pela concedente. Assim, em uma Chamada Pública, poderá a agência de fomento pública ou a ICT pública prever o pagamento de bolsas e auxílios concomitantemente com a concessão de bônus tecnológico, formando um conjunto de ações em prol da realização de atividades de PD&I pelas empresas em parceria com os entes do governo. A empresa ganhadora do certame poderá receber bolsista para pesquisar nas suas unidades, recursos para adquirir bens (subvenção econômica) e custear despesas correntes das pesquisas, bem como ser contemplada com um *voucher* (bônus tecnológico) para pagar uso de bens e serviços tecnológicos das ICTs públicas.

De acordo com o Decreto nº 9.283/18, na hipótese de concessão do bônus tecnológico de forma isolada, a concedente adotará procedimento simplificado para seleção das empresas que receberão o instrumento. Desta forma, as ICTs públicas e as agências de fomento públicas poderão selecionar micro, pequenas e médias empresas para receber bônus tecnológico por intermédio de chamadas públicas simplificadas, com procedimentos mais céleres, quando a chamada contemplar somente a concessão de bônus tecnológico.

Além da concessão, há necessidade de analisar a forma de utilização do bônus tecnológico. Pelo regime jurídico de direito público, também deve a ICT pública disciplinar internamente a forma pela qual as empresas que obtiverem o bônus tecnológico poderão utilizá-lo. Nesse sentido, quando uma micro, pequena ou média empresa for contemplada com um bônus tecnológico e procurar uma ICT pública para utilizar o instrumento, deve a ICT estar preparada para atuar e internalizar os recursos orçamentário-financeiros que lhe serão repassados. Estas previsões devem estar consignadas nos regulamentos internos da ICT, com destaque para a atuação do Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT (vide Capítulo 4 deste livro).

A concedente (ICT pública) deverá realizar a análise motivada de admissibilidade das propostas apresentadas, especialmente quanto ao porte da empresa, à destinação dos recursos solicitados e à regularidade fiscal e previdenciária do proponente. O NIT, no Marco Legal de CT&I, possui o papel de gerir a política de inovação das ICTs públicas, razão pela qual é essencial que a ICT pública constitua e mantenha em funcionamento o seu NIT para tratar e resolver estes assuntos.

Por fim, cabe elucidar que o bônus tecnológico deverá ser utilizado no prazo máximo de doze meses, contado da data do recebimento dos recursos pela empresa. Devem, portanto, as empresas contempladas, as ICTs e agências de fomento públicas concedentes e as ICTs públicas atuantes ficarem atentas ao prazo concedido para utilização do bônus tecnológico.

## Capítulo 11

# PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA NO CAPITAL DE EMPRESAS E FUNDOS DE INVESTIMENTO

*Bruno Monteiro Portela*

A União, os demais entes federativos e suas entidades estão autorizados a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo.

A participação societária em empresas pelo Poder Público, na modalidade de *private equity*, ou capital privado, foi originalmente regulada pelo art. 5º da Lei nº 10.973/2004. Contudo, a redação era reconhecidamente insuficiente para tratar do assunto, trazendo mais insegurança jurídica do que viabilidade para as possíveis parcerias entre o setor público e o setor privado.

Podemos afirmar, também, que a redação da lei não foi sequer regulamentada pelo Decreto nº 5.563, 11 de outubro de 2005, tendo em vista que o regulamento apenas repetiu, *ipsis litteris*, a redação da Lei nº 10.973/2004. Outro complicador do instrumento era a exigência de a empresa ser uma sociedade de propósito específico (SPE) que visasse ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores, ou seja, dificultava ainda mais a possibilidade de negócio por restringir a somente um tipo de sociedade empresária.

O parágrafo único do art. 5º, que versava sobre a propriedade intelectual, também não se prestava a empregar a flexibilidade exigida para a discussão complexa que envolve a propriedade intelectual, eventualmente obtida por meio do investimento. Sendo assim, resta evidente que a insegurança jurídica e o desestímulo à utilização do instrumento eram patentes. Senão, vejamos o dispositivo ora criticado:

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

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

Diante do que apreendemos acima, no que tange ao tratamento anterior concedido, cabe adentrar agora na análise da redação atualizada pela Lei nº 13.243/2016, a qual reformulou fortemente o instrumento. Segue abaixo:

**Art. 5º** São a União e os demais entes federativos e suas entidades autorizados, nos termos de regulamento, a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo.

§ 1º A propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertencerá à empresa, na forma da legislação vigente e de seus atos constitutivos.

§ 2º O poder público poderá condicionar a participação societária via aporte de capital à previsão de licenciamento da propriedade intelectual para atender ao interesse público.

§ 3º A alienação dos ativos da participação societária referida no caput dispensa realização de licitação, conforme legislação vigente.

§ 4º Os recursos recebidos em decorrência da alienação da participação societária referida no caput deverão ser aplicados em pesquisa e desenvolvimento ou em novas participações societárias.

§ 5º Nas empresas a que se refere o caput, o estatuto ou contrato social poderá conferir às ações ou quotas detidas pela União ou

por suas entidades poderes especiais, inclusive de veto às deliberações dos demais sócios nas matérias que especificar.

§ 6º A participação minoritária de que trata o caput dar-se-á por meio de contribuição financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, e poderá ser aceita como forma de remuneração pela transferência de tecnologia e pelo licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação de titularidade da União e de suas entidades.

De início, a nova redação permitiu a participação societária em empresas de qualquer tipo, sem que tenham, necessariamente, que se constituir institucionalmente como SPE, devendo focar somente em desenvolver produtos ou processos inovadores. Destaca-se, igualmente, que a norma exige apenas que a empresa esteja de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo. Na sequência, o comando legal foi claro em estabelecer que a propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertence exclusivamente à empresa.

De outro modo, apesar da obrigatoriedade da propriedade intelectual pertencer à empresa, consoante o §2º da norma, o Poder Público poderá condicionar a participação societária via aporte de capital à previsão de licenciamento da propriedade intelectual para atender ao interesse público. Tal flexibilidade contribuirá para que a negociação entre a Administração Pública e a iniciativa privada alcance um bom termo para ambas.

Outro avanço foi a dispensa de licitação para alienar a participação societária pertencente ao Poder Público, prevista no §3º do art. 5º da Lei n.º 10.973/2004 e confirmada pelo art. 24, inciso XXXI da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, quando versa sobre as contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei n.º 10.973, de 2004. Impende frisar que o texto foi mantido na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n.º 14.133/2021, que previu essa mesma possibilidade de dispensa no art. 75, inciso V. Nesse sentido, a possibilidade de dispensa de licitação estende-se para todo o art. 5º, ora tratado.

O §4º, através de iniciativa legislativa para garantir relativa perenidade de recursos para o setor e com vistas a estimular a inovação, obriga que os recursos recebidos em decorrência da alienação da par-

ticipação societária sejam reinvestidos em pesquisa e desenvolvimento ou em novas participações societárias. Trata-se, assim, de interessante iniciativa legislativa para garantir relativa perenidade de recursos para o setor.

Ademais, importante poder é conferido ao Estado pelo §5º, visto que as empresas, com o objetivo de atrair o investimento público, poderão, em seu estatuto ou contrato social, conferir às ações ou quotas detidas pelo Estado poderes especiais, inclusive o poder de veto às deliberações dos demais sócios nas matérias que especificar. Assim, mesmo sabendo que a participação societária pelo Estado fomenta desenvolver produtos e processos inovadores nas empresas investidas, é salutar assegurar que o investidor/Estado se certifique dos riscos tecnológicos e comerciais envolvidos, da estrutura de governança e da gestão até o momento do desinvestimento. Portanto, recomenda-se que o gestor público se ampare no direito de veto às matérias, no que lhe for pertinente.

A participação minoritária do Estado dar-se-á por meio de contribuição financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, e poderá ser aceita como forma de remuneração pela transferência de tecnologia e pelo licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação de titularidade da União e de suas entidades.

Já no que tange à regulamentação do instrumento de investimento em participações societárias, segundo o Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, é oportuno admitir que a regulamentação previu que este instrumento deveria estar atento às diretrizes e às prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e de desenvolvimento industrial. Além disso, o regulamento dispõe sobre o procedimento de seleção e acompanhamento do investimento, que pode ser direto ou indireto, determinando também que a Administração investidora estabeleça limites orçamentários e de exposição ao risco, critérios e as instâncias de decisão e de governança, por meio de equipes próprias responsáveis tecnicamente.

Nesta senda, percorramos abaixo os dispositivos do Decreto que regulamentam minuciosamente este instrumento de participação societária:

#### **Seção II – Da participação minoritária no capital e dos fundos de investimento**

**Art. 4º** Ficam as ICT públicas integrantes da administração pública indireta, as agências de fomento, as empresas públicas e

as sociedades de economia mista autorizadas a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e as prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial.

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

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

II – os limites orçamentários da carteira de investimentos;

III – os limites de exposição ao risco para investimento;

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

a) na estratégia de negócio;

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

c) na ampliação da capacidade de inovação;

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

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

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

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

§ 3º A entidade poderá realizar o investimento:

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

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

§ 4º O investimento de forma direta de que trata o inciso I do § 3º, quando realizado por ICT pública integrante da administração pública indireta, observará os seguintes critérios, independentemente do limite de que trata o § 5º:

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

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

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

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

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

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

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

I – quotas ou ações;

II – mútuos conversíveis em quotas ou ações;

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

IV – outros títulos conversíveis em quotas ou ações.

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

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

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

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

A despeito de não ter sido disposto na lei, a regulamentação disciplinou com maior profundidade o instrumento, de modo a con-

templar a hipótese do coinvestimento em empresas, fornecendo ao investidor público mais ferramentas societárias para definir estrategicamente o modelo de investimento.

A Administração Pública poderá realizar o investimento de forma direta, na empresa, com ou sem coinvestimento com investidor privado; ou indiretamente, por meio de fundos de investimentos constituídos com recursos próprios ou de terceiros para essa finalidade, geridos por administradores e gestores de carteiras de investimentos registrados na Comissão de Valores Mobiliários. Segundo o regulamento, o investimento poderá ser realizado por meio de (i) quotas ou ações, (ii) mútuos conversíveis em quotas ou ações, (iii) opções de compra futura de quotas ou ações ou, ainda, (iv) outros títulos conversíveis em quotas ou ações.

Oportunamente e de forma expressa, a regulamentação admitiu a participação societária pelas ICTs públicas no capital de empresas como sócio minoritário ou coinvestidor, confirmando-se como relevante empurrão que incentivará, em especial, a relação entre as ICTs públicas e as empresas incubadas de potencial tecnológico.

Já no tocante ao investimento, **na forma direta (contribuição financeira)**, feito por **ICT pública integrante da Administração Pública indireta**, deverão ser observados os seguintes critérios: (i) o investimento deverá fundar-se em relevante interesse de áreas estratégicas ou que envolvam a autonomia tecnológica ou a soberania nacional; e (ii) o estatuto ou contrato social conferirá poderes especiais às ações ou às quotas detidas pela ICT pública, incluídos os poderes de veto às deliberações dos demais sócios, nas matérias em que especificar.

Soma-se a isso que a participação minoritária de **ICT pública integrante da administração pública indireta** no capital social de empresa ficará condicionada à consecução dos objetivos de suas políticas institucionais de inovação.

Agora, a ICT pública ficará dispensada de observar os critérios estabelecidos no §4º do art. 4º do Decreto, quais sejam, investimento com finalidade específica e poderes societários especiais, nas hipóteses de (a) aportar somente **contribuição não financeira** (economicamente mensurável) como contrapartida pela participação societária; ou (b) quando aportar abaixo de **cinquenta por cento do valor total investido e houver coinvestimento com investidor privado**. Convém assinalar que essas regras devem ser observadas em cada rodada

isolada de investimento na mesma empresa. É salutar ressaltar, aqui, que as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias poderão investir direta ou indiretamente nas empresas e realizar mais de uma rodada de investimento na mesma empresa.

Aspecto importante sobre a ICT pública integrante da Administração Pública direta é que esta somente poderá realizar investimento por meio de entidade da administração indireta, a partir de instrumento específico com ela celebrado.

Adentrando no tema de fundos de investimentos tratado no Capítulo VI da Lei nº 10.973, de 2004, vale dizer que a redação já existia desde a edição da Lei, que o art. 23 não foi atualizado pela Lei nº 13.243, de 2016, e que o Decreto nº 5.563, de 2005, que regulamentava a Lei de Inovação, apenas repetiu o texto legal no seu corpo. Já o Decreto nº 9.283, de 2018, que atualmente regulamenta a Lei nº 10.973, de 2004, apenas detalhou quais órgãos e entidades da Administração Pública estavam autorizados a instituir fundos, rezando o seguinte: “ficam as ICTs públicas integrantes da administração indireta, as agências de fomento, as empresas públicas e as sociedades de economia mista autorizadas a instituir fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação”.

## Capítulo 12

# COMPRAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

*Rafael Dubeux  
e Bruno Monteiro Portela*

### 12.1. INTRODUÇÃO

As dificuldades operacionais impostas pela legislação nacional para a aquisição de produtos e contratação de serviços sempre foram uma reclamação de gestores públicos em todas as áreas, em particular da comunidade científica brasileira. As etapas burocráticas e disputas judiciais comprometiam atividades simples, como a compra de materiais para pesquisas científicas ou a realização de pequenas reformas em laboratórios. Por essa razão, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I buscou enfrentar esse assunto para conferir maior segurança jurídica e modernizar a legislação na área.

Desse modo, com o escopo de apresentar os avanços do Marco Legal, é imprescindível fazer um breve esboço histórico da nossa legislação de compras públicas que começou com o Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922) com uma regulação branda das contratações, depois adveio o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que foi recepcionado pela Carta de 1988 naquilo que com ela se revele compatível, com foco na unificação

1. Na data do fechamento deste capítulo para 3ª edição do livro a Lei nº 8.666/93 ainda se encontrava em vigor, motivo pelo qual optamos por manter as referências a tal norma, sem prejuízo de futura revisão e atualização.