



# Investigação Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas 2

Willian Douglas Guilherme  
(Organizador)

**Atena**  
Editora

Ano 2019

**Willian Douglas Guilherme**  
(Organizador)

**Investigação Científica nas Ciências  
Humanas e Sociais Aplicadas**  
**2**

Atena Editora  
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Lorena Prestes e Geraldo Alves

Revisão: Os autores

#### Conselho Editorial

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

I62 Investigação científica nas ciências humanas e sociais aplicadas 2  
[recurso eletrônico] / Organizador Willian Douglas Guilherme. –  
Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. – (Investigação  
Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; v. 2)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-268-5

DOI 10.22533/at.ed.685191604

1. Ciências sociais aplicadas. 2. Humanidades – Pesquisa –  
Brasil. I. Guilherme, Willian Douglas. II. Série.

CDD 370.1

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de  
responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos  
autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

Os artigos organizados neste livro retratam o objetivo proposto de demonstrar resultados de pesquisas que envolvam a investigação científica nas áreas da Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, sobretudo, que envolvam particularmente a educação, a administração e o direito.

O livro “Investigação Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas” está organizado em 03 volumes. Este 2º volume reúne um total de 24 artigos, sendo na 1ª parte, 10 artigos voltados especificamente para as Ciências Humanas, com destaque especial à educação e tecnologias, história, políticas públicas para a educação, estudos de casos, uso da internet na educação e saúde docente.

E na 2ª parte, voltada às Ciências Sociais Aplicadas, temos 10 artigos que irão discutir temas como consultorias, gestão de clima organizacional, formação de empreendedores, estudos de casos, tecnologia e empreendimento, marxismo, turismo e Libras, seguidos por mais 04 artigos que apresentam debates e resultados dentro do contexto jurídico com temas como a análise da legislação trabalhista e do Código de Ciência, Tecnologia e Inovação, discussão sobre a linguagem jurídica e politização do judiciário.

Os textos são um convite a leitura e reúnem autores das mais diversas instituições de ensino superior do Brasil, particulares e públicas federais e estaduais, distribuídas entre 10 estados, com destaque para as regiões norte e nordeste, que mais contribuíram neste 2º volume.

Assim fechamos este 2º volume do livro “Investigação Científica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas” e esperamos poder contribuir com o campo acadêmico e científico, socializando resultados de pesquisas e inovações e dando continuidade a disseminação do conhecimento.

Boa leitura!

Willian Douglas Guilherme

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A BIBLIOTECA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE PORTO VELHO (RO): CONDIÇÕES DE INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO	
<i>Zillanda Teixeira Rodrigues Stein</i>	
<i>Kétila Batista da Silva Teixeira</i>	
<i>Jussara Santos Pimenta</i>	
<b>DOI DOI 10.22533/at.ed.6851916041</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>10</b>
ANÁLISE DA EFICIÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL NOS COLÉGIOS MILITARES DO EXÉRCITO EM 2014	
<i>Tarso Rocha Lula Pereira</i>	
<i>Gilberto Magalhães da Silva Filho</i>	
<i>Marke Geisy da Silva Dantas</i>	
<b>DOI DOI 10.22533/at.ed.6851916042</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>27</b>
FILOSOFIA DA CIÊNCIA, CURRÍCULO E FORMAÇÃO DOCENTE NA ÁREA DE CIÊNCIAS NATURAIS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO	
<i>Januário Rosendo Máximo Júnior</i>	
<i>Meirecele Calíope Leitinho</i>	
<b>DOI DOI 10.22533/at.ed.6851916043</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>36</b>
DOCÊNCIA E TECNOLOGIAS DIGITAIS: DESENVOLVIMENTO DE MATERIAIS AUTORAIS DIGITAIS EDUCACIONAIS	
<i>Gabriela Teles</i>	
<i>Thayana Brunna Queiroz Lima Sena</i>	
<i>João Ítalo Mascena Lopes</i>	
<i>Paloma Lopes de Melo</i>	
<i>Robson Carlos Loureiro</i>	
<i>Luciana de Lima</i>	
<b>DOI DOI 10.22533/at.ed.6851916044</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>46</b>
AS CAMADAS DE MEMÓRIA DO CAMPUS DA ESDI E SEUS ANTECEDENTES	
<i>Romulo Augusto Pinto Guina</i>	
<i>Karolyne Linhares Longchamps Fonseca</i>	
<i>Yasmin Machado Oliveira</i>	
<i>Aline d’Able de Barros</i>	
<i>Fafaella Vieira Cardoso</i>	
<b>DOI DOI 10.22533/at.ed.6851916045</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>61</b>
O CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E APRENDIZAGEM DA DOCENCIA NA HORA-ATIVIDADE DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
<i>Maria Zenilda Costa</i>	
<i>Karine Kévine da Rocha Sousa</i>	

*Lara Crisley Alves Domingues*

**DOI 10.22533/at.ed.6851916046**

**CAPÍTULO 7 ..... 75**

O USO DO FACEBOOK COMO FERRAMENTA DE ENSINO. EXPERIÊNCIAS DA MONITORIA DE REDAÇÃO PUBLICITÁRIA I E II

*Clara Larissa Sales Maia*

*Ítalo Antônio Gonçalves Oliveira*

*Nicacio Ramon Braga Lira*

*Claudio Henrique Nunes de Sena*

**DOI 10.22533/at.ed.6851916047**

**CAPÍTULO 8 ..... 79**

DA DECADÊNCIA À REQUALIFICAÇÃO DO PARIS N' AMÉRICA

*Rafaela Guimarães Espinheiro*

*Simone de Nazaré Dias Pena Lima*

**DOI 10.22533/at.ed.6851916048**

**CAPÍTULO 9 ..... 85**

AXÉ ABASSÁ DE OGUM: O CULTO A OXUM E A LAGOA DO ABAETÉ

*Caroline Stender Moraes Santana*

*Fernanda Reis Pereira Santos*

**DOI 10.22533/at.ed.6851916049**

**CAPÍTULO 10 ..... 102**

SAÚDE MENTAL DO PROFESSOR NO BRASIL: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

*Estefanni Mairla Alves*

*Ruth Maria de Paula Gonçalves*

*Antônio Dario Lopes Junior*

**DOI 10.22533/at.ed.68519160410**

**PARTE II - CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**CAPÍTULO 11 ..... 118**

A INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA COMO FUNDAMENTO PARA A CONSULTORIA INTERNA

*Ana Sara Leite Santos*

**DOI 10.22533/at.ed.68519160411**

**CAPÍTULO 12 ..... 130**

ATUAÇÃO DO PSICÓLOGO NA GESTÃO DE CLIMA ORGANIZACIONAL EM UMA ONG

*Joema Vitória Rêgo Rocha*

*Francisca Fabiana Menezes Lira*

**DOI 10.22533/at.ed.68519160412**

**CAPÍTULO 13 ..... 138**

MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL – MEI: A FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDEDORES DO COMPLEXO ARTESANAL DE AQUIRAZ-CE

*Francisco Sávio de Oliveira Barros*

*Jéssica Maria Chaves Menezes*

**DOI 10.22533/at.ed.68519160413**

<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>151</b>
COOPTANDO GESTÃO NA QUALIDADE DE VIDA: ECOEFICIÊNCIA COLABORATIVA NO AMBIENTE DE TRABALHO	
<i>Arnaud Velloso Pamponet</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160414</b>	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>167</b>
GESTÃO DAS AÇÕES EM ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO DE CASO NA ONG POSTO DE PUERICULTURA SUZANE JACOB	
<i>Bruna Renata de Lima Gomes</i>	
<i>Marcela Lima do Nascimento</i>	
<i>Maria Carolina Araújo Rizzi</i>	
<i>Mara Águida Porfírio Moura</i>	
<i>Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160415</b>	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>177</b>
INTENÇÃO DE USO DE APLICATIVOS E A GERAÇÃO DE VALOR: INOVANDO NO RAMO DE LAVANDERIAS DOMÉSTICAS	
<i>Danilo Augusto de Souza Machado</i>	
<i>Rodrigo Lopes Nabarreto</i>	
<i>Luiz Silva dos Santos</i>	
<i>Debora Mendonça Monteiro Machado</i>	
<i>Leonel Cezar Rodriguez</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160416</b>	
<b>CAPÍTULO 17</b> .....	<b>196</b>
A TEORIA DO IMPERIALISMO MARXISTA DE LENIN NO CAPITALISMO DO SÉCULO XXI	
<i>Sinedei de Moura Pereira</i>	
<i>Alexandre Silva de Lima</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160417</b>	
<b>CAPÍTULO 18</b> .....	<b>205</b>
O PROGRAMA DE INCENTIVO AO DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO (PIDV) DOS EMPREGADOS DA PETROBRÁS NO CENÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS BRASILEIRAS (2014 - 2017)	
<i>Beatriz Stefani Rosa de Moura</i>	
<i>Gerusa Coutinho Ramos</i>	
<i>Nathalia Carvalho de Lima Pessoa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160418</b>	
<b>CAPÍTULO 19</b> .....	<b>220</b>
TURISMO DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO: A IMPORTÂNCIA DA LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS) PARA A HOTELARIA CARIOCA	
<i>Erika Conceição Gelenske Cunha</i>	
<i>Cícera Olinta da Silva</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160419</b>	

<b>CAPÍTULO 20</b> .....	<b>240</b>
GERAÇÃO Z E BABY BOOMERS: COM QUANTAS PEÇAS JEANS SE FAZ UM GUARDA-ROUPA?	
<i>Onnara Custódio Gomes</i>	
<i>Livia Lopes Custódio</i>	
<i>Thelma Valeria Rocha</i>	
<i>Vivian Iara Strehlau</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160420</b>	
<b>CAPÍTULO 21</b> .....	<b>246</b>
(DE)FORMAS NO SISTEMA JURÍDICO TRABALHISTA COM O ADVENTO DA LEI 13.467/17: ANOTAÇÕES CRÍTICO-ANALÍTICAS PAUTADAS NA RELAÇÃO CAPITAL VERSUS TRABALHO	
<i>Luana da Silva Dias</i>	
<i>Betânea Moreira de Moraes</i>	
<i>Pedro Hiago Santos Marques</i>	
<i>Francisco Ayslan Regino da Silva</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160421</b>	
<b>CAPÍTULO 22</b> .....	<b>260</b>
A LINGUAGEM JURÍDICA COMO BARREIRA AO EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA: A NECESSIDADE DE APROXIMAÇÃO DA POPULAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO POR MEIO DE AÇÕES AFIRMATIVAS	
<i>Luís Henrique Bortolai</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160422</b>	
<b>CAPÍTULO 23</b> .....	<b>273</b>
A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E SUAS CONFLUÊNCIAS SOB O PRISMA DA PEC DA BENGALA	
<i>Vinicius Araújo Silva</i>	
<i>Michelle Asato Junqueira</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160423</b>	
<b>CAPÍTULO 24</b> .....	<b>289</b>
O CÓDIGO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: AS INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS POSSÍVEIS PARA OS AMBIENTES DE INOVAÇÃO BRASILEIROS DE NATUREZA PÚBLICA	
<i>Carolina Leite Amaral Fontoura</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.68519160424</b>	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR</b> .....	<b>311</b>

## O CÓDIGO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: AS INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS POSSÍVEIS PARA OS AMBIENTES DE INOVAÇÃO BRASILEIROS DE NATUREZA PÚBLICA

**Carolina Leite Amaral Fontoura**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

carolinafontoura.adv@gmail.com

**RESUMO:** Este artigo busca analisar o chamado Novo Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/16), que se propôs a alterar diversos normativos vinculados à área da inovação visando realizar uma grande reforma no marco regulatório do setor, precisamente o seu impacto sobre os ambientes de inovação de natureza pública, que usualmente possuem liberdade de atuação mais reduzida. Essa grande mudança legal do setor teve início com a Emenda Constitucional nº 85 de 2015, através da qual passou a ser dever estatal incentivar a inovação e pesquisa, cujo tratamento deve ser prioritário preconizando, inclusive, que isso deveria ser feito em cooperação com a Iniciativa Privada - ponto relevante para os ambientes de inovação que vivem e se estruturam da relação público-privado. As mudanças trazidas vão desde a forma de ceder o espaço público a empresas em atividade de parceria com foco na inovação, à forma de disciplinar essa seleção, pontos vitais para ambientes submetidos de alguma forma ao regramento público. Dito isso, a importância dessa análise se reforça ao pensarmos na correlação entre o

desenvolvimento econômico e os investimentos em inovação, e no quanto os entraves legais afetam o desenvolvimento nacional como um todo. Por esses motivos, o intuito da legislação é dar segurança jurídica e reforçar as redes de cooperação entre academia e pesquisa com o mundo empresarial, que é um desafio característico de ambientes de inovação. Para além dessas questões, a legislação atual como um todo é recente, havendo até regulamentação por decreto em fevereiro deste ano, de forma que as discussões jurídicas ainda estão muito em voga.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parques Tecnológicos; Público; Novo Código de Ciência, Tecnologia e Inovação; Controle finalístico.

**ABSTRACT:** This article seeks to analyze the so-called New Code of Science, Technology and Innovation (Law nº 13.243/16), which proposed to change several regulations related to the area of innovation aimed at achieving a major reform in the regulatory framework of the sector, precisely its impact on the innovation environments with a public nature, which usually have less freedom of action. This big legal change in the sector began with Constitutional Amendment No. 85 of 2015, through which it became a state duty to encourage innovation and research, whose treatment should be a priority, including that this would be done in cooperation with the Private

Initiative - a relevant point for the innovation environments that live and structure the public-private relationship. There are many changes, like the way to transfer public space to companies in a partnership activity with a focus on innovation, and the way of disciplining a public selection, vital points for environments submitted in some way to the public regulation. That said, the importance of this analysis is reinforced when we think of the correlation between economic development and investment in innovation, and how legal hurdles affect national development as a whole. For these reasons, the aim of the legislation is to provide legal certainty and strengthen the networks of cooperation between academic and research with the business world, which is a characteristic challenge of innovation environments. In addition to these issues, the current legislation as a whole is recent, and there is even a regulation brought in February this year, so that legal discussions are still very much in vogue.

**KEYWORDS:** Technology Parks; Public Nature; New Code of Science, Technology and Innovation; Finalist control.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.243/2016, intitulada de novo marco legal da área de ciência, tecnologia e inovação, é fruto do Projeto de Lei nº 2.177/11 que tramitava há alguns anos no Legislativo Brasileiro e veio com a promessa de ser o grande divisor de águas na regulamentação do setor e de seus atores. Nesse sentido, este trabalho busca analisar a legislação e todas as alterações por ela efetuadas, com foco nos ambientes de inovação cuja face com o direito público seja proeminente, visando definir as novas possibilidades de atuação, a partir das premissas legais atuais.

Nesse sentido, para empreender o presente estudo, buscaremos a abordagem indutiva, partindo de casos relacionados a ambientes da natureza pública, para estabelecer premissas gerais do que passou a ser possível efetivar e executar em Parques e Polos Tecnológicos situados no espectro do direito público. Terá como base a utilização de pesquisa bibliográfica e artigos científicos, além das próprias disposições legais e entendimentos jurisprudenciais sobre as mesmas, caso sejam identificados para o estudo.

Antes de adentrar nas peculiaridades do normativo que basicamente altera, acrescenta e revisa outras legislações afetas à inovação, precisamos abordar o contexto em que se situa, ainda que de forma residual. O ambiente legal, muitas vezes, é fator decisivo para o desenvolvimento de dado setor, ao falarmos de inovação e tecnologia, a conclusão não poderia ser outra a não ser que leis que incentivem a atividade produtiva e desburocratizem as relações são vitais, principalmente para ambientes de inovação vinculados à esfera pública, a exemplo dos Parques Tecnológicos com personalidade jurídica pública ou de alguma forma vinculado ao regime administrativo. Nessa linha, sabemos que a realidade do mundo jurídico por vezes se distancia da realidade de um ambiente de inovação, razão pela qual se impõe a necessidade de

discutir melhorias, dentro do que permite a segurança jurídica de cada ambiente.

Sendo assim, há diversos estudos que apontam uma considerável correlação entre o crescimento econômico e os investimentos em ciência, tecnologia e inovação (CTI), os quais foram inclusive utilizados nas discussões legislativas acerca do projeto. O investimento brasileiro em inovação é, ainda, mediano, dados do Banco Mundial (2016) apontam que, no ano 2000, o país investia 1% do seu PIB, aumentando paulatinamente até 1,15% em 2012 (28 bilhões de dólares), com um máximo de 1,16%, em 2010. Muito embora o montante de 2012 seja o maior da América Latina (Argentina investe 0,49%, México, 0,42%), é muito menor do que o dos maiores investidores em CTI no mundo: Israel (4,1%), Coréia (4,03%), Finlândia (3,64%) e Japão (3,8%). (NAZARENO, 2016, p.4)

Não se pode dizer que o arcabouço regulatório brasileiro do setor de CTI seja de todo incipiente, a exemplo da própria Lei nº 10.973/2004 que completou quinze anos de vigência em 2018, contudo, ainda se afirma que o país não conseguiu romper a barreira intermediária de desenvolvimento em que se encontra, há pelo menos uma década (NAZARENO, 2016, p.4). Assim, situando a problemática do ambiente legal em que nasceu a Lei nº 13.243/16, poderíamos elencar motivos apontados como limitadores do florescimento das atividades de inovação no Brasil, o excesso de burocracia e formalismo, insegurança jurídica para a atuação dos atores do Sistema de Inovação, e para os ambientes pautados no direito público, há ainda a desconfiança institucionalizada por parte dos órgãos de controle.

O novo marco legal veio com a promessa de ser uma das maiores reestruturações do setor desde 2004, quando foi promulgada a Lei de Inovação (10.973/04). Vale ressaltar que sua tramitação foi longa, foram cerca de cinco anos de discussões entre os diversos atores do cenário da inovação e pesquisa, mas poderíamos elencar um consenso: a necessidade de superar os entraves legais que impediam a competitividade plena no setor brasileiro, visando conferir segurança jurídica e flexibilidade dentro dos parâmetros legais estabelecidos.<sup>1</sup> Esse fato torna-se especialmente relevante para ambientes de inovação públicos, como mostraremos mais adiante.

Nesse diapasão, fato interessante é que nas discussões parlamentares verificou-se dois pontos principais para a transformação do setor de CTI brasileiro, a integração com o setor privado e maiores flexibilizações do que aquelas já previstas na Lei de Inovação. Porém, um fato que talvez explique a longa tramitação do projeto de lei e o momento em que a legislação foi publicada, eram as disposições constitucionais que não abordavam, de maneira detalhada e expressa, a articulação entre entes públicos e privados (NAZARENO, 2016, p. 6).

Tal articulação é vital para ambientes de inovação, principalmente Parques

---

1 O novo marco legal da inovação aprovado em 11 de janeiro de 2016, Lei nº 13.243/2016, foi resultado de aproximadamente cinco anos de discussões entre os atores do Sistema Nacional de Inovação (SNI), que tinham como ponto de partida o reconhecimento e a necessidade de alterar pontos na Lei de Inovação e em outras nove leis relacionadas ao tema, de modo a reduzir obstáculos legais e burocráticos e conferir maior flexibilidade às instituições atuantes neste sistema. (RAUEN, Cristiane

Tecnológicos que, usualmente, pressupõe a relação entre Iniciativa Privada, Universidade e Comunidade Acadêmica, gerando conhecimento e produzindo riquezas. Para introduzir essa nova visão para o setor, surgiu a PEC nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, por meio da qual se instituiu a promoção da inovação justamente pela articulação entre entes públicos e privados de ciência e tecnologia, criando e institucionalizando o que podemos chamar de Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

## **2 | A LEI Nº 13.245/16: INOVAÇÃO COMO OBJETIVO CONSTITUCIONAL EXPRESSO E SUAS BASES**

A Lei nº 13.245/16 se propôs a alterar diversos dispositivos de outros normativos vinculados de alguma forma à área da inovação, bem como a acrescentar matérias e disposições novas, com intuito de realizar uma grande reforma no marco regulatório do setor. Se antes da publicação da Emenda Constitucional nº 85 de 2015 existia uma espécie de lacuna normativa quanto à previsão expressa de que era dever estatal incentivar a inovação e pesquisa, ou de que isso deveria ser feito em cooperação com a Iniciativa Privada, após o dia 26 de fevereiro de 2015, a Constituição Federal passou a vigorar acrescida de importantes alterações consubstanciadas no capítulo IV intitulado “DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO”.

É importante discutir o que foi tal alteração constitucional, para o entendimento das bases que sedimentaram o novo arcabouço legislativo brasileiro de ciência, tecnologia e inovação, posto que é tida como o grande impulso para a publicação do que antes era um mero projeto de lei. Dito isso, dentre os diversos pontos alterados pela Emenda, poderíamos citar os que mais se relacionam e impactam a atuação dos ambientes de inovação brasileiros, exposição que passamos a desenvolver aqui.

Um grande primeiro passo foi a alteração das competências constitucionais dos entes federativos, administrativas, por meio das quais exercem suas atividades de gestão pública, e legislativas, relacionadas basicamente à competência de legislar sobre dado tema. Dessa forma, passou a ser competência comum administrativa dos entes federativos “proporcionar os meios de acesso (...) à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (Art. 23, V, CRFB/88), bem como passou a ser competência legislativa concorrente entre União, Estado e DF os temas da “ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (Art.24, IX, CRFB/88).

No intuito de situar o leitor no espectro da alteração constitucional, trazemos uma outra mudança relacionada à flexibilidade de manejo orçamentário, já que passou a ser permitido, de forma excepcional, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo (Art.167, § 5º, CRFB/88). Tal alteração tem

---

Vianna. O NOVO MARCO LEGAL DA INOVAÇÃO NO BRASIL: O QUE MUDA NA RELAÇÃO ICT-EM-PRESA? p.1, Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar\\_n43\\_novo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar_n43_novo.pdf)

como objetivo viabilizar e efetivar os resultados de projetos restritos a essas funções, conferindo maior flexibilidade aos trabalhos e otimização de recursos estratégicos, bastando mero ato do Poder Executivo (NAZARENO, 2016, p.9).

Ademais, foi instituída também a possibilidade de financiamento público a instituições de pesquisa, tanto públicas quanto privadas, nas diversas esferas de governo, já que as “as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (Art. 213, § 2º, CRFB/88).

Passemos agora ao relevante Capítulo IV e sua nova redação, já no início, em seu primeiro artigo, foi estabelecido que o Estado passou a ter a obrigação de “promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”, de forma que a pesquisa científica deve receber tratamento prioritário. Um ponto de extrema relevância aos ambientes de inovação, como os Parques Tecnológicos e Incubadoras – os quais vivem e se estruturam da relação entre entes e atores diversos, públicos e privados – foi que, durante a execução dessas atividades de fomento, o Estado passou a ter o dever de estimular a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo (Art. 218, caput, § 1º e 6º, CRFB/88).

Aprofundando o protagonismo dos ambientes de inovação, a Emenda Constitucional fez mais, inseriu os Parques e Polos Tecnológicos em previsão expressa de que o Estado deverá estimular o fortalecimento e a manutenção desses ambientes, na mesma medida em que deverá buscar o fortalecimento da inovação por parte da atividade privada, em seus termos: “O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, **a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos** e de demais ambientes promotores da inovação (...)” (Art. 219, CRFB/88). (grifos nossos)

Tal Capítulo IV passou a vigorar acrescido de dois importantíssimos artigos, o 219-A e 219-B, igualmente vitais para ambientes de inovação, vejamos. O primeiro trata da formalização de instrumentos de cooperação de Entes Federativos com órgãos e entidades públicos, bem como com entidades privadas, com foco na execução de projetos de P&D, mediante contrapartida financeira ou não financeira, assumida pelo ente beneficiário (Art. 219-A, CRFB/88), reforçando a ideia já estabelecida em outros dispositivos, a parceria público e privado pode e deve ser estimulada pelo Estado.

Nessa mesma diretriz, foi instituído formalmente e constitucionalmente, o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), cujo foco é, justamente, “o regime de colaboração entre entes, públicos e privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação” (Art. 219-B). Restava, portanto, estabelecido, um importante sistema que já existia na realidade prática, o Sistema Nacional de Inovação a englobar todos os seus complexos e múltiplos atores. Nesse momento, seria possível responder à eventual indagação: Por que dissemos acima

que essa Emenda Constitucional sedimentou as bases do Marco Legal?

Caso essa resposta ainda não tenha, por qualquer motivo, ficado evidente, a mesma pode ser obtida pela simples análise do parágrafo primeiro deste artigo, que afirma: “ Lei Federal disporá sobre as regras gerais do SNCTI” (Art. 219-B, e § 1º). Esse simples parágrafo protagonizou uma grande mudança, o já existente Projeto de Lei nº 2.177/11 passou a ostentar o status de verdadeira regulamentação das novas diretrizes constitucionais e hoje, publicado, busca incentivar uma importante vertente para Parques Tecnológicos especificamente: a integração de empresas privadas ao sistema público de pesquisa, é a relação Parque Tecnológico/Ambiente Promotor da Inovação, Universidade e Empresa.

Vale pontuar apenas, a título de reflexão futura e novas perspectivas, sobre a lacuna estabelecida pelo Art. 219-B § 2º, lacuna essa que deve ser preenchida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, ao que se afirma que “legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades”, deixamos aqui em aberto a reflexão do que poderíamos chamar de base para a edição e publicação dos Marcos Legais Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação, na medida da realidade legislativa já existente em cada estado.

Nesse sentido, há diversos estados que já possuem as suas Lei Estaduais de Inovação, e uma discussão se abre no sentido da necessidade de alterar tais normativos, a fim de compatibilizá-los com o que dispõe a lei federal, sabendo que cada ente federativo tem suas próprias competências legislativas. A partir do que dispõe o artigo constitucional supracitado, no que for afeto à peculiaridade de dado estado ou município suas legislações prevalecerão, e assim dispõe o Art. 24 que trata da competência legislativa concorrente, de forma que a competência da União se limitará às normas gerais.<sup>2</sup>

Muito embora não seja o foco específico deste ensaio, a questão que se abre para as legislações estaduais é de fato relevante, considerando que muitos estados possuem suas legislações, visando fomentar e incentivar seus sistemas locais de inovação, espelhadas nos preceitos gerais estabelecidos pelo Marco Legal federal. Esses normativos costumam ser relevantes para Parques Tecnológico e Incubadoras em função dos incentivos previstos para sua atuação, bem como podem prever incentivos fiscais e subvenções econômicas para projetos de inovação de empresas no Estado. A título de exemplo, temos o Estado do Rio de Janeiro com as Leis nº 5.361/08 e seu Decreto nº 42.302, de 12/2/2010, e o Estado do Rio Grande do Sul com a Lei nº 13.196, de 13/7/09. Está aberta a possibilidade de revisão dos normativos estaduais, de forma a incorporar as mudanças, avanços e flexibilizações dispostos na Lei Federal.<sup>3</sup>

---

2 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

3 “Com esta lei e seus desdobramentos nas estaduais, um novo cenário começou a se configurar. Com

## 2.1 Leis alteradas pelo Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação

A despeito de existirem dispositivos novos e independentes, o novo Marco Legal se dedica em grande medida à função de alterar normativos já existentes, os principais selecionados dentro do objetivo deste artigo - que é tratar do impacto das disposições legislativas sobre ambientes de inovação - são: Lei de Inovação (10.973/04), Lei que trata das Relações entre as Universidades e suas Fundações de Apoio (8.958/94) e a Lei que institui o Regime Diferenciado de Contratação (12.462/11).

Iniciaremos pela Lei de Inovação, considerando que comporta grande parte das principais mudanças normativas, tendo sido reescrita em diversas partes. De início, vale dizer que esse normativo foi um dos primeiros grandes marcos legais do setor, abordando de forma extensiva os diversos mecanismos de incentivo à interação ICT-Empresa – interação essa que é o cerne de ambientes promotores da inovação - e a consolidação dos agentes que de alguma forma intermediam essa relação, por exemplo, o caso dos Parques Tecnológicos e das Instituições de Apoio que os gerem, como o é o Parque Tecnológico da UFRJ, por exemplo.

Apesar desse possível pioneirismo legal e de ter estabelecido um regramento jurídico específico de mecanismos de estímulo à interação de Entes Públicos com Empresas, não foi suficiente para alterar totalmente a dinâmica da pesquisa no Brasil (RAUEN, 2016, p. 12). Na mesma linha do que dissemos acima, a burocracia e os entraves legais desempenham papel importante nesse cenário, poderíamos elencar como dificuldade, justamente, a ausência legal de definições claras e objetivas sobre as práticas e o modo de operação da gestão da inovação por ICTs em parcerias com instituições privadas.

Considerando que a Lei de Inovação disciplina as ações do Ente Público – e que, por vezes, no modelo jurídico do setor público brasileiro prevalece a legalidade estrita, a despeito de sua inadequação no Direito Administrativo Moderno – em situações dúbias ou incertas do regramento, os agentes públicos acabam de certa forma paralisados acerca da melhor forma de seguir e formular os projetos e ideias, o que pode atrasar e conferir obstáculos a ações na área da inovação – na qual usualmente vigoram a celeridade e eficiência.

Dessa forma, a insegurança relacionada às formas de procedimento na gestão da inovação leva, muitas vezes, o agente público a optar por não se envolver em atividades de parceria, ou ainda, é possível ter diferentes pareceres sobre os procedimentos a serem adotados, levando a modos de operacionalização das atividades de gestão da inovação díspares entre as instituições (RAUEN, 2016, p. 23).

Visando apontar os pontos principais de mudança, passamos à exposição. De

---

ela, pretendia-se uma maior mobilidade de pesquisadores acadêmicos para uma atuação efetiva em projetos empresariais de desenvolvimento, além de maior flexibilidade para a alocação de recursos públicos que efetivamente levassem ao aumento da taxa de inovação no país.” (SICSÚ, Abraham Benzaquen; SILVEIRA, Mariana. Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias. *Cienc. Cult.* vol.68 n°.2 São Paulo Apr/June 2016. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252016000200002&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252016000200002&script=sci_arttext))

início podemos citar que, anteriormente, a formalização dos Convênios para pesquisa e inovação era limitada às empresas nacionais, e para o desenvolvimento de produtos. Hoje, já são autorizados instrumentos com empresas estrangeiras, e também para a geração de serviços. Dessa forma, foi dado o primeiro passo para abrir caminho e fortalecer a internacionalização das relações firmadas por ambientes de inovação, os quais, inclusive, podem ser o foco dessas parcerias.

A nova redação do Artigo 3º estabelece, em linhas gerais, que os Entes Federativos e suas agências de fomento podem constituir alianças estratégicas para o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs (Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação) e Entidades privadas sem fins lucrativos – como as Fundações gestoras de Parques Tecnológicos. E esse apoio pode ser justamente a formação de uma rede internacional de pesquisa, empreendedorismo tecnológico e criação de ambientes de inovação, inclusive parques tecnológicos.

Obviamente, será necessário aguardar uma eventual regulamentação e até o posicionamento dos órgãos de fiscalização para uma avaliação mais precisa do sucesso dessa disposição, mas a despeito disso, a mesma já é dotada de eficácia e o horizonte por ela estabelecido é promissor.<sup>4</sup>

Na mesma linha do que foi alterado na Lei de Inovação, trazemos a inserção dos Artigos 3º-B e 3º-C por sua relevância para ambientes de inovação, o primeiro, em seu caput, faculta aos Entes Federativos que apoiem a criação, implantação e consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos Parques e Incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico. Isso significa que os ambientes de inovação foram alçados ao status que de fato possuem, motivadores da economia, competitividade nacional e relação entre iniciativa privada e Instituições Científicas, a ensinar o fomento e incentivo do estado, em todas as suas vertentes.

Já no Artigo 3º-B, em seu parágrafo primeiro<sup>5</sup> temos outra mudança impactante, é o Poder Normativo dos Ambientes de Inovação, que passou a permitir que Incubadoras de Empresas, Parques e Polos Tecnológicos e os demais ambientes promotores da

4 É preciso aguardar a consolidação do posicionamento dos órgão de controle (MP, TCU, CGU), mas pelo texto legal atual abre-se a possibilidade de entes federativos, constituírem alianças estratégicas para o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos (Fundação), e esse apoio pode ser justamente a criação de ambientes de inovação, inclusive parques tecnológicos. Nesse sentido: as flexibilizações conferem um tratamento preferencial às instituições e trabalhadores do setor de CTI, o que não é visto em outras esferas da Administração. Isso poderá suscitar, na visão de seus críticos, dificuldades para os órgãos encarregados de fiscalizar e controlar as atividades realizadas por parte das instituições de pesquisa, de apoio e de fomento, assim como o setor produtivo integrado. O RDC, por exemplo, é fonte constante de preocupação por parte de órgãos de controle, do parlamento e da sociedade organizada. (NAZARENO, Cláudio AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI Nº 13.243, DE 11 DE JANEIRO DE 2016 (NOVO MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO) E SEUS IMPACTOS NO SETOR – Estudo Técnico Junho 2016 (Câmara dos Deputados), p.15. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016\\_7581\\_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno.](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016_7581_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno))

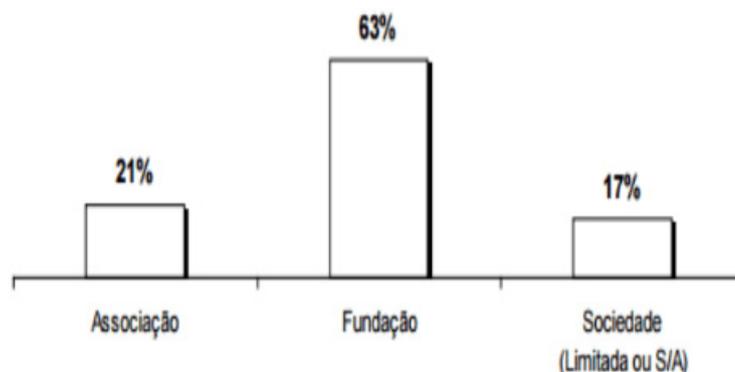
5 § 1º As incubadoras de empresas, os parques e polos tecnológicos e os demais ambientes promotores da inovação estabelecerão suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em

inovação estabeleçam suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso em seus ambientes. Essa possibilidade foi abordada no Decreto nº 9.283/18, a exemplo do Art. 9º que se limita a afirmar que as Entidades Gestoras privadas estabelecerão regras para seleção de empresas e instituições, elencando outras possibilidades de forma não taxativa.

Retornando à discussão da Lei nº 13.243/16, que é o foco deste trabalho, afirmamos que traz importantes avanços, como a autorização do apoio em todos os níveis da federação à inovação, seja cedendo imóveis – ponto de extrema relevância ao qual voltaremos mais à frente – ou promovendo a criação e gestão de Parques, impondo também a atração de Centros de Pesquisa Estrangeiros, conforme redação do Artigo 3º-C<sup>6</sup>.

## 2.2 Ambientes de Inovação de natureza pública e o impacto da nova legislação

Em que pese sejam possíveis diversas modelagens jurídicas para Parques Tecnológicos, que vão desde configurações eminentemente públicas como os vinculados à Administração Direta, às privadas sem fins lucrativos como as Associações e Fundações de Direito Privado, há diversos estudos que evidenciam a predominância da modelagem fundacional, como evidencia o gráfico abaixo.<sup>7</sup>



Esse quadro reforça a importância da disposição apresentada no Art.18<sup>8</sup>, que passou a permitir expressamente que a Fundação de apoio, com registro no MCTI, possa fazer a captação, gestão e aplicação das receitas geradas por ICT's Públicas

parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes.

6 Art. 3º-C. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estimularão a atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras, promovendo sua interação com ICTs e empresas brasileiras e oferecendo-lhes o acesso aos instrumentos de fomento, visando ao adensamento do processo de inovação no País.

7 Figura 1. Parques Tecnológicos no Brasil. Estudo, Análise e Proposições.

Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Parques%20Tecnol%C3%B3gicos%20-%20Estudo%20an%C3%A1lises%20e%20Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf>

8 Art. 18. A ICT pública, na elaboração e na execução de seu orçamento, adotará as medidas cabíveis para a administração e a gestão de sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 4º a 9º, 11 e 13, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e o pagamento devido aos criadores e aos eventuais colaboradores.

Parágrafo único. A captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública, de que tratam os arts. 4º a 8º, 11 e 13, poderão ser delegadas a

em projetos e até no compartilhamento de seus espaços, o que se torna especialmente relevante no caso de Parques Públicos, geridos por Fundações de Apoio, tendo em vista que solidifica a modelagem, conferindo ares de legalidade e segurança jurídica.

Cabe abrir uma breve digressão, acerca da já mencionada dificuldade interpretativa das disposições da Lei de Inovação e do posicionamento por vezes legalista das instâncias de controle e do mundo jurídico, especificamente com relação às Fundações de Apoio. As Fundações que atuam em projetos de pesquisa de ICTs – incluídas as que gerem administrativamente ambientes de inovação - em parceria com empresas, passam por constante escrutínio, através dos mecanismos de *accountability* protagonizados pela Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União. Poderíamos afirmar que as interpretações e questionamentos que recaem sobre as atividades de apoio à inovação em ICTs, desempenhadas pelas fundações, são reflexo da insegurança jurídica (RAUEN, 2016, p. 23).

Essa dita insegurança se relaciona, antes de qualquer coisa, à dificuldade enfrentada pelo Direito Administrativo contemporâneo e suas propostas inovativas, bem como, relaciona-se ao que está previsto na Lei de Inovação e na própria Lei das Fundações de Apoio e às lacunas e dificuldades interpretativas desses normativos. Além desse fato, há o que alguns autores chamam de sobreposição legal, considerando que a Lei de Licitações e a Lei de Inovação, embora tenham por vezes objetos comuns, possuem formas de condução de tais atividades conflitantes em dados momentos (RAUEN, 2016, p. 23).

Indo além, na verdade, há um conflito de ideais e perspectivas jurídicas sobre a atuação desses entes que agem ao lado do Estado *lato sensu* ou em regime paraestatal, em cooperação com o Poder Público como as entidades do Sistema S, por exemplo. Vejamos, a Lei nº 8.666/93 rege as licitações e contratações de serviços dos entes públicos, enquanto as Fundações de Apoio têm seus próprios regulamentos, aplicando a primeira de forma subsidiária, assim dispõe a Lei nº 8.958/94 que disciplina a atuação das Entidades Fundacionais.<sup>9</sup>

Ocorre que essa aplicação subsidiária por vezes é muito semelhante ao que dispõe a própria Lei de Licitações, gerando a sobreposição entre diversas formas de atuação fundação de apoio, quando previsto em contrato ou convênio, devendo ser aplicadas exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação. ”

9Art. 3º - Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. Sobre entendimentos de Tribunais de Contas: “Salientou ainda que, embora o SEBRAE tenha regulamentos internos próprios para a contratação de serviços, “aplicam-se a estes os princípios gerais da Lei 8.666/93”. Acolhendo o voto do relator, decidiu o Plenário considerar improcedente a representação. ” (BRASIL,

dos Entes Públicos e das Fundações que os amparam, gerando como consequência a diminuição da flexibilidade antes proposta para essas entidades e pela própria Lei de Inovação e Lei das Fundações. Esse cenário acaba engessando as possibilidades de atuação das ICTs Públicas, enquanto Entidades com missão institucional de desenvolver pesquisa, incluídas as IFE's, e das instituições intermediadoras dessa atuação.

Nessa linha, será interessante observar o entendimento dos órgãos fiscalizadores, acerca da nova disposição trazida com a Lei nº 13.243/2016, no sentido de que as contratações que não envolvam recursos públicos poderão submeter-se às regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio, respeitados os princípios gerais do direito público.<sup>10</sup> Resta, portanto, explicada a importância do que dispõe o novo Marco Legal, conferindo segurança à atuação dos atores do Sistema Nacional de Inovação, incluídas as Universidades e suas Entidades de Apoio.

Voltando às alterações da Lei de Inovação, seguindo a linha que estabelece o seu Art.3º, em sua nova redação, ao falar das alianças estratégicas e cooperação desenvolvidas entre os Entes Federativos, Agências de Fomento, ICTs, Entidades sem fins lucrativos e a Iniciativa Privada, com foco na difusão do conhecimento tecnológico, incluída a consolidação de ambientes de inovação, o Art.19<sup>11</sup> aborda o fomento estatal ao setor. Esse normativo descentraliza a função, considerando ser competência de todos os Entes, de forma que haja incentivo – concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura – e que o mesmo possa se materializar em ações relacionadas à criação, implantação e consolidação de ambientes promotores da inovação, como Parques Tecnológicos e Incubadoras.

Outro ponto que é de grande relevância se refere ao compartilhamento e permissão de utilização de instalações de ICTs, é o que passou a dispor o Art.4º, disciplinando o uso de espaço público focado em inovação e pesquisa. De certa forma, as parcerias entre entes públicos e iniciativa privada em prol do desenvolvimento e pesquisa não alcançaram o crescimento esperado com a publicação da Lei nº 10.973/04. Uma mudança importante no novo cenário é que o compartilhamento de instalações passou a permitir contrapartidas não financeiras e com qualquer modalidade de empresa, não Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 552/2010-Plenário, TC-003.165/2010-8, rel. Min. Raimundo Carreiro, 24.03.2010)

10 § 3º Aplicam-se às contratações que não envolvam a aplicação de recursos públicos as regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio, disponíveis em seu sítio eletrônico, respeitados os princípios mencionados no art. 2º desta Lei.

11 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.

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

III - criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação; (grifos nossos)

somente com PME's ou empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa.

Vale exemplificar que as contrapartidas não financeiras podem ser de diversas naturezas, envolvendo basicamente projetos de cooperação, considerando uma empresa que esteja instalada em dado Parque Tecnológico – que pode ou não ter relações com uma Universidade ou Instituto de Pesquisa, embora seja uma modelagem possível e até comum na realidade brasileira – poderíamos elencar, Programas de estágio; Utilização de laboratórios; e Capacitação, Treinamento e Serviços, dentre diversas possibilidades. De certa forma, caracteriza-se o espaço público de dada ICT não só pela onerosidade, mas pelo potencial de interações que seriam geradas.

Uma questão relevante sobre esse Artigo 4º especificamente, é que em seu parágrafo único ainda persistia uma celeuma, embora a nova redação tenha deixado clara e evidente a possibilidade da permissão e o compartilhamento de instalações da ICT Pública, deixava em aberto a insegurança jurídica quanto à forma como se alcançará essa *igualdade de oportunidades*. É possível garanti-la por meio da publicação dos instrumentos convocatórios, na Imprensa Oficial ou nas páginas eletrônicas dos ambientes de inovação ou ICT's, e assim foi estabelecido no Art.7º do Decreto regulamentador.

Um ponto é que essa modalidade exclui as demandas pontuais e espontâneas de instalação em tais ambientes, considerando que é, por óbvio, necessário respeitar os trâmites jurídicos formais, salvo a hipótese excepcional de inexigibilidade da oferta pública por inviabilidade de competição prevista no § 1º do Art. 7º do Decreto. Sabe-se que tais hipóteses devem ser justificadas e dentro dos requisitos legais, o que significa que não serão usadas na maioria dos casos, sendo variável que o ambiente de inovação público precisará lidar. É o conflito entre dois princípios importantes que pautam a atuação pública em ambientes de inovação: Flexibilidade e Celeridade x Publicidade e Legalidade, sendo necessário uma verdadeira ponderação entre eles.

Nessa linha, um dos fatores já mencionados acima como entrave ao desenvolvimento e competitividade brasileiros é a burocracia, e não surpreendentemente o novo Marco Legal de Inovação impõe como diretriz de priorização, a simplificação da burocracia no ambiente de CTI e inserção do Controle Finalístico (Art. 27 e Art. 27-A)<sup>12</sup>. Vale fazer uma breve digressão sobre a administração de resultados e a busca estatal por ela, o que deve – ou deveria impulsionar a discussão do controle de contas, da fiscalização em si.

Dessa forma, a Lei nº 13.243/16 evidencia que o próprio Estado Brasileiro já apresenta preocupações nesse sentido, pois, ao alterar a Lei de Inovação propõe como princípio basilar o foco nos resultados, para a avaliação de projetos que envolvam atividades de pesquisa e desenvolvimento, e também a simplificação dos

---

12 Art. 27 - Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes: V - promover a simplificação dos procedimentos para gestão dos projetos de ciência, tecnologia e inovação e do controle por resultados em sua avaliação;

procedimentos de gestão, a saber:

Art. 1º - Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios: XII – simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação;

Em áreas que prezam acima de tudo pela eficiência, como a afeta à pesquisa e desenvolvimento, já observamos a mudança de paradigma aqui analisada e proposta, é o controle finalístico que, inserido em uma boa *accountability*<sup>13</sup>, considera o atendimento - ou não - aos anseios sociais e constitucionais de fomento e desenvolvimento tecnológicos. Essa foi a motivação exposta na sanção do Projeto de Lei, qualificando o normativo como “uma reforma profunda” na legislação que regula o sistema de ciência, tecnologia e inovação, para alcançar agilidade, flexibilidade e menos barreiras à ação integrada entre agentes públicos e privados do setor.

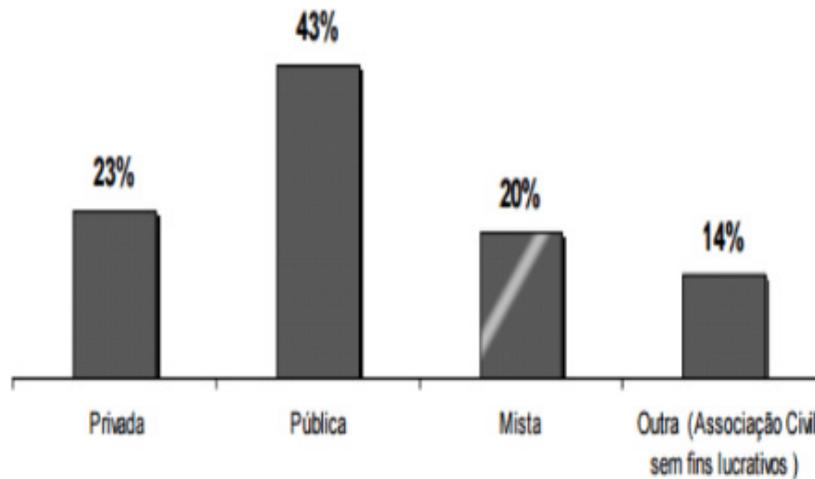
Nesses moldes vai a melhor doutrina acerca do controle e fiscalização, de forma que o controle da Administração Pública *lato sensu*, incluídas as entidades que atuam em regime paraestatal e sem fins lucrativos, tenha como foco o resultado: “A responsabilização pelo controle dos resultados na administração pública consiste na avaliação a posteriori das políticas e dos programas de governo como meio de mensurar o desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos” (QUIRÓS, GRAU, 2006, p.166).

A despeito do novel normativo supracitado e de toda a sua importância, a verdade prática é que estamos muito distantes desse parâmetro de controle finalístico, muito embora estejamos, hoje, mais próximos do que alguns anos atrás. O fato é que o Art.27-A do Novo Marco Legal impõe uma regulamentação dos procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesse normativo, o que evidencia a relevância dessa discussão, com a ampla participação dos atores que compõe o Sistema de Inovação Brasileiro.

Essa realidade e a importância da discussão presente se torna ainda mais imperiosa para os Parques de natureza pública, que são a maioria na realidade brasileira, dado amparado por pesquisas diversas, a exemplo:<sup>14</sup>

13 O termo *accountability* não comporta uma tradução literal para o português, mas pode ser definido como “a existência de instituições estatais que têm o direito e o poder legal e que estão factualmente dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina à aplicação de sanções legais ou até o impeachment contra ações e omissões de outras instituições estatais que possam ser qualificadas como ilícitas” (WILLEMANN, Montebello Marianna. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, nº 263, p.233, maio/ago.2013).

14 Figura 2. Parques Tecnológicos no Brasil. Estudo, Análise e Proposições. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Parques%20Tecnol%C3%B3gicos%20-%20Estudo%20an%C3%A1lises%20>



Outra importante mudança foi a alteração da Lei que rege as relações entre as Universidades e suas Entidades de Apoio (Lei nº 8.958/94)<sup>15</sup>, passando a permitir, expressamente, que as Fundações de Apoio façam a gestão de Parques e Polos Tecnológicos, assim como validou o repasse de recursos diretamente a essas entidades. Esse fato é relevante na medida em que, como mostra a pesquisa acima, o viés público perpassa grande parte dos Parques Tecnológicos, o que impõe por vezes a baixa autonomia e flexibilidade para estabelecer e gerenciar contratos vivenciada por Pessoas Jurídicas que de alguma forma encontram-se vinculadas à Administração Pública *lato sensu*. Esse ponto é natural e decorre do arcabouço normativo – necessário, ressalte-se – que influencia a atuação estatal.

Visando minimizar essa condição, é possível se valer de intervenientes administrativos, como as Fundações de Apoio, as quais por sua vez também restam submetidas aos ditames dos Entes que apoiam, já que mesmo tendo personalidade privada sem fins lucrativos, o regime público é aplicado de forma subsidiária.<sup>16</sup> É inegável que há flexibilidade maior em uma Entidade Privada sem fins lucrativos do que na Administração Pública Direta, por exemplo, mas a aplicação analógica imposta por órgãos de controle do regime normativo público impõe desafios e estabelece a importância de desburocratização com segurança jurídica e legalidade, e dessa nova disposição legal.

Ainda na análise de mudanças extensivas às Fundações de Apoio, precisamos abordar a mudança no conceito de ICT. De acordo com a melhor interpretação legislativa

e%20Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf

15 Art. 1º - § 6º: Os parques e polos tecnológicos, as incubadoras de empresas, as associações e as empresas criados com a participação de ICT pública poderão utilizar fundação de apoio a ela vinculada ou com a qual tenham acordo. § 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o caput e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio.

16 “A obrigação de licitar, por parte da Fundação de Apoio, decorre da lei específica que regula as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e as respectivas fundações de apoio” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. AC-0371-11/05-P. Acórdão: 371, 2005. Colegiado: Plenário. Processo: 012.855/2001-3. Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO (REPR). Interessado: Responsáveis: Alfredo de Oliveira da Costa Soares (Secretário Executivo - Fade), CPF 013.979.824-20; e Mozart Neves Ramos (Reitor), CPF 185.030.714-87.)

da redação original, acaba-se por alcançar apenas a aceção pública, já que apenas os Entes da Administração Pública – órgãos ou entidades - que executassem atividades de pesquisa poderiam ser enquadrados como ICTs, como exemplos teríamos as Universidades e Institutos de pesquisa públicos.

Hoje, a redação legal traz a pessoa jurídica de direito privado da Administração Pública Indireta, ex: Petrobrás, Embrapa, além da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, como as organizações sociais e até as Fundações gestoras de Parques. Essa mudança legaliza um fato inerente ao Sistema Nacional de Pesquisa que é a diversidade e a multiplicidade de atores, além do já mencionado elemento parceria público-privada. Nessa mesma trilha segue o PL nº 5752/2016 que declara como de especial interesse para a geração de conhecimento, tecnologia, inovação, bem como para o desenvolvimento brasileiro, nos termos do parágrafo único do art. 219 da Constituição Federal, a existência dos Centros de Pesquisa e de Inovação de Empresas (CPIEs).

Conforme prevê a EC nº 85/15 e seu novo tratamento às atividades de P&D desempenhadas por entes públicos e privados, esse projeto visa criar a categoria dos Centros de Pesquisa de sociedades empresariais. A finalidade é justamente afirmar que a iniciativa privada tem relevante papel para o sistema, e acima de tudo, nos Parques Tecnológicos, como bem pontua a justificativa do projeto e seus dispositivos, a saber:

Os parques tecnológicos, **compostos pelas mais variadas instituições científicas e tecnológicas**, contam com **participação expressiva de instituições de pesquisa e inovação privadas**, cuja **interação com as instituições públicas beneficia fortemente todo o sistema brasileiro** de ciência, tecnologia e informação.

Art. 2º - Entende-se como CPIE **a pessoa jurídica de direito privado legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional, em seu objetivo social ou estatutário, a pesquisa**, seja básica, aplicada, de caráter científico ou tecnológico, bem como **promova o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos, desde que estejam situadas ou vinculadas em parceria direta com os Parques e/ou Polos Tecnológicos de instituições de ensino e pesquisa.**

Art. 3º - Aos CPIEs serão **aplicáveis toda legislação pertinente à matéria tais como programas de estímulos, fomentos e regimes tributários especiais**, sendo indispensável estar o Parque e/ou Polo Tecnológico reconhecido formalmente pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, ou outro órgão que lhe suceder.<sup>17</sup> (grifos nossos)

Corroborando o que dispõe o Art.18 da Lei de Inovação em sua nova redação, as Fundações de Apoio tiveram seu papel reforçado, legalmente, de forma que sua atuação junto às IFE's que apoiam seja efetivado e restem diminuídas as inseguranças

17 BRASIL, PL nº 5.752/2016. Ementa: Declara como de especial interesse para a geração de conhecimento, tecnologia, inovação, bem como para o desenvolvimento brasileiro, nos termos do parágrafo único do art. 219 da Constituição Federal, os Centros de Pesquisa e de Inovação de Empre-

jurídicas que sempre pesaram sobre suas ações. Nesse sentido, o novo Marco Legal de Inovação alterou a Lei nº 8.958/94, incluindo o parágrafo 6º, de forma que Parques e outros ambientes de inovação, associação e empresas criados com participação de ICT pública, poderão utilizar-se de fundação de apoio a ela vinculada.

Nessa mesma linha, o parágrafo 7º foi incluído no Artigo 1º<sup>18</sup> da Lei nº 8.958/1994, de forma que os recursos financeiros de contrapartidas “poderão ser repassados pelas contratantes diretamente para as fundações de apoio”, tornando claro que os recursos advindos de atividades de inovação poderão permanecer na instituição. Trata-se, portanto, de um grande avanço na diminuição de insegurança jurídica sobre procedimentos para captação de recursos externos, além de um grande incentivo ao envolvimento de ICTs em atividades inovativas. Isso se torna especialmente importante para os casos de Parque geridos ou que sejam Fundações de Apoio.

Embora não se pretenda fazer uma análise jurisprudencial extensa neste trabalho, fica o alerta de que já há alguns entendimentos do TCU no sentido de restringir a aplicabilidade das novas disposições legais, reforçando a ideia de que não adianta mudar só a legislação e sim a concepção do sistema jurídico e fiscalizatório. Os trechos das decisões são evidentes nesse sentido, a saber:

(...) a Lei 10.973/2004, mormente com as noveis alterações introduzidas pela Lei 13.243/2016, ao incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, cria situações de intensa interação entre as Ifes e outros atores da pesquisa e da inovação, em que o liame que divide o interesse público do privado resta cada vez mais tênue, como, por exemplo, os seguintes dispositivos: Art. 3º-B. § 2º, inciso I (...) muitas dúvidas ainda persistem em sua implementação, que podem levar tanto a práticas ilegais quanto à não utilização plena dos mecanismos<sup>19</sup>

### *2.2.1 Uso do Espaço e as relações de interação - Novo regime ou Lei 9.636/98 revisitada?*

Um dos pontos mais importantes para ambientes de inovação com interface pública é a exploração e uso do seu espaço, a despeito da possibilidade do conceito não territorial, Parques Tecnológicos usualmente possuem um aspecto territorial – ou seja, falamos de um espaço que une iniciativa privada e pública em prol da ciência, tecnologia e inovação. A partir desse elemento físico relevante, passamos a abordar a cessão de espaços e seu novo regime pós Marco Legal.

O Artigo 3º-B aborda, basicamente, as hipóteses em que o Estado lato sensu – união, estados, Distrito Federal ou municípios, agências de fomento e ICTs – poderão atuar na consolidação de ambientes de inovação, consolidação essa que visa aumentar a competitividade e promover a interação com a iniciativa privada. Não

sas (CPIEs). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090461>.

18 § 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o caput e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio.

19 Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1003/2017 - PLENÁRIO - 17/05/2017.

surpreendentemente, uma das formas elencadas para fazê-lo foi a cessão de uso de imóveis – leia-se área – diretamente às empresas e às ICTs interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques – como Fundações de Apoio - mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma de regulamento. Essa disposição normativa estabelece importantes marcos para a discussão: cessão direta à empresa interessada; por meio de Entidade sem fins lucrativos – reforçando a viabilidade do modelo já usado por alguns Parques; por contrapartida não financeira; na forma de regulamento.

A partir desse dispositivo, é possível debatermos sugestões de interpretações legais que visem garantir a segurança jurídica para a empresa que receberia a cessão direta dessa área ou imóvel, mantendo as garantias e prerrogativas inerentes aos demais contratos de concessão de uso firmados, por exemplo, afastando-se da precariedade do instituto da permissão.

O novo Marco Legal tem por objetivo maior promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, na mesma linha do que dispõe a nova redação do Art. 218 da Constituição Federal, após alteração pela Emenda Constitucional nº 85/15. Da mesma forma orienta o já citado Art. 219, Parágrafo Único, da CRFB/88, ao prever a função estatal de fomentar a pesquisa nas empresas e a constituição e manutenção de Parques Tecnológicos. Por essa razão, o espírito da lei vai no sentido de incentivar parcerias, com foco na modernização da pesquisa e desenvolvimento e no estímulo à inovação, o que pressupõe uma necessária desburocratização do ambiente legal.

A regulamentação da Lei nº 13.243/2016 trouxe grande oportunidade para o aprimoramento dos procedimentos que vêm sendo adotados no âmbito dos terrenos públicos e das relações de pesquisa desenvolvidas nesse espaço, precisamente no que se refere ao uso de imóvel ou espaço público em relação de cooperação com a iniciativa privada.

No caso de Parques ou Polos de Inovação instalados em terrenos públicos, a forma de ocupação usualmente tem sido a Concessão de Uso, o que atrai a incidência da Lei de Licitações pelo disposto no Art. 23, § 3º da Lei n 8.666/93. Vale dizer que o tipo de licitação adotado, por força do disposto no Art. 23, § 3º e no Art. 45 IV da referida Lei, tem sido o de “maior lance ou oferta”, o que prejudica a seleção de certa forma, pois critérios qualitativos e técnicos, tão relacionados ao desenvolvimento da pesquisa nesses ambientes inovadores, não são levados em consideração da forma como deveriam, neste tipo de seleção.

Voltando ao caso da Permissão de Uso, poderíamos afirmar que não é a melhor forma de ocupação, pois sendo discricionário e precário, permite a revogação a qualquer tempo, independentemente de indenização. Para uma sociedade empresária que vai investir na construção de um prédio a ser utilizado por vinte anos, por exemplo, um contrato de permissão de uso não é adequado, uma vez que o mesmo poderia ser rescindido a qualquer momento, sem o oferecimento de qualquer indenização ou

segurança jurídica, elemento muito importante em um contrato que espelha relação de cooperação entre as partes.

Nessa linha, a Lei nº 9.636/98 trata de forma geral do uso de bens da União e tem um caráter urbanístico e de regularização fundiária, ex: a Concessão disciplinada é a para fins de moradia, por essa razão é aplicada subsidiariamente quanto a essas questões, sendo a Lei 8.666 o normativo aplicado para os casos de concessão de direito de uso em espaços públicos. Ainda que se fale sobre a Lei nº 9.636/98 ser o normativo aplicável, trata-se do uso de espaço regido pelo direito público eminentemente, estejamos falando da figura que for, locação ou cessão de uso,<sup>20</sup> o que indica a necessidade de compatibilizar as necessidades de ambientes de inovação em um novo regime.

Passando ao que diz o novo Código de C&T, I, o Art. 3º-B e 4º II tratam do uso de espaço público, seja através do compartilhamento de estruturas físicas e materiais, ou cessão de uso de imóveis por parte das ICTs Públicas ou de Entes Estatais, diretamente às empresas e outras ICTs interessadas, ou por meio de Entidades de Apoio, embora não especifique como seria essa cessão direta. A despeito de termos o procedimento da Oferta Pública e do Compartilhamento de espaços detalhados, respectivamente, nos Artigos 7º e 10º do Decreto, nenhuma legislação será absoluta e livre de dúvidas, o que reforça a necessidade de efetivar *um novo regime* que atente para a necessidade de eficiência e rapidez, inerentes à área de P&D, compatibilizando-o com os princípios que regem a atuação pública.

Especificamente sobre esse novo regime, decorre também da necessidade de atender aos ditames das parcerias entre o público e privado no âmbito do desenvolvimento tecnológico e da eficiência, regime esse que não poderia ser simplesmente o que já está vigente sem quaisquer alterações, o que desnaturaria o esforço da legislação de criar esse novo ambiente normativo.<sup>21</sup>

### 3 | O VETO AO ART.20-A E O FOMENTO ÀS MPE'S

Diversos foram os vetos na redação original do Projeto de Lei, e muito embora existam manifestações contrárias por parte de atores importantes do setor de inovação, a discussão no âmbito deste artigo fica restrita à redação que foi de fato aprovada.

---

20 “Às vezes são tantas as derrogações que o instituto praticamente se desvirtua e passa a assumir feição diversa, mais próxima do direito público do que do direito privado. É o que ocorre com a locação de bens públicos, regida pelo Decreto-Lei nº 9.760/46. O seu art. 64 prevê a possibilidade de serem os bens imóveis da União alugados, aforados ou cedidos. Porém, não se trata da locação regida pelo Código Civil (...) Por outras palavras, trata-se de locação regida pelo direito público” (DI PIETRO, 2013, p. 15).

21 Sobre novos regimes jurídicos para a atuação cooperativa entre poder público e iniciativa privada: “Em nome da eficiência, do maior apego aos princípios da ordem econômica (em especial a livre iniciativa e a livre competição) e da defesa dos direitos fundamentais do homem, procuram-se novos institutos, novas formas de atuação das funções administrativas do Estado, novo regime jurídico (que diminua as prerrogativas do poder público e coloque a Administração Pública no mesmo nível do particular).” (DI PIETRO, 2013, p.13)

Contudo, considerando que a cadeia produtiva de um Parque Tecnológico pressupõe a presença de diferentes portes de empresas, incluindo as pequenas e médias. Por essa razão, o veto à redação original acabou por afetar a política de fomento às MPE's que vinha sendo desenhada desde a LC nº 123/06, considerando que as discussões prévias eram muito relacionadas à cadeia de fornecedores de estatais.

A ideia deste dispositivo, antes do veto, era a formação e fortalecimento da camada de MPE's brasileiras com alto desempenho em atividades de P,D&I, as quais muitas vezes acabam perdendo as seleções, diante da competição com empresas de outros portes e até nacionalidades, porque muitas vezes a Lei de Licitações e seus critérios de fomento não são suficientes.<sup>22</sup>

Sugeria-se que a regulamentação esclarecesse o que seria esse tratamento preferencial e favorecido previsto na redação do Art.20-A cumulado com Art.27<sup>23</sup>, até porque a dispensa de licitação é excepcional e não pode ser interpretada de forma genérica e indefinida. É preciso levar em consideração, quando da concessão de tratamento diferenciado, os princípios da administração pública, como a ampla competitividade e isonomia, sem esquecer da necessidade de possibilitar o acesso das empresas de menor porte às contratações públicas, como forma de fomentar essa importante categoria dentre as demais sociedades empresárias.<sup>24</sup>

O Regulamento se limitou a abordar a subvenção econômica no Art.24 e o Bônus Tecnológico no Art.26, e sabendo que costuma prevalecer a legalidade estrita no direito público, entendimentos de que o que não está na legislação como tratamento diferenciado não são cabíveis poderão surgir. Isso porque a orientação tradicional é que o rol dos benefícios concedidos às Micro e Pequenas empresas em um processo licitatório/seleção pública é taxativo, não admitindo interpretação extensiva, a exemplo de alguns acórdãos que abordam o Art. 48 da LC n.123/06. Essa breve colocação

---

22 “Este era o instrumento inicial para a formação da camada de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) brasileiras com alta capacidade de P,D&I e densidade tecnológica. Há sugestão para que regulamentação da Lei seja o mecanismo adequado para esclarecer o caráter de excepcionalidade da dispensa de licitação, visando garantir a harmonia entre políticas de desenvolvimento nacional e os princípios da administração pública. Os elementos para caracterizar a excepcionalidade ficaram excessivamente amplos, a exemplo do Art.20-A.” Posicionamento Anpei: vetos presidenciais ao Marco Legal de C,T&I. Disponível em: [http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113\\_Posicionamento\\_Anpei\\_sobre\\_vetos\\_Marco\\_Legal\\_de\\_CT&I.pdf](http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113_Posicionamento_Anpei_sobre_vetos_Marco_Legal_de_CT&I.pdf).

23 Art. 20-A. § 4º Nas contratações de que trata este artigo, deverá ser observado o disposto no inciso IV do art. 27.

Art. 27. Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes:

IV - dar tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços pelo poder público e pelas fundações de apoio para a execução de projetos de desenvolvimento institucional da instituição apoiada, nos termos da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs. (grifos nossos)

24 “Não faz sentido inviabilizar a possibilidade, em condições especiais, como no caso das empresas de pequeno porte e de áreas estratégicas (Art.20-A), a simplificação do processo de compra, com dispensa de processo licitatório. A burocracia excessiva compromete os bons resultados principalmente de projetos na área de inovação no Brasil. – Espírito geral da lei.” Posicionamento Anprotec sobre Código de CT&I. Disponível em: <http://anprotec.org.br/site/2016/01/posicionamento-anprotec-sobre-codigo-de-cti/>.

apenas reforça a necessidade de construir interpretações jurídicas, viáveis e atuais, sobre os dispositivos publicados.

#### 4 | CONCLUSÃO

O novo Marco Legal solidifica e intensifica o processo de integração, simplificação e flexibilização das atividades direta e indiretamente relacionadas às pesquisas desenvolvidas por instituições públicas, iniciado pela Lei de Inovação e EC nº 85/15, visando à integração de empresas privadas ao sistema nacional público de pesquisa.<sup>25</sup> Em termos de perspectivas futuras, de imediato, vislumbramos que a sua regulamentação recém publicada já se apresenta como um desafio regulatório-administrativo e principiológico, pressupondo uma ampla participação dos atores do Setor de Inovação na discussão de sua aplicabilidade, principalmente do sistema público, que por suas restrições legais enfrenta entraves e burocracias de forma mais intensa.

O texto legal possui um cunho programático e aberto em muitas de suas disposições e mesmo com a recente regulamentação, um entrave que se abre é a *accountability* exercida pelos órgãos de controle sobre a atuação de ICTs Públicas e Entidades Privadas sem fins lucrativos que com essas se relacionem. Hoje, há uma discussão em andamento sobre o teor do marco legal no âmbito do TCU. Nesse sentido:

Entretanto, as flexibilizações conferem um tratamento preferencial às instituições e trabalhadores do setor de CTI, o que não é visto em outras esferas da Administração. Isso poderá suscitar, na visão de seus críticos, dificuldades para os órgãos encarregados de fiscalizar e controlar as atividades realizadas por parte das instituições de pesquisa, de apoio e de fomento, assim como o setor produtivo integrado (NAZARENO, 2016, p.15).

Dessa forma, é preciso que as diversas normatizações publicadas nos últimos dois anos sejam compatibilizadas, inclusive com o restante do arcabouço legal do setor de inovação, e principalmente com as disposições do setor público – sabendo que há diversos ambientes de inovação com tal natureza. Em um ambiente que pede celeridade e certo cunho criativo, já que há o envolvimento com pesquisa e desenvolvimento, há um conflito inerente com o Direito Administrativo em sua acepção mais restrita. É nesse embate que residem as diversas possibilidades jurídicas criadas

---

<sup>25</sup> Poderíamos afirmar que o novo Marco Legal visa concretizar a chamada tripla hélice de fato, tida aqui como a abordagem conceitual que considera a universidade, as empresas e o governo como promotores da inovação. Nesse sentido, “a Anpei reconhece os avanços que serão gerados pela aprovação do Marco Legal, como a desburocratização de diversos pontos que alavancarão a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) do Brasil e a aproximação das empresas e universidades, que garantirão maior segurança jurídica para os atores do Sistema Nacional de Inovação (SNI). A Anpei acredita que o desenvolvimento de uma nação se dê a partir da parceria entre público e privado. Nos países desenvolvidos isso já é realidade. Mas, lamentavelmente, o Brasil ainda caminha devagar nesse sentido. (Posicionamento Anpei: vetos presidenciais ao Marco Legal de C,T&I. Disponível em: [http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113\\_Posicionamento\\_Anpei\\_sobre\\_vetos\\_Marco\\_Legal\\_de\\_CT&I.pdf](http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113_Posicionamento_Anpei_sobre_vetos_Marco_Legal_de_CT&I.pdf).)

pelo chamado Novo Código de Ciência, Tecnologia e Inovação, dentro da segurança jurídica e das disposições já existentes.

Em ambientes como os aqui abordados, o regime jurídico poderia ser considerado híbrido, entre o público e o privado, fruto das próprias parcerias estabelecidas entre Setor Público e Privado, nos moldes do que dispõe, inclusive, a redação atual da nossa Constituição Federal quando fala do Sistema Nacional de Inovação. Nesse sentir, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos apresenta precisa lição (2013, p. 8): A convergência do público e do privado realça a universalidade do direito, a sua indivisibilidade em partes estanques, a comunicabilidade de normas, princípios e institutos. (...) regime jurídico híbrido, em que predomina ora o direito público ora o direito privado.

## REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Direito privado administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

NAZARENO, Cláudio. **AS MUDANÇAS PROMOVIDAS PELA LEI Nº 13.243, DE 11 DE JANEIRO DE 2016 (NOVO MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO) E SEUS IMPACTOS NO SETOR – Estudo Técnico** Junho 2016 (Câmara dos Deputados), p.4. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016\\_7581\\_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016_7581_mudancas-promovidas-pela-lei-13-243-marco-legal-cti-claudio-nazareno).

QUIRÓS, Mario Mora. **Responsabilização pelo controle de resultados**. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, p.166, 2006.

RAUEN, Cristiane Vianna. **O NOVO MARCO LEGAL DA INOVAÇÃO NO BRASIL: O QUE MUDA NA RELAÇÃO ICT-EMPRESA?** p.1 Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar\\_n43\\_novo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar_n43_novo.pdf) 2016.

SICSÚ, Abraham Benzaquen; SILVEIRA, Mariana. **Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias**. *Cienc. Cult.* vol.68 no.2 São Paulo Apr./June 2016. Disponível em: < [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252016000200002&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252016000200002&script=sci_arttext)>.

WILLEMANN, Montebello Marianna. **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil**. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, nº 263, p.233, maio/ago.2013.

Figura 1. **Parques Tecnológicos no Brasil. Estudo, Análise e Proposições**. Disponível em <Fonte: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Parques%20Tecnol%C3%B3gicos%20-%20Estudo%20an%C3%A1lises%20e%20Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf>

Figura 2. **Parques Tecnológicos no Brasil. Estudo, Análise e Proposições**. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Parques%20Tecnol%C3%B3gicos%20-%20Estudo%20an%C3%A1lises%20e%20Proposi%C3%A7%C3%B5es.pdf>

BRASIL, Lei nº 13.243, de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei

no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm)>.

BRASIL, LEI nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm)>.

BRASIL, PL nº 5.752/2016. Ementa: Declara como de especial interesse para a geração de conhecimento, tecnologia, inovação, bem como para o desenvolvimento brasileiro, nos termos do parágrafo único do art. 219 da Constituição Federal, os Centros de Pesquisa e de Inovação de Empresas (CPIEs). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamacao?idProposicao=2090461>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 552/2010-Plenário, TC-003.165/2010-8, rel. Min. Raimundo Carreiro, 24.03.2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1003/2017 - PLENÁRIO - 17/05/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. AC-0371-11/05-P. Acórdão: 371, 2005. Colegiado: Plenário. Processo: 012.855/2001-3. Tipo do processo: REPRESENTAÇÃO (REPR). Interessado: Responsáveis: Alfredo de Oliveira da Costa Soares (Secretário Executivo - Fade), CPF 013.979.824-20; e Mozart Neves Ramos (Reitor), CPF 185.030.714-87.

Posicionamento Anpei: vetos presidenciais ao Marco Legal de C,T&I. Disponível em: [http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113\\_Posicionamento\\_Anpei\\_sobre\\_vetos\\_Marco\\_Legal\\_de\\_CT&I.pdf](http://anpei.tempsite.ws/news/images/20160113_Posicionamento_Anpei_sobre_vetos_Marco_Legal_de_CT&I.pdf).

Posicionamento Anprotec sobre Código de CT&I. Disponível em: <http://anprotec.org.br/site/2016/01/posicionamento-anprotec-sobre-codigo-de-cti/>.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**Willian Douglas Guilherme** - Pós-Doutor em Educação, historiador e pedagogo. Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: williandouglas@uft.edu.br

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-7247-268-5



9 788572 472685