

O NOVO MARCO LEGAL DA INOVAÇÃO NO BRASIL: O QUE MUDA NA RELAÇÃO ICT-EMPRESA?

Cristiane Vianna Rauen¹

1 INTRODUÇÃO

O novo marco legal da inovação, conhecido como Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), foi aprovado em 11 de janeiro de 2016, após sanção da presidente Dilma Rousseff da Lei nº 13.243/2016 (Brasil, 2016a). A nova lei é resultado de um processo de cerca de cinco anos de discussões entre atores do Sistema Nacional de Inovação (SNI) nos âmbitos das Comissões de Ciência e Tecnologia da Câmara e do Senado. Estas discussões 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.

Em vista de as alterações serem muito recentes, até este momento foram publicados alguns posicionamentos de associações de classe e opiniões jornalísticas sobre o novo marco legal da C,T&I. Este artigo, no entanto, traz uma proposta de sistematização dessas mudanças e de seus principais impactos, em particular sobre os aspectos relacionados à temática da interação instituição científica e tecnológica (ICT)-empresa.

Para tanto, este trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta os aspectos disciplinadores da Lei de Inovação original nas parcerias ICT-empresa, os agentes intermediadores desse processo e os principais aspectos de insegurança jurídica relacionados à gestão e à operacionalização dessas parcerias. A seção 3 compara as alterações conferidas pela Lei nº 13.243/2016 à Lei de Inovação nos aspectos pertinentes às parcerias, analisando avanços e apontando questionamentos sobre os novos parâmetros estabelecidos na gestão dessa relação. Por fim, a seção 4 traz as considerações finais sobre o tema.

2 POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA LEI DE INOVAÇÃO NA PROMOÇÃO DA INTERAÇÃO ICT-EMPRESA

Inspirada na Lei de Inovação francesa² e no Bayh-Dole Act³ americano, a Lei nº 10.973/2004 (Brasil, 2004) representa o marco legal da inovação no Brasil. Estruturada em sete capítulos, quatro dos quais voltados ao estímulo à atividade inovativa em diferentes esferas,⁴ a Lei de Inovação pode ser definida como um arcabouço jurídico-institucional voltado ao fortalecimento das áreas de pesquisa e da produção de conhecimento no Brasil, em especial da promoção de ambientes cooperativos para a produção científica, tecnológica e da inovação no país.

Entre os temas tratados pela Lei de Inovação, grande peso é dado ao estabelecimento de mecanismos de incentivo à interação ICT-empresa⁵ e ao fortalecimento dos agentes intermediadores dessa relação,

1. Doutora em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tecnologista do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (IBICT/MCTI).

2. *Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*, disponível em: <<https://goo.gl/4MqIUa>>.

3. Também conhecido como University and Small Business Patent Procedures Act of 1980, disponível em: <<https://goo.gl/YhMCzA>>.

4. Capítulo II – do estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação; capítulo III – do estímulo à participação das ICT no processo de inovação; capítulo IV – do estímulo à inovação nas empresas; capítulo V – do estímulo ao inventor independente (Brasil, 2004).

5. Entre os temas tratados, a Lei de Inovação dá grande peso ao estímulo à interação ICT-empresa. De fato, quinze dos seus 29 artigos regulam e estabelecem as bases de estímulo a essa questão.

como as instituições de apoio (na figura das fundações de apoio – Lei nº 8.958/1994) e os chamados núcleos de inovação tecnológica (NITs).

Os artigos que especificam os tipos e as formas de operacionalização dessa interação na Lei de Inovação são: Artigo 4º, que estabelece as regras sobre compartilhamento ou permissão para utilização de laboratórios e instalações de ICTs com empresas ou organizações de direito privado sem fins lucrativos; Artigo 8º, que estabelece as regras e os incentivos sobre a prestação de serviços por ICTs a instituições privadas; e Artigo 9º, que estabelece as regras e os incentivos da celebração dos acordos de parceria entre ICTs e instituições privadas para o desenvolvimento tecnológico.

As principais formas de estímulo que a lei estabelece nesses artigos, visando à interação de instituições e de pesquisadores com empresas para a realização dessas atividades, são: recebimento de remuneração pela ICT, nos termos de contrato ou convênio, para o compartilhamento ou a permissão para uso de laboratórios ou instalações, conforme previsto no Artigo 4º; recebimento de retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou da instituição de apoio associada, pelo pesquisador envolvido na prestação de serviço prevista no Artigo 8º e recebimento de bolsa de estímulo à inovação, diretamente da instituição de apoio associada à ICT ou de agência de fomento, pelo pesquisador envolvido nas atividades previstas no acordo de parceria firmado com empresas, conforme especificado pelo Artigo 9º.

O objetivo da lei era que tais possibilidades funcionassem como formas efetivas de estímulo ao maior engajamento de ICTs e seus pesquisadores em atividades de inovação com empresas. No entanto, durante os anos de vigência da Lei de Inovação, estes incentivos – contrapartidas financeiras à ICT, retribuição pecuniária e pagamento de bolsas aos pesquisadores envolvidos em atividades de inovação – foram subutilizados e, de modo geral, as parcerias público-privadas para o desenvolvimento tecnológico permaneceram em patamares aquém dos desejados.

De fato, a interação ICT-empresa no Brasil permanece tímida e toda a infraestrutura de pesquisa nacional é incapaz de prover, na interação com o setor produtivo, os *inputs* necessários para a produção de novas tecnologias e serviços que dinamizem a economia nacional.

Assim, apesar de ter logrado o estabelecimento em regramento jurídico específico de mecanismos de estímulo ao engajamento de entes públicos em atividades de inovação com empresas, a Lei de Inovação não foi suficiente para alterar a dinâmica da pesquisa no Brasil. Universidades públicas e institutos de pesquisa – que acabam mimetizando o comportamento das universidades – mantêm o padrão de suas formas de produzir conhecimento: estabelecem linhas de pesquisa dissociadas dos interesses do setor produtivo, e produzem como resultados de suas atividades aquilo em que tradicionalmente possuem maior vantagem competitiva: a produção de artigos científicos em periódicos indexados.⁶

Trata-se, conforme Brasil (2015a), do reflexo de um sistema de incentivos que privilegia a quantidade de publicações em detrimento de atividades ou estudos de maior impacto, e que tem como base os critérios uniformes de avaliação institucional e de desempenho individual de seus professores e pesquisadores (cujos indicadores principais são número e qualidade de publicações científicas). De acordo com Brasil (2015a), o efeito nocivo desses mecanismos de incentivo distorcidos e uniformes é impor uma barreira que impede a valorização das pesquisas mais ousadas e impactantes e o engajamento de professores e centros de pesquisa em projetos inovadores com o mercado e com a sociedade civil.

Além dos mecanismos de incentivo distorcidos mencionados acima, as principais dificuldades observadas na promoção da interação ICT-empresa advêm da ausência, na própria Lei de Inovação, de definições claras sobre as práticas e o modo de operação da gestão da inovação por ICTs em parcerias com instituições privadas.

Tendo em vista que a Lei de Inovação disciplina as ações do ente público – ICTs, pesquisadores, órgãos e agências de fomento em atividades relacionadas ao tema – e que, de forma geral, no modelo jurídico do setor

6. De fato, a pesquisa brasileira tem desempenhado bem o seu papel na produção de conhecimento científico, saltando do 17º para 13º lugar no *ranking* de artigos publicados em periódicos especializados, de acordo com a base da Elsevier, disponível em: <<http://goo.gl/zjD2j8>>. No entanto, o enfoque a esse tipo de produção é praticamente irrelevante na promoção de avanços tecnológicos e na produção de inovação de vanguarda.

público brasileiro prevalece a legalidade estrita – na qual ao ente público cabe proceder conforme a lei estabelece que o seja (Ribeiro, Salles-Filho e Bin, 2015) –, é comum que, em situações dúbias ou incertas do regramento, os gestores públicos solicitem pareceres de consultores jurídicos federais com vistas a obter amparo legal sobre a forma de encaminhamento de determinadas questões.

Tal 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. Em outras situações, ao optar por submeter tais questões à análise jurídica, devido ao fato de estarem sujeitas às interpretações de cada consultor que analisa o caso específico, diferentes pareceres sobre os procedimentos a serem adotados pelos entes públicos podem levar a modos de operacionalização das atividades de gestão da inovação díspares entre uma e outra instituição.

Assim, somando-se o perfil de sua incerteza jurídica na operacionalização das atividades relacionadas à gestão da inovação em ICTs – em particular aspectos relacionados à gestão de recursos financeiros externos e de recursos humanos – aos tradicionais mecanismos de incentivos distorcidos que enviesam a atividade dessas instituições em direção à produção científica autônoma, a Lei de Inovação mostrou-se incapaz, até o momento, de traduzir-se em um efetivo instrumento disciplinador e promotor da interação público-privada para a realização da atividade inovativa no Brasil.

Além da precariedade na aplicação dos mecanismos de incentivo previstos nos Artigos 4º, 8º e 9º, o fortalecimento dos agentes intermediadores do processo de interação ICT-empresa pretendido pela Lei de Inovação obteve pouco ou irrisório impacto no papel de facilitadores do processo inovativo do sistema brasileiro. De fato, as fundações de apoio,⁷ devido a seu papel de captadoras dos recursos financeiros extraorçamentários e de contratantes de recursos humanos temporários em projetos de pesquisa de ICTs em parceria com empresas, passam constantemente pelo escrutínio de órgãos de controle, sendo objeto de constantes processos da Controladoria-Geral da União (CGU) e de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em geral, as interpretações dos órgãos de controle e os questionamentos que recaem sobre as atividades de apoio à inovação em ICTs pelas fundações também são reflexo da insegurança jurídica. A insegurança configura-se na operacionalização de suas atribuições estabelecidas na Lei de Inovação e na própria Lei das Fundações de Apoio, tendo em vista que as atividades previstas nesses regramentos acabam por sobrepor-se a outros regramentos, cujos objetos são comuns, porém as formas de condução de tais atividades são conflitantes.

Importantes exemplos dessa sobreposição são a Lei nº 8.666/1993, que disciplina o processo de licitação, no caso das compras e contratações de serviços por órgãos públicos, e a Lei nº 8.112/1990, que disciplina, por meio de concursos, o processo de contratação de recursos humanos por órgãos públicos. A sobreposição desses objetos (compras e contratações de serviços e de recursos humanos) e as diferentes formas de operacionalização entre os regramentos que disciplinam a atuação dos entes públicos (licitação e concurso) e dos agentes intermediadores vinculados a eles, como as fundações de apoio, acarretam dúvidas sobre as formas de procedimentos legais das fundações nas atividades de apoio. Tais questionamentos levam, portanto, a diferentes interpretações sobre as possibilidades de procedimentos dessas instituições, que acabam sendo alvo de subsequentes processos impetrados pelos órgãos de controle. Essa situação tem como efeito secundário diminuir a flexibilidade inicialmente proposta pela Lei de Inovação e pela Lei das Fundações de Apoio na gestão de atividades de inovação, engessando as possibilidades de atuação de ICTs e das instituições intermediadoras.

Por sua vez, os NITs foram criados pela Lei de Inovação com o objetivo de auxiliar a gestão da política de inovação das ICTs, configurando-se em órgãos de uma ou mais ICTs, sem personalidade jurídica própria. O Artigo 16 da Lei de Inovação estabelece as atribuições dos NITs nessa função, entre as quais tem destaque a gestão da política de propriedade intelectual, visando à proteção das criações, e a transferência de tecnologias produzidas pelas ICTs por meio de licenciamento.

7. Devido ao fato de não possuírem personalidade jurídica própria, as ICTs pertencentes à administração direta federal podem associar-se a instituições de apoio, como as fundações de apoio (conforme previsto na Lei nº 8.958/1994 e na própria Lei nº 10.973/2004), para gerir, em seus nomes, contratos e captar recursos extraorçamentários com o intuito de conferir às ICTs maior flexibilidade na gestão de suas atividades inovativas.

Era previsto, portanto, que os NITs tivessem papel relevante na intermediação de atividades de inovação com o setor produtivo; entretanto, acabam não conseguindo ter o reconhecimento e a flexibilidade operacional necessários para levar a cabo suas possibilidades de atuação. As baixas participação e influência dos NITs nas atividades de gestão de inovação em ICTs têm origem, principalmente, no fato de os núcleos, assim como as próprias ICTs às quais vinculam-se, não terem personalidade jurídica própria. Na medida em que se configuram em unidades atreladas a ICTs – como coordenações ou divisões delas –, os NITs têm limitada autonomia gerencial, orçamentária (pois dependem de repasses de recursos das ICTs ou de escassos editais de agências de fomento) e de recursos humanos⁸ (pois, uma vez vinculados a órgãos públicos, dependem de concursos públicos para contratação de pessoal).

Assim como nas questões relacionadas aos mecanismos de estímulo às parcerias público-privadas previstos nos Artigos 4º, 8º e 9º da Lei de Inovação, observa-se que o fortalecimento do papel dos agentes intermediadores dessa interação, fundações de apoio e NITs, depende de garantias de maior segurança (ou clareza) jurídica para a operacionalização de suas atividades, assim como de alterações na configuração delas.

Com base no reconhecimento dessas e de outras questões, as propostas apresentadas no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 77/2015 (Brasil, 2015b) foram resultado de extenso trabalho promovido pelas Comissões de Ciência e Tecnologia da Câmara e do Senado, em associação com ministérios e demais representantes do Poder Executivo, associações de classe e representações civis com vistas a analisar pontos da Lei de Inovação, além de outros regramentos jurídicos que tangenciam o tema, que pudessem ser alterados no sentido de promover maior segurança jurídica à sua aplicação, diminuição da burocracia e rigidez a ela associadas e garantias de maior solidez e de melhores resultados à aplicação do marco legal da inovação no país.

A análise das propostas e das efetivas alterações recentemente promovidas à Lei de Inovação pelo PLC nos aspectos concernentes à interação ICT-empresa é apresentada na próxima seção deste trabalho.

3 A “NOVA” LEI DE INOVAÇÃO E AS MUDANÇAS PROPOSTAS NA PROMOÇÃO DA INTERAÇÃO ICT-EMPRESA

Levado à apreciação do Palácio do Planalto ao final de 2015, o PLC nº 77/2015, anterior Projeto de Lei (PL) nº 2.177/2011 (Brasil, 2011), deu origem à sanção, pela presidente Dilma Rousseff, em 8 de janeiro de 2016, da Lei nº 13.243, que institui o novo código da C,T&I no Brasil. Com um total de oito vetos à versão encaminhada pelo Senado, a nova lei regulamenta a Emenda Constitucional (EC) nº 85/2015⁹ e altera dez leis relacionadas ao universo das atividades de C,T&I do país.

A nova lei avança em diversos pontos na promoção de um ambiente regulatório mais seguro e estimulante para a inovação no Brasil. Entre eles, destacam-se: a formalização das ICTs privadas (entidades privadas sem fins lucrativos) como objeto da lei; a ampliação do papel dos NITs, incluindo a possibilidade de que fundações de apoio possam ser NITs de ICTs; a diminuição de alguns dos entraves para a importação de insumos para pesquisa e desenvolvimento (P&D); a formalização das bolsas de estímulo à atividade inovativa, entre outros.

No que diz respeito aos pontos relacionados à promoção ICT-empresa, objeto central deste trabalho, observa-se que a nova lei propôs alterações importantes com vistas a reduzir significativamente pontos críticos de insegurança jurídica, dando mais clareza à aplicação e à operacionalização da lei, bem como fortalecer as ferramentas de estímulo à participação de ICTs em atividades de inovação associadas ao segmento produtivo.

8. De acordo com Brasil (2015a, p. 151), “a alocação de recursos humanos para os NITs depende da criação de vagas em concursos específicas para a instituição, o que é raro; geralmente pessoas sem formação na área de gestão de inovação e sem interesse em trabalhar na área são alocadas, a contragosto, nos NITs, contrariando suas expectativas de trabalhar em suas áreas de *expertise* técnicas. Como resultado dessa incerteza, os núcleos recorrem a bolsistas e estagiários de alta rotatividade, muitos deles contratados via os editais mencionados acima”.

9. A EC nº 85/2015 altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de C,T&I.

As próximas subseções analisam importantes alterações conferidas pela nova lei aos temas relacionados à interação ICT-empresa apresentados na seção anterior. Os quadros comparativos desta seção estão estruturados de forma a apresentar as diferenças de redação entre a Lei de Inovação original, a proposta do PLC e a redação final da Lei nº 13.243/2016, destacando-as por meio de marcações em itálico.

3.1 Definição de ICT

O conceito de ICT foi estabelecido na Lei de Inovação (Brasil, 2004, Artigo 2º, inciso V) com o intuito de identificar o agente principal desse regramento jurídico. Assim, a figura das ICTs abrangia, em sua redação original, os entes da administração pública que executam atividades de pesquisa e inovação, tais como universidades e institutos de pesquisa públicos.

No entanto, o SNI é reconhecidamente muito mais amplo, abrangendo instituições de personalidades jurídicas diversas vinculadas à esfera pública –que não exclusivamente os órgãos ou as entidades da administração pública – e que também realizam atividades de pesquisa e inovação, tais como as entidades empresariais – a exemplo de empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ou as sociedades de economias mistas, como a Petrobras – e as entidades sem fins lucrativos.¹⁰

Diante disso, conforme apresentado no quadro 1, a proposta do PLC nº 77/2015 altera a Lei de Inovação no sentido de expandir o conceito de ICT a outras entidades, como as instituições de direito privado sem fins lucrativos, abrangendo e oficializando importantes instituições que já fazem parte do SNI e que produzem pesquisa e geram inovações de grande impacto nacional, como as organizações sociais.¹¹

QUADRO 1

Comparações sobre o tema: ICT

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda com a Lei nº 13.243/2016 |
|--|--|---|
| Artigo 2º, inciso V – ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, entre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico. | ICT: órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, ou <i>pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos</i> , legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no país, que inclua em sua missão institucional os objetivos social ou estatutário, entre outros, a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos. | Cria a figura da ICT privada (<i>pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos</i>). |

Elaboração da autora.

3.2 Compartilhamento e permissão de utilização de instalações de ICTs

Entre as possibilidades de interação entre ICTs e empresas previstas na Lei de Inovação encontram-se o compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações de ICTs em atividades de incubação e a permissão para utilização dessas instalações para a realização de atividades de pesquisa (Brasil, 2004, Artigo 4º).

Na redação original da Lei de Inovação ficava estabelecido que o estímulo para que ICTs engajem-se nessas atividades é a possibilidade de que fossem remuneradas para tanto. Conforme apresentado no quadro 2, a proposta do PLC nº 77/2015 ampliou a possibilidade de que a contrapartida para compartilhamento e permissão de utilização de instalações de ICTs públicas seja financeira ou não financeira, em vez de apenas “remunerada”, como na redação original. Assim, as ICTs podem receber como forma de contrapartida de compartilhamento, por exemplo, o protótipo resultante do processo de incubação de empresas para o desenvolvimento tecnológico, prática comum que passa, agora, a ser oficializada.

10. Conforme CGEE (2010), que analisa os diferentes modelos jurídico-institucionais das instituições de pesquisa no Brasil.

11. Na esfera federal, destacam-se os laboratórios nacionais do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), o Instituto Nacional da Matemática Aplicada (Impa), a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e o Instituto Mamirauá, todos organizações sociais vinculadas ao MCTI.

No caso do recebimento de recursos financeiros de empresas, a insegurança jurídica que residia na redação original era a de que a lei não definia de que forma esses recursos deveriam ser captados. Tendo em vista que órgãos da administração pública não possuem “caixas” próprios para o recebimento de recursos financeiros privados (extraorçamentários), alguns regramentos jurídicos passaram a disciplinar esse processo, como a Portaria MCTI nº 251/2014 (Brasil, 2014), que buscou dar mais clareza a esse procedimento ao definir que a forma de recebimento da remuneração do ente privado na permissão de utilização de instalações de suas unidades de pesquisa seria por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) – situação essa que desestimulava muito as instituições de pesquisa, pois os recursos advindos de suas atividades de inovação acabavam não permanecendo nas próprias instituições, incorporando arrecadação do Tesouro Nacional.

Conforme apresentado no quadro 2, a inclusão do parágrafo 7º no Artigo 1º da Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994), conferida pela Lei nº 13.243/2016, passa a estabelecer que os recursos financeiros de contrapartidas previstos neste artigo “poderão ser repassados pelas contratantes diretamente para as fundações de apoio” (que funcionará como o “caixa” da ICT), 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.

Além disso, a partir da inserção, no inciso I do Artigo 4º, do termo “ICT ou empresas” à redação original, a nova lei não restringe apenas a microempresas (MEs) ou empresas de pequeno porte (EPPs) o compartilhamento de instalações em atividades de incubação. Desta forma, amplia a incubação para outras ICTs além de empresas. Com isso, oficializa a modalidade de “incubação de projetos tecnológicos”, na qual equipes de empresas ficam incubadas para desenvolverem seus projetos tecnológicos em parceria com equipes de institutos de pesquisa e podem ter acesso a laboratórios e demais instalações, além da consultoria do corpo técnico (capital intelectual) das ICTs hospedeiras, prática essa que já ocorre em alguns institutos (Rauen, 2014).

Ao alterar a redação original do inciso II desse artigo, incluindo os termos “ICT” e “pessoas físicas”, a nova lei também oficializa uma prática comum do acesso a instalações de ICTs por outras instituições ou pessoas físicas (pesquisadores e estudantes), como já ocorre, por exemplo, no acesso a instalações multiusuário dos laboratórios do CNPEM, como o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron,¹² para a realização de experimentos.

Além disso, a inserção do inciso III dá origem ao conceito de “capital intelectual” entre as permissões a serem acessadas em ICTs para o desenvolvimento de projetos de inovação. De acordo com a nova redação, capital intelectual diz respeito ao “conhecimento acumulado pelo pessoal da organização, passível de aplicação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação” (Brasil, 2016a). Com base nesse novo inciso, a nova lei oficializa a consultoria já prestada por pesquisadores de ICTs em projetos de inovação; no entanto, cria nova insegurança jurídica ao não disciplinar, na Lei de Inovação, as formas como esse acesso deve ser disponibilizado, como o tempo de dedicação do pesquisador a tais projetos, nem se há a possibilidade de retribuição/contrapartida para tanto, entre outros fatores conflitantes com as atividades previstas para dedicação do pesquisador à ICT à qual vincula-se e pela qual é avaliado.¹³

Finalmente, em relação ao parágrafo único do Artigo 4º, embora a alteração à redação original conferida pela nova lei torne claro a permissão e o compartilhamento de instalações da ICT pública, mantém a insegurança jurídica existente relacionada à forma como essa instituição deve assegurar essa “igualdade de oportunidades”. Não está claro se essa garantia deverá ser dada por meio da publicação de editais/chamadas públicas ou por intermédio de informativos em sítios da rede mundial de computadores, por exemplo, o que pode levar ao não atendimento de muitas das demandas espontâneas de empresas por acesso a instalações para o desenvolvimento tecnológico.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/78AJXP>>.

13. Apesar de não serem tratadas na nova redação da Lei de Inovação, essas questões foram disciplinadas em alterações conferidas pela Lei nº 13.243/2016 ao Artigo 21 da Lei nº 12.772/2012. Entre elas, destaca-se a inserção do parágrafo 4º ao inciso XII do Artigo 21, que amplia o tempo de dedicação em atividades de inovação por servidores de instituições de ensino, em regime de dedicação exclusiva, de 120 para 416 horas/ano.

QUADRO 2

Comparações sobre o tema: compartilhamento e permissão de utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos e instalações de ICTs

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda com a Lei nº 13.243/2016 |
|---|--|---|
| Artigo 4º As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: | Artigo 4º As ICTs <i>públicas</i> poderão, mediante <i>contrapartida financeira ou não financeira</i> e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio. | Disciplina as contrapartidas das ICTs públicas (uma vez que as privadas podem estabelecer qualquer tipo de contrato). Amplia a possibilidade de que a contrapartida para compartilhamento e permissão de utilização de instalações de ICTs públicas seja financeira ou não financeira, em vez de apenas "remunerada", como na redação original. |
| | Na Lei nº 8.958/1994, acrescenta: Artigo 1º, § 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o <i>caput</i> e das atividades e dos projetos de que tratam os Artigos 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. | Formaliza a possibilidade da arrecadação de contrapartidas financeiras adquiridas nessas modalidades por Fundações de Apoio. |
| I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; | I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com <i>ICT ou empresas</i> em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; | Não restringe apenas a microempresas ou empresas de pequeno porte o compartilhamento de instalações em atividades de incubação. Amplia a incubação para outras ICTs além de empresas. |
| II – permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite. | II – permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por <i>ICT, empresas ou pessoas físicas</i> voltadas a atividades de <i>pesquisa, desenvolvimento e inovação</i> , desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim nem com ela conflite; e | Amplia a permissão para utilização de instalações a outras ICTs e também a pessoas físicas. |
| | III – <i>permitir o uso do seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.</i> | Insero o conceito de capital intelectual entre as permissões a serem acessadas em ICTs para o desenvolvimento de projetos de inovação. Artigo 2º sobre Artigo 1º, parágrafo único, inciso XIV – capital intelectual: conhecimento acumulado pelo pessoal da organização, passível de aplicação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. |
| Parágrafo único. A permissão e o compartilhamento de que tratam os incisos I e II do <i>caput</i> deste artigo obedecerão às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pelo órgão máximo da ICT, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e organizações interessadas. | Parágrafo único. A permissão e o compartilhamento de que tratam os incisos I e II do <i>caput</i> obedecerão às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pela <i>ICT pública</i> , observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e demais organizações interessadas. | Disciplina a permissão e o compartilhamento da ICT pública, mantendo a exigência de que deve ser assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e demais organizações interessadas. |

Elaboração da autora.

3.3 Prestação de serviços tecnológicos

Conforme apresentado no quadro 3, assim como no caso do tema do compartilhamento e permissão para utilização de instalações de ICTs, a principal alteração conferida pela Lei nº 13.243/2016 foi a alteração da Lei nº 8.958/1994, que tornou claras as possibilidades e a forma de operacionalizar a captação dos recursos financeiros extraorçamentários advindos da prestação deles mediante fundações de apoio associadas a ICTs.

Apesar de reduzir a insegurança jurídica na captação por ICTs de recursos extraorçamentários oriundos da prestação de serviços a empresas (mediante fundações de apoio), não houve alterações na redação dos parágrafos 2º, 3º e 4º do Artigo 8º da Lei de Inovação, que permitem o recebimento de retribuição pecuniária por pesquisadores envolvidos nessas atividades. Assim, tendo em vista os constantes questionamentos de ICTs sobre como esses valores devem ser calculados, o tempo de dedicação do pesquisador a essas atividades e a forma de recebimento dessa retribuição,¹⁴ (contracheque?) é provável que esse mecanismo de incentivo ao envolvimento de pesquisadores públicos na prestação de serviços em atividades inovativas permaneça subutilizado.

14. A despeito de não deixar explícito que a retribuição adicional a que o pesquisador envolvido em atividade de prestação de serviço tem direito deve ser feita diretamente no contracheque dele, há casos em que houve a realização de tal pagamento, a exemplo do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), unidade de pesquisa do MCTI.

QUADRO 3**Comparações sobre o tema: prestação de serviços tecnológicos**

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda com a Lei nº 13.243/2016 |
|--|--|--|
| Artigo 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com os objetivos desta lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. | Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços <i>técnicos especializados</i> compatíveis com os objetivos desta lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, <i>visando, entre outros objetivos, a maior competitividade das empresas.</i> | Define o tipo de serviço prestado: técnico especializado. |
| | Na Lei nº 8.958/1994, acrescenta: Artigo 1º, § 7º – Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o <i>caput</i> e das atividades e dos projetos de que tratam os Artigos 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. | Formaliza a possibilidade da arrecadação de contrapartidas financeiras adquiridas nessas modalidades por fundações de apoio. |
| § 1º A prestação de serviços prevista no <i>caput</i> deste artigo dependerá de aprovação pelo órgão ou autoridade máxima da ICT. | § 1º A prestação de serviços prevista no <i>caput</i> dependerá de aprovação pelo <i>representante legal máximo da instituição, facultada a delegação a mais de uma autoridade, e vedada a subdelegação.</i> | |
| § 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no <i>caput</i> deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada. | | |
| § 3º O valor do adicional variável de que trata o § 2º deste artigo fica sujeito à incidência dos tributos e das contribuições aplicáveis à espécie, vedada a incorporação aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos, bem como a referência como base de cálculo para qualquer benefício, adicional ou vantagem coletiva ou pessoal. | | |
| § 4º O adicional variável de que trata este artigo configura-se, para os fins do Artigo 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ganho eventual. | | |

Elaboração da autora.

3.4 Acordos de parceria em atividades inovativas

Entre as principais alterações conferidas à Lei de Inovação sobre o tema “acordos de parceria” cabe destacar, conforme apresentado no quadro 4, a oficialização de uma prática comum entre as ICTs, referente à cessão ao parceiro privado dos direitos da propriedade intelectual das criações resultantes da parceria. De fato, a manutenção de direitos de propriedade das tecnologias resultantes de parcerias configurava-se em um ônus financeiro anual que grande parte das ICTs não tinha interesse em arcar e, devido a isso, acabam cedendo seus direitos na propriedade às empresas para que possam exercer completa exploração comercial.

Além disso, assim como nos Artigos 4º e 8º mencionados nas subseções anteriores, ao alterar a Lei das Fundações de Apoio, o PLC nº 77/2015 também expande aos casos de parceria tecnológica do Artigo 9º da Lei de Inovação a possibilidade de que as contrapartidas financeiras delas advindas sejam recebidas pelas fundações, o que também confere maior segurança jurídica e estímulo adicional ao engajamento nessa modalidade de apoio à inovação por ICTs.

Outra alteração proposta pelo PLC nº 77/2015 foi a possibilidade de que alunos de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação também pudessem envolver-se em atividades de inovação nas ICTs a que se vinculam, podendo receber bolsa de estímulo à inovação para tanto, incluindo, conforme apresentado no quadro 4, alunos de ICTs privadas.

Conforme Mensagem Presidencial nº 8/2016 (Brasil, 2016b), que estabelece as justificativas aos vetos ao PLC nº 77/2015, o parágrafo 5º, que propunha expandir a possibilidade de recebimento de bolsas de estímulo

à inovação por alunos de ICTs privadas, foi vetado sob a justificativa de que reduziriam as receitas tributárias da União, promovendo desequilíbrio fiscal.¹⁵

Tal veto traduz-se em desestímulo ao engajamento de alunos de instituições científicas e tecnológicas privadas em atividades de inovação, situação essa que vai na contramão do interesse público na formação do estudante, no envolvimento de jovens em atividades científicas e no desenvolvimento científico e tecnológico nacional como um todo.

As manifestações da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei) e da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) ao veto ressaltam que a distinção entre alunos vinculados a instituições privadas e públicas na possibilidade de recebimento de bolsa de estímulo à inovação é, por si só, um contrassenso às recentes medidas de estímulo à educação privada em todo o país (Anpei, 2016; Anprotec, 2016).

QUADRO 4

Comparações sobre o tema: acordos de parceria em atividades inovativas

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda com a Lei nº 13.243/2016 |
|--|--|--|
| Artigo 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo com instituições públicas e privadas. | Artigo 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto, <i>serviço</i> ou processo com instituições públicas e privadas. | Inclusão de "serviço", em acordos de parceria. |
| | Na Lei nº 8.958/1994, acrescenta: Artigo 1º, § 7º – Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o <i>caput</i> e das atividades e dos projetos de que tratam os Artigos 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. | Formaliza a possibilidade da arrecadação de contrapartidas financeiras adquiridas nessas modalidades por fundações de apoio. |
| § 1º O servidor, o militar ou o empregado público da ICT envolvido na execução das atividades previstas no <i>caput</i> deste artigo poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente de instituição de apoio ou agência de fomento. | § 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública ou o <i>aluno de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação</i> envolvido na execução das atividades previstas no <i>caput</i> poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente <i>da ICT a que esteja vinculado</i> , de fundação de apoio ou de agência de fomento. | Possibilidade de que o aluno envolva-se em projeto de inovação e de que a ICT possa fomentar diretamente a participação dos envolvidos. |
| § 2º As partes deverão prever, em contrato, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito ao licenciamento, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do Artigo 6º desta lei. | § 2º As partes deverão prever, <i>em instrumento jurídico específico</i> , a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de <i>tecnologia</i> , observado o disposto nos §§ 4º a 7º do Artigo 6º. | Substitui o termo "contrato" por "instrumento jurídico específico". |
| § 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º deste artigo serão asseguradas, desde que previsto no contrato, na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes contratantes. | § 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas às partes contratantes, nos termos do contrato, <i>podendo a ICT ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável</i> . | A ICT poderá ceder ao parceiro privado, mediante compensação financeira ou não, os direitos da propriedade intelectual das criações resultantes da parceria. |
| | § 4º As bolsas concedidas nos termos deste artigo não configuram vínculo empregatício, caracterizam-se como doação, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no Artigo 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integram a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto a fato pretérito, como previsto no inciso I do Artigo 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. | Acrescenta à Lei de Inovação o que já estava previsto nos parágrafos 4º, 5º e 6º do Artigo 10 do Decreto nº 5.563/2005. |
| | § 5º Aplica-se também ao aluno de ICT privada o disposto nos §§ 1º e 4º. | A Mensagem Presidencial nº 8, de 11 de janeiro de 2016, <i>veta</i> o parágrafo 5º sugerido pelo PLC nº 77/2015. |

Elaboração da autora.

3.5 Recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas

15. "Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO)" (Brasil, 2016b).

Esse é um tema de extrema relevância ao se discutir o processo de interação ICT-empresa no Brasil, tendo em vista que a possibilidade de arcar com as despesas operacionais e administrativas adicionais na execução de projetos de inovação é um quesito balizador na tomada de decisão para o envolvimento de uma ICT em projetos com empresas. Caso o custo de dado projeto seja proibitivo ou possa acabar concorrendo com a execução dos projetos com os quais a ICT já tenha sua capacidade operacional/administrativa comprometida, é muito provável que ela optará por não se engajar em novos projetos, por mais inovadores ou atrativos que sejam.

Conforme apresentado no quadro 5, a Lei de Inovação estabelece que acordos e contratos de atividades de pesquisa possam prever “recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas” na execução deles, “observados os critérios do regulamento” (Brasil, 2004). O Artigo 11 do Decreto nº 5.563/2005, que regulamenta o Artigo 10 da Lei de Inovação, inclui no *caput* a modalidade “convênio”, somando-a aos instrumentos contratuais já previstos na lei (acordos e contratos) e define como valor-limite para a cobertura das despesas operacionais e administrativas alíquota de “até cinco por cento do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto” (Brasil, 2005).

Entre as alterações propostas pelo PLC nº 77/2015 ao Artigo 10 da Lei de Inovação incluem-se expandir as possibilidades de instrumentos jurídicos contratuais em parcerias em projetos tecnológicos, ao substituir os termos “acordos e contratos” por “instrumentos” de maneira geral (abarcando a modalidade “convênios”, já prevista no regulamento) e inserir “empresas” e “pesquisadores” entre os possíveis participantes das parcerias firmadas, o que confere mais flexibilidade e expande as possibilidades de arranjos possíveis no sistema, ao abranger, por exemplo, as empresas da administração pública. Além disso, propôs incluir no *caput* da nova redação da lei a possibilidade de “ser aplicada taxa de administração, nos termos do regulamento” (Brasil, 2015a).

No entanto, a Lei nº 13.243/2016 vetou as propostas de alteração à redação do Artigo 10 da Lei de Inovação. A justificativa, de acordo com a Mensagem Presidencial nº 8/2016, foi de que

a cobrança de taxa de administração descaracterizaria o instituto dos convênios, uma vez que na celebração desse modelo de parceria deve sempre prevalecer o interesse recíproco e o regime de mútua colaboração, não sendo cabível qualquer tipo de remuneração que favoreça uma das partes envolvidas (Brasil, 2016b).

De fato, ao ampliar as possibilidades contratuais de projetos de inovação, incluindo os convênios, ao mesmo tempo em que propõe a cobrança de taxa de administração para cobertura de despesas operacionais e administrativas na execução daqueles, o PLC nº 77/2015 entra em desacordo com a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e proíbe “realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar” (Brasil, 2008, Artigo 39, inciso I).

Apesar da proibição da cobrança de taxa de administração já estar prevista em regramento específico, interpretações sobre a redação da justificativa ao veto deu origem a diversas manifestações pelos atores do SNI. Em pronunciamento, a Anprotec (2016) afirma que

não faz sentido proibir a cobrança de taxa de administração nos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, pois esses recursos são necessários para a boa gestão dos projetos e para a sustentabilidade das ICTs, seja a origem da cobrança via universidade ou centro de pesquisa diretamente, seja via fundações (Anprotec, 2016).

A Anpei (2016) também posicionou-se oficialmente na mesma direção da Anprotec, temendo que a justificativa ao veto dê origem a futuras discussões que possam impactar a possibilidade da cobertura de despesas operacionais e administrativas de projetos por ICTs e fundações de apoio. De acordo com o órgão,

a alteração da Lei [nº] 13.243 propunha sanar riscos jurídicos na cobrança de taxas de administração por parte das fundações (...) [e que] a gestão financeira da pesquisa, viabilizando compras e pagamentos realizados pelas fundações, exige recursos humanos e estrutura que as universidades não dispõem. A colaboração ICT-empresa não deve ser penalizada com falta de suporte, concorrendo a um menor investimento em P&D no país e a permanente subutilização do estoque de conhecimento gerado na academia (Anpei, 2016).

As manifestações sugerem que há um desentendimento sobre como é realizada a cobertura de despesas administrativas de acordo com a legislação vigente. O fato de o Decreto nº 5.563/2005 prever a cobrança de uma alíquota-limite de 5% do valor de projetos de inovação para cobertura de despesas operacionais e administrativas deles parece levar a uma sobreposição conceitual na compreensão dos atores do sistema em

relação aos termos “taxa de administração” e “cobertura de despesas administrativas”, sendo o primeiro vedado e o segundo permitido, com base nas normas vigentes. De acordo com a *Coletânea de Entendimentos* da CGU,

a taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor. Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas (CGU, 2013, p. 58).

Assim, a alíquota atual prevista no regulamento da Lei de Inovação não se configura em taxa de administração, mas sim em valor-limite previsto para cobertura de despesas operacionais e administrativas de projetos de inovação. Dessa forma, o veto à redação proposta pelo PLC nº 77/2015 de inserção da expressão “podendo ser aplicada taxa de administração” ao *caput* do Artigo 10 da Lei de Inovação não interferirá na atual dinâmica estabelecida para a cobertura de despesas operacionais e administrativas em projetos de inovação.

De toda forma, as discussões levantadas a partir da justificativa ao veto à proposta de alteração do Artigo 10 da Lei de Inovação aponta para a necessidade de aprimoramentos dessa temática na interação ICT-empresa. Uma possível revisão à possibilidade de aplicação de alíquota para cobertura de despesas operacionais e administrativas em projetos de inovação poderia gerar impactos bastante negativos ao estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico em parceria. Por um lado, reduziria a segurança jurídica da execução dos projetos, posto que a alíquota de até 5% prevista pelo regulamento torna claras as formas de operacionalização da cobertura das despesas incorridas na execução deles. Por outro, poderia desestimular o engajamento de ICTs em novos projetos em parceria, tendo em vista que sem a previsão de recursos para a cobertura de gastos, que incluem a contratação de mão de obra, insumos não finalísticos e infraestruturas adicionais (que não concorram e que, portanto, não estejam comprometidos com as atividades das ICTs já em curso), poderia tornar muitos dos projetos de inovação pouco atrativos e, até mesmo, inexecutáveis por ICTs, tornando crítica uma situação já bastante sensível na tomada de decisão para o engajamento dessas instituições em atividades inovativas. Finalmente, é importante que seja discutido o valor-limite da alíquota prevista em regulamento, pois as experiências de parceria em projetos de inovação mostram que este valor é insuficiente para a cobertura das despesas adicionais incorridas na execução de grande parte dos projetos de desenvolvimento tecnológico.

QUADRO 5

Comparações sobre o tema: recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas na execução de projetos de inovação

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Decreto nº 5.563/2005 | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda com a Lei nº 13.243/2016 |
|---|---|--|--|
| Artigo 10. Os acordos e os contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, as agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento. | Artigo 11. Os acordos, <i>convênios</i> e os contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, as agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para as atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com os objetivos da Lei nº 10.973, de 2004, poderão prever a <i>destinação de até 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto</i> , para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos, <i>convênios</i> e contratos. Parágrafo único. Poderão ser lançados à conta de despesa administrativa gastos indivisíveis, usuais e necessários à consecução do objetivo do acordo, convênio ou contrato, obedecendo sempre o limite definido no <i>caput</i> . | Artigo 10. Os <i>instrumentos</i> firmados <i>com</i> as ICTs, as <i>empresas</i> , as fundações de apoio, as agências de fomento e os <i>pesquisadores</i> cujo objeto seja compatível com a finalidade desta lei poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas na execução deles, <i>podendo ser aplicada taxa de administração</i> , nos termos do regulamento. | A Mensagem Presidencial nº 8, de 11 de janeiro de 2016 <i>vetou</i> a proposta de alteração ao Artigo 10 da Lei de Inovação. |

Elaboração da autora.

3.6 NITS

Conforme discutido na seção anterior deste trabalho, os NITs foram concebidos com o objetivo de serem a entidade responsável pela gestão da política de inovação de ICTs e pela aproximação entre ICTs e empresas em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Na redação original da Lei de Inovação, suas atribuições estavam basicamente relacionadas à gestão da propriedade intelectual e da transferência de tecnologias de ICTs. Com a proposta de alteração do PLC nº 77/2015, foram atribuídas aos NITs novas funções e atividades de

caráter estratégico, prospectivo e analítico, o que confere maior relevância e fortalecimento ao seu papel dentro da instituição.

No entanto, conforme apresentado no quadro 6, a alteração proposta de maior impacto foi a possibilidade de que os NITs possam ter personalidade jurídica própria, inclusive, conforme alteração conferida à Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994, Artigo 1º, parágrafo 8º), podendo assumir a personalidade jurídica de fundações de apoio. Essa possibilidade dará a essas instituições, entre outras vantagens, maior flexibilidade na gestão de seus recursos financeiros (dissociados, portanto, dos orçamentos das ICTs), maior celeridade e possibilidade de atração de perfis e contratação de funcionários mais qualificados em relação às atribuições previstas e, como consequência, maior profissionalismo na gestão da política de C,T&I das ICTs.

QUADRO 6

Comparações sobre o tema: NITs

| Lei nº 10.973/2004 (original) | Proposta PLC nº 77/2015 | O que muda na Lei nº 13.243/2016 |
|---|---|---|
| Art. 2º, VI – núcleo de inovação tecnológica: núcleo ou órgão constituído por uma ou mais ICT com a finalidade de gerir sua política de inovação. | Art. 2º, VI – Núcleo de inovação tecnológica (NIT): <i>estrutura</i> instituída por uma ou mais ICTs, <i>com ou sem personalidade jurídica própria</i> , que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta lei. | Permite que o NIT tenha personalidade jurídica própria. |
| Art. 16. A ICT deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica próprio ou em associação com outras ICT, com a finalidade de gerir sua política de inovação. | Art. 16. Para <i>apoiar</i> a gestão de sua política de inovação, a ICT pública deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica próprio ou em associação com outras ICTs. | Alteração do termo “gerir” a política de inovação da ICT por “apoiar”. |
| | Acrescenta: VII – desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT. | Confere atribuições adicionais aos NITs. |
| | Acrescenta: VIII – desenvolver estudos e estratégias para a transferência das inovações geradas pela ICT. | |
| | Acrescenta: IX – promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos Artigos 6º a 9º. | |
| | Acrescenta: X – negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologias oriundas da ICT. | |
| | Acrescenta: § 2º A representação da ICT pública, no âmbito de sua política de inovação, poderá ser delegada ao gestor do núcleo de inovação tecnológica. | O gestor do NIT recebe poderes para representar a ICT pública em assuntos relacionados à sua política de inovação, mesmo que esse NIT seja uma entidade privada sem fins lucrativos (o que passa a ser autorizado pelo parágrafo 5º deste artigo). Na hipótese de NIT privado, a ICT pública deverá estabelecer como se dará o vínculo institucional: regras de gestão e de repasses de recursos. |
| | Acrescenta: § 3º O núcleo de inovação tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos. | |
| | Acrescenta: § 4º Caso o núcleo de inovação tecnológica seja constituído com personalidade jurídica própria, a ICT deverá estabelecer as diretrizes de gestão e as formas de repasse de recursos. | |
| | Acrescenta: § 5º Na hipótese do § 3º, a ICT pública fica autorizada a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes para a finalidade prevista no <i>caput</i> . | |
| | Ao alterar a Lei nº 8.958/1994, acrescenta: Artigo 1º, § 8º – os núcleos de inovação tecnológica constituídos no âmbito de ICT podem assumir a forma de fundação de apoio de que trata esta lei. | Os NITs de ICTs podem assumir a personalidade jurídica de fundação de apoio. |

Elaboração da autora.

Conforme analisado nesta seção, no que diz respeito à interação ICT-empresa, as alterações propostas pelo novo marco legal da inovação no Brasil promoveram importantes avanços no sentido de dirimir determinadas dúvidas que conferiam certos aspectos de insegurança jurídica à aplicação da Lei de Inovação e demais regramentos jurídicos sobre o tema.

Entre os avanços, destaca-se a inclusão do parágrafo 7º ao Artigo 1º da Lei nº 8.958/94, que, ao permitir o repasse de recursos dos contratantes diretamente às fundações de apoio, nas modalidades de atividades de inovação previstas nos Artigos 4º, 8º e 9º da Lei de Inovação, soluciona as anteriores dúvidas sobre como as ICTs poderiam operacionalizar o recebimento de tais recursos, além de, ao permitir que os recursos permaneçam nas instituições (e não mais serem captados via GRU), se traduzir em um estímulo adicional ao engajamento dessas instituições em atividades de inovação em parceria.

Além disso, ao permitir que na categoria de ICTs possam ser incluídas instituições de personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos e que NITs possam ter personalidade jurídica própria, a nova redação passa a incluir novos atores entre aqueles aos quais destinam-se os estímulos previstos na Lei de Inovação, assim como passa a atribuir maior flexibilidade e fortalecimento à atuação deles na gestão das atividades de C,T&I.

Apesar dos avanços conferidos pelas alterações na redação original da Lei de Inovação, alguns aspectos de insegurança jurídica permaneceram, como: *i)* sobre as formas de operacionalização da retribuição adicional e do recebimento de bolsas por pesquisadores envolvidos na prestação de serviços e em acordos de parceria para desenvolvimento tecnológico; *ii)* sobre as formas como deve ser facultado o acesso de empresas ao capital intelectual das ICTs; e *iii)* sobre a forma como as ICTs devem proceder com vistas a conferir igualdade de oportunidades às empresas interessadas em ter acesso a suas instalações. Essas questões podem fazer com que esses mecanismos permaneçam subutilizados pelo SNI.

Finalmente, algumas questões críticas da recente alteração do marco legal devem ser destacadas, como as discussões levantadas pelos vetos presidenciais ao recebimento de bolsas de estímulo à inovação por alunos de ICTs privadas e a justificativa ao veto à proposta de alteração do Artigo 10 da Lei de Inovação, que levanta a necessidade de se garantir a segurança jurídica relacionada à operacionalização de ICTs e fundações de apoio na cobertura de despesas operacionais e administrativas em projetos de inovação, bem como de se discutir as possibilidades de ampliação das alíquotas-limites aplicadas atualmente.

Essa discussão é uma das questões mais preocupantes em torno do novo marco legal, pois, tendo em vista o alto custo de projetos de inovação, a natureza do planejamento orçamentário das ICTs públicas e a dificuldade de contratarem mão de obra na rapidez demandada por eles, a possibilidade de contar com recursos para cobertura desses custos adicionais traduz-se em uma importante ferramenta de estímulo ao engajamento de instituições de pesquisa em novos projetos de inovação.

Até o momento em que se conclui este trabalho, estão pendentes as análises pelos representantes das Comissões de C&T da Câmara e do Senado dos vetos ao PLC nº 77/2015, apresentados na Mensagem Presidencial nº 8/2016, aos quais ainda caberá novo recurso.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise realizada neste artigo, observa-se que ainda há espaço para aprimoramentos no marco legal da inovação no Brasil, em especial com vistas a corrigir certas distorções relacionadas aos estímulos para a interação ICT-empresa.

De maneira geral, caberia ressaltar que as bases pelas quais a Lei de Inovação estabelece as formas de estímulo à atividade inovativa interativa permanecem excessivamente “ofertista-linear” (Kline e Rosenberg, 1986) – da pesquisa em direção à produção, tendo em vista que os principais mecanismos e atribuições disciplinados pela lei referem-se às atividades das ICTs e de seus pesquisadores, conforme aqui apresentado.

Assim, é possível dizer que o marco legal da inovação parece partir da premissa de que as bases para a interação ICT-empresa no Brasil residem nas iniciativas de oferta de infraestrutura e conhecimento especializado que partem das universidades e instituições de pesquisa e seus pesquisadores, como se toda essa infraestrutura de pesquisa estivesse pronta e autonomamente à disposição dos interesses (se/quando existirem) do sistema produtivo nacional.

Tal premissa parece desconsiderar o dinamismo e os “*feedbacks* interativos” que se estabelecem no processo de pesquisa e de produção de novas tecnologias. Com isso, seria desejável que alterações no marco legal da inovação, além de buscarem reduzir a insegurança jurídica e fortalecer as possibilidades vigentes,

direcionassem-se ao fortalecimento de ferramentas de estímulo ao aumento da participação empresarial no processo inovativo – que permanece em patamares ainda muito baixos.¹⁶

Para tanto, algumas das possibilidades na revisão do marco legal poderiam dar maior peso e relevância aos artigos do capítulo IV da Lei de Inovação, que tratam do estímulo à inovação nas empresas e que introduzem as modalidades de fomento empresarial (Artigo 19) e de contratações públicas de P,D&I (Artigo 20), a partir das quais o Estado (diretamente ou na figura de seus próprios laboratórios ou agências, como acontece, por exemplo, no cenário americano) tem papel “empreendedor” (e, portanto, não exclusivamente ofertista) ao realizar as encomendas ao setor privado para o desenvolvimento de tecnologias de interesse estratégico nacional (*mission-oriented*).¹⁷

Essas alterações na revisão do marco legal elevariam a temática da inovação tecnológica a configurações de Estado, estabelecendo possibilidades adicionais e de maior relevância à geração de inovações e estimulando sobremaneira a interação ICT-empresa em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de grande impacto nacional.

REFERÊNCIAS

ANPEI – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS. **Posicionamento Anpei:** vetos presidenciais ao marco legal de C,T&I. São Paulo: Anpei, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/P7ABOU>>.

ANPROTEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Posicionamento Anprotec sobre Código de CT&I.** Brasília: Anprotec, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/IoxBmu>>.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/4lS0w>>.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/G0BiY>>.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/f1M6Dh>>.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/h8WAw>>.

_____. Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/9ci03>>.

_____. **Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127**, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: MP; MF; MCT, 2008.

_____. Câmara do Deputados. **Projeto de Lei nº 2.177/2011.** Institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/xyeJaA>>.

_____. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de

16. De fato, a participação empresarial no total de dispêndios em P&D no Brasil é muito menor do que o percentual de gastos públicos. Conforme dados da Ascav/MCTI, essa relação foi de 0,52% e 0,71%, respectivamente, em 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rCkoss>>.

17. Conforme edição especial do periódico *Research Policy* sobre a temática das políticas orientadas à missão de solucionar grandes desafios nacionais (Foray, Mowery e Nelson, 2012).

Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/B9Xtx>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Portaria nº 251**, de 12 de março de 2014. Brasília: MCTI, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/SKHKdb>>.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Produtivismo incluyente**: empreendedorismo vanguardista. Brasília: SAE/PR, 2015a.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 77/2015**. Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/EnXv0w>>.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://goo.gl/gjDTBT>>.

_____. Palácio do Planalto. **Mensagem Presidencial nº 8**, de 11 de janeiro de 2016. Brasília: Palácio do Planalto, 2016b. Disponível em: <<http://goo.gl/bDLeXz>>.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Modelos institucionais das organizações de pesquisa**. Brasília: CGEE, 2010. v. 3. (Série Documentos Técnicos).

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Coletânea de entendimentos, gestão de recursos das instituições federais de ensino superior e dos institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**: perguntas e respostas. Brasília: CGU, 2013.

FORAY, D.; MOWERY, D.; NELSON, R. The need for a new generation of policy instruments to respond to the grand challenges, **Research Policy**, v. 41, n. 10, p. 1697-1792, dez. 2012.

KLINE, S.; ROSENBERG, N. An overview of innovation. In: LANDAU, R.; ROSENBERG, N. (Eds.). **The positive sum strategy**. Washington: National Academy of Press, 1986.

RAUEN, C. O elemento “tradução” e o êxito na incubação de projetos tecnológicos: o caso da incubadora do Inmetro. **Revista Gestão & Conexões**, v. 3, n. 2, p. 25-46, jul./dez. 2014.

RIBEIRO, V.; SALLES-FILHO, S.; BIN, A. Gestão de institutos públicos de pesquisa no Brasil: limites do modelo jurídico. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 595-614, 2015.