



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIA E  
DESENVOLVIMENTO – PPED

**PAULO DE CARVALHO VILLAS BÔAS**

PARCERIAS TECNOLÓGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA SAÚDE E A UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS LEGAIS DE INCENTIVO À  
INOVAÇÃO: O Caso da Fundação Oswaldo Cruz

RIO DE JANEIRO

2025

Paulo de Carvalho Villas Bôas

PARCERIAS TECNOLÓGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA SAÚDE E A UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS LEGAIS DE INCENTIVO À  
INOVAÇÃO: O Caso da Fundação Oswaldo Cruz

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
*stricto sensu* em Políticas Públicas, Estratégias e  
Desenvolvimento, Instituto de Economia,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como  
requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Maria Tereza Leopardi Mello

Rio de Janeiro

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

V726p Villas Bôas, Paulo de Carvalho.  
Parcerias tecnológicas como instrumentos de políticas públicas na saúde e a utilização dos benefícios legais de incentivo à inovação: caso da Fundação Oswaldo Cruz / Paulo de Carvalho Villas Bôas. – 2025.  
162 f.

Orientadora: Maria Tereza Leopardi Mello.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2025.

Bibliografia: f. 127 – 131.

1. Saúde pública. 2. Políticas públicas de saúde. 3. Sistema Nacional de Inovação. 4. Fundação Oswaldo Cruz. I. Mello, Maria Tereza Leopardi, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 362.1

Paulo de Carvalho Villas Bôas

PARCERIAS TECNOLÓGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
NA SAÚDE E A UTILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS LEGAIS DE INCENTIVO À  
INOVAÇÃO: O Caso da Fundação Oswaldo Cruz

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
*stricto sensu* em Políticas Públicas, Estratégias e  
Desenvolvimento, Instituto de Economia,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como  
requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Aprovada em:

---

Maria Tereza Leopardi Mello, Doutora, IE, UFRJ

---

Carlos Frederico Leão Rocha, Doutor, IE, UFRJ

---

Marina Honório de Souza Szapiro, Doutora, IE, UFRJ

---

Christopher Schweitzer Milewski, Doutor, FIOCRUZ

---

Lia Hasenclever, Doutora, UCAM

## RESUMO

VILLAS BÔAS, Paulo de Carvalho. **Parcerias Tecnológicas como Instrumentos de Políticas Públicas na Saúde e a Utilização dos Benefícios Legais de Inovação: o caso da Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro, 2025. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

A complexidade, a extensão e as incertezas técnicas do **sistema legal de incentivo à inovação** no país vêm gerando, ao longo dos anos, uma baixa adesão das **Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs)** aos benefícios legais desse sistema, em especial com relação às inovações trazidas pelo **Marco Jurídico de C&T**. Nesse contexto, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar, qualitativamente, a situação dessa utilização nas **parcerias tecnológicas da saúde pública**, tomando-se a **Fundação Oswaldo Cruz** como ICT referencial. Como objetivo específico, o que se pretende é enfrentar a pergunta problema respondendo-se, objetivamente, se a Fiocruz está utilizando, de modo **adequado e estratégico**, todas as oportunidades legais aplicáveis as suas parcerias tecnológicas, tomando-se tais ajustes como **negócios jurídicos para consecução de objetivos programáticos pactuados no plano político para o SUS**. Nesse intuito, a pesquisa analisa um universo delimitado de parcerias institucionais sob as dimensões política e jurídica que definem a abordagem qualificada do presente trabalho. Os resultados obtidos sugerem que **o aproveitamento dos benefícios legais estudados**, no contexto analisado, **ainda pode ser ampliado e aperfeiçoado** e, com base nesses achados, o trabalho enfrenta o problema de pesquisa e apresenta uma série de medidas de aprimoramento, de modo a **avançar na compreensão desses institutos e, principalmente, otimizar a sua aplicação no melhor proveito da saúde pública e da sociedade brasileira**.

**Palavras-chave:** Parcerias Tecnológicas na Saúde Pública, Benefícios Legais de Inovação, Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), Novo Marco Legal de Ciência e Tecnologia, Políticas Públicas de Saúde e Inovação, Saúde pública; Fiocruz

## ABSTRACT

VILLAS BÔAS, Paulo de Carvalho. **Parcerias Tecnológicas como Instrumentos de Políticas Públicas na Saúde e a Utilização dos Benefícios Legais de Incentivo à Inovação: o caso da Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro, 2025. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

The complexity, breadth and technical uncertainties of **Brazil's legal system of innovation incentives** have, over time, constrained the uptake of its benefits by **Scientific, Technological and Innovation Institutions (ICTs)**, especially with respect to the instruments introduced by the new **Science, Technology and Innovation Legal Framework**. Within this scenario, the overarching aim of the present study is to examine qualitatively how those incentives are being employed in **public-health technological partnerships**, using the **Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz)** as the reference ICT. More specifically, the research addresses whether Fiocruz is deploying, in a **suitable** and **strategic** manner, every legal opportunity applicable to its technological partnerships, treating such arrangements as **legal instruments for implementing objectives politically agreed for the SUS**. To that end, a bounded set of institutional partnerships is analysed under the political and legal dimensions that shape the qualified approach adopted in this work. The findings indicate that the **exploitation of the legal incentives under review can still be broadened and refined**; drawing on these results, the thesis revisits the research problem and proposes a series of improvement measures that both **deepen understanding of the instruments and, above all, optimize their application for the benefit of Brazilian public health and society**.

**Keywords:** Technological Partnerships in Public Health; Legal Innovation Incentives; Scientific, Technological and Innovation Institutions (ICTs); New Science, Technology and Innovation Legal Framework; Public-Health and Innovation Policies; Public health; Fiocruz.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Modelo de Análise.....</b>	<b>24</b>
<b>Quadro 2 - Instrumentos de Oferta e de Demanda.....</b>	<b>40</b>
<b>Quadro 3 - Instrumentos Legais voltados para a Administração Pública.....</b>	<b>41</b>
<b>Quadro 4 - Marco Jurídico de C&amp;T.....</b>	<b>74</b>
<b>Quadro 5 - Demonstração Sistemática dos Benefícios Legais Aplicáveis aos Modelos de Parceria Tecnológica.....</b>	<b>90</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – Modalidade de Parceiras .....</b>	<b>98</b>
<b>Gráfico 2 - Alinhamento Político Institucional dos Processos Analisados .....</b>	<b>100</b>
<b>Gráfico 3 - Adequação do Negócio Jurídico Adotado nas Parcerias.....</b>	<b>102</b>
<b>Gráfico 4 - Detalhamento do Negócio Jurídico Adotado .....</b>	<b>106</b>
<b>Gráfico 5 - Utilização dos Benefícios Licitatórios.....</b>	<b>107</b>
<b>Gráfico 6 - Utilização dos Benefícios Contratuais.....</b>	<b>108</b>
<b>Gráfico 7 - Benefícios do Marco Jurídico de C&amp;T Utilizados.....</b>	<b>110</b>
<b>Gráfico 8 - Benefícios Legais Utilizados por Modalidade de Parceria .....</b>	<b>116</b>

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
C&T	Ciência e Tecnologia em Saúde
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CI	Câmara de Inovação
CNCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ
CONITEC	Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS
CEIS	Complexo Econômico Industrial da Saúde
CF/1988	Constituição Federal de 1988
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
ENI	Estratégia Nacional de Inovação
FORTEC	Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia
FIOTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
GECIS	Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde
ICT	Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação
II	Imposto de Importação
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
ME	Ministério da Economia
MS	Ministério da Saúde
NIT	Núcleo de Inovação Tecnológica
ODS	Objetivos de desenvolvimento sustentável
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual



PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCI	Programa de Competitividade Industrial
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento Experimental
PD&I	Pesquisa e Desenvolvimento para a Inovação
PDP	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDTA	Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário
PDTI	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PLC	Proposta de Lei da Câmara
PNCTIS	Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
PNI	Política Nacional de Inovação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual Anual
PROFARMA	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PROCIS	Programa para o Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde
R&D	<i>Research and Development</i>
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUBCEIS	Subcomissão Especial do Complexo Econômico e Industrial da Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
SCTIE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos
STA	<i>Scientific and Technological Activities</i>
STET	<i>Scientific and Technical Education and Training</i>
STS	<i>Scientific and Technological Services</i>
TRIPS	<i>Trade Related Intellectual Property Rights</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## DEFINIÇÕES

Para fins do presente trabalho, e nos termos da legislação aplicável, consideram-se:

**Ambientes promotores da inovação:** Espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil.

**Agência de fomento:** Órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação.

**Capital intelectual:** Conhecimento acumulado pelo pessoal da organização, passível de aplicação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

**Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS):** Sistema produtivo da saúde que contempla as indústrias farmacêuticas, de base química e biotecnológica, os produtos para a saúde, tais como equipamentos e materiais, e os serviços de saúde.

**Componente tecnológico crítico:** Insumo, produto ou processo da cadeia produtiva das indústrias de produtos em saúde, de uso preventivo, terapêutico e diagnóstico, cuja produção seja importante para o domínio do núcleo tecnológico pelo país no âmbito do CEIS.

**Criação:** Invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico que acarrete ou possa acarretar o surgimento de novo produto, processo ou aperfeiçoamento incremental, obtidos por um ou mais criadores.

**Criador:** Pesquisador que seja inventor, obtentor ou autor de criação.

**Fundação de Apoio:** Fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs, registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos termos da Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal.

**Inovação:** Introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

**Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT):** Órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no país, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada

de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

**Internalização da tecnologia:** Finalização do processo de desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia objeto da PDP pela instituição pública, tornando-a detentora de todas as informações que garantam o domínio tecnológico e apta à portabilidade tecnológica para o atendimento das demandas do SUS.

**Insumo Farmacêutico Ativo (IFA):** Substância química ou biológica ativa, fármaco, droga ou matéria-prima que tenha propriedades farmacológicas com finalidade medicamentosa, utilizada para diagnóstico, prevenção ou tratamento, empregada para modificar ou explorar sistemas fisiológicos ou estados patológicos, em benefício do paciente, cuja produção seja importante para o domínio do núcleo tecnológico pelo país no âmbito do CEIS.

**Lei de Inovação:** Lei nº10.973/2004.

**Lei do Bem:** Lei nº 11.196/2005.

**Lista de produtos estratégicos para o SUS:** Relação de produtos estratégicos para o SUS que define as prioridades anuais para a apresentação de propostas de projeto de PDP.

**Novo Marco Jurídico da Ciência, Tecnologia e Inovação:** Conjunto de alterações jurídicas promovidas pela Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018;

**Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT):** Estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei.

**Núcleo tecnológico:** Conjunto de conhecimentos tecnológicos que capacita seu detentor a reproduzir, desenvolver, aprimorar e transferir a tecnologia dos produtos objetos de PDP.

**Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP):** Parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do país em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS.

**Parque tecnológico:** Complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICT, com ou sem vínculo entre si.

**Pesquisador público:** Ocupante de cargo público efetivo, civil ou militar, ou detentor de função ou emprego público que realize, como atribuição funcional, atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

**Polo tecnológico:** Ambiente industrial e tecnológico caracterizado pela presença dominante de micro, pequenas e médias empresas com áreas correlatas de atuação em determinado espaço geográfico, com vínculos operacionais com ICT, recursos humanos, laboratórios e

equipamentos organizados e com predisposição ao intercâmbio entre os entes envolvidos para consolidação, marketing e comercialização de novas tecnologias.

**Portabilidade tecnológica:** Capacidade técnica e gerencial de transferência de determinada tecnologia pela entidade privada ou instituição pública que a detém para outra instituição pública ou privada.

**Produtos estratégicos para o SUS:** Produtos necessários ao SUS para ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, com aquisições centralizadas ou passíveis de centralização pelo Ministério da Saúde e cuja produção nacional e de seus insumos farmacêuticos ativos ou componentes tecnológicos críticos são relevantes para o CEIS.

**Risco tecnológico:** Possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação.

**Sistema NIT/GESTEC** – *Sistema de Gestão Tecnológica e Núcleos de Inovação Tecnológica* (Fiocruz). Estrutura descentralizada de gestão da inovação, integrada pela Coordenação de Gestão Tecnológica (Gestec, vinculada à VPPIS) e pelos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) das unidades técnico-científicas, responsável pelo gerenciamento da política institucional de inovação (proteção da propriedade intelectual, transferência de tecnologia e prospecção tecnológica).

**Termo de compromisso:** Documento firmado entre a instituição pública, que se responsabiliza pelo investimento, desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, e o Ministério da Saúde, que se responsabiliza pela aquisição dos produtos objetos da PDP, contendo em anexo declaração de concordância com o referido documento subscrita pelos parceiros privados.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1	METODOLOGIA .....	24
<b>2</b>	<b>DIMENSÃO POLÍTICA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS NA SAÚDE PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
2.1	SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO – CONCEPÇÕES MODERNAS.....	26
2.2	ELEMENTOS DO SISTEMA E A RELEVÂNCIA DA EXPRESSÃO “NACIONAL”.....	28
2.3	O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO – BASES TEÓRICAS .....	31
2.4	O ESTADO BRASILEIRO COMO AGENTE “PROPULSOR” DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO E O PROGRAMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	33
2.5	POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E INSTRUMENTOS NO BRASIL– EVOLUÇÃO SOB A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL .....	37
2.6	A DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DO SUS E A RELEVÂNCIA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA NACIONAL .....	44
<b>3</b>	<b>DIMENSÃO JURÍDICA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS E O SISTEMA DE BENEFÍCIOS LEGAIS APLICÁVEIS.....</b>	<b>55</b>
3.1	COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO “PARCERIAS” .....	55
3.1.1	Parcerias como Diretriz da Administração Pública.....	55
3.1.2	Parceria como Negócio Jurídico .....	56
3.1.3	Concepção de “Parcerias Tecnológicas” Adotada pelo Estudo .....	58
3.2	CONTRATO DE PARCERIA TECNOLÓGICA.....	61
3.2.1	Licitação .....	62
3.2.2	Vigência .....	64
3.2.3	Meios Alternativos de Prevenção e Solução de Disputas e Prospeção de Novos Parceiros.....	65
3.3	CONVÊNIO DE PARCERIA TECNOLÓGICA.....	66
3.3.1	Licitação .....	67
3.3.2	Vigência .....	70
3.4	DISTINÇÃO ENTRE CONTRATOS E CONVÊNIOS DE PARCERIA TECNOLÓGICA.....	72
3.5	O MARCO JURÍDICO DE C&T.....	73
3.5.1	Estímulo à Construção de Ambientes Especializados e Cooperativos de Inovação .....	75
3.5.2	Estímulo à Participação das ICTs no Processo de Inovação .....	85
3.5.3	Estímulo à Inovação nas Empresas .....	88

3.6	QUADRO SISTEMÁTICO DOS BENEFÍCIOS LEGAIS APLICÁVEIS.....	90
4	<b>ANÁLISE DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ .....</b>	<b>95</b>
4.1	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	97
4.1.1	Perfil das Parcerias Tecnológicas Analisadas .....	97
4.1.2	Alinhamento Político Institucional .....	100
4.1.3	Utilização Racional da Legislação Licitatória e Contratual.....	102
4.1.4	Utilização de Todas as Oportunidades Jurídicas Trazidas pelo Marco Jurídico de C&T .....	109
4.1.5	Relação Ilustrativa da Quantidade de Benefícios Legais Utilizados .....	114
5	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>118</b>
5.1	PROPOSIÇÕES .....	120
5.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	124
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>
	<b>APÊNDICE A – MATRIZ DE ANÁLISE .....</b>	<b>132</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre os inúmeros problemas enfrentados pelas entidades do Sistema Único de Saúde Brasileiro (SUS), sua **fragilidade tecnológica** se destaca como um dos mais preocupantes. Devido aos baixos investimentos nacionais no setor, nas últimas décadas o SUS vem progressivamente agravando a sua dependência tecnológica com relação aos países desenvolvidos (Gadelha, 2015), chegando-se a um nível em que 90% de todos os insumos farmacêuticos ativos (IFA) utilizados na indústria farmacêutica nacional precisam ser importados desses países (Brasil, 2021, p.25)

Um dos fatores mais determinantes para esse cenário é a manutenção, nos países desenvolvidos, das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento Experimental – P&D, que possuem o maior valor agregado da cadeia, relegando-se aos países menos desenvolvidos o mero papel de consumidor ou, quando muito, de beneficiador da tecnologia desenvolvida nos países ricos.

É nesse contexto que se destacam as parcerias tecnológicas, porquanto, ao conformarem ajustes para realização de atividades conjuntas de P&D entre parceiros nacionais e globais, acabam por atrair a etapa mais relevante e sofisticada da cadeia de inovação para o complexo produtivo nacional.

Por essa razão, desde o advento da agenda programática inaugurada pela Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro passou a implementar uma série de iniciativas políticas e regulatórias para incorporação e desenvolvimento de tecnologias estratégicas para o setor produtivo da saúde utilizando esses ajustes.

Em um cenário histórico-político de crescente incorporação das parcerias tecnológicas como instrumentos de políticas públicas na área da saúde, ao longo dos anos também foi, gradativamente, surgindo um sistema cada vez mais extenso e complexo de mecanismos legais de incentivo à inovação.

A partir de 2015 esse sistema foi ainda profundamente reformulado por um conjunto de normas (entre Emendas Constitucionais, Leis e Regulamentos) constitutivas do Marco Jurídico de C&T, que alterou quatorze dispositivos constitucionais, nove leis e criou um decreto, todos tratando dos mais variados assuntos (e.g. orçamento, benefícios fiscais, tratamento aduaneiro, fundações de apoio, licitação, contratação, instrumentos de incentivo etc.).

Nesse “emaranhado” jurídico, a imprecisão técnica com que a matéria é tratada no âmbito regulatório, e mesmo na própria legislação, traz incerteza à aplicação desses dispositivos às finalidades de incentivo às quais se destinam.

São, assim, inúmeros os desafios decorrentes desse profícuo e impreciso sistema de benefícios, cuja utilização e adequação a projetos de P&D constituem, atualmente, alguns dos maiores obstáculos técnicos impostos às ICTs do país.

Tal realidade, como reiteradamente apontado por órgãos de controle, vem redundando em uma baixa adesão e utilização desses benefícios legais na cadeia de inovação nacional e é precisamente esse o problema que o presente trabalho busca analisar.

Em que pese a existência de trabalhos que analisam essa baixa adesão com relação às ICTs em geral, ainda faltam estudos que o façam especificamente no campo da saúde pública, sobretudo sob a abordagem multidisciplinar ora proposta que adota fundamentos e conceitos de diferentes campos do conhecimento.

A presente pesquisa busca analisar o grau de apropriação e utilização dos benefícios legais de incentivo à inovação nas parcerias tecnológicas da saúde pública, tomando-se a Fundação Oswaldo Cruz como instituição referencial de análise.

A escolha da instituição justifica-se pela relevância histórica da Fundação para o desenvolvimento tecnológico da saúde e pela escala com que a instituição utiliza as parcerias tecnológicas como instrumentos de consecução de sua missão institucional, tornando as conclusões e proposições do estudo potencialmente projetáveis para o ecossistema de P&D da saúde pública.

A Fundação Oswaldo Cruz é uma Fundação pública vinculada ao Ministério da Saúde, fundada em 25 de maio de 1900 ainda sob a designação de Instituto Soroterápico do Brasil, que, ao longo dos últimos dois séculos, vem desempenhando um papel amplo no campo da ciência, tecnologia e inovação em saúde pública no Brasil.

Durante a primeira metade do século XX, o Instituto Soroterápico Federal foi responsável pela reforma sanitária do Rio de Janeiro, então capital do país, atuando na erradicação da febre amarela, peste bubônica e varíola, alcançando prestígio internacional na área da saúde, inclusive por meio de alianças estratégicas que perduram até hoje, como no caso da secular parceria com o Instituto Pasteur de Paris (Fiocruz, 2022, p. 11).

Foi, contudo, a partir do processo de redemocratização havido no final da década de 1980<sup>1</sup>, no contexto da ascensão das políticas públicas como mecanismos de concretização das promessas políticas do novo pacto social de 1988<sup>2</sup>, que a Fundação ganhou protagonismo na

---

<sup>1</sup> Pela primeira vez no Brasil, em 1987, pesquisadores da Fiocruz isolaram o vírus HIV, causador da Aids e desde então a atuação da Fundação vem sendo central para viabilização da política de enfrentamento ao HIV/AIDS, tanto no campo da pesquisa como no campo do terapêutico, especialmente por meio de parcerias globais, conforme aprofundado no tópico a seguir (Fiocruz, 2022, p. 11-12).

<sup>2</sup> Cf. aprofundado na seção 2.



consolidação do primado diretivo formulado para o recém-criado Sistema Único de Saúde por meio do projeto de reforma sanitária do país (Fiocruz, 2022, p. 11).

Conforme reafirmado pela própria fundação em seus documentos institucionais (Fiocruz, 2022, p.11-12), a Fundação foi central para o processo de concretização das diretrizes programáticas incorporadas no novo pacto social de 1988.

Se, como será visto no presente trabalho, as novas promessas constitucionais de 1988 marcaram o surgimento das políticas públicas como verdadeiras “filhas” do modelo programático (Bucci, 2019, p.811-812), a Fiocruz poderia ser considerada uma das principais “ferramentas” dessas “filhas” para consecução dos objetivos políticos vislumbrados pelo novo pacto social.

É precisamente o que se depreende da missão e da visão da instituição (Fiocruz, 2022, p. 13):

#### MISSÃO

Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o **fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação**, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais”.

#### VISÃO

Ser instituição pública e estratégica de saúde, reconhecida pela sociedade brasileira e de outros países por sua capacidade de colocar a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a produção tecnológica de serviços e insumos estratégicos para a promoção da saúde da população, a redução das desigualdades e iniquidades sociais, a consolidação e o fortalecimento do SUS, **a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas de saúde** (g.n)

Tal atuação contextualiza a escolha da Fundação como organização referencial para pesquisa ora proposta, i.e, o estudo das parcerias tecnológicas como instrumentos de políticas públicas. A proposta é, assim, aprofundar a análise desses instrumentos de concretização política precisamente em uma ICT referencial que tem como missão tal concretização e que se destaca pelo uso em escala desses instrumentos na consecução desse mister.

Atualmente a Fiocruz possui uma série de parcerias envolvendo parceiros públicos e privados com foco no **desenvolvimento e aquisição** de novas tecnologias em todas as suas áreas de atuação.

As macro diretrizes para as parcerias da Instituição encontram-se disciplinadas na portaria institucional nº: 1.286/2018 – PR<sup>3</sup> que institui a Política de Inovação da Fundação e, dentre outras disposições, estabelece que:

**Seção 6 Estabelecimento de parcerias para pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico com instituições públicas e privadas**

**Art. 21. A Fiocruz poderá estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, e inventores independentes, para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica, e desenvolvimento tecnológico e inovação** em produtos, serviços ou processos pautados no interesse público e nas prioridades institucionais, devendo observar as seguintes diretrizes:

(...)

II- As parcerias deverão ser estabelecidas a partir de abordagens e práticas que funcionem como facilitadores de compartilhamento de conhecimento e impulsionadores de atividades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação, evitando conflitos de interesse;

(...)

**Seção 7 Estabelecimento de parcerias para aquisição de tecnologias**

**Art. 22. A Fiocruz poderá estabelecer parcerias com instituições públicas ou privadas, empresas, nacionais ou internacionais, e inventores independentes, para aquisição de tecnologias**, devendo observar as seguintes diretrizes:

(...)

II - As parcerias deverão ser estabelecidas a partir de abordagens e práticas que funcionem como impulsionadores de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação, buscando-se tecnologias com perspectiva de longo prazo e passíveis de desdobramentos futuros, evitando-se aquisição de tecnologias em processo de obsolescência e/ou em situação de conflito de interesse; (g.n)

Verifica-se, assim, serem dois os elementos objetivos que contextualizam a escolha da Fundação como organização referencial para o estudo pretendido, i.e, **(i)** a centralidade histórica da Instituição na implementação de políticas públicas de saúde e **(ii)** a escala com que a Fundação vem utilizando as parcerias tecnológicas como instrumentos para concretização dessas políticas.

Dessa forma, saber “como” essas parcerias estão sendo utilizadas no âmbito da Fiocruz permitirá a construção de um cenário relevante quanto à utilização desses ajustes na saúde pública.

Esse é precisamente o objeto da pesquisa ora propugnada e o que será oportunamente detalhado nos itens a seguir.

Em um contexto de crescente incorporação das parcerias tecnológicas como instrumentos de políticas públicas na área da saúde, ao longo dos anos também foi, gradativamente, surgindo um sistema cada vez mais complexo de mecanismos legais de

---

<sup>3</sup> Relevante destacar que a Política da Inovação da Instituição, elaborada já sob a luz do novo marco jurídico de C&T, incorporou como diretrizes diversas das novas oportunidades tratadas na seção 3, com destaque para o favorecimento à participação de servidores nas PT, o estímulo à internacionalização e a utilização da fundação de apoio para a captação e gestão de recursos aportados nesses projetos.

incentivo à inovação para concretização do programa desenvolvimentista estabelecido pela CF/1988.

Além desse intrincado complexo normativo, o legislador também optou por, deliberadamente, não conceder os mesmos benefícios legais indistintamente a todos os formatos de parceria previstos na Lei de Inovação, ao revés, o que se verifica é que o modelo adotado se destina à concessão de benefícios de estímulo, observando-se, precisamente, as particularidades de cada formato.

Tal orientação acaba por conformar uma espécie de “mosaico” de benefícios, i.e., as possibilidades que se aplicam a um modelo podem não se aplicar a outro e os benefícios concedidos a um determinado tipo de ajuste podem não ser necessariamente extensíveis a outros.

Esses benefícios e modelos devem ainda ser combinados com os diversos dispositivos legais de **oferta e demanda genericamente**, exemplificados na seção 3, i.e, além do complexo (e deliberadamente desigual) rol de novos benefícios legais criados pela EC 85/2015, pela Lei 13243/2016 e pelo Dec. 9.283/2018, as ICT da saúde pública devem, ainda, ser capazes de utilizar todos os outros mecanismos de incentivo aplicáveis à matéria que serão analisados e aprofundados no presente trabalho.

São, assim, inúmeras as possibilidades de conformação e combinação de modelos e benefícios jurídicos que estão à disposição da administração pública. A identificação dessas oportunidades em abstrato e sua adequação a projetos de P&D para consecução de soluções para a saúde pública é, atualmente, um dos maiores obstáculos impostos às ICTs da saúde no país.

Tal cenário vem redundando em uma baixa utilização desses benefícios legais e, inclusive, vem reiteradamente sendo apontado pelos órgãos de controle, conforme destacado no Acórdão nº 613/2024 – TCU – Plenário do Tribunal de Contas da União.

No julgado, o Tribunal reconheceu que essa baixa adesão decorre, em grande parte, do desconhecimento do complexo arcabouço de normas setoriais e da grande insegurança trazida por esse verdadeiro “emaranhado” jurídico<sup>4</sup>. Outros fatores corolários como o desconhecimento dos instrumentos, a falta de exemplos de sucesso e a pouca jurisprudência sobre o tema, também contribuem decisivamente para essa situação.

---

<sup>4</sup> Em um dos processos que deu ensejo à decisão (TC nº 014.856/2021-2 Plenário), o Tribunal chegou a destacar que “cerca de metade das universidades federais não tem políticas de inovação atualizadas”, sendo que diversas delas nem sequer formalizaram uma política institucional de inovação em conformidade com o novo marco, identificando “**baixa utilização dos demais incentivos**” introduzidos pela legislação especial pela maior parte das ICTs auditadas.

A decisão também cita diversos outros precedentes que destacam a baixa utilização desses instrumentos pelos mesmos motivos, v.g: Acórdão 1.237/2019, Acórdão 2.603/2020, Acórdão 3.141/2020, Acórdão 2.908/2020, Acórdão 1.217/2021, Acórdão 693/2022, Acórdão 1.303/2023 e Acórdão 144/2024.

Diante dessas constatações, o Tribunal enfatizou a necessidade de que as ICTs adotem medidas para incorporação dessas disposições legais em seus processos internos e apresentou uma série de recomendações para mitigar essas fragilidades de modo a viabilizar uma melhor aderência das ICTs nacionais às novas disposições do Marco.

Conforme será aprofundado no estudo da dimensão política das parcerias na seção 2 do presente trabalho, desde a incorporação do paradigma desenvolvimentista pela CF de 1988, inúmeros benefícios legais foram criados para estímulo à inovação no país e, desses, a grande maioria afigura-se aplicável às parcerias tecnológicas no setor da saúde. Tanto é assim que esses ajustes passaram a compreender instrumentos centrais de diversas políticas públicas voltadas para superação da fragilidade tecnológica do setor.

Nada obstante, como visto, o ponto de inflexão para consecução dos objetivos dessas iniciativas não é mais “o que fazer”, esse não parece ser mais um obstáculo ante o considerável conjunto de instrumentos legais à disposição do poder público para concretização de seus programas políticos. A questão central que se impõe ao Estado agora é “como fazer”. Esses instrumentos estão sendo utilizados de forma adequada e racional, explorando-se todas as suas oportunidades legais, sobretudo aquelas que se abriram para as parcerias tecnológicas com o advento da EC 85/2015, da Lei 13.243/2016 e do Decreto 9.283/2018? Considerando-se toda a diversidade de modelos e benefícios à disposição, a administração pública está sendo capaz de utilizá-los em todo seu potencial no melhor interesse da sociedade? Em outras palavras, esses instrumentos estão sendo utilizados como ferramentas para efetivação de objetivos políticos de forma estratégica?

Tomando-se a Fiocruz como instituição representativa da saúde pública nacional, coloca-se a questão: **Considerando as parcerias tecnológicas como instrumentos de concretização de objetivos definidos no plano político<sup>5</sup>, a Fundação Oswaldo Cruz, na qualidade de ICT provedora do SUS, está de fato utilizando todas as oportunidades legais para realização de parcerias tecnológicas de forma tecnicamente adequada e estratégica?**

O objetivo geral da pesquisa é, assim, abordar uma questão que se revela um dos maiores desafios na utilização das parcerias como instrumentos de políticas de inovação na saúde

---

<sup>5</sup> Com raízes nas diretrizes programáticas da própria Constituição Federal.

pública e traçar um panorama real do grau de apropriação e utilização dessas oportunidades legais pela Fiocruz, na qualidade ICT referencial do setor.

No contexto desse desiderato geral, a proposta é que se enfrente a pergunta problema da pesquisa não sob uma abordagem meramente formal, mas, como visto, propositiva, buscando-se verificar não somente se os benefícios legais tratados estão sendo de fato aplicados, mas, especialmente, se o estão de forma estratégica como ferramentas (Coutinho, 2016) para concretização de um objetivo concreto alinhado com uma diretriz política programática.

Em outras palavras, o que se pretende não é somente estudar a aplicação ou não de preceitos legais às contratações da Instituição, mas aprofundar a compreensão de como tais benefícios estão sendo utilizados (como deveriam), de forma direcionada e criteriosa, para maximizar o potencial de retorno das parcerias para sociedade, i.e, se de fato estão sendo utilizados de forma racional para consecução de demandas objetivas da sociedade, definidas no plano político.

Tal propósito específico se traduz no estudo de um conjunto de aspectos essenciais que orienta a análise a ser realizada.

O **primeiro aspecto** a ser abordado é o alinhamento da parceria com uma demanda objetiva da saúde pública definida nas políticas institucionais da Fundação. A pergunta que deve ser feita é: se uma parceria é um instrumento de concretização política, como seu produto está alinhado a esses objetivos?

O **segundo aspecto** refere-se à utilização racional da legislação contratual, sobretudo, no tocante ao emprego criterioso do conjunto de mecanismos de incentivo relacionados aos aspectos licitatórios e contratuais desses ajustes e a possibilidade da adoção de um regime jurídico mais flexível que seja capaz de, a um só tempo, proteger o interesse público<sup>6</sup> e, por outro lado, atrair parceiros privados globais avessos a tais disposições<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Com efeito, nas contratações públicas, a legislação brasileira coloca a Administração em uma posição verticalizada com relação ao parceiro privado. Sob a premissa de que representa o interesse público, essa pode realizar alterações contratuais unilaterais, aplicar sanções diretamente sem a necessidade de interveniência do judiciário, rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar diretamente sua execução, entre outras prerrogativas. Tais poderes, adotados do direito administrativo francês por diversos sistemas legais, autorizam o uso do chamado “regime jurídico administrativo” e a utilização das denominadas “**cláusulas exorbitantes**” nas contratações públicas, mas podem, contudo, comprometer a atratividade desses projetos para parceiros privados que possuem tecnologias estratégicas para o SUS, especialmente os internacionais.

Mazuccato e Penna (2016, p.96) tratam essas limitações como ineficiências do nosso sistema legal, esclarecendo que: “*There are some inefficiencies in the subsystem of policy and regulation that require legislative action – such as reforming the complex Brazilian tax system or removing the barriers to implementing public procurement for innovation*”

Bucci (2000), por sua vez, refere-se a essas disposições como “limitações e anacronismos” no direito administrativo brasileiro e, também, defende a incorporação de abordagens mais “flexíveis” que privilegiem a consecução dos objetivos políticos em relação às amarras formais do direito público.

<sup>7</sup> Abordagem essa que também se alinha à concepção “ferramental” do Direito debatida por Coutinho (2016).

O **terceiro aspecto** essencial a ser analisado sob essa abordagem pragmática é a verificação quanto à criteriosa exploração do amplo sistema de mecanismos de incentivo à inovação disponíveis na legislação brasileira, em especial aqueles trazidos pela Emenda Constitucional 85/2015, pela Lei 13.243/2016 e pelo Decreto 9.283/2018.

O objetivo específico da pesquisa é assim enfrentar a pergunta problema, respondendo-se, objetivamente, se a Fiocruz está utilizando, de forma adequada e estratégica, todos os benefícios legais aplicáveis às suas parcerias tecnológicas, de modo a assegurar e potencializar a entrega de objetivos programáticos pactuados no plano político para o SUS.

A primeira contribuição pretendida pelo estudo é a abordagem das parcerias como instrumentos de concretização de um desiderato social pactuado e programado na própria Constituição Federal.

Em que pese a matéria ser tratada em diferentes campos do conhecimento, como o Direito, as políticas públicas, a teoria econômica e a administração pública, tais abordagens ainda são realizadas de forma isolada em cada um desses campos, ressentindo-se de um tratamento sistemático, o qual pretenda preencher as lacunas teóricas naturalmente deixadas pela análise insulada de um tema tão complexo.

Desconhece-se qualquer estudo que proponha o encadeamento teórico de legitimação das parcerias tecnológicas a partir de um programa desenvolvimentista enraizado na própria Constituição Federal.

Dessa forma, ao apresentar uma construção teórica desde as concepções modernas de Sistema Nacional de Inovação, passando pelas formas de atuação do poder estatal e a abordagem eleita pela CF/1988, até a evolução das políticas públicas de inovação em saúde no Brasil e as parcerias tecnológicas como instrumentos dessas políticas, o estudo propõe uma análise que legitima o conjunto de benefícios jurídicos recebidos por esses ajustes e, bem assim, todas as renúncias realizadas pela sociedade para seu estímulo em prol do interesse público.

Tal encadeamento não é possível a partir da análise isolada da matéria em cada um dos campos do conhecimento abordados, i.e, as concepções de SNI não são tratadas no Direito, por outro lado, os diferentes modelos constitucionais não são aprofundados na literatura econômica, o estudo das políticas públicas exige uma abordagem específica não aprofundada em nenhum desses dois campos e a discussão das parcerias enquanto um fenômeno da administração

pública somente pode ser adequadamente estudada sob o enfoque teórico desse campo do conhecimento<sup>8</sup>.

Em consulta realizada à base de periódicos da CAPES, utilizando-se os parâmetros **parcerias E tecnológicas E saúde E pública**, foram encontrados quarenta resultados tratando da matéria, especialmente sob o enfoque das PDP, mas nenhum relativo à análise dos benefícios legais aplicáveis a esses ajustes. Ao serem acrescentados os termos **benefícios E legais**, não foi encontrado nenhum trabalho.

Constata-se, assim, a existência de literatura acerca do tema em diferentes campos do conhecimento, mas pensamos ser particularmente inovadora a discussão da utilização dos benefícios legais aplicáveis, mormente sob a abordagem multidisciplinar e “**ferramental**” (Coutinho, 2016) ora proposta.

O enfrentamento do problema de pesquisa proposto enseja ainda duas consequências de ordem objetiva que, dada a relevância do tema, motivaram a pesquisa.

A primeira é o levantamento do real cenário relativo ao uso estratégico (conforme tratado no objetivo específico) de mecanismos de incentivo nas parcerias realizadas pela Fundação Oswaldo Cruz, o que, por sua vez, está diretamente relacionado à avaliação do potencial de entrega da instituição para o SUS<sup>9</sup>. Em outras palavras, o resultado da pesquisa poderá servir de referência para avaliação do desempenho da Instituição sob a dimensão de sua gestão, i.e, a Fiocruz está de fato utilizando todo o potencial de oportunidades legais para consecução de seus objetivos? O resultado da pesquisa ora proposta poderá auxiliar a Instituição a, de forma objetiva, responder essa pergunta.

A segunda é a identificação, conquanto em abstrato, de possíveis soluções para eventuais fragilidades encontradas nesse diagnóstico o que, da mesma forma, também está diretamente relacionada aos resultados da Instituição, i.e, quanto mais a Instituição for capaz de utilizar o vasto rol de benefícios legais disponíveis na legislação de incentivo à inovação, melhor será a sua capacidade de entrega de resultados para saúde pública.

---

<sup>8</sup> Trata-se, portanto, de uma abordagem multidisciplinar que não se limita a considerar a dogmática de diferentes campos do conhecimento de modo paralelo, mas busca a construção de um objeto e um método comum a fim de orientar a produção de conhecimentos que, de outra forma, não poderiam ser gerados a partir dessas disciplinas isoladamente.

<sup>9</sup> De acordo com (Coutinho, 2016 p. 252) tal correlação “decorre do fato de que os arranjos institucionais habilitadores de políticas públicas são, em boa medida, determinantes da intensidade com que direitos são, na prática, realizados”.

## 1.1 METODOLOGIA

A pesquisa utiliza uma metodologia qualitativa, exploratória e descritiva, e se divide em três dimensões de análise: na primeira, dimensão política (seção 2), são estudados os fundamentos teóricos que justificam as parcerias como instrumentos de uma agenda política com raízes nas diretrizes programáticas da própria Constituição Federal de 1988.

Na segunda dimensão da pesquisa, a jurídica (seção 3), as parcerias são estudadas como negócios jurídicos e o trabalho analisa toda legislação aplicável a esses ajustes.

A partir dos fundamentos tratados nas duas dimensões anteriores, a pesquisa passa então a sua terceira dimensão (seção 4), que compreende o estudo das parcerias tecnológicas da Fiocruz como arranjos jurídico-políticos sob a abordagem qualificada ora proposta.

Considerando-se os objetivos geral e específicos da pesquisa e a abordagem qualificada proposta, a análise das parcerias institucionais foi realizada fundamentalmente sob três aspectos de acordo com seguinte modelo de análise:

**Quadro 1 - Modelo de Análise**

MODELO DE ANÁLISE	
<b>Alinhamento Político Institucional</b>	Alinhamento do projeto com as políticas internas da Fiocruz.
	Alinhamento do projeto com as diretrizes estratégicas da Fiocruz definidas nas teses do Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz e no Relatório de Gestão Fiocruz (2023)
<b>Utilização Racional da Legislação Licitatória e Contratual</b>	Adequação do negócio jurídico adotado
	Utilização dos benefícios licitatórios
	Utilização dos benefícios contratuais
<b>Utilização das Oportunidades Jurídicas Trazidas pelo Marco Jurídico de C&amp;T</b>	Análise da aplicação dos benefícios do sistema legal de inovação

Fonte: Elaboração própria

O referido modelo se desdobrou na matriz de análise constante no Apêndice I, o qual contém o relatório detalhado dos processos analisados e dos dados encontrados na pesquisa.

Com relação ao universo da pesquisa, a Fundação Oswaldo Cruz não possui uma relação com todas as suas parcerias tecnológicas nem, tampouco, existe uma base de dados onde tais ajustes possam ser identificados.



Dessa forma, o estudo teve que se basear nas parcerias informadas pelas próprias unidades da instituição nos relatórios elaborados para a Equipe Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (e-CT&I)<sup>10</sup>, os quais detalham os ajustes de P&D que utilizam os benefícios do Marco Jurídico de C&T para fins de acompanhamento e implementação de melhorias, especialmente diante da questão da baixa adesão tratada acima.

Dentre as parcerias constantes nos relatórios acima, 38 (trinta e oito) possuíam dados disponíveis e foram analisadas, as demais encontram-se restritas ou protegidas por sigilo industrial. O perfil desses ajustes é detalhado na seção 4 e a janela temporal dos projetos vai de 2021 a 2023

Com relação às limitações da pesquisa, a inexistência de uma base de informações consolidada, a restrição de acesso e a imprecisão técnica com que os processos analisados foram instruídos, compreenderam os maiores desafios técnicos enfrentados na coleta de dados e, por essa razão, exigem a abordagem crítica contextualizada nas considerações finais do trabalho.

---

<sup>10</sup> Vinculada à Consultoria Federal em Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação da Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica e instituída pela Portaria Normativa PGF nº 33, de 1º de novembro de 2022, a referida Equipe tem por objetivos, dentre outros, uniformizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico em matéria de CT&I; conferir segurança jurídica às análises consultivas de interesse das autarquias e fundações públicas federais; e promover a colaboração com as procuradorias federais junto às ICTs quando houver necessidade de atuação especializada e estratégica em temas voltados à CT&I.

## 2 DIMENSÃO POLÍTICA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS NA SAÚDE PÚBLICA

### 2.1 SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO – CONCEPÇÕES MODERNAS

Conforme ensinam Lundvall *et al* (2002), a concepção de um arranjo organizado para promoção de processos de inovação de forma integrada possui raízes ainda no século XVIII com as proposições de Adam Smith acerca da divisão do trabalho, sua interação com a produção e a criação de conhecimento. Os autores também destacam a elaboração das perspectivas propugnadas por Friedrich List, que desenvolveu a noção de tal arranjo como um verdadeiro “sistema” de agentes, instituições e infraestruturas envolvidos nos processos de produção.

Nada obstante, foi somente a partir do século XX, sob a perspectiva complexa do Schumpeterianismo – superando-se as abordagens lineares neoclássicas do século XIX (Freeman, 1979) –, que se estabeleceu a noção moderna de **Sistema Nacional de Inovação (SNI)**, diretamente influenciada pelas concepções **amplas** que floresceram a partir da segunda metade do século, em especial aquelas formuladas pelos teóricos da universidade de Aalborg na Dinamarca<sup>11</sup>.

Em linhas gerais, a abordagem de Aalborg considerava não somente os elementos produtivos envolvidos nos processos de inovação, mas um complexo bem mais amplo de agentes, organizações, conhecimentos, políticas<sup>12</sup>, geografia e a composição de todos os elementos relevantes que interagem de forma articulada para condicionar os processos de inovação de determinado país.

Tal perspectiva fora ainda qualificada pela evolução do pensamento sistêmico na teoria econômica (Da Gama, 2002) e tratada pela doutrina sob diferentes enfoques.

Em trabalho seminal do final da década de 1970, Christopher Freeman (1979), um dos mais proeminentes teóricos do assunto, destacou as forças que impulsionam os processos de

---

<sup>11</sup> LUNDVALL, B. A *et al.* op. cit., p. 215.

<sup>12</sup> Segundo os teóricos de Aalborg, somente uma perspectiva ampla seria capaz de assegurar uma abordagem política adequada, eis que “*A broad concept of innovation system implies a new perspective on a wide set of policies including social policy, labour market policy, education policy, industrial policy, energy policy, environmental policy and science and technology policy. Specifically, the concept calls for new national development strategies with co-ordination across these policy areas.*” (g.n.) (Lundvall *et al.*, 2002, p. 227).

inovação no SNI sob uma perspectiva não linear<sup>13</sup>, considerando tanto os elementos tradicionalmente estudados pelos teóricos da época, tais como a produção científica (*science push*) e as demandas de mercado (*market pull*)<sup>14</sup>, como também a atuação estatal (políticas, regulação fomento etc.), as forças circunstanciais (crises, guerras, fatores climáticos e energéticos, etc.) e todos os demais fatores econômicos e sociais que, de alguma forma, influenciam os processos de inovação nas economias ao longo do tempo.

Giovanni Dosi (1990)<sup>15</sup>, por sua vez, abordou a centralidade dos critérios de alocação de recursos e investimentos como fatores de seleção de tecnologias e direcionamento do SNI.

Outros autores referenciais, como Franco Malerba (2002), preferiram dedicar sua atenção a elementos mais estruturais como a produção de conhecimento científico, o domínio tecnológico das firmas, a atuação das organizações não atuantes no mercado (governo, universidades etc.), as redes de interação dos agentes e a relevância dos **subsistemas setoriais**,

---

<sup>13</sup> O autor realiza diversas críticas às abordagens lineares ortodoxas e destaca que essas ignoram a complexa dinâmica dos fatores que impactam os processos de inovação. Mercado e ciência devem ser considerados sob a perspectiva de sua interação, não de forma isolada. Trata-se de um “*coupling process*” que compreende uma articulação muito mais ampla de diversos fatores e agentes, conformando um cenário que o autor define como “*a kaleidoscopic succession of new possibilities*”, pelo que defende a abordagem complexa Schumpeteriana – tanto no âmbito da firma quanto do sistema – como a mais adequada para compreensão desses fatores determinantes (Freeman, 1979, p. 211).

<sup>14</sup> Em apertada síntese, Freeman esclarece que a orientação mercadológica proposta pelos defensores do “*demand pull*” se desdobra sob uma perspectiva neoclássica que considera os processos de inovação como meros consectários naturais da dinâmica concorrencial de livre mercado. Para os defensores da doutrina, a competitividade pela busca de mercado seria o fator determinante para que as organizações buscassem constantemente oferecer novos e melhores produtos e serviços. Por outro lado, aqueles que advogavam pela prevalência do “*science push*” defendiam que o oferecimento desses novos produtos e serviços não seria possível sem o avanço tecnológico em si e que este, e não a concorrência, seria o elemento indutor determinante dos processos inventivos. São arquétipos teóricos que, evidentemente, não desconsideram outros elementos de impacto, mas destacam, cada um à sua forma, a dinâmica concorrencial por um lado e o desenvolvimento tecnológico por outro como os fatores determinantes impulsionadores dos processos de inovação (Freeman, 1979).

<sup>15</sup> “*In a very general sense, innovation concerns of learning and discovery about new products, new production processes and new forms of economic organization, about which, ex ante, economic actors often possess only rather unstructured beliefs on some unexploited opportunities, and which, ex post, are generally checked and selected, in product markets. However, in addition, and complementary, to product market competition, innovative efforts are shaped and selected “also by rates and criteria by which financial markets and financial institutions (private and public), such as stock markets and banks, allocate to business enterprises. Irrespectively of whether resources are attributed to firms or individual projects, allocative criteria and rates of allocation should plausibly affect the amount of resources which the industry devotes to the innovative search, and also the directions in which the agents search*” (g.n.) (Dosi, 1990, p. 299).

inclusive com enfoque nos aspectos geográficos e no estudo dos fatores determinantes para formação de *clusters* de inovação<sup>16</sup>.

## 2.2 ELEMENTOS DO SISTEMA E A RELEVÂNCIA DA EXPRESSÃO “NACIONAL”

O que parece mais distinguir as concepções modernas relativas ao SNI das noções lineares que as antecederam é a incorporação de três elementos, os quais passaram a ser denominadores comuns às compreensões hodiernas, são eles: **(i)** a centralidade da **produção do conhecimento** e seus corolários (educação, informação, desenvolvimento de competências, aprendizado, responsividade etc.); **(ii)** o **elemento teleológico** do sistema, ou seja, a ideia de que esse não encerra um fim em si mesmo, mas um meio para consecução da melhoria dos padrões sociais, considerando-se todas as áreas impactadas (meio ambiente, relações de trabalho, desigualdades sociais, distribuição de riquezas etc.) e, por fim, **(iii)** o destaque do **elemento “nacional”** da terminologia.

O primeiro desses elementos, a produção e a difusão de conhecimento é, segundo Lundvall *et al* (2002), a base de qualquer sistema de inovação. Tal centralidade, esclarecem os autores, deve-se ao fato de que qualquer sistema de inovação é, essencialmente, um sistema de produção de conhecimento. Não por outro motivo, conforme será tratado adiante, essa é precisamente a etapa de maior valor agregado da cadeia de inovação<sup>17</sup> que, também não por coincidência, é estritamente concentrada nos países desenvolvidos em que são realizadas as atividades de P&D<sup>18</sup>.

Além disso, o conhecimento e seus conseqüências (educação, competências, informação, etc.) asseguram aos sistemas a capacidade de aprender e responder adequadamente à dinâmica

<sup>16</sup> Malerba esclarece que sistemas com diversos agentes geograficamente dispersos tendem a gerar menos oportunidades e acumulação pelas empresas, sendo a base de conhecimento mais materializada em equipamentos e maquinários. Sistemas geograficamente concentrados, mas com poucos agentes de inovação, como o automobilístico por exemplo, favorecem a acumulação pelas empresas, têm um nível médio de oportunidades, mas um fluxo de conhecimento e tecnologia comprometido. Sistemas concentrados com diversos agentes com base de conhecimento local e global, por sua vez, tendem a favorecer as oportunidades, o fluxo de conhecimento e o retorno das empresas (daí a relevância da construção dos centros de inovação tratados no Capítulo II da Lei nº 10.973/2004, os quais, conforme será tratado na pesquisa ora proposta, foram os que receberam o maior número de benefícios legais com as alterações promovidas pela Lei 13.243/2016).

<sup>17</sup> Exemplo ilustrativo, conforme destacado pelo relatório da Subcomissão Especial de Desenvolvimento do Complexo Econômico e Industrial em Saúde da Câmara dos Deputados (SUBCEIS), é o da produção de vacinas contra o COVID-19 em território nacional. A criação dos insumos farmacêuticos ativos se deu nos países onde se concentram as atividades de P&D (onde foi produzido o conhecimento), enquanto o processamento desses IFA foi somente licenciado aos demais países (consumidores de conhecimento), como o caso do Brasil (Brasil, 2021a). Tal ponto será melhor discutido no tópico a respeito da relevância das parcerias tecnológicas como forma de atração da etapa de P&D para a cadeia produtiva nacional.

<sup>18</sup> Esse, conforme será aprofundado adiante, é precisamente um dos principais fatores para dependência tecnológica do complexo produtivo da saúde nacional.

dos processos de inovação (responsividade do sistema). Um sistema moderno e maduro deve ser capaz de se reinventar sempre que necessário e tal capacidade está diretamente relacionada à qualidade das competências que podem ser desenvolvidas em seu arranjo.

O segundo elemento é a teleologia do sistema. Assim como propugnado pela escola de Aalborg<sup>19</sup>, um SNI deve, máxime nos países em desenvolvimento<sup>20</sup>, figurar como um meio para consecução de melhores padrões sociais para o seu povo. O sistema não deve, assim, articular-se tão somente para inovação como um fim isolado, deve buscar o atingimento de uma melhora de vida social, considerando todos os aspectos relacionados a esses processos<sup>21</sup>, de forma a assegurar “a compatibilização da liberdade de expressão científica com os deveres estatais de propulsão das ciências **que sirvam à melhoria das condições de vida para todos os indivíduos**”<sup>22</sup>.

Por fim, o terceiro elemento diz respeito à incorporação da expressão “nacional” como pressuposto da existência de uma atuação afirmativa do Estado para consecução de objetivos

<sup>19</sup> Confira-se também: Frenken (2017 p. 35-47).

<sup>20</sup> No mesmo sentido, a Declaração sobre o Uso do Progresso Científico e Tecnológico no Interesse da Paz e em Benefício da Humanidade, aprovada pela Resolução 3384 9(30), de 1975, da ONU: “o progresso científico e tecnológico converteu-se em um dos fatores mais importantes do desenvolvimento da sociedade humana”, pelo que [...] “Todos os Estados deverão cooperar no estabelecimento, **reforço e desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica dos países em vias de desenvolvimento, com vista a acelerar a realização dos direitos sociais e econômicos dos povos destes países.**” (g.n.)

<sup>21</sup> Não por outro motivo, conforme será oportunamente aprofundado adiante, houve por bem o constituinte situar a disciplina da matéria no título VIII do texto constitucional, precisamente aquele que trata do programa da Ordem Social brasileira, tendo como objetivos precípuos o “*bem-estar e a justiça social*”.

É o que expressamente preleciona o art. 218, §§ 1º e 2º da CF ao determinar que: “Art. 218 [...] § 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, **tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação** [...] § 2º A pesquisa tecnológica **voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros** e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”. (g.n.)

No mesmo sentido, como não poderia deixar de ser, são os princípios e diretrizes da Lei 10.973/2004 e do Decreto nº 10.534/2020 que instituiu a atual **Política Nacional de Inovação, vejamos:**

Lei 10.973, de 02 de dezembro de 2004 – **Lei de Inovação**: “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: I – promoção das atividades científicas e tecnológicas **como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social**; (g.n.) III – redução das desigualdades regionais [...] Art. 27. Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes: I – priorizar, **nas regiões menos desenvolvidas do País e na Amazônia, ações que visem a dotar a pesquisa e o sistema produtivo regional** de maiores recursos humanos e capacitação tecnológica; I – **promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e o fortalecimento da extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social**” (g.n.)

Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020 – **Política Nacional de Inovação**: “[...] Art. 2º As estratégias, os programas e as ações da Política Nacional de Inovação têm a finalidade de garantir a inovação no ambiente **produtivo e social, capaz de enfrentar os desafios associados ao desenvolvimento do País, nos termos do disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.**” (g.n.)

<sup>22</sup> Ministra Carmen Lúcia, ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, j. 29-5-2008, P, DJE de 28-5-2010.

colimados, a partir da definição do que uma nação pretende para o seu sistema de inovação, i.e., sua visão de futuro.

Sob tal premissa, o fomento e a orientação dos processos de inovação são, assim, erigidos à categoria de **compromissos estatais programáticos**. O fortalecimento da inovação deve, portanto, ser elevado ao status de objetivo nacional e, dessa maneira, ser objeto de iniciativas estatais orientadas para consecução de uma visão de nação e Estado.

Traçando-se um paralelo com a realidade brasileira, conforme será melhor analisado adiante, seria a interpretação do desenvolvimento da inovação como elemento dos objetivos de nação, traçados pela sociedade no art. 3º da Constituição Federal, o que, de alguma forma, foi o que se pretendeu com a disciplina do **Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (SNCTI)**, em 2015, pela EC 85/2015 e a nova redação do art. 219-B da CF/1988.

Atualmente, o SNCTI segue as diretrizes da **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)**, a qual, de forma particularmente ilustrativa da presente discussão, orienta expressamente o sistema para consecução de seus objetivos sociais finalísticos (elemento teleológico), por meio da atuação afirmativa do poder público (elemento “nacional”), veja-se:

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022) propõe a instauração de um paradigma de inovação colaborativa no Brasil, estimulando o estreitamento das relações entre Universidade e Empresa e a interação entre os mais diferentes componentes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). **Ela orienta o SNCTI a buscar soluções para os grandes desafios sociais, ambientais e econômicos, contribuindo para a construção das bases do desenvolvimento sustentável do País.** O planejamento do SNCTI está baseado na ENCTI como documento estratégico e nos Planos de Ação dela derivados como documentos de caráter operacional. (Brasil, 2018a, p. 9)

Mas a questão que há muito vem sendo debatida é: Qual o papel do Estado na consecução desses objetivos? Quais os limites dessa atuação?

Trata-se de vetusta e inquieta discussão que nos remete à própria concepção ideal do papel estatal no desenvolvimento econômico das nações<sup>23</sup>. Por óbvio, compreende debate demasiadamente amplo e que, em muito, sobeja o objeto da presente pesquisa.

Nada obstante, para um melhor entendimento das parcerias tecnológicas como **instrumentos de políticas públicas**, torna-se necessária uma breve contextualização teórica acerca do debate para que seja possível a compreensão desses ajustes como instrumentos para consecução de uma agenda estatal programática.

### 2.3 O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO – BASES TEÓRICAS

Dialogando com as concepções modernas de SNI, tratadas nas subseções acima, máxime com relação ao elemento “nacional”, discutido pelos teóricos de Aalborg, Ferraz e Kupfer (2020) esclarecem que a participação do Estado na promoção das atividades produtivas de um país é matéria controversa, sendo defendida ou atacada, de acordo com a abordagem teórica adotada, i.e, **de acordo com o grau de intervenção considerado adequado**. Os autores descrevem como sendo três, genericamente, as principais correntes acerca do tema, a saber: a **liberal ortodoxa**; a **desenvolvimentista** e a **evolucionista**.

Para os ortodoxos, a simples dinâmica da oferta e demanda em um ambiente competitivo livre seria capaz de determinar os preços de equilíbrio ótimos para o ciclo de desenvolvimento, tanto do ponto de vista mercadológico quanto social, i.e., firmas mais lucrativas geram maior

---

<sup>23</sup> Com particular didática Ferraz *et al* (2020, cap. 24 p. 313) descrevem de forma ampla as principais bases teóricas acerca do tema sob uma abordagem histórica, vejamos: “Em uma retrospectiva histórica, as ideias sobre a relação entre Estado e mercado oscilam como um **pêndulo**. O primeiro pensamento sistemático vem dos mercantilistas, que advogavam a **intervenção do Estado no comércio e na indústria**. Com Adam Smith, surgiu e se difundiu a noção da **mão invisível do mercado, que aloca recursos de modo eficiente, culminando com o liberalismo** e o padrão ouro do fim do século passado. A partir da primeira metade do século XX, o pêndulo se moveu novamente: da hegemonia do mercado em direção a uma forte intervenção do Estado, para atingir metas nacionais, e sob distintos formatos ideológicos, como o **keynesianismo**, sob o **New Deal**, nos Estados Unidos, ou o **marxismo-leninismo** na União Soviética. Após a Segunda Guerra Mundial, as diferenças do papel do Estado entre as diversas nações cresceram: algumas seguiram trajetórias mais intervencionistas ao passo que outras, caminhos mais liberalizantes.

A partir dos anos 1980, o **liberalismo** voltou a ganhar espaço entre as nações, a partir das políticas praticadas pelos governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos. Os estados nacionais passam a concentrar atenção na manutenção da estabilidade macroeconômica e na liberalização dos mercados, em detrimento da política industrial.

Esse movimento pendular reflete-se nos países em desenvolvimento ao longo de todo o século XX. Primeiro com a primazia das políticas de substituição de importações e, mais recentemente, com a aplicação do rol de políticas associadas ao “**Consenso de Washington**”, expressão cunhada para resumir um decálogo de medidas de política econômica consensuais entre as agências norte-americanas e agências internacionais localizadas na capital norte-americana (ver o Quadro 24.1).

Na atualidade, estamos observando esforços teóricos para ancorar as análises sobre as relações entre Estado e mercado em bases mais substantivas”. (g,n)

demanda por mão de obra mais bem remunerada que, por sua vez, aumentam a demanda por bens e serviços, tornando aquelas ainda mais lucrativas em um ciclo virtuoso.

Nessas condições ideais, a existência de uma política industrial seria despicienda, quando não, indesejada. Todavia, caso eventualmente o mecanismo de preços não seja capaz de representar adequadamente todos os benefícios e custos de oportunidade associados à produção e ao consumo, ocorrendo as chamadas “falhas de mercado”, o Estado poderia atuar para preservar as condições ideais de livre concorrência, i.e., para os ortodoxos, a atuação estatal teria caráter estritamente passivo-corretivo, vocacionada exclusivamente para o ajuste de eventuais “falhas” verificadas na dinâmica concorrencial.

As concepções desenvolvimentistas, por sua vez, levam em consideração **(i)** o contexto específico da nação em que a política deve ser implementada, **(ii)** o momento histórico e o grau de maturidade industrial dessa economia e **(iii)** o contexto internacional em que tal nação se insere. Essa corrente compreende que a atuação do Estado deve ocorrer de forma ativa e não, apenas, corretiva, como propugnado pelos ortodoxos, e defende um modelo baseado na capacidade estatal de **promover e sustentar o desenvolvimento condicionado pela atuação estatal no sistema produtivo.**

Sob tal perspectiva, a atuação estatal não deve limitar-se à simples intervenção em áreas já devidamente atendidas pelo setor privado, ao revés, a agenda estatal deve preocupar-se precisamente com aquelas em que o Estado se revela como o único capaz de intervir de modo a fomentar o processo desenvolvimentista, ou seja, “*The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all*” (Keynes, 2010, p. 29).

Por fim, a atuação estatal pela ótica evolucionista destaca as relações entre estrutura de mercado, estratégia empresarial e progresso técnico. Os economistas defensores dessa corrente rejeitam os pressupostos de equilíbrio defendidos pelos ortodoxos por acreditarem que as assimetrias não são meros determinantes de “falhas” que devem ser corrigidas, mas, ao revés, compreendem, na verdade, a própria *ratio essendi* do crescimento de uma economia de mercado.

Sob uma abordagem Neo-Schumpteriana<sup>24</sup>, tais economistas defendem que é precisamente tal assimetria, indutora da competição, que leva as organizações a direcionarem

---

<sup>24</sup> Em linhas gerais, os defensores da abordagem evolucionista defendem que, em um ambiente de livre mercado, os agentes buscam constantemente obter uma vantagem competitiva que os **diferencie** de seus concorrentes. Tal diferenciação frequentemente ocorre por meio de processos de **inovação**, fazendo surgir novas “espécies” de produtos, serviços e soluções para o mercado.



recursos para a inovação tecnológica, caracterizada por robustos investimentos e alto grau de incerteza.

É nesse ponto de inflexão que surgiria a demanda por uma intervenção pública, sendo orientada para promoção e viabilização desses processos, por meio de ações de fomento, tanto no campo da “**oferta**” como no da “**demanda**”, ou seja, “*The role of the public sector will be particularly important in the early, capital-intensive high-risk areas that the private sector tends to shy away from*” (Mazzucatto e Penna, 2016, p. 6).

Trata-se de uma abordagem que refuta a conduta passivo-corretiva dos ortodoxos e se afigura ainda mais específica do que a abordagem desenvolvimentista, eis que tem como enfoque a inovação tecnológica em si, i.e., evolui-se da noção de uma política simplesmente industrial<sup>25</sup> para uma concepção mais objetiva de **política de inovação**.

Assim, considerando as diferentes perspectivas históricas e teóricas acerca da participação do Estado no desenvolvimento do SNI, resta saber, então: qual delas poderia se depreender do conjunto de dispositivos constitucionais acerca do nosso sistema de inovação? De que forma tal escolha determina como as **parcerias tecnológicas** são utilizadas como **instrumentos** de um **programa constitucional de desenvolvimento nacional**?

Vejamos nas subseções a seguir.

## 2.4 O ESTADO BRASILEIRO COMO AGENTE “PROPULSOR” DO SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO E O PROGRAMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A primeira menção à atuação estatal na promoção do desenvolvimento tecnológico no plano constitucional somente veio, de forma lacônica, com o advento do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937<sup>26</sup>, que assegurava, em seu art. 128, que “a arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e

---

Direcionado por uma dinâmica que remonta aos processos de evolução naturalísticos, o mercado, então, **seleciona** as inovações mais “adaptadas” às demandas de um determinado momento econômico, gerando sucessivamente novas “gerações de inovações” e, por outro lado, fazendo perecer aquelas que não foram capazes de “sobreviver” a tal processo evolutivo.

Trata-se, assim, de uma perspectiva que aborda os processos de inovação como um *continuum* de **diferenciação-inovação-seleção** que se desdobra sob a racionalidade competitiva em um ambiente de livre mercado.

<sup>25</sup>“Do ponto de vista conceitual, **política industrial** deve ser entendida como **o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas**, que podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinando espaço nacional.” (Ferraz *et. al*, 2020. Capítulo 24, p. 313) (g.n.)

<sup>26</sup> De fato, tanto a Constituição Política do Império, quanto as Constituições Federais de 1891 e 1934 sequer tratavam da matéria.

particulares”, sendo “dever do Estado contribuir, direta ou indiretamente, para o seu desenvolvimento, favorecendo ou fundando instituições científicas e de ensino”.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1946, a modesta prescrição da “polaca” foi então substituída por uma ainda mais singela, que se limitava a afirmar que “as ciências, as letras e as artes são livres” (art. 173). Com relação a atuação estatal, de forma discretamente mais específica do que o texto anterior, a nova Carta passou a prever que “a lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior” (art. 174, parágrafo único).

A Constituição Federal de 1967 manteve a redação do texto anterior em seu art. 171 e reforçou a atuação estatal no fomento à ciência, determinando, no parágrafo único respectivo, que “o Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica”. A EC 01/1969, por sua vez, manteve em seu art. 173 a mesma dicção do texto originário de 1967, ressaltando, contudo, a possibilidade de censura prévia, excepcionada por seu art. 153, §8º, particularmente ilustrativa daquele período histórico.

Relevante destacar que, conquanto tímidas as disposições do texto originário da CF/1967 em relação à participação estatal no estímulo à inovação, a EC 01/1969 veio dar nova redação ao art. 163 da Carta, a fim de consagrar, com status constitucional, o intento intervencionista que marcou aquele período<sup>27</sup>.

Foi somente a partir da nova ordem constitucional, inaugurada em 1988, inspirada na concepção dirigente<sup>28</sup> que florescia no período<sup>29</sup> e diretamente influenciada pelo primado

---

<sup>27</sup> “Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.”

Oportuno reforçar que a CF/1988 manteve a orientação quanto a prevalência da livre iniciativa (art. 1º, IV), excepcionando a participação direta do estado no domínio econômico somente nas hipóteses de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (art. 173, caput) ou ainda para prestação de serviços públicos (art. 175, *caput*).

<sup>28</sup> Conforme esclarecem os professores Daniel Sarmento e Claudio de Souza Neto: “As constituições dirigentes ou programáticas também podem estabelecer ‘garantias’ da liberdade individual ante ao poder do estado. Todavia, além de realizarem essa função, prescrevem objetivos a serem perseguidos, fixando um estado ideal de coisas que o constituinte deseja ver concretizado no futuro. **A Constituição dirigente oferece às futuras gerações um plano de desenvolvimento econômico e social. Não apenas limita a atividade governamental futura: antecipa o teor que essa atividade deve conter, definindo, mesmo que por meio de princípios gerais, a própria substância das leis a serem editadas. A decisão constituinte não vincula o legislador apenas negativamente, vincula-o também de modo positivo. Elas são típicas do constitucionalismo social. [...]**

**A Constituição Federal de 1988 também é uma constituição dirigente. Além de conter um amplo catálogo de direitos fundamentais e de estruturar o exercício do poder política, contempla os objetivos a serem perseguidos pela sociedade”.** (Souza Neto e Sarmento, 2016, p. 61-62) (g.n).

<sup>29</sup> CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

programático adotado pela Constituição Portuguesa de 1976<sup>30</sup> (resultante da Revolução dos Cravos), que o Texto Magno nacional passou a impor claramente um mister desenvolvimentista para Estado Brasileiro<sup>31</sup>, tratando a sua participação na promoção do SNI como parte de um **programa de desenvolvimento social nacional**.

Conforme descreveu o constitucionalista Miguel (1998, p. 177):

**Pela primeira vez em toda a história Constitucional brasileira é reservado à ciência e tecnologia um capítulo especial.** Ciência é o conjunto dos conhecimentos humanos baseados na pesquisa. Tecnologia é o conjunto de conhecimento eficaz para uma atividade. Não é possível admitir um grupo humano, sem qualquer desenvolvimento tecnológico, ainda que primitivo e rudimentar. Bacon, filósofo do século XVII, considerou a ciência indispensável ao bem-estar do homem e da tecnologia necessária à vida do homem sobre a terra. [...] **A verdade é que o mundo moderno não tem como escapar à ideia de que a ciência e a técnica estão ligadas ao desenvolvimento social, econômico e educacional.** (g.n.)

Dessa forma, considerando os fundamentos tanto da abordagem econômica quanto da perspectiva jurídica, não parece precipitado entender que se verifica a presença tanto de

<sup>30</sup> É de se registrar que Carta Portuguesa de 1976 chegou mesmo a disciplinar em seu art. 2º, posteriormente revogado, que “A República Portuguesa é um Estado democrático, [...] que tem por objectivo **assegurar a transição para o socialismo** mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras” (*sic*) (g.n.). Da mesma forma, também merece menção as diversas críticas feitas posteriormente pelo próprio Canotilho à concepção dirigente adotada originalmente pelo Texto de 1976: “Subjacente ao programa constitucional está toda uma filosofia do sujeito e uma teoria da sociedade cujo voluntarismo desmedido e o holismo planetário conduzirão à arrogância de fixar a própria órbita das estrelas e dos planetas. [...] A má utopia do sujeito de progresso histórico alojou-se em constituições plano e balanço onde a propriedade estatal dos meios de produção se misturava em ditadura partidária e coerção moral e psicológica. Alguns – entre os quais me incluo – só vieram a reconhecer isto tarde e lentamente demais” (Canotilho, 1996, p. 7-17). Tais críticas são ainda reafirmadas por abalizada doutrina brasileira sob o enfoque do pré-compromisso intergeracional: “O juízo positivo sobre os projetos generosos assumidos pela Constituição portuguesa de 1976 e pela Constituição brasileira de 1988 não impede o reconhecimento de que o dirigismo constitucional apresenta problemas graves sob o ponto de vista da **legitimação democrática**. Todas as constituições limitam a liberdade decisória das gerações futuras, mas as constituições dirigentes o fazem em maior extensão, ao definirem caminhos que devem ser necessariamente seguidos pelas forças políticas do futuro. Portanto, a constituição dirigente agrava o problema da legitimidade intergeracional, ainda quando forneça às futuras gerações um projeto bom e generoso.” (Souza Neto e Sarmiento, 2016, p. 63).

<sup>31</sup> O qual, conforme será tratado no tópico a seguir, passou a reclamar uma atuação afirmativa do estado para concretização das novas diretrizes programáticas que passaram a orientar o programa de desenvolvimento nacional, i.e, as **políticas públicas**: “Haveria, portanto, duas leituras em tensão. Uma delas entende as **políticas públicas como desdobramentos da concepção de Estado social contida na dimensão progressista da Constituição de 1988**; elas seriam “o braço executivo de direitos expressos na Constituição” (Kerstenetzky, 2014, p. 02), **filhas do instrumentalismo próprio da Constituição dirigente**. As políticas públicas estariam subjacentes à ideologia democrática e inclusiva da CF 88, ainda que esse caráter não fosse hegemônico – e talvez exatamente por causa disso, ao contrário do que ocorreu com seu modelo, a **Constituição portuguesa de 1976**, produto da vitória de partidos à esquerda na Revolução dos Cravos. Esse é o sentido que tem sido adotado pela abordagem DPP; as políticas públicas são necessárias como **expedientes de coordenação estratégica da ação governamental**, em seus vários focos de competência e decisão (União, Estados, Municípios, entes privados), sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais. Dito de outro modo, seu propósito é concretizar “a **constituição dirigente** das políticas públicas e dos direitos sociais” (Bucci, 2019, p.811-812)

diretrizes **desenvolvimentistas**<sup>32</sup> quanto **dirigente-programáticas** no sistema constitucional que trata da atuação do Estado brasileiro como agente promotor do SNI do país.

Com efeito, a própria Constituição Federal de 1988 já dá um forte indício dessa orientação, primeiro ao alçar a atividade científica ao status de direito fundamental (art. 5º, IX, da CF) e, segundo, ao tratar a consecução desse primado como um compromisso estatal, cogente de, não só, incentivar, mas de, especialmente, **promover** o desenvolvimento científico no país.

Art. 218. O Estado **promoverá e incentivará** o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Em um capítulo especialmente reservado à disciplina da matéria<sup>33</sup>, em diversas passagens<sup>34</sup>, o Texto Magno reforça sua orientação intervencionista, situando claramente o poder público como agente central “propulsor” da inovação no país, expressão essa, inclusive, utilizada pelo Intérprete Maior desses dispositivos:

<sup>32</sup> Em que pese a existência de políticas de inovação anteriores (conforme será aprofundado na seção a seguir), pensamos que foi somente com o advento da **EC 85/2015 e a inclusão explícita da promoção da inovação no texto constitucional** que o programa de desenvolvimento inaugurado pela CF/1988 passou a adotar contornos que podem também ser associados ao paradigma evolucionista.

<sup>33</sup> Da Ciência, Tecnologia e Inovação, capítulo IV, título VIII, art. 218 a 219B.

<sup>34</sup> Art. 218. O Estado **promoverá e incentivará o desenvolvimento científico**, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. § 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá **tratamento prioritário do Estado**, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. § 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. § 3º O Estado **apoiará** a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. § 4º A lei **apoiará e estimulará** as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. § 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de **fomento** ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. § 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, **estimulará** a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. § 7º O Estado **promoverá e incentivará** a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput. Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será **incentivado** de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. 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, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. Art. 219-A. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação** com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a **promover** o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

O termo "ciência", enquanto atividade individual, faz parte do catálogo dos direitos fundamentais da pessoa humana (inciso IX do art. 5º da CF). [...].

Por isso que exigente do máximo de proteção jurídica, até como signo de vida coletiva civilizada. Tão qualificadora do indivíduo e da sociedade é essa vocação para os misteres da Ciência que o Magno Texto Federal abre todo um autonomizado capítulo para prestigiá-la por modo superlativo (Capítulo de n. IV do Título VIII). [...]. A compatibilização da liberdade de expressão científica **com os deveres estatais de propulsão das ciências** que sirvam à melhoria das condições de vida para todos os indivíduos. [...].(ministra Carmen Lúcia, ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, j. 29-5-2008, P, DJE de 28-5-2010.) (g.n.)

Concretizando o primado desenvolvimentista adotado pela nova ordem constitucional, a Lei 10.973/2004, principal normativo da matéria no país, apresenta-se explicitamente como uma lei de **incentivo**<sup>35</sup> ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, a qual, de seus sete capítulos, tem os seus quatro principais voltados para disciplina de diferentes formas estímulo e promoção à inovação no país<sup>36</sup>.

Conforme será detidamente trabalhado na seção a seguir, tal desiderato deve ser concretizado por meio de iniciativas estatais afirmativas consolidadas sob a forma de **políticas públicas**, as quais, por sua vez, utilizam permissivos legais que se colocam à disposição do Estado para consecução desse múnus como **instrumentos de políticas públicas**.

Desde a incorporação desse compromisso programático no plano político, foram diversas as políticas e instrumentos criados pelo poder público com o objetivo de fortalecer a cadeia de inovação nacional, desde iniciativas amplas no contexto de políticas industriais, até ações específicas voltadas para a inovação de setores tidos como estratégicos para o desenvolvimento tecnológico do país.

## 2.5 POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E INSTRUMENTOS NO BRASIL– EVOLUÇÃO SOB A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Conforme ensina Frenken (2017), a atuação estatal como agente propulsor do SNI é concretizada por meio de **políticas de inovação**, que, no contexto das concepções modernas, tratadas acima, sucedem a vetusta perspectiva meramente industrial (Ferraz et al. 2020) e

<sup>35</sup> “**Dispõe sobre incentivos** à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 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 [...]” (g.n.).

<sup>36</sup> 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.

passam a definir um conjunto de ações afirmativas do Estado, especificamente, orientadas para promoção da inovação dentro de um contexto maior de desenvolvimento nacional e social<sup>37</sup>.

Tais políticas, segundo Lundvall e Borrás (2005), são concretizadas por meio de **instrumentos**, os quais, esclarecem Bittencourt e Rauen (2021), são usualmente identificados como **de oferta**, quando orientados para o estímulo no âmbito das organizações, favorecendo o oferecimento de novos produtos e serviços ao mercado (*push*) e **de demanda**, quando vocacionados para o fomento à demanda indutora de inovação (*pull*)<sup>38</sup>.

Com relação à primeira categoria, **de oferta**, esses últimos autores destacam, como os mais relevantes, a **subvenção econômica**<sup>39</sup> e os **incentivos fiscais**<sup>40</sup>, mas, atualmente, é possível citar diversos outros exemplos previstos na legislação brasileira<sup>41</sup>.

Quanto às políticas **de demanda** (*demand side innovation policy* - **DSIP**), destaca-se o **uso do poder de compra do Estado**, diferenciado basicamente em duas subcategorias: **i)** as

<sup>37</sup> *Vis à vis* a disposição topográfica da matéria precisamente no Título VIII da CF/1988 que trata da Ordem Social (elemento teleológico do sistema).

<sup>38</sup> Como visto anteriormente, em que pese a identidade terminológica, não se deve confundir tais expressões com aquelas tratadas por, dentre outros, Freeman (1979) ao se referir às correntes teóricas lineares “pre-Schumpeterianas” que buscavam explicar as forças indutoras dos processos de inovação em que se opunham, de um lado, os “externalistas” defensores do “*market pull*” e, de outro lado, os “internalistas” propugnadores do “*science push*”.

<sup>39</sup> Com efeito, após o advento da Lei 13.243/2016 as **subvenções econômicas**, que possuem definição legal no art. 12, § 3º, II da Lei 4.230/1964, passaram a figurar expressamente como um dos mecanismos de incentivo às empresas dispostos na Lei 10.973/2004 e são especialmente destinadas a apoiar as organizações a enfrentarem o grande elemento de incerteza, máxime nas fases iniciais de P&D. Nessa modalidade é possível mencionar atualmente na legislação brasileira os bônus tecnológicos (art. 19, § 2º, IV da Lei 10.973/2004 c/c art. 26 do Decreto nº 9.283/2018), o financiamento e a participação societária (art. 20, § 1º do Decreto nº 9.283/2017) e a subvenção econômica genérica (art. 19, § 2º, IV da Lei 10.973/2004).

<sup>40</sup> Os **incentivos fiscais** se dão sob a forma benefícios relativos às obrigações tributárias (principais e ou acessórias) incidentes sobre as atividades de inovação. São exemplos na legislação brasileira: as isenções do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (art. 1º, § 2º da Lei 8.010/1990) e do Imposto de Importação – II (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990) na importação de equipamentos voltados para projetos de inovação, as isenções do ICMS concedidas por alguns Estados em convênios específicos como é o caso dos convênios Confaz 104/1989, 05/2000 (RJ e ES) e 34/2019 (PR), a “Lei do bem” que trouxe tratamento fiscal diferenciado para atividades de Inovação (art. 17 e ss. da Lei 11.196/2005 c/c Decreto nº 5.798/2006) e foi alterada pela Lei nº 11.487/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.260/2007, para inclusão do art. 19-A que permite a exclusão, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL, de dispêndios efetuados em projetos de P&D. No plano aduaneiro, é possível citar como exemplo o tratamento prioritário (art. 11 da Lei 13.243/2016) para bens e equipamentos utilizados em atividades de inovação.

<sup>40</sup> Relevante destacar que, além dos incentivos fiscais acima, que tratam das pessoas jurídicas, tramita atualmente no congresso o PL 776/2019, que permitirá às pessoas físicas deduzirem do IRPF devido (até o limite de 6%) as doações realizadas à projetos de P&D.

<sup>41</sup> Além das **subvenções** e dos **incentivos fiscais**, pode-se ainda mencionar, como exemplos de instrumentos de **oferta**, a possibilidade de aporte de capital em entidades gestoras de parques e polos tecnológicos e empresas de inovação (arts. 3º, 4º, 5º da Lei 10.973/2004, os fundos de investimentos (art. 19, § 2º-A, IX da Lei 10.973/2004 c/c art.4º, § 3º, II e §6º do Decreto 9.283/2018), os fundos de participação, os títulos financeiros e a previsão de investimento em P&D em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais (art. 19, § 2º-A, IX a XII da Lei 10.973/2004).

compras públicas para a inovação (*public procurement for innovation* – **PPI**<sup>42</sup>) e **ii**) as compras públicas pré-comerciais (*pre-commercial procurement* – **PCP**<sup>43</sup>), sendo a primeira relacionada a produtos e serviços que ainda não existem, mas já estão perto de desenvolvimento, e a segunda relativa a criações ainda em fase inicial, que demandem uma atividade mais “robusta” de P&D.

O quadro 2, abaixo, identifica alguns exemplos de instrumentos de oferta e demanda existentes atualmente na legislação brasileira:

---

<sup>42</sup> Com relação às **PPI**, citamos como exemplos, as dispensas de licitação para atividades de inovação (art. 24, XXV, XXXI, XXXII, XXXIV da Lei 8.666/1993, art. 75, IV, “d” e “f”, XV e XVI da Lei 14.133/2021 e arts. 5º e 6º da Lei 10.973/2004) e o tratamento orçamentário diferenciado (art. 9-A, §§ 4º e 5º, art. 19, § 5º, § 8º da Lei 10.973/2004) para iniciativas capazes de gerar demanda indutora de novas tecnologias.

<sup>43</sup> Quanto às **PCP**, destacam-se na legislação brasileira as encomendas tecnológicas tratadas no art. 20 da Lei de Inovação, geralmente utilizadas por políticas setoriais de demanda para projetos de desenvolvimento que envolvam **risco tecnológico**.

**Quadro 2 - Instrumentos de Oferta e de Demanda**

INSTRUMENTOS DE OFERTA			INSTRUMENTOS DE DEMANDA		
Subvenções Econômicas	Incentivos Fiscais	Outros	Contratação Direta	Encomendas Tecnológicas	Outros
Subvenção Econômica Genérica (art. 12, § 3º, II da Lei 4.230/1964)	IPI (art. 1º, § 2º da Lei 8.010/1990)	Aporte de capital em entidades gestoras de parques e polos tecnológicos e empresas de inovação (arts. 3º, 4º, 5º da Lei 10.973/2004),	Contratação para a transferência de tecnologia e licenciamento art. 24, XXV da Lei 8.666/1993 e art. 75, IV “d” da Lei 14.133/2021)	Contratação de atividades de P&D que envolvam risco tecnológico para solução de problema técnico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (art. 19, § 2º-A e 20 da Lei 10.973/2004, art. 27 e ss. do Dec. 9.283/2018)	Uso genérico do poder de compra do Estado ( art. 19, § 2º-A, VIII, da Lei 10.973/2004)
Subvenção específica para Inovação (art. 19, § 2º, IV da Lei 10.973/2004	Imposto de Importação – II (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990	Fundos de investimentos (art. 19, § 2º-A, IX da Lei 10.973/2004 c/c art. 4º, § 3º, II e § 6º do Decreto 9.283/2018),	Contratações para formação de ambientes de inovação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V da Lei 14.133/2021	Fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante de Encomendas Tecnológicas (art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	
Bônus Tecnológicos (art. 19, § 2º, IV da Lei 10.973/2004 c/c art. 26 do Decreto nº 9.283/2018	ICMS ( Conv. Confaz 104/1989, 05/2000 e 34/2019)	Títulos financeiros art. 19, § 2º-A, XI)	Contratação de Tecnologia para o SUS (art. 24, XXXII e XXXIV da Lei 8.666/1993 art. 75, XII e XVI da Lei 14.133/2021)		
Financiamento e a participação societária (art. 20, § 1º do Decreto nº 9.283/2017)	IRPJ e da CSLL (Lei Art. 19-A da Lei nº 11.196/2005	Fundos de participação (art. 19, § 2º-A, X)	Participação societária em empresas de inovação (art. 5º da Lei 10.973/2004		
Concessão direta de recursos para projetos de P&D (art. 9-A da Lei 10.973/2004)	Tratamento Alfandegário prioritário para bens e equipamentos utilizados em atividades de inovação (art. 11 da Lei 13.243/2016)	Investimento em P&D em contratos de concessão de serviços públicos (art. 19, § 2º-A, IX a XII da Lei 10.973/2004).	Aquisição de bens ou serviços de alta complexidade tecnológica e defesa nacional (75, IV “d” da Lei 14.133/2021)		

Fonte: elaboração própria

Relevante destacar que, conquanto os processos de inovação ocorram predominantemente no âmbito das firmas, existe, na legislação brasileira, uma série de disposições legais que, reforçando o protagonismo estatal adotado pelo programa



desenvolvimentista brasileiro, situa diretamente a administração pública como agente de inovação do SNI. A seguir, alguns exemplos dessa orientação:

### **Quadro 3 - Instrumentos Legais voltados para a Administração Pública**

#### **INSTRUMENTOS VOLTADOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

- Parcerias firmadas entre ICT pública da saúde e empresas internacionais podem contar com apoio direto dos entes federados e com os diversos mecanismos de estímulo da Lei de Inovação (art. 3º da Lei 10.973/2004).
- Possibilidade da utilização da fundação de apoio nos projetos de P&D conduzidos por ICTs públicas, tanto para apoio logístico administrativo como para recebimento de valores e direitos (art. 1º, §§ 6º e 7º da Lei 8.958/1994).
- Possibilidade de ICTs públicas poderem formar parcerias com entidades privadas para gestão de cessões, as quais podem ser realizadas “mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira” (art. 3º § 2º, I, da Lei 10.973/2004), aumentando o rol de possibilidades desses modelos.
- Possibilidade de ICTs públicas participarem diretamente da criação de empresas gestoras (art. 3-B, § 1º, da Lei 10.973/2004).
- Incentivo à participação direta das ICT públicas na criação de ambientes de inovação (art. 4º, *caput* da Lei 10.973/2004).
- Ampliação, pela Lei 13.343/2016, do rol de possibilidades de associação da ICT públicas antes limitado somente a “microempresas e empresas de pequeno porte” e “empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos” para “ICT ou empresas” e “empresas ou pessoas físicas” (art. 4º, I e II, da Lei 10.973/2004).
- Possibilidade de as ICTs públicas permitirem o uso de seus servidores na forma de “capital intelectual” em projetos de P&D (art. 4º, III, da Lei 10.973/2004).
- As regras de seleção dos parceiros podem ser elaboradas pela própria ICT pública “observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade

de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas” (art. 4º, § único, da Lei 10.973/2004).

- Possibilidade de participação de ICT pública em empresas públicas de inovação (art. 5º, *caput* da Lei 10.973/2004).
- Possibilidade de aquisição de licenciamento de propriedade intelectual estratégica como contrapartida à participação societária, via aporte de capital (art. 5º, § 2º, da Lei 10.973/2004).
- A alienação de participação societária dispensa a realização de licitação (art. 5º, § 3º, da Lei 10.973/2004).
- Com a Lei 13.343/2016 surge a possibilidade da criação de *golden shares* para as ICTs públicas exclusivamente da União, o que aumenta o controle e a preservação dos interesses das ICT públicas federais nesses ajustes (art. 5º, § 5º, da Lei 10.973/2004).
- Possibilidade de integralização de capital mediante aporte financeiro e não financeiro, o que aumenta o rol de possibilidades de participação da ICT pública e dispensa a previsão orçamentária no ano anterior para tal participação.
- As empresas constituídas com a participação de ICT pública podem participar, inclusive na qualidade de ICT, caso não possuam destinação lucrativa, de todas as modalidades de parceria da Lei de Inovação, fruindo igualmente de todos os seus benefícios, em especial dos novos mecanismos de estímulo às empresas previstos no art. 19 da Lei.
- ICTs públicas podem firmar acordos de PD&I com entidades privadas, fruído de todos os benefícios aplicáveis da Lei de Inovação (art. 9º da Lei 10.973/2004).
- As ICTs públicas podem contar, além de seus servidores, com a participação dos estudantes de seus cursos técnicos e de pós-graduação com o recebimento de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, *caput*, da Lei 10.973/2004).
- Com a edição da Lei 13.343/2016, as ICTs públicas passaram a poder atuar nos contratos de encomenda tecnológica tanto como contratante como

contratada o que ampliou o rol de oportunidades à disposição das ICT públicas, em especial ante a relevância desses modelos para o SUS.

- A ICT pública, quando contratada para desenvolver a encomenda poderá passar a explorar economicamente tal resultado junto a outras entidades públicas. (art. 20 da Lei 10973/2004).
- As importações realizadas em projetos que envolvam ICTs públicas, ressalvada a imunidade tributária daquelas de direito público, são isentas do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990), do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016) e fruem de prioridade aduaneira (art. 11. da Lei 13.243/2016).

Fonte: elaboração própria

Com o advento da **nova ordem constitucional programática em 1988**, iniciativas de oferta e demanda passaram a ser implementadas pelo Estado brasileiro, conquanto de forma tímida, ainda na década de 1990. Eram políticas industriais amplas, geralmente associadas ao comércio exterior, caracterizadas pela utilização de benefícios fiscais como instrumentos de oferta e utilização do poder de compra estatal como de demanda.

Ao longo dos anos, tais políticas foram amadurecendo seu enfoque na inovação e progressivamente novos instrumentos passaram a ser utilizados, especialmente após o advento da Lei de Inovação (10.973/2004), em 2004, a qual disciplinou uma série de novos instrumentos de oferta e demanda, com destaque para os modelos legais das parcerias tecnológicas.

Os novos instrumentos previstos na Lei de Inovação passaram, então, a viabilizar uma série de políticas voltadas para o fortalecimento produtivo e tecnológico da indústria e, mais tarde, tornaram-se centrais para as iniciativas do Ministério da Saúde em busca da incorporação de tecnologias estratégicas para o SUS.

Vejamos, a seguir, como se deu essa evolução, como ela contextualiza o progressivo reconhecimento do complexo produtivo da saúde como área estratégica para políticas setoriais específicas e, especialmente, como ocorreu o surgimento das **parcerias tecnológicas** como **instrumentos centrais dessas políticas**.

## 2.6 A DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DO SUS E A RELEVÂNCIA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EM SAÚDE PÚBLICA NACIONAL

Devido aos baixos investimentos nacionais em atividades de **Pesquisa e Desenvolvimento Experimental – P&D**<sup>44</sup> e a consequente grande dependência tecnológica do setor com relação ao mercado internacional, segundo Gadelha *et al* (2021), historicamente o Brasil vem apresentando um crescente déficit na balança comercial do setor, que passou de um patamar de US\$ 3 bilhões na primeira década deste século, para US\$ 15 bilhões na segunda.

De acordo com os autores:

O déficit alto e constante, junto ao subfinanciamento do SUS, põem em risco a integralidade do serviço de saúde, pois o coloca à mercê de variáveis macroeconômicas instáveis e voláteis. **Uma exposição delicada, inclusive porque o setor de saúde, com seu déficit próximo a US\$ 15 bilhões/ano, é o setor que responde pela maior participação no déficit comercial de alta tecnologia do País** (BRASIL, 2020). (Gadelha et al., 2021, p. 290, g.n)

Para que se tenha uma ideia do grau da dependência tecnológica da saúde nacional com relação aos mercados desenvolvidos, de acordo com recente relatório da Subcomissão Especial para o Complexo Econômico e Industrial da Saúde – SUBCEIS da Câmara dos Deputados (Brasil, 2021), **noventa por cento** de todos os insumos farmacêuticos ativos - IFA utilizados na indústria farmacêutica nacional são importados, fragilidade essa que foi trazida ao amplo debate social ante as dificuldades da saúde nacional no enfrentamento da pandemia global do COVID-19:

Tal apontamento vem ao encontro da necessidade de o Brasil abastecer o mercado doméstico com produtos nacionais, **algo que ficou ainda mais exposto durante a pandemia de Covid-19, surto que acentuou as dificuldades do mercado interno, agravadas diante do alto protecionismo dos outros países, o que gerou um**

---

<sup>44</sup>2.5 *Research and experimental development (R&D) comprise creative and systematic work undertaken in order to increase the stock of knowledge – including knowledge of humankind, culture and society – and to devise new applications of available knowledge.*

2.6 *A set of common features identifies R&D activities, even if these are carried out by different performers. R&D activities may be aimed at achieving either specific or general objectives. R&D is always aimed at new findings, based on original concepts (and their interpretation) or hypotheses. It is largely uncertain about its final outcome (or at least about the quantity of time and resources needed to achieve it, it is planned for and budgeted (even when carried out by individuals), and it is aimed at producing results that could be either freely transferred or traded in a marketplace. For an activity to be an R&D activity, it must satisfy five core criteria.*

2.7 *The activity must be: novel, creative, uncertain, systematic, transferable and/or reproducible.* (OECD, 2015, p. 44).

desabastecimento interno de insumos cruciais ao enfrentamento da pandemia e à manutenção das atividades do setor.

Como afirmado na audiência com os secretários, a dependência brasileira de Ingredientes Farmacêuticos Ativos (IFA) estrangeiros faz com que mais de 90% dos IFA utilizados no país sejam produzidos fora, algo que demonstra uma ampla dependência do Brasil ao que é produzido em outras nações. (g.n)

Verifica-se, assim, que um dos fatores mais relevantes para a existência dessa realidade na área da saúde, se não o mais relevante, é a manutenção das atividades de **P&D**, que possuem o maior valor agregado da cadeia, nos países desenvolvidos, relegando-se aos países menos desenvolvidos o mero papel de consumidor ou, quando muito, de beneficiador da tecnologia desenvolvida nos países desenvolvidos.

É sob essa realidade que se destaca a relevância das parcerias tecnológicas, porquanto, **ao conformarem ajustes para realização de atividades conjuntas de P&D entre parceiros nacionais e globais, acabam viabilizam a difusão e incorporação de novas tecnologias estratégicas na cadeia de inovação do CEIS.**

Foi por essa razão que, a partir do momento em que tais ajustes passaram a ser disciplinados em lei, com o advento da Lei de Inovação em 2004, diversas iniciativas do Ministério da Saúde passaram a adotá-los como **instrumentos** centrais dos esforços para superação da dependência tecnológica do setor.

Nesse contexto, em julho de 2004, durante a 2ª Conferência Nacional de CT&I em Saúde, foi lançada a **Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS)**, que surgiu como a primeira política pública específica para o desenvolvimento da inovação na saúde e enfrentamento das fragilidades tecnológicas do CEIS.

A política destinava-se à consecução do desiderato programático tratado nos tópicos anteriores para o fortalecimento do CEIS brasileiro sob a diretriz central da **articulação entre o poder público e o setor produtivo**<sup>45</sup>.

A Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS) é parte integrante da Política Nacional de Saúde, formulada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

[...]

O SUS pauta-se por três princípios constitucionais: universalidade, integralidade e equidade. Todos eles se aplicam também à PNCTIS. Do ponto de vista da ciência e da tecnologia, a aplicação desses princípios deve corresponder ao compromisso político e ético com **a produção e com a apropriação de conhecimentos e tecnologias** que contribuam para a redução das desigualdades sociais em saúde, em consonância com o controle social.

[...]

<sup>45</sup> Diretriz esta que mais tarde passou a constar explicitamente na dicção do art. 219-B da CF/1988 por força da EC 85/2015.

A PNCTIS é também um componente da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PNCTI) e, como tal, subordina-se aos mesmos princípios que a regem, a saber, o mérito técnico-científico e a relevância social.

O objetivo maior da PNCTIS, assim como da PNCTI, é contribuir para que o desenvolvimento nacional se faça de modo sustentável, e com apoio na produção de conhecimentos técnicos e científicos ajustados às necessidades econômicas, sociais, culturais e políticas do País.

[...]

Uma PNCTIS, voltada para as necessidades de saúde da população, terá como objetivos principais desenvolver e otimizar os processos de **produção e absorção de conhecimento científico e tecnológico pelos sistemas, serviços e instituições de saúde, centros de formação de recursos humanos, empresas do setor produtivo e demais segmentos da sociedade. Assim, a PNCTIS deve ser vista também como um componente das políticas industrial, de educação e demais políticas sociais** (12ª Conferência Nacional de Saúde, 2003).<sup>46</sup>

Com a criação da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, a compreensão quanto à necessidade de articulação entre a capacidade econômica do Estado, com a capacidade técnica da academia e o empreendedorismo do setor produtivo, passou a constituir expressamente uma política estatal de saúde pública orientando um dos principais eixos condutores da PNCTIS, a *inclusividade*.

refere-se à participação de instituições e de atores envolvidos nas ações de CTI/S. A **PNCTIS deve induzir, apoiar e promover a produção desenvolvida pelas instituições de ensino superior, institutos de pesquisa, serviços de saúde, empresas do setor produtivo, organizações não governamentais e parcerias públicas e privadas, abertas ao controle social.**

Além de considerar os produtores de conhecimentos técnico-científicos, a PNCTIS deve incluir as instituições envolvidas no financiamento, na distribuição e no uso das informações técnico-científicas, a saber, os gestores públicos da pesquisa científica e da política de saúde, das demais políticas públicas, os empresários do setor produtivo e representantes da sociedade civil organizada responsáveis pelo controle social.<sup>47</sup>

A aproximação e a interação dos setores da cadeia de inovação da saúde por meio de parcerias tecnológicas passaram assim a figurar como primados orientadores para o fortalecimento do CEIS nacional e sua implementação passou a ser executada pelo poder público por meio de diversas ações especificamente voltadas para o fortalecimento dessa relação<sup>48</sup>.

Veem-se, a seguir, alguns dos exemplos mais relevantes dessas iniciativas:

<sup>46</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008, p. 5-6.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>48</sup> “Brazil’s health strategy is a well-developed **state-led policy** that has been able to mobilize a range of public and private actors to develop science and technology-based innovations. Unlike other sectors, the health sector has been able to foster partnerships between government, business and academia. It can be seen as a systemic mission-oriented strategy, with the use of regulation and public procurement complementing public investments and public-private partnerships in health innovation.” (Mazzucatto et al, 2016, p. 98).

- a) criação do **Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS)**, pelo Decreto nº 11.578 de 12 de maio de 2008, o qual ficou responsável pela definição da lista de produtos estratégicos para fins de incorporação tecnológica à base produtiva do CEIS por meio de parcerias;
- b) criação da **primeira lista de produtos estratégicos para o SUS**, pela Portaria 978/GM/MS, de 16 de maio de 2008, alinhada com o termo de cooperação técnica, firmado entre o Ministério da Saúde e o BNDES, para implantar ações voltadas ao desenvolvimento do CEIS no âmbito do **Profarma (I)** (BNDES, 2008).

A partir dos produtos definidos na portaria foram firmadas as primeiras parcerias tecnológicas para incorporação de tecnologia produtiva de antirretrovirais, fornecidos pelo MS, no Programa Nacional de DST/Aids: o Efavirenz<sup>49</sup>, o Raltegravir<sup>50</sup> e o Tenofovir) e medicamentos para asma, tuberculose, hemofilia, transplantes, redução de colesterol e antipsicóticos<sup>51</sup>.

Tais ajustes compreendiam a transferência da tecnologia produtiva de produtos estratégicos para o SUS, buscando internalizar a produção dos mesmos à cadeia nacional e, assim, reduzir a dependência tecnológica do CEIS e a fragilidade do SUS nessa área.

A partir 2012 tais iniciativas foram consolidadas no programa das **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, disciplinado inicialmente pela Portaria GM/MS 837/2012 e, posteriormente, pela Portaria GSM 2.531/2014;

- c) Portaria Interministerial/MPOG/MS/MCT/MDIC 128, de 30 de maio de 2008, que estabelecia diretrizes para a contratação pública de medicamentos e fármacos pelo SUS

---

<sup>49</sup> Cujo primeiro lote foi entregue já em 2009, atendendo 85 mil dos 185 mil pacientes atendidos pelo Programa Nacional de DST/Aids (BRASIL. **Ministro da saúde apresenta parcerias de desenvolvimento produtivo para empresários**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2014/09/ministro-da-saude-apresenta-parcerias-de-desenvolvimento-produtivo-para-empresarios>. Acesso em: 30 out. 2023, p. 22).

<sup>50</sup> Conquanto não fizesse parte da lista definida pelo GECEIS na Portaria 978/GM/MS/2008, o **Raltegravir** foi mais tarde incluído na lista de antirretrovirais fornecidos pelo SUS para o tratamento de pacientes portadores de HIV.

<sup>51</sup> De acordo com o MS nesse período foram firmadas parcerias entre sete laboratórios oficiais e dez empresas privadas para incorporação da tecnologia produtiva de 24 fármacos no Brasil que seriam utilizados pelos pacientes do SUS. Com os ajustes o ministério estimava uma economia média por ano de R\$ 160 milhões com a aquisição dos fármacos (BRASIL. **Ministro da saúde apresenta parcerias de desenvolvimento produtivo para empresários**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2014/09/ministro-da-saude-apresenta-parcerias-de-desenvolvimento-produtivo-para-empresarios>. Acesso em: 30 out. 2023, p. 23).

- e destacava a relevância dos instrumentos legais criados pela Lei de Inovação para tal fim, em especial, a utilização de encomendas tecnológicas<sup>52</sup>;
- d) Portaria 3.031/GM/MS, de 16 de dezembro de 2008, que dispunha sobre critérios a serem considerados pelos laboratórios oficiais de produção de medicamentos, em suas licitações, para aquisição de matéria-prima e reforçava a relevância dos instrumentos da Lei de Inovação e a utilização parcerias tecnológicas<sup>53</sup>;
- e) Resolução da Anvisa RDC 2, de 2 de fevereiro de 2011, que dispunha acerca dos procedimentos, no âmbito da Anvisa, para acompanhamento, instrução e análise dos processos de registro e pós-registro, no Brasil, de medicamentos produzidos mediante **parcerias público-público ou público-privada** e transferência de tecnologia de interesse do Sistema Único de Saúde;
- f) criação do **Programa para o Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (PROCIS)**, por meio da Portaria 506/GM/MS, de 21 de março de 2012, o qual reforçava a relevância estratégica das parcerias tecnológicas no âmbito do SUS<sup>54</sup> e tinha, dentre seus objetivos principais, o fortalecimento das PDP e a transferência de tecnologias estratégicas para o SUS<sup>55</sup>;
- g) **Plano Nacional de Saúde (2012-2015)** tinha a PNCTIS como política orientadora<sup>56</sup> e estabeleceu, como uma das suas principais diretrizes (nº 10), “o fortalecimento do complexo produtivo e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável,

<sup>52</sup> “Considerando: [...] A importância de se buscar soberania tecnológica e garantir a segurança nacional, **aplicando os instrumentos criados pela Lei de Inovação Tecnológica – Lei 10.973/04, em especial os artigos 19, 20, 24, 25, [...]**” (g.n.).

<sup>53</sup> Considerando: [...] A importância de se buscar soberania tecnológica e garantir a segurança nacional, **aplicando os instrumentos criados pela Lei de Inovação Tecnológica – Lei 10.973/04, em especial os artigos 19, 20, 24, 25, [...]**” (g.n.).

<sup>54</sup> “Considerando que as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), firmadas entre o Ministério da Saúde, produtores públicos e empresas privadas, têm por objetivo o fortalecimento dos produtores públicos e a ampliação de seu **papel de regulação de mercado, o estímulo da produção local de produtos de alto custo ou de grande impacto sanitário e social e do desenvolvimento de tecnologias estratégicas, como também a ampliação do acesso da população aos insumos para a saúde**” (g.n.).

<sup>55</sup> Art. 2º O PROCIS tem os seguintes objetivos: [...] III – **fortalecer as parcerias para o desenvolvimento produtivo** visando desenvolver e absorver produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde; [...] V – apoiar o desenvolvimento tecnológico e **a transferência de tecnologias**, estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS);

<sup>56</sup> **A Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS) é parte integrante da política nacional de saúde**, formulada no âmbito do SUS. Tem como finalidade contribuir para que o desenvolvimento nacional ocorra de forma sustentável com base na produção de conhecimentos técnicos e científicos **ajustados às necessidades econômicas, sociais, culturais e políticas do País. Os objetivos principais são desenvolver e otimizar os processos de produção e absorção de conhecimento científico e tecnológico pelos sistemas, serviços e instituições de saúde, centros de formação, empresas do setor produtivo e demais segmentos da sociedade.** (Brasil, 2011. p.34. Grifou-se)



com redução de vulnerabilidade do acesso à saúde”<sup>57,58</sup>, destacando o papel estratégico das **parcerias tecnológicas** como instrumentos centrais para consecução desses objetivos<sup>59</sup>;

- h) aperfeiçoamento do programa das **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, por meio da Portaria 837/GM/MS, de 18 de abril de 2012, que, pela primeira vez, unificou a disciplina normativa relativa aos acordos produtivos realizados até então para incorporação tecnológica de produtos estratégicos, especialmente aqueles definidos pelo GECEIS, no âmbito da Portaria 978/GM/MS/2008. A portaria passou a designar especificamente tais ajustes como **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)** e definiu diretrizes e critérios para formação de parcerias entre “instituições públicas e entidades privadas, com vistas ao acesso a tecnologias prioritárias, à redução da vulnerabilidade do SUS a longo prazo e à racionalização e redução de preços de produtos estratégicos para saúde, com o comprometimento de internalizar e desenvolver novas tecnologias estratégicas e de valor agregado elevado” (art. 2º);
- i) Portaria nº 2.531, de 12 de novembro de 2014, que redefiniu as diretrizes e os critérios para formulação da lista de produtos estratégicos do SUS e estabeleceu a nova regulamentação do programa das **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, disciplinando os processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia;
- j) criação da **Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde (PNITS)**<sup>60</sup>, por meio do Decreto nº 9.245/2017, que, seguindo a mesma orientação das políticas setoriais da Saúde desde 2004, reafirmou a utilização das parcerias como instrumentos centrais para o desenvolvimento tecnológico do setor, disciplinando dentre seus objetivos:

---

<sup>57</sup> BRASIL.2011, p. 68

<sup>58</sup> “Essa diretriz será implementada na conformidade da **Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS)**, cuja finalidade é contribuir para que o desenvolvimento nacional alcance a sustentabilidade buscada, com base na construção de conhecimentos técnicos e científicos ajustados às necessidades econômicas, sociais, culturais e políticas do País.” (g.n.) (Brasil, 2011, p. 89).

<sup>59</sup> “A **PNCTIS**, essencial à sustentabilidade do SUS, envolve três eixos temáticos articulados: produção e inovação, pesquisa e desenvolvimento e regulação em saúde. [...] Para fortalecer o parque produtivo brasileiro e promover a redução da vulnerabilidade do SUS, o MS, juntamente com o GECIS (Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde), tem adotado uma série de iniciativas, como a aprovação de **20 parcerias** que contemplam a **produção de 25 produtos e representam R\$ 1,2 bilhão de compras anuais pelo Ministério da Saúde e devem gerar uma economia média de R\$ 250 milhões por ano**. Quando da conclusão dos projetos, a previsão de economia de divisas é de **US\$ 500 milhões/ano**. **Quatro novas parcerias estabelecidas em 2011 incluem laboratórios públicos, devendo gerar uma economia para o MS estimada em R\$ 140 milhões/ano.**” (Brasil, 2011, p. 35).

<sup>60</sup> Posteriormente revogada pelo Decreto nº 11.715, de 26 de setembro de 2023 que Instituiu a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde.

Art. 3º A PNITS possui os seguintes objetivos:

[...]

IV – estimular e fomentar a **parceria** entre a Administração Pública e as entidades privadas, **com vistas à promoção da transferência, da internalização, da incorporação, do desenvolvimento e da qualificação de tecnologias em saúde no território nacional**;

No mesmo sentido, o art. 4º do normativo foi ainda além da política antecessora (PNCTIS) e, de forma particularmente ilustrativa<sup>61</sup> da discussão feita na presente seção, arrolou como instrumentos estratégicos da política precisamente:

Art. 4º São **instrumentos** estratégicos da PNITS:

I – as **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**;

II – as **Encomendas Tecnológicas na Área da Saúde (ETECs)**;

#### **k) Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para Saúde (2018) (PACTI)**

**Saúde** no âmbito da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI).

O PACTI Saúde reforçou a relevância do setor produtivo da saúde para a economia nacional e a necessidade estratégica de seu fortalecimento, especialmente ante a sua enorme dependência tecnológica. Dentre as metas e atividades propostas para enfrentamento dessas antigas questões, o plano destacou a utilização do poder de compra estatal por meio de chamamentos públicos, apoio a projetos de P&D e formação de parcerias tecnológicas estratégicas<sup>62</sup>;

- l) Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021, que dispôs, dentre suas ações estratégicas, iniciativas para conformação de parcerias tecnológicas de oferta e demanda, especialmente aquelas disciplinadas nos arts. 3º e 4º e 20 da Lei de Inovação<sup>63</sup>, a fim de nortear ações que envolvessem “desenvolvimento tecnológico, gestão da propriedade**

<sup>61</sup> A redação do dispositivo é um claro exemplo da concretização material de todo o encadeamento teórico ora debatido, i.e., **(i)** o mister programático desenvolvimentista prescrito pela Constituição Federal (art. 200, V c/c capítulo IV, título VIII da CF), **(ii)** é implementado por meio de uma política pública setorial (PNITS), **(iii)** a qual, por sua vez, é concretizada via instrumentos específicos legalmente previstos (art. 4º do Decreto 9.245/2017 c/c Portaria GM/MS 2.531/2014 c/c art. 27 e 28 do Decreto 9.283/2018 c/c art. 20 da Lei 10.973/2004).

<sup>62</sup> “i. Apoiar a estruturação de plataformas industriais e a transposição de gargalos na produção nacional de produtos biotecnológicos para Saúde. Meta: **Apoiar pelo menos 01 chamada pública e/ou encomenda em produtos biotecnológicos para Saúde**; ii. Apoiar a internalização do domínio tecnológico na cadeia produtiva e de serviços do complexo econômico-industrial da saúde. Meta: **Apoiar pelo menos 01 encomenda tecnológica cujo objeto contribua para internalização do domínio tecnológico na cadeia produtiva e de serviços do complexo econômico-industrial da saúde**; iii. Apoiar projetos de PD&I em vacinas, medicamentos e kits de diagnóstico. Meta: **Apoiar pelo menos 01 chamada pública e/ou encomenda tecnológica, em vacinas, medicamentos e kits de diagnóstico**. iv. Apoiar projetos de PD&I em biomateriais e equipamentos para a Saúde. Meta: **Apoiar pelo menos 01 chamada pública e/ou encomenda tecnológica em biomateriais e equipamentos para a Saúde**. v. Apoiar projetos em rede, fortalecendo a **integração público-público e público-privado**, tanto na academia como no setor privado. Meta: **Contratar, no mínimo, 1 projeto estruturado em rede de pesquisa**.” (g.n.) (Brasil, 2018. p. 27).

<sup>63</sup> Promoção à construção de ambientes de inovação e encomendas tecnológicas.

intelectual, transferência de tecnologia, empreendedorismo, compartilhamento de laboratório, prestação de serviços tecnológicos, implementação de instrumentos de incentivos a PD&I, e outros temas afetos à inovação” (Título 3.465)<sup>64</sup>.

- m) **Projeto de Lei 1.505/2022**, publicado em 06 de junho de 2022, o qual, orientado pelas diretrizes da PNITS, busca trazer para o plano legal a disciplina das parcerias tecnológicas na saúde para “**estímulo ao desenvolvimento e fortalecimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde**”<sup>65</sup>. O PL se encontra atualmente tramitando no Senado e, caso venha a ser convertido em lei, assegurará uma maior segurança e expansão desses ajustes como instrumentos para superação da dependência tecnológica do SUS.
- n) **Decreto nº 11.464, de 3 de abril de 2023**, que reformulou o GECEIS e estabeleceu como diretriz estratégica (art. 3º, III) a promoção e o fortalecimento das **parcerias e redes colaborativas** voltadas para produção e inovação em saúde.
- o) **Portaria GM/MS nº 2.259, de 8 de dezembro de 2023**, instituiu o Programa de Produção e Desenvolvimento Tecnológico para Populações e Doenças Negligenciadas (PPDN). A portaria enfatiza a importância de promover o desenvolvimento produtivo e tecnológico do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), com o objetivo de eliminar doenças negligenciadas e ampliar o acesso à prevenção, diagnóstico e tratamento para populações negligenciadas. Entre as diretrizes destacadas estão o estímulo à inovação e à produção local, por meio do uso do poder de compra do Estado, a redução da dependência de importações de insumos e medicamentos e o apoio a iniciativas de saúde global, especialmente na América Latina e na África. O PPDN visa, ainda, fortalecer a base regional de pesquisa, desenvolvimento e inovação, contribuindo para a transição ecológica do CEIS.
- p) **Portaria GM/MS nº 2.261, de 8 de dezembro de 2023**, estabelece a Matriz de Desafios Produtivos e Tecnológicos em Saúde. Essa portaria define os desafios de saúde e as soluções produtivas e tecnológicas necessárias ao Sistema Único de Saúde (SUS), em conformidade com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. A matriz é composta por blocos que abordam a preparação do sistema de saúde para emergências sanitárias e doenças e agravos críticos para o SUS. Entre os programas orientados pela matriz estão o Programa de Parcerias

---

<sup>64</sup> BRASIL (2018b, p. 11).

<sup>65</sup> Preâmbulo, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9168561&ts=1654891224120&disposition=inline>. Acesso em 12 out. de 2024.

para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), o Programa de Desenvolvimento e Inovação Local (PDIL) e o Programa de Produção e Desenvolvimento Tecnológico para Populações e Doenças Negligenciadas (PPDN). A integração das parcerias tecnológicas visa à superação das vulnerabilidades tecnológicas e produtivas, promovendo a sustentabilidade do SUS, por meio do desenvolvimento local de soluções inovadoras e do fortalecimento das capacidades produtivas nacionais.

- q) **Portaria GM/MS nº 2.262, de 8 de dezembro de 2023** institui o Programa para Ampliação e Modernização de Infraestrutura do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (PDCEIS). A portaria estabelece que o PDCEIS visa ao desenvolvimento da infraestrutura do CEIS para viabilizar a capacidade produtiva, tecnológica e de inovação, necessárias à execução dos demais programas da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Entre as diretrizes do PDCEIS estão o suporte às políticas e ações prioritárias do Ministério da Saúde, o estímulo à transformação produtiva, tecnológica e gerencial para reduzir a vulnerabilidade do SUS, e a promoção da ampliação e modernização das capacidades produtivas e tecnológicas das instituições nacionais do CEIS. O programa será executado por meio de parcerias com instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, mediante repasse de recursos federais, e será monitorado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial da Saúde.
- r) **Portaria GM/MS nº 4.472, de 20 de junho de 2024** estabelece nova regulamentação para o Programa de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). Essa portaria altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre as regras e diretrizes das PDPs. A nova regulamentação visa orientar o esforço nacional de investimento em inovação e produção, tanto público quanto privado, por meio de transferências tecnológicas de produtos estratégicos para reduzir a vulnerabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e ampliar o acesso à saúde. Entre os objetivos principais das PDPs estão o fortalecimento das parcerias público-privadas em atividades de produção e inovação, a redução das dependências produtiva e tecnológica, a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e a consolidação de plataformas tecnológicas e produtivas no Brasil. A portaria destaca a importância da colaboração entre instituições públicas, ICTs e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, capacitação produtiva e tecnológica e produção local de tecnologias e produtos estratégicos. Além disso,

estabelece critérios rigorosos para a submissão, avaliação e execução dos projetos de PDP, assegurando a transparência e a eficácia no atendimento às demandas do SUS.

- s) **Portaria GM/MS nº 4.473, de 20 de junho de 2024** instituiu o Programa de Desenvolvimento e Inovação Local (PDIL). Essa portaria tem como finalidade promover o desenvolvimento da produção e inovação local, voltados aos desafios em saúde, à sustentabilidade e resiliência do Sistema Único de Saúde (SUS) e à ampliação do acesso à saúde, visando reduzir a vulnerabilidade produtiva e tecnológica do SUS. Entre os objetivos do PDIL, destaca-se a indução e fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação local, a capacitação de Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), produtores públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, startups e empresas públicas e privadas sobre o processo de desenvolvimento, registro, produção e incorporação de tecnologias no SUS. Além disso, o PDIL promove a transformação digital e ecológica do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS). As alianças estratégicas em saúde são uma parte crucial do programa, permitindo a cooperação entre empresas públicas e privadas, ICTs, instituições públicas, entidades privadas sem fins lucrativos e startups para o desenvolvimento de projetos de benefício mútuo. Essas parcerias orientam-se para atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), objetivando a geração de soluções produtivas e tecnológicas para o SUS, além da transferência e difusão de tecnologias em saúde.

Ao longo das últimas décadas, esses ajustes ganharam enorme relevância para a saúde pública nacional, tornando-se centrais para viabilização de diversas políticas públicas no setor, chegando a ser descritos, por abalizada literatura, como instrumentos exitosos de *mission oriented policies*<sup>66</sup> no Brasil.

*Brazil's health strategy is a well-developed state-led policy that has been able to mobilize a range of public and private actors to develop science and technology-based innovations. Unlike other sectors, **the health sector has been able to foster partnerships between government, business and academia**. It can be seen as a systemic **mission-oriented strategy**, with the use of regulation and **public***

---

<sup>66</sup> *Mission-oriented policies can be defined as systemic public policies that draw on frontier knowledge to attain specific goals or 'big science deployed to meet big problems'. Tackling innovation missions – whether traveling to the moon or battling climate change – requires investments by both private and public actors. The role of the public sector will be particularly important in the early, capital-intensive high-risk areas that the private sector tends to shy away from. But more generally, there is a catalytic role for Government in creating and shaping markets through dynamic **public private partnerships** (MAZZUCATO, 2015; 2016). **For Brazil, this new mission-oriented approach means developing, implementing and monitoring a strategic innovation policy program that draws on the strengths of its innovation system to overcome the country's weaknesses and address its challenges** [...] (g.n.) (Mazzucatto e Penna, 2016, p. 6).*

*procurement complementing public investments and public-private partnerships in health innovation.* (Mazzucatto e Penna, 2016, p. 98, g.n)

Além de sua relevância para a saúde pública, esses ajustes também se mostraram importantes para a economia do país, desempenhando um importante papel em relação à: **(i)** diminuição da dependência tecnológica do SUS; **(ii)** redução de custos para o Ministério da Saúde com a compra de medicamentos; **(iii)** regulação de preços de medicamentos essenciais, assegurando o fornecimento de programas de saúde pública e evitando escassez e falta de estoque; **(iv)** indução do desenvolvimento econômico do país através do uso do poder de compra do Estado, e **(v)** formação de redes de inovação em saúde para superação do hiato existente entre a pesquisa básica e a entrega de produtos finais para a população conhecido como "vale da morte"<sup>67</sup>.

Vê-se, assim, que, para muito além de meros modelos jurídicos abstratamente previstos em lei, as parcerias tecnológicas figuram como verdadeiros instrumentos para concretização do primado desenvolvimentista adotado pelo Estado brasileiro em 1988, assegurando a consecução dos elementos finalísticos do SNI, sempre orientados, como propugnado pelos teóricos de Aalborg, **“para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”**<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Butler (2008) e Morel (2007).

<sup>68</sup> Art. 218, § 2º da CF/88.

### 3 DIMENSÃO JURÍDICA DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS E O SISTEMA DE BENEFÍCIOS LEGAIS APLICÁVEIS

#### 3.1 COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO “PARCERIAS”

##### 3.1.1 Parcerias como Diretriz da Administração Pública

A expressão “parcerias” passou a adotar uma conotação de diretriz orientadora da Administração Pública moderna, em especial após a reforma administrativa da década de 1990, com a incorporação de concepções teóricas que defendiam a diminuição do aparelho estatal para a solução da crise burocrática vivida no país e enfrentamento do “inchaço” do aparelho estatal brasileiro (Brasil, 1995).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que orientou a reforma gerencial da década de 1990, sustentava que a aproximação do Estado à iniciativa privada seria uma alternativa para a transferência das atividades tidas como “não exclusivas” do mesmo, despontando esta como uma diretriz central das proposições que levaram à reforma administrativa implementada pela EC 19/1998:

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Estas dimensões, ainda que guardem certa independência, operarão de forma complementar. A primeira permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal; a segunda, entretanto, **viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade, e da cooperação entre administradores e funcionários**; finalmente, a terceira possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos. (Brasil, 1995, p. 48)

A noção de “parceria”, *lato sensu*, passa então a ser incorporada na Administração Pública como instrumento para construção de um Estado mais “enxuto e eficiente” e, bem assim, como um instrumento para implementação das diretrizes gerenciais traçadas naquele PDRAE.

As parcerias surgem, então, como instrumentos que alguns autores denominam como “delegação negocial” (Carvalho Filho, 2017), que define o processo de transferência de

atividades “não exclusivas” por meio da associação do Estado com agentes privados para consecução de atividades de interesse público. Exemplos desses ajustes são as concessões de serviço público (Lei 8.987/1995); as parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004); as parcerias com organizações sociais (Lei 9.637/1998); as parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790/1999) e as parcerias com organizações da sociedade civil (Lei 13.019/2014).

Nesse sentido:

O certo é que o processo de descentralização pela delegação negocial se torna cada dia mais amplo, e isso porque se materializa pela celebração de ajustes de caráter jurídico. Por isso, devem ser incluídas nele as parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004), que se caracterizam como concessões de serviço público, bem como as parcerias sociais, firmadas com organizações sociais (Lei nº 9.637/1998), organizações da sociedade civil de interesse público (Lei nº 9.790/1999) e organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014). (Carvalho Filho, 2017, p. 248).

Com a crescente incorporação das parcerias como instrumento de consecução do desiderato gerencialista do PDRAE, o termo “parceria” e outras expressões análogas passaram a ser cada vez mais utilizadas genericamente em diversos dispositivos legais destinados a implementar tais diretrizes, em especial aquelas concernentes à “publicização” e a “desestatização” da Administração Pública (Brasil, 1995).

A partir desse momento, denominações como “termo de parceria”<sup>69</sup>, “parceria público-privada”<sup>70</sup>, “parceria para desenvolvimento produtivo”<sup>71</sup>, entre outras, passaram cada vez mais a ser utilizadas abstratamente no ordenamento jurídico para descrever formas de associação estatal com a iniciativa privada para consecução de objetivos de interesse público.

### 3.1.2 Parceria como Negócio Jurídico

Nada obstante à crescente utilização da expressão, a qual também passou a ser largamente utilizada na prática administrativa, o termo não constitui, *per se*, um instituto jurídico próprio, sendo utilizado para designar de forma genérica um “acordo de vontade” da Administração (Justen Filho, 2014, p. 919).

---

<sup>69</sup> Lei 9.790/1999.

<sup>70</sup> Lei 11.079/2004.

<sup>71</sup> Portaria do Ministério da Saúde GM/MS 2.531/2014, de 12 de novembro de 2014.



Tal indefinição é ainda agravada pela imprecisão recorrente com que o legislador utiliza essas e outras expressões correlatas de forma indistinta para designar abstratamente negócios jurídicos diferentes<sup>72</sup>.

Surge assim a inevitável questão: O que significa tecnicamente uma “parceria” para fins de aplicação da Lei de Inovação?

A resposta a essa indagação parece residir em dois importantes institutos do Direito, nomeadamente **contratos** e **convênios**, e pode ser extraída da esclarecedora lição do Professor Alexandre Santos Aragão (Aragão, 2013, p. 356) ao tratar do tema, a saber:

Muitas vezes os convênios são formalmente denominados por outros termos. A expressão “termo de cooperação”, por exemplo, não corresponde a uma natureza jurídica própria, a um instituto específico do Direito Administrativo. Trata-se de mais uma expressão, entre as muitas análogas que têm sido adotadas na prática administrativa (“**Termo de Cooperação Técnica**”, “**Termo de Cooperação Institucional**”, “**Acordo de Programa**”, “**Protocolo de Intenções**”, “**Ajuste de Desenvolvimento de Projetos**” etc.), que vai corresponder a uma das duas modalidades básicas de negócios jurídicos travados pela Administração Pública: **o contrato administrativo ou o convênio administrativo.** [...]

Em outras palavras, essas expressões que a prática administrativa vem utilizando não têm substrato material próprio; têm apenas o papel de comunicar melhor à opinião pública e aos interessados algum aspecto que, por certas razões (políticas, publicitárias etc.), se pretenda destacar na relação jurídica criada pelo ato. **Tais “termos” são, substancialmente, independentemente do nome (e em Direito o nome é sempre o que menos importa), ou contratos administrativos, ou convênios,** da mesma forma que pode haver verdadeiros contratos travestidos com o nome de convênios, devendo ser-lhes aplicável a disciplina dos contratos, inclusive a submissão à prévia licitação. (g.n.)

Tem-se assim que a concepção abstrata de “parceria” para a Administração Pública, seja na legislação correlata seja na prática administrativa, insere-se em um contexto de aproximação do Estado à iniciativa privada (para atingimento de uma determinada finalidade de interesse público) intensificado a partir da Reforma Administrativa da década de 1990 e denomina genericamente os acordos de vontade da Administração realizados nesse contexto.

Tais avenças, em que pese a imprecisão técnica com que vêm sendo tratadas pelo legislador, possuem natureza de **contrato** ou **convênio** a depender da correlação de interesses das partes envolvidas, conforme será oportunamente aprofundado nas subseções a seguir.

Assim, firmados os conceitos de “**Parcerias**” para fins do presente estudo, cumpre agora a delimitação conceitual do que seriam propriamente “**Parcerias Tecnológicas**” e qual o regramento jurídico aplicável.

<sup>72</sup> V.g.: Lei 11.079/2004, Lei 9.637/1998, Lei 9.790/1999, Lei 13.019/2014, Portaria GM/MS 2.531/2014.

### 3.1.3 Concepção de “Parcerias Tecnológicas” Adotada pelo Estudo

Antes de se adentrar propriamente no referencial teórico legal que fundamenta a concepção de “parcerias tecnológicas” adotada no presente trabalho, ante a sua relevância técnica e acadêmica, inclusive como relevante referência para o presente trabalho, impende destacar que o Manual Básico de Acordos de Parceria de PD&I do FORTEC (Pimentel, 2010, p. 24) define como tal tão somente as parcerias firmadas nos termos do art. 9º da Lei 10.973/2004, inclusive diferenciando-as dos demais formatos abstratamente previstos naquele diploma (Pimentel, 2010, p. 30-38).

Seguindo orientação aparentemente semelhante, conquanto com graves impropriedades, conforme será visto adiante, a partir de 2018, o Capítulo V do Decreto 9.283/2018 passou a estabelecer aquilo que denominou como “instrumentos jurídicos de parcerias” como somente: **termos de outorga, acordos de PD&I e convênios**.

Sem embargo dessas orientações, o presente estudo adota uma concepção bem mais ampla para contemplar todos os ajustes realizados por ICT com parceiros públicos ou privados previstos na Lei 10.973/2004 (“**parcerias**”), por meio de **contratos** ou **convênios**, para realização conjunta de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento Experimental (“**tecnológicas**”).

Tal compreensão busca fundamento não somente nas concepções teóricas da noção de “parceria” tratadas no tópico anterior, mas, essencialmente, na teleologia das disposições constitucionais e legais acerca do tema que adotaram uma compreensão ampla dessa noção.

Com efeito, o art. 219-B, com redação dada pela EC 85/2015, define a “**colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados**” como diretriz básica para conformação do recém-criado Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) **será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados**, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

Percebe-se que o texto constitucional não faculta o “regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados” como diretriz basilar para o SNCTI, mas o estabelece de forma impositiva, tratando assim a associação entre os setores da cadeia de inovação nacional de forma ampla como norma programática cogente.

A noção de “parceria tecnológica” possui assim assento constitucional e fora incorporada pelo constituinte derivado no texto constitucional, por meio da EC 85/2015, de

forma ampla como diretriz basilar para o poder público, passando assim a orientar tanto a **legislação**<sup>73</sup> setorial quanto a definição das **políticas públicas**<sup>74</sup> voltadas para a promoção da Inovação no novo SNCTI.

Exemplos dessa acepção lata de parceira na **legislação** podem ser encontrados na própria Lei 10.973/2004, que dispõe essas avenças de forma ampla em diversos dispositivos diferentes sem restringi-las necessariamente a um formato específico, v.g.:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de **alianças estratégicas** e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. [...]

Art. 6º É facultado à ICT pública celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de **parceria** [...].

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de **parceria** com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. [...]

Art. 15-A. A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.

Parágrafo único. A política a que se refere o *caput* deverá estabelecer diretrizes e objetivos: [...]

VIII – para estabelecimento de **parcerias** para desenvolvimento de tecnologias com inventores independentes, empresas e outras entidades.

Art. 16. Para apoiar a gestão de sua política de inovação, a ICT pública deverá dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica, próprio ou em associação com outras ICT. [...]

§ 5º Na hipótese do § 3º, a ICT pública é autorizada a estabelecer **parceria** com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes, para a finalidade prevista no *caput*. [...]

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICT 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. [...]

<sup>73</sup> V. art. 15-A, § único, VIII (inserido pela Lei 13.243/2016) e art. 19, § 6º, II da Lei 10.973/2004.

<sup>74</sup> A esse respeito, na área da saúde, conferir: Resolução da Diretoria Colegiada RDC 2/Anvisa, de 2 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para acompanhamento, instrução e análise dos processos de registro e pós-registro, no Brasil, de medicamentos produzidos mediante **Parcerias Público-Público ou Público-Privado** e transferência de tecnologia de interesse do SUS; RDC 43/ANVISA, de 19 de setembro de 2014, que dispõe sobre a desvinculação dos registros concedidos por meio do procedimento simplificado estabelecido pela RDC 31/2014, para medicamentos decorrentes de processos de **Parceria para Desenvolvimento Produtivo** ou de transferências de tecnologia visando à internalização da produção de medicamentos considerados estratégicos pelo Ministério da Saúde e dá outras providências e Portaria do Ministério da Saúde 2.531, de 12 de novembro de 2014, que redefine as diretrizes e os critérios para a elaboração da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)** e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação.

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

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

No que diz respeito à presença desse tratamento amplo na área das **políticas públicas**, especificamente na área da saúde, é possível citar a Portaria do Ministério da Saúde GM/MS 2.531/2014, de 12 de novembro de 2014, que disciplina as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo no âmbito do SUS e adota a denominação de “parcerias” para avenças destinadas à execução de atividades de P&D geralmente sob a forma de encomendas tecnológicas” (art. 20 da Lei 10.973/2004), modelo este distinto daquele exclusivamente tratado pelo FORTEC (art. 9º da Lei 10.973/2004), a saber:

Art. 1º Esta Portaria redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)** e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação.

Art. 2º Para efeitos desta Portaria, são adotados os seguintes conceitos:

I – **Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP): parcerias** que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do País em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS.

Da mesma forma, com relação às restrições trazidas pelo Capítulo V do Dec. 9.283/2018, que definiu como instrumentos jurídicos de parceria somente os termos de outorga, os acordos de parceria de PD&I e os convênios, basta uma leitura um pouco mais atenta dos dispositivos para que se constate a impropriedade com que o normativo confunde, s.m.j, diferentes institutos jurídicos sob uma mesma designação.

Com efeito, conforme será aprofundado adiante, convênios são negócios jurídicos que conformam as parcerias tecnológicas e acordos de parceria de PD&I, por outro lado, compreendem somente um dos modelos jurídicos desses ajustes.

Dessa forma, afigura-se inadequado, senão equivocado, tratar convênios e acordos de PD&I sob uma mesma designação eis que, tecnicamente, os primeiros (convênios) são a forma da parceria e os segundos (acordo de PD&I) são o tipo.

Além dessas inconsistências mais evidentes, a prescrição restritiva inaugurada pelo decreto também parece exacerbar o seu múnus regulatório impondo restrição onde a Lei de Inovação não o fez e contraria o conjunto normativo da matéria que, a partir da concepção

ampla adotada no presente trabalho, historicamente sempre tratou como parcerias tecnológicas ajustes que podem ser realizados como **contratos**, e.g.: Portaria GM/MS 837/2012, Portaria GSM 2.531/2014, RDC Anvisa 02/2011, RDC Anvisa 31/2014, RDC Anvisa 43/2014 etc.

Em outras palavras, admitir a restrição estabelecida pelo Decreto 9.283/2018 seria entender que a Lei de Inovação, subvertendo a relação regulamentar entre Lei e Decreto, teria de ser readequada às novas designações do Decreto, ou, ainda, que iniciativas como o **Programa de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP)**, concretizado por meio de **contratos**, teriam que ser revistas para atender aos comandos do novo normativo.

Assim, s.m.j, parece-nos que a inédita restrição prescrita pelo decreto, além de confundir institutos jurídicos diferentes sob uma mesma designação, sobeja seu caráter meramente regulamentar e surge discrepante da concepção ampla adotada pelo ordenamento jurídico com relação à matéria.

Dessa forma, pensamos que a adoção de uma compreensão ampla de “parcerias tecnológicas” sem a sua restrição a um modelo legal ou a supostos “instrumentos jurídicos” específicos afigura-se como a mais consentânea não só às concepções que orientam a Administração Pública moderna tratadas no tópico anterior, como também encontra fundamento na concepção ampla adotada tanto pelo constituinte como pelo legislador ordinário ao tratarem desses ajustes.

Assim, sem qualquer pretensão de esgotamento conceitual da expressão, ou mesmo de qualquer proposição conceitual, mas tão somente com a finalidade de delimitar a extensão da expressão “parcerias tecnológicas” para fins do presente trabalho, tem-se que as “parcerias tecnológicas” compreendem modelos de associação previstos na Lei 10.973/2004 para realização de atividades de P&D, sob a forma de **contrato** ou **convênio**, a depender da correlação dos interesses envolvidos, conforme será aprofundado na presente seção.

### 3.2 CONTRATO DE PARCERIA TECNOLÓGICA

Inicialmente, cumpre esclarecer que, em que pese a revogação da Lei 8.666/1993, ocorrida em 30 de dezembro de 2023, afigura-se relevante, para completude do trabalho, o estudo dos aspectos contratuais das parcerias tecnológicas sob o regramento tanto do referido diploma quanto da nova Lei 14.133/2021, porquanto a Lei 8.666/1993 poderá ainda ser aplicável, de forma ultrativa, mesmo após a sua revogação, por mais dez anos<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Arts. 191 e 193 da Lei 14.133/2022.

Na prática, isso quer dizer que mesmo após a sua extinção, um relevante número de ajustes – a maioria nos primeiros anos - seguirá ainda sendo regido pelas disposições da Lei 8.666/1993, razão pela qual, em que pese o ocaso da referida lei, entendemos ser necessário o estudo da matéria sob o regramento de ambos os diplomas.

Feitos esses necessários esclarecimentos iniciais, passemos então ao aprofundamento da matéria.

### 3.2.1 Licitação

Ante a peculiar natureza das atividades de P&D envolvidas nessas parcerias, muitas vezes afigura-se difícil, quando não inviável, a seleção ampla de diversos parceiros que atendam às necessidades específicas de determinada pesquisa ou desenvolvimento produtivo, peculiaridade essa que ao longo dos anos revelou-se como um forte entrave à participação estatal como agente fomentador da cadeia de inovação nacional.

Como forma de superar tais obstáculos legais e, bem assim, estimular a inovação no país, desde o advento da Lei de Inovação, sucessivas leis passaram a dispensar a licitação para diferentes modalidades de parcerias tecnológicas como forma de se atender às especificidades das atividades relacionadas à P&D.

Dessa forma, passaram a constar como hipóteses de dispensa de licitação na Lei 8.666/1993 os seguintes contratos de parceria tecnológica:

Art. 24. É **dispensável a licitação**:

[...]

XXXI – nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts., 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

A própria Lei 10.973/2004 também fora alterada para passar a prever as seguintes hipóteses de dispensa de seleção para essas contratações:

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

§ 3º A alienação dos ativos da participação societária referida no *caput* **dispensa realização de licitação**, conforme legislação vigente. (incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de

pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.[...]

§ 4º O fornecimento, em escala ou não, do produto ou processo inovador resultante das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação encomendadas na forma do caput poderá ser contratado mediante **dispensa de licitação**, inclusive com o próprio desenvolvedor da encomenda, observado o disposto em regulamento específico. (incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

Em 2021, tal orientação fora novamente reforçada pelo legislador na redação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/2021, que também trouxe algumas inovações para matéria, vejamos:

Art. 75. É **dispensável a licitação**:

[...]

V – para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;

Relevante notar que, a par das hipóteses especificamente voltadas para as parcerias tecnológicas, ao longo dos últimos anos diferentes normas legais passaram sucessivamente a dispensar a exigência do certame legal para contratações que, de alguma forma, envolvam atividades de C&T, incluído novas possibilidades legais nos art. 24, XXV, XXXII e XXXIV da Lei 8.666/1993 e art. 75, IV, “d”, XII e XVI da Lei 14.133/2021, como forma de estimular a cadeia produtiva por meio da utilização do **poder de compra estatal** como instrumento de **demandas indutoras de inovação**.

Nesse contexto, importante destacar que algumas dessas novas leis foram criadas especificamente para incentivar a **inovação na área da saúde**, como é o caso das Leis 12.715/2012 (transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS), 13.204/2015 (aquisição de insumos estratégicos para o SUS diretamente de fundações apoio) e da própria 14.133/2021 (que tratou da matéria em sua redação original), todas dispondo acerca de novas possibilidades de dispensa para estimular o desenvolvimento tecnológico dos provedores do SUS e o fortalecimento do complexo produtivo da saúde.

### 3.2.2 Vigência

Os contratos de parceria tecnológica firmados pela Administração deverão sempre e obrigatoriamente ser firmados por prazo determinado nos termos do art. 57, § 3º da Lei 8.666/1993<sup>76</sup> e art. 105 da Lei 14.133/2021<sup>77</sup>.

Em 2010, com o advento da Lei 12.349/2010, que alterou diversas disposições sobre contratações públicas com vistas ao estímulo do desenvolvimento tecnológico e científico nacional, a Lei 8.666/1993 passou a prever especificamente para os contratos com a Administração que envolvam atividades de P&D e transferência de tecnologia a dispensa de licitação e o prazo excepcional de **dez anos**<sup>78</sup>.

Assim, a partir da Lei 12.349/2010, com as alterações trazidas pela Lei 13.243/2016, todos os **contratos** de parceria tecnológica passaram a se sujeitar ao prazo excepcional de dez anos.

Com o advento da Lei 14.133/2021, o legislador manteve o prazo decenal excepcional nos termos de seu art. 75, V, c/c seu art. 108 e reafirmou o intuito estatal de fortalecer esses ajustes em prol do desenvolvimento tecnológico do país.

Tal distinção deve-se ao alto grau de complexidade e risco envolvidos nesses projetos.

Dessa forma, o tratamento especial conferido pelo legislador ao excepcionar a vigência decenal destina-se à adequação normativa às especificidades desses ajustes, permitindo que a Administração possa atuar com maior efetividade como agente indutor e fomentador desses processos e, bem assim, estimulando o setor ao tornar tais contratos mais atrativos aos parceiros privados.

---

<sup>76</sup> Art. 57 *Omissis*. [...] § 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. (g.n.)

<sup>77</sup> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação [...] (g.n.)

<sup>78</sup> Oportuno frisar que a redação adotada pelo legislador para definir quais as atividades (“tecnológicas”) cujos contratos (“parcerias”) estão sujeitos à dispensa do certame legal e à vigência decenal é extremamente ampla, exigindo tão somente que sejam destinados ao cumprimento das atividades (“tecnológicas”) descritas nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei 10.973/2004.



### 3.2.3 Meios Alternativos de Prevenção e Solução de Disputas e Prospecção de Novos Parceiros

Como regra<sup>79</sup>, os contratos da Administração Pública devem obrigatoriamente prever cláusula que declare competente o foro da sede da Administração contratante para dirimir qualquer questão contratual.

Nada obstante, já há algum tempo o poder público, orientado pelo princípio da eficiência, sob uma perspectiva não só de celeridade e tecnicidade (Oliveira, 2015) como também da prestação positiva de “bens jurídicos prometidos pelo ordenamento” (Modesto, 2007), vem adotando a arbitragem como forma de atrair parceiros privados para colaborações com entes estatais (v.g. art. 23-A da Lei 8.987/1995 e art. 11, III, da Lei 11.079/2004), desde que limitada “às questões predominantemente patrimoniais ou técnicas (direitos disponíveis), não sendo possível ao árbitro decidir sobre o poder de autoridade do Estado”(Oliveira, 2015).

Em 2015, a Lei 13.129 alterou a Lei 9.307/1996 para então estabelecer de forma expressa nos termos de seu art. 1º, que a Administração Pública, por meio da autoridade competente para a realização de acordos e transações, poderá estabelecer convenção de arbitragem de direito (e não por equidade, art. 2º, § 3º) para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Com o advento da Lei 14.133/2021, além da arbitragem, os contratos da Administração passaram também a admitir outras formas de prevenção e solução de disputas nos termos dos arts. 151 e 153 respectivos, os quais, em disposição ampla e aparentemente não exaustiva, dispõem:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

[...]

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

---

<sup>79</sup> Salvo nos casos de licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços, cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação, nos casos de contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Chefe do Poder Executivo e nos casos de aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior (art. 55 c/c art. 32, § 6º da Lei 8.666/1993).

Dessa forma, verifica-se que os contratos de parceria tecnológica, independentemente do regime jurídico que adotem, admitem a previsão de cláusula compromissória de arbitragem para solução de conflitos patrimoniais, desde que obedecidos os limites legais mencionados acima, o que se afigura extremamente adequado, se não vantajoso, a tais avenças na área da saúde ao favorecer a captação de parceiros internacionais detentores de tecnologias estratégicas para o SUS.

### 3.3 CONVÊNIO DE PARCERIA TECNOLÓGICA

Conforme visto acima, as parcerias tecnológicas podem ser formalizadas não só por meio de contratos, mas também por meio de convênios administrativos.

O professor José dos Santos Carvalho Filho define tais ajustes e os diferencia dos contratos da seguinte forma:

Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.

Como bem registra a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, convênio e contrato não se confundem, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes. A rigor, pode admitir-se que ambos os ajustes se enquadram na categoria dos contratos lato sensu, vez que neles estão presentes os elementos essenciais dos negócios consensuais.

Para a distinção entre eles, contudo, os contratos serão considerados stricto sensu, vale dizer, como uma das espécies da categoria genérica dos contratos.

No contrato, os interesses são opostos e diversos; no convênio, são paralelos e comuns. Nesse tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro, que é o almejado pelas partes no contrato. De fato, num contrato de obra, o interesse da Administração é a realização da obra, e o do particular, o recebimento do preço.

Num convênio de assistência a menores, porém, esse objetivo tanto é do interesse da Administração como também do particular. Por isso, pode-se dizer que as vontades não se compõem, mas se adicionam.

Outro aspecto distintivo reside nos polos da relação jurídica. Nos contratos, são apenas dois os polos, ainda que num destes haja mais de um pactuante. Nos convênios, ao revés, podem ser vários os polos, havendo um inter-relacionamento múltiplo, de modo que cada participante tem, na verdade, relação jurídica com cada um dos integrantes dos demais polos.<sup>80</sup>

No mesmo sentido, o professor Rafael Rezende de Oliveira (2015, p. 298) destaca que:

A cooperação associativa é uma característica dos convênios, razão pela qual os partícipes têm a liberdade de ingresso e de retirada (denúncia) a qualquer momento, sendo vedada cláusula de permanência obrigatória. Os convênios podem ser firmados entre entidades administrativas ou entre estas e entidades privadas sem fins lucrativos.

<sup>80</sup> CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 170.

Na primeira hipótese, os convênios são instrumentos de descentralização (ou desconcentração) administrativa; no segundo caso, os convênios funcionam como mecanismos de implementação do fomento, viabilizando o exercício de atividades sociais relevantes por entidades privadas.

O parágrafo art. 1º, § 1º, do Decreto nº 6.170/2007 define convênio da seguinte forma: I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, **visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.**

Com o advento do Decreto nº 9.283/2018, os convênios para formação de parcerias tecnológicas passaram a ser especificamente tratados nos arts. 38 a 44 respectivos e foram assim definidos:

Art. 38. O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004.

A partir do cotejo dos fundamentos discutidos na presente seção com as novas disposições do Dec. 9.283/2018, é possível, portanto, definir tais convênios como acordos celebrados pela administração pública com ICT públicas ou privadas em que se destaca a **característica de interesse ou objetivo comum entre os convenientes para execução de projetos de P&D, independentemente do nome atribuído ao ajuste** (Garcia, 2012, p.227).

### 3.3.1 Licitação

A par da correlação de interesses característicos de cada um dos institutos, o primeiro e talvez mais relevante aspecto distintivo entre os convênios de parcerias tecnológica e os contratos é a **desnecessidade** (Di Pietro, 2006, p.341) de realização de licitação para celebração de convênios.

Segundo Di Pietro (2006, p.341), o mandamento constitucional previsto no art. 37, XXI da CF/1988 e, bem assim, as disposições do art. 2º da Lei 8.666/1993, aplicam-se tão somente aos contratos da Administração e não aos convênios administrativos

pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos,

recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preço ou de remuneração que admita competição.

Nada obstante é preciso que se façam algumas ressalvas com relação a tal desnecessidade de licitação nos convênios de parceria tecnológica, a saber:

- a) **Observância da Real Natureza Jurídica do Ajuste:** Conforme já mencionado, o *nomen iuris* conferido ao instrumento celebrado pelo Poder Público (“convênio”, “termo de parceria”, “termo de cooperação”, etc.) não é suficiente para afastar a exigência de prévia licitação. É fundamental a análise do conteúdo do ajuste para verificação da presença do requisito da mútua cooperação capaz de afastar a necessidade do certame licitatório.
- b) **Observância ao Princípio da Impessoalidade:** A desnecessidade de certame licitatório não autoriza a Administração a desconsiderar o princípio da impessoalidade expresso no art. 37, *caput* da CF/1988 e art. 3º, *caput* da Lei 8.666/1993. Dessa forma, nas hipóteses em que houver dois ou mais possíveis parceiros interessados na celebração da parceria por meio de convênio, a Administração Pública **deverá** instaurar procedimento administrativo, **com critérios objetivos** para seleção<sup>81</sup>, salvo situações excepcionais devidamente justificadas. Nesse sentido, o professor Lucas Rocha Furtado adverte que

Urge a criação em nosso sistema legislativo de mecanismos objetivos e impessoais que permitam ao poder público escolher a entidade privada com a qual são firmados convênios, termos de parceria ou outros acordos congêneres. A inexistência desses mecanismos legais constitui um dos maiores ralos de dinheiro público e constante de fonte de corrupção, fraudes, desvios etc. (Furtado, 2007, p.356)

Nessa mesma linha já se manifestou o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>82</sup> no sentido de:

Orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados.

<sup>81</sup> Daí porque a legislação tem estabelecido de forma crescente exigências para escolha de conveniados de forma impessoal, como ocorre por exemplo: [...] **i**) no chamamento público para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do convênio (arts. 4º e 5º do Decreto 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto 7.568/2011, e arts. 7º a 9º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011); **ii**) no concurso de projetos para escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que celebrará o termo de parceria com o Poder Público (arts. 23 a 31 do Decreto 3.100/1999, com redação dada pelo Decreto 7.568/2011, que regulamenta a Lei 9.790/1999) etc.

<sup>82</sup> TCU, Plenário, Acórdão 1331/08, rel. min. Benjamin Zymler, DOU 11.07.2008.

Nesse sentido o art. 39 do Decreto 9.283/2018 estabelece que:

Art. 39. A celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá ser feita por meio de:

**I – processo seletivo promovido pela concedente; ou**

**II – apresentação de proposta de projeto por iniciativa de ICT pública.**

O novo Decreto trouxe ainda a possibilidade de órgãos e entidades da União celebrarem parcerias tecnológicas por meio de convênios a partir da iniciativa das próprias ICT públicas ou privadas via apresentação de propostas, hipótese em que o normativo exige a observância de critérios impessoais de escolha e a aderência do projeto aos planos e às políticas do governo federal.

Após a escolha do parceiro, os recursos de origem pública poderão ser aplicados de forma ampla pelos convenientes para execução do projeto aprovado, inclusive para a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, a realização de serviços de adequação de espaço físico e a execução de obras de infraestrutura nos termos da lei e do convênio e observados os princípios da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da eficiência.

Todas as compras de bens e as contratações de serviços e obras a serem realizadas por ICT privada conveniente com recursos transferidos pela concedente pública, adotarão métodos usualmente utilizados pelo setor privado e deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado, comprovados por meio de cotação prévia de preços junto a, no mínimo, três potenciais fornecedores ou executantes.

O Decreto 9.283/2018 trouxe ainda uma série de impedimentos para as ICT privadas que pretendam firmar parcerias tecnológicas por meio de convênio com o poder público<sup>83</sup>. Além

<sup>83</sup> Art. 40. Ficará **impedida** de celebrar convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação a ICT privada que: I – esteja omissa no dever de prestar contas de convênio ou qualquer outro tipo de parceria anteriormente celebrada ou tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública federal nos últimos cinco anos, exceto se:

a) a irregularidade que motivou a rejeição for sanada e os débitos eventualmente imputados forem quitados;  
b) a decisão pela rejeição for reconsiderada ou revista; ou  
c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

II – tenha tido contas julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão irrecorrível, nos últimos cinco anos;

III – tenha sido punida com sanção que impeça a participação em licitação ou a contratação com a administração pública federal ou com a concedente, pelo período que durar a penalidade;

IV – tenha sido punida com sanção que impeça a participação em processo de seleção ou a celebração de convênio ou qualquer outro tipo de parceria com a administração pública federal ou com a concedente, pelo período que durar a penalidade;

V – tenha, entre seus dirigentes, pessoa:

a) cujas contas relativas a convênios ou a qualquer outro tipo de parceria tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;  
b) inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação; ou  
c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do caput do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992

dessas restrições, o art. 41, § 2º, do Decreto estipula ainda que as ICT privadas que possuírem algum apontamento impeditivo nos cadastros da União também ficarão impedidas de firmar tais ajustes com a Administração Federal.

Com relação às ICTs públicas, o Decreto estabelece ainda que essas ficarão impedidas caso não observem as exigências previstas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>84</sup>.

O normativo veda ainda a contratação, com os recursos do convênio, de pessoas naturais que tenham sido condenadas por crime contra a administração pública ou o patrimônio público; eleitorais, com pena privativa de liberdade, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

Assim, em que pese a desnecessidade de realização de licitação para celebração de convênios de parceria tecnológica, a Administração deverá sempre e obrigatoriamente observar **a) a correlação dos interesses envolvidos para identificação da real natureza da avença a ser celebrada (se de fato se trata de um convênio); b) a observância do princípio da impessoalidade na seleção do parceiro conveniado, c) a regularidade fiscal e trabalhista do parceiro e d) a inexistência de qualquer impedimento legal para tal fim.**

### 3.3.2 Vigência

Os convênios não se submetem ao regramento dos art. 57, da Lei 8.666/1993, ou dos arts. 105 e ss. da Lei 14.133/2021 (aplicáveis aos contratos) e admitem excepcionalmente ajustes sem prazo predefinido.

Nada obstante, conforme alerta o professor Rafael Rezende de Oliveira (2015, p. 298), afigura-se sempre recomendável “a fixação de sua duração para fins de planejamento e controle”.

---

<sup>84</sup> Art. 42. Ficaré impedida de celebrar convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação a ICT pública que não atender às exigências para a realização de transferências voluntárias previstas no § 1º, do art. 25, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Parágrafo único. A transferência de recursos de órgãos ou entidades da União para ICT pública estadual, distrital ou municipal em projetos de ciência, tecnologia e inovação não poderá sofrer restrições por conta de inadimplência de outros órgãos ou instâncias que não a própria ICT.

Nesse sentido também se posiciona a Advocacia Geral da União, conforme sua Orientação Normativa/AGU 44<sup>85, 86</sup>:

Orientação Normativa 44, de 26 de fevereiro de 2014.

**I – A vigência do convênio deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando o inciso II do art. 57 da Lei 8.666, de 1993.**

II – Ressalvadas as hipóteses previstas em lei, não é admitida a vigência por prazo indeterminado, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução.

III – É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

Inclusive com relação à sua aplicabilidade aos convênios de parceria tecnológica:

64. Tal entendimento, embora concernente aos convênios firmados com fundamento no Decreto nº 6.170, de 2007, afigura-se plenamente aplicável aos Acordos de Cooperação, uma vez que, por se tratar do campo da ciência, tecnologia e inovação – CT&I, não há como se estabelecer com absoluta certeza o prazo de execução de uma pesquisa de qualquer área do conhecimento.

65. Neste sentido, conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo para sua execução deverão ser proporcionais e razoáveis, devendo o Parecer Técnico apresentar as devidas razões, a autoridade/órgão competente aprovar o prazo indicado e o Plano de Trabalho refletir esta realidade (os cronogramas, objetivos, metas e indicadores levarão em consideração o prazo máximo estipulado pela entidade pública).

Daí por que o art. 9º-A, § 3º, da Lei 10.973/2004, ao dispor a respeito da vigência dos convênios de parceria tecnológica firmados pelos entes federados com ICT ou seus pesquisadores, dispõe expressamente que “a vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o caput **deverá ser suficiente à plena realização do objeto**, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho”, i.e., a vigência dos convênios de parceria tecnológica está vinculada ao atingimento das metas preestabelecidas<sup>87</sup> e não a limites legais, como é o caso dos contratos.

<sup>85</sup> O art. 43, V, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, que regula os convênios na esfera federal também dispõe nesse sentido, estabelecendo que: Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam: [...] V – a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

<sup>86</sup> A esse respeito conferir o art. 43, V, e art. 1º, § 2º, XXIII, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507, de 2011, e art. 57, § 3º, c/c art. 116 da Lei 8.666/1993. No mesmo sentido é o Parecer 03/2012/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PG/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, em 13.5.2013.

<sup>87</sup> No mesmo sentido, art. 38, § 2º, do Decreto 9.283/2018: “**A vigência do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser suficiente à realização plena do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho.**”

### 3.4 DISTINÇÃO ENTRE CONTRATOS E CONVÊNIOS DE PARCERIA TECNOLÓGICA

De acordo com critérios estudados acima, verifica-se que os contratos e os convênios de parceria tecnológica se diferenciam inicialmente no que diz respeito à correlação dos interesses envolvidos nos ajustes. Enquanto os contratos de parceria são caracterizados pela existência de interesses contrapostos das partes em que o parceiro público tem por objetivo promover o interesse público e o particular pretende auferir lucro (como por exemplo ocorre nos casos das encomendas tecnológicas firmadas nos termos do art. 20 da Lei 10.973/2011), os convênios administrativos, por sua vez, são caracterizados pela comunhão de interesses dos parceiros conveniados (como, por exemplo, nos casos de compartilhamento de laboratórios e permissão de utilização de bens e capital intelectual da ICT cf. art. 4º da Lei 10.973/2004).

Outro traço distintivo entre os dois negócios jurídicos é a forma de remuneração: os contratados são remunerados pelo cumprimento de determinada prestação, e a contraprestação pecuniária respectiva (pagamento), ao ingressar no patrimônio do prestador, deixa de ser considerado “dinheiro público”, razão pela qual o contratado pode dispor livremente sobre a sua destinação. Por outro lado, nos convênios, o valor repassado pelo Poder Público ao particular continua sendo reputado “dinheiro público”, que deve ser necessariamente aplicado no objeto do convênio, o que acarreta a necessidade de prestação de contas pelo particular ao Poder Público para demonstrar que a verba foi utilizada para atendimento das finalidades do ajuste.

Daí por que o art. 9º-A da Lei 10.973/2004 determina que, quando for firmada parceria que envolva repasse de recursos da Administração Pública para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, deverá haver a prestação de contas respectivas, conquanto simplificada.

Com relação aos processos de seleção respectivos, como visto acima, os contratos de parceria tecnológica realizados pela Administração Pública submetem-se à hipótese de “dispensa de licitação”, diferentemente dos convênios que prescindem de certame nos termos do art. 39, do Decreto 9.283/2018, o que não afasta a necessidade de instauração, sempre que possível, de processo seletivo que assegure o tratamento objetivo e impessoal entre os potenciais interessados.

Por derradeiro, também conforme já anteriormente analisado no presente estudo, os contratos de parceria tecnológica serão sempre celebrados por prazo determinado nos termos do art. 57, § 3º, da Lei 8.666/1993 e dos arts. 105 e ss., da Lei 14.133/2021, ao contrário dos



convênios, que admitem ajustes sem vigência fixa ou com vigência flexibilizada de acordo com o atingimento das metas predeterminadas, nada obstante seja recomendável a fixação de sua duração para fins de planejamento e controle, em especial na esfera federal, ante as recomendações técnicas da Advocacia Geral da União contidas na ON/AGU 44/2014, tratadas acima.

### 3.5 O MARCO JURÍDICO DE C&T

Em fevereiro de 2015, a Emenda Constitucional 85/2015, a chamada “Emenda da Ciência e Tecnologia”, alterou diversos dispositivos da Constituição Federal<sup>88</sup> e consagrou duas diretrizes programáticas diretamente relacionadas a esses ajustes setoriais: **a) o desenvolvimento científico e tecnológico da saúde pública como atribuição cogente para o SUS (art. 200, V, da CF/1988)<sup>89</sup>, e b) a conformação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) orientado sob o regime de parcerias entre os setores públicos e privados (art. 218, § 6º, art. 219, § único, art. 219-A e art. 219-B da CF/1988).**

Para consecução dos objetivos colimados no novo texto constitucional, em 8 de janeiro de 2016 foi promulgada a **Lei de Incentivo ao Desenvolvimento Científico (Lei 13.243/2016)**, que alterou todo um arcabouço normativo de **nove leis** com o objetivo de superar algumas das limitações verificadas no sistema legal originário e estimular os processos de inovação no país.

Dois anos depois, em 8 de fevereiro de 2018, foi publicado o Decreto 9.283/2018, regulamentando tais alterações e diversos outros dispositivos<sup>90</sup>, concretizando, no plano normativo, as diretrizes programáticas de incentivo à inovação, traçadas pela EC 85 em 2015.

As alterações promovidas pelo novo arcabouço jurídico foram orientadas por meio de três conjuntos de medidas que podem ser divididos sob os seguintes eixos:

- a) aumento da atuação do poder público** como agente promotor do recém-criado **Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI)**, por meio do fortalecimento das ICT públicas (Lei 10.973/2004), da flexibilização das regras de contratação e orçamentárias das mesmas (Lei 10.973/2004, Lei 12.462/2011,

<sup>88</sup> Inclusive a denominação do Capítulo IV do Título VIII para incluir a referência à **inovação**, até então inexistente no texto constitucional.

<sup>89</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] V – **incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.**

<sup>90</sup> Art. 24, § 3º e art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666/1993, art. 1º da Lei nº 8.010/1990, art. 2º, *caput*, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032/1990 e Decreto nº 6.759/2009.

Lei 8.666/1993 e Lei 8.745/1993), do aumento da participação das fundações de apoio nas parcerias tecnológicas (Lei 8.958/1994) e da concessão de benefícios fiscais (Lei 8.010/1990 e Lei 8.032/1990);

- b) estímulo à inovação nas empresas** mediante incentivo às parcerias com ICT e à criação de instrumentos de estímulo específicos (Lei 10.973/2004) e
- c) incentivo ao pesquisador independente** (Lei 6.815/1980, Lei 10.973/2004, Lei 12.772/2012 e Lei 6.815/1980).

Trata-se de uma série de novas disposições que promoveram alterações em **quatorze dispositivos constitucionais** (com a inclusão de dois novos artigos, 219-A e 219-B), **nove leis e a criação de um decreto, que regulamenta outras cinco leis e altera mais um decreto, tratando de diversas matérias distintas** (e.g. orçamento, benefícios fiscais, tratamento aduaneiro, fundações de apoio, licitação, contratação, instrumentos de incentivo etc.).

O quadro 4 abaixo sumariza graficamente esse extenso conjunto de inovações legislativas:

**Quadro 4 - Marco Jurídico de C&T**

<b>MARCO JURÍDICO DE C&amp;T</b>	
<b>Emenda Constitucional nº 85 de 26 de fevereiro de 2015</b>	Alterou o Art. 23, V, Art. 24, IX, Art. 167 § 5º, Art. 200, V, Art. 213, § 2º, Art. 218. § 1º § 3º, § 6º § 7º, Art. 219, parágrafo único e criou os Art. 219-A. e Art. 219-B, § 1º e § 2º da Constituição Federal.
<b>Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016</b>	Alterou a lei 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.
<b>Decreto 9.283 de 7 de fevereiro de 2018</b>	Regulamentou a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990 e alterou o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

Fonte: Elaboração própria

Além desse complexo novo sistema normativo, verifica-se que o legislador optou, deliberadamente, por não conceder os mesmos benefícios legais indistintamente a todos os formatos de parceria previstos na Lei de Inovação, ao revés, o que se verifica é que o modelo adotado se destina à concessão de benefícios de estímulo, observando-se, precisamente, as particularidades de cada formato.

Dessa forma, a análise, a seguir, foi realizada de forma a identificar o conjunto de alterações normativas relativas a cada modelo de parceria para que, ao final, seja possível visualizar um quadro completo de todos os benefícios legais trazidos pelo novo marco em conjunto com o sistema normativo estudado acima.

### **3.5.1 Estímulo à Construção de Ambientes Especializados e Cooperativos de Inovação**

#### ***3.5.1.1 Diretrizes Gerais e Estímulos à Internacionalização***

Desde sua redação original, a Lei de Inovação já contava com um capítulo próprio dedicado exclusivamente ao “estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação” (capítulo II), o qual, em seus três artigos originários, estimulava os entes federados a apoiarem a constituição de parcerias tecnológicas envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para a geração de produtos e processos inovadores.

Com o advento do novo Marco, o fomento à internacionalização das ICT públicas e suas parcerias tecnológicas tornou-se diretriz programática para o Poder Público<sup>91</sup>.

A Lei 13.243/2016 estendeu a possibilidade de recebimento de apoio estatal às empresas estrangeiras com a supressão da expressão “nacionais”. Nesse mesmo sentido, o parágrafo único do artigo 3º da lei reforça a intenção do legislador de ampliar o espectro de possibilidades

---

<sup>91</sup> Cf. art. 15 da Lei 13.243/2016 e a nova redação do art. 3º-C da Lei 10.973/2004: Art. 15. Em consonância com o disposto no § 7º do art. 218 da Constituição Federal, o poder público **manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação**, respeitados os estatutos sociais, ou norma regimental equivalente, das instituições. § 1º Observado o disposto no inciso I do art. 49 da Constituição Federal, **é facultado à ICT pública desempenhar suas atividades mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou internacionais**. § 2º Os mecanismos de que trata o caput deverão compreender, entre outros objetivos, na forma de regulamento: I – **o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICT, inclusive no exterior**; II – a execução de atividades de ICT nacionais no exterior; III – a alocação de recursos humanos no exterior. [...] 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 ICT e empresas brasileiras e oferecendo-lhes o acesso aos instrumentos de fomento, visando ao adensamento do processo de inovação no País**. (g.n.).

de parcerias entre ICT nacionais e empresas internacionais ao dispor que “o apoio previsto no *caput* poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica”.

Na prática, a nova disposição permite que parcerias firmadas em âmbito internacional também possam fruir dos benefícios trazidos pela Lei. Parcerias firmadas entre ICT nacionais e empresas internacionais, especialmente relevantes ante as diretrizes de modernização do CEIS, traçadas desde a PNCTIS, quando firmadas para conformação de parques e polos tecnológicos, por exemplo, passam a poder contar com os diversos mecanismos de estímulo da Lei e com tratamento licitatório e contratual diferenciado<sup>92</sup>.

A matéria recebeu especial atenção do poder público que dedicou uma seção exclusiva (III)<sup>93</sup> dentro do capítulo III do Decreto nº 9.283/2018, especialmente para tratar do estímulo à internacionalização das ICT por meio de parcerias.

Além dessa ampliação, outra medida de estímulo que passou a beneficiar especialmente as parcerias internacionais foi o tratamento fiscal e aduaneiro diferenciado dado às importações

---

<sup>92</sup> Cf. seção 3.

<sup>93</sup> Art. 18. O poder público manterá mecanismos de fomento, **apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas**, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitado o disposto em seu estatuto social ou em norma regimental equivalente, **inclusive com a celebração de acordos, convênios, contratos ou outros instrumentos com entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou organismos internacionais**. § 1º A atuação de ICT pública no exterior considerará, entre outros objetivos: I – o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICT públicas, incluídas aquelas que atuam no exterior; II – a execução de atividades de ICT pública nacional no exterior; III – a alocação de recursos humanos no exterior; IV – a contribuição no alcance das metas institucionais e estratégicas nacionais; V – a interação com organizações e grupos de excelência para fortalecer as ICT públicas nacionais; VI – a geração de conhecimentos e tecnologias inovadoras para o desenvolvimento nacional; VII – participação institucional brasileira em instituições internacionais ou estrangeiras envolvidas na pesquisa e na inovação científica e tecnológica; e VIII – a negociação de ativos de propriedade intelectual com entidades internacionais ou estrangeiras. § 2º Ao instituir laboratórios, centros, escritórios com ICT estrangeiras ou representações em instalações físicas próprias no exterior, a ICT pública observará: I – a existência de instrumento formal de cooperação entre a ICT pública nacional e a entidade estrangeira; II – a conformidade das atividades com a área de atuação da ICT pública; e III – existência de plano de trabalho ou projeto para a manutenção de instalações, pessoal e atividades do exterior. § 3º A ICT pública poderá enviar equipamentos para atuação no exterior, desde que: I – estabeleça, em normas internas ou em instrumento de cooperação, o pagamento de custos relativos ao deslocamento, à instalação e à manutenção, de forma a manter as suas condições de utilização; II – determine o período de permanência dos equipamentos conforme a duração das atividades previstas em projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação ao qual estejam vinculados; e III – exija o retorno dos bens enviados para o exterior somente quando for economicamente vantajoso para a administração pública. § 4º A ICT pública poderá enviar recursos humanos para atuação no exterior, desde que: I – estabeleça, em normas internas ou em instrumento de cooperação, o pagamento de custos relativos ao deslocamento, à ambientação e aos demais dispêndios necessários, de acordo com a realidade do país de destino; e II – determine o período de permanência dos profissionais conforme a duração de suas atividades previstas no projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação ao qual estejam vinculados. § 5º Os procedimentos a que se referem os § 2º, § 3º e § 4º que se encontram vigentes, acordados e subscritos entre as partes até a data de publicação deste Decreto deverão ser adequados pela administração pública às disposições deste Decreto, garantida a continuidade da atuação da ICT pública no exterior. § 6º Na hipótese de realização de projetos de pesquisa ou de projetos para capacitação de recursos humanos, os direitos de propriedade intelectual sobre os resultados do projeto que for desenvolvido na instituição no exterior deverão ser neles previstos. § 7º **Os acordos mencionados no caput poderão fazer uso de instrumentos jurídicos distintos daqueles previstos no Capítulo V.** (g.n.).

realizadas no âmbito dessas avenças, que, além da já existente isenção do ICMS<sup>94</sup>, passaram também a constar no rol taxativo<sup>95</sup> do art. 2º da Lei 8.032/1990 (inciso I, alíneas “e” e “g”) para fins de isenção e redução do Imposto de Importação (II) e no art. 1º, § 2º<sup>96</sup> da Lei 8.010/1990 para fins de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No âmbito aduaneiro, a Lei 13.243/2016 introduziu um novo tratamento diferenciado aos processos de importação e de desembaraço de bens, insumos e reagentes utilizados nessas parcerias, atribuindo-lhes, de forma cogente, tratamento prioritário e simplificado nos termos de seu art. 11.

Em que pese tais dispositivos não trazerem mudanças para o regime de tributação das importações feitas diretamente por ICT de direito público ante a imunidade tributária de que trata o art. 150, § 2º, da CF/1988, tais mudanças trazem relevantes benefícios para as importações realizadas por empresas, organizações não lucrativas, ICT privadas e fundações de apoio<sup>97</sup> quando realizadas no âmbito das parcerias.

### ***3.5.1.2 Cessão de Imóveis e Participação de Entidades Gestoras de Parques e Polos Tecnológicos***

Além da extensão do fomento às parcerias internacionais, seja de forma geral seja para fins específicos de formação de parques e polos tecnológicos e atividades de incubação (capítulo II da Lei de Inovação), a nova redação trouxe a possibilidade tanto dos entes federados quanto de suas agências de fomento ou suas ICT públicas cederem<sup>98</sup>, de forma isolada ou consorciada<sup>99</sup>, imóveis para formação de “ambientes promotores de inovação” e participarem da criação e da governança das entidades gestoras de parques tecnológicos ou de incubadoras de empresa.

<sup>94</sup> Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000 (específico para Fiocruz e Fundação Ezequiel Dias). Com relação às importações realizadas diretamente por ICT de direito público, tanto o II quanto o IPI já estariam afastados ante a imunidade tributária recíproca de que trata o art. 150, VI, “a” da CF/1988 desde que atendidos os requisitos constitucionais. Quanto ao ICMS, o assunto merece ser mais aprofundado vez que, nada obstante não estar contemplado no âmbito material da imunidade recíproca (patrimônio, bens e serviços), há precedentes do STF estendendo o apanágio constitucional deve ser estendido também às operações susceptíveis ao tributo quando se tratar de instituições públicas prestadoras de serviços essenciais e obrigatórios. A esse respeito conferir: ADI 4.565-MC e RE. 242.827/PE.

<sup>95</sup> Conforme art. 111, II, do CTN.

<sup>96</sup> Alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016.

<sup>97</sup> Impende ressaltar a existência de relevante entendimento quanto à extensão das imunidades previstas nos art. 150, VI, “c” e art. 195, §7º da CF/1988 também às fundações de apoio de que trata a Lei 8.958/1994 e o Decreto 7.423/2010 (MARTINS, 1998).

<sup>98</sup> O Decreto 9.283/2018 trouxe ainda a possibilidade de disponibilização “de espaço em prédios compartilhados aos interessados em ingressar no ambiente promotor da inovação” (art. 6º, §1º, IV).

<sup>99</sup> Art. 6º, §5º do Decreto 9.283/2016.

Com efeito, a primeira grande novidade trazida pelos novos dispositivos é a possibilidade de os entes federados utilizarem entidades “com ou sem fins lucrativos que tenham por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas” para realização dessas cessões, “mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira”.

Na prática, isso quer dizer que a ICT pode tanto realizar diretamente tal gestão como pode optar por contratar uma empresa ou organização especializada para gestão dessas cessões<sup>100,101</sup>. Ademais, a remuneração da ICT não precisa ser necessariamente financeira, o que é outro avanço, pois com as novas disposições a contrapartida pode ser feita, por exemplo, por meio de participação nos resultados do projeto ou mesmo na propriedade intelectual do produto resultante da avença.

As regras de seleção dos parceiros, seja para cessão, seja para atividade de incubação, serão definidas pelo próprio cedente ou incubador, nos termos do § 1º, do art. 3-B da Lei de Inovação, o que traz uma enorme flexibilização para essas avenças porquanto envolvem instituições de direito público, especialmente no caso do Ministério da Saúde.

Outro grande avanço trazido para as parcerias com o advento do novo marco foi a possibilidade da utilização da **fundação de apoio** da ICT pelos demais parceiros ante as alterações promovidas pela Lei 13.243/2016 no art. 1º, § 6º da Lei 8.958/1994. Além disso, e aqui a grande inovação, a Lei trouxe a possibilidade de recebimento dos recursos e direitos

---

<sup>100</sup> No caso de entidades gestoras privadas, estas deverão necessariamente estabelecer regras para (i) o fomento, a concepção e o desenvolvimento de projetos em parceria; (ii) seleção de parceiros para ingresso nos ambientes promotores da inovação e (iii) captação de recursos, participação societária, aporte de capital e criação de fundos de investimento (art. 9º do Decreto 9.283/2018).

<sup>101</sup> O inciso II do dispositivo passa a prever ainda a possibilidade da própria participação dos entes federados e ICT na criação dessas empresas gestoras, desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução e sejam voltadas para as atividades de gestão de polos tecnológicos e atividades de incubação.

O Decreto 9.283/2018 criou ainda a figura dos mecanismos de geração de empreendimentos, tidos como “mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvem negócios inovadores, baseados em diferenciais tecnológicos e buscam a solução de problemas ou desafios sociais e ambientais, oferecem suporte para transformar ideias em empreendimentos de sucesso, e compreendem, entre outros, incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos” (art. 2º, II, “b”).

Para estímulo desses ambientes, o Decreto passou também a prever a modalidade residente que ocorrerá quando “o interessado ocupar a infraestrutura física no mecanismo de geração de empreendimentos, de forma compartilhada ou não, pelo prazo definido no termo de adesão” (art. 10º, §3º a §8º). Tais figuras reforçam os modelos de estruturas sinérgicas compartilhadas as quais, com as novas disposições, passaram a contar com maior estímulo e simplificação.

provenientes dos projetos por meio dessas fundações<sup>102</sup>, conforme passou a ser autorizado pela nova redação do art. 1º, § 7º da Lei 8.958/1994.

No caso específico das ICT de direito público federais, a nova possibilidade representa um enorme avanço, uma vez que antes tais pagamentos eram vertidos para conta única da União, nos termos da Portaria MCTI 251/2014, orientada pelos ditames dos arts. 1º e 2º do Decreto 93.872/1986 (princípio da unidade de caixa), o que evidentemente desestimulava a conformação dessas avenças e, bem assim, os ambientes de inovação e atividades de incubação aos quais se destinavam. Eventuais importações realizadas nesses projetos também passam a fruir do mesmo tratamento fiscal e aduaneiro extensível aos demais modelos.

Com relação às questões licitatórias e contratuais, não específicas do novo marco, aplica-se a hipótese de dispensa excepcionada pelo art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, da Lei 14.133/2021, observados os requisitos estipulados pelo art. 7º do Decreto 9.283/2018<sup>103</sup>. Quanto aos negócios jurídicos para formalização respectiva, podem ser contratos ou convênios, a depender da correlação dos interesses envolvidos.

### ***3.5.1.3 Compartilhamento e Permissão de Uso de Laboratórios, Equipamentos e Capital Intelectual***

Além dos modelos de parceria que podem ser firmados por ICT pública estudados até o momento, a Lei de Inovação prevê ainda três outros formatos de associação destinados à conformação de “ambientes cooperativos de inovação”, a saber: **a)** o compartilhamento de

<sup>102</sup> Com relação à remuneração das fundações de apoio nesses ajustes, relevante destacar que a intenção contida no PLC 77/2015 (Projeto de Lei que deu ensejo à Lei 13.243/2016) de alterar a redação do art. 10 da Lei de Inovação para se fixar uma “taxa de administração” para despesas operacionais fora vetada pela mensagem presidencial 08/2016 sob o argumento 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”.

Com efeito, a Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/2008, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse já vedava expressamente em seu art. 39, I, qualquer possibilidade de “despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar”.

Com o veto à taxa propugnada, passou a subsistir o limite de cinco por cento dos recursos repassados para fins de despesas operacionais e administrativas nos termos do art. 11 do Decreto 5.563/2005, o qual foi mais tarde majorado para quinze por cento com a nova disciplina dada pelo art. 74 do Dec. 9.283/2018.

A esse respeito esclarecedora é a orientação da Controladoria Geral da União quanto à diferenciação dos dois institutos: “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).

<sup>103</sup> E à disponibilização tratada pelo art. 6º, § 1º, IV do Decreto 9.283/2018 aplica-se o processo seletivo a que se refere o art. 10 do normativo.

laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e instalações em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação; **b)** a permissão da utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos e materiais por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de P&D, e **c)** a permissão do uso de seu capital intelectual em projetos de P&D, possibilidade essa trazida pelo novo marco.

A primeira mudança substancial trazida pela nova legislação para esses modelos de parceria é alteração promovida no *caput* do art. 4º da Lei de Inovação que passa a admitir “contrapartida financeira ou não financeira” pelo compartilhamento/cessão realizado pela ICT pública.

Com efeito, assim como se verifica na cessão de imóveis (art. 3-B, § 2º, I), a possibilidade de contrapartidas não financeiras amplia o rol de oportunidades desses modelos e aumenta a capacidade das ICT de atrair parceiros para conformação de centros de inovação. A partir da nova disposição do *caput*, também nos compartilhamentos e nas permissões de que trata o art. 4º acima, passa a poder haver contrapartida na forma de direitos, transferência de tecnologia, participação em licenciamentos do resultado ou mesmo a entrega de um protótipo resultante de uma atividade de incubação, prática comum de mercado (RAUEN, 2016) que agora passa a possuir a necessária autorização legal para que possa ser realizada também no âmbito da administração pública.

Além dessas possibilidades, a Lei 13.243/2016 trouxe ainda a figura do **bônus tecnológico** que passou a figurar dentre os instrumentos de estímulo arrolados no art. 19, da Lei 10.973/2004 (§ 2º-A, IV c/c art. 26 do Decreto 9.283/2018), e compreende a **subvenção econômica**, nos termos do art. 12, § 3º, II da Lei 4.230/64<sup>104</sup>, a **microempresas** e a **empresas de pequeno e médio porte**, destinada ao **pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de C&T**.

Dessa forma, o bônus tecnológico diferencia-se do modelo genérico previsto no art. 19, § 2º-A, I, da Lei 10.973/2004 (também inserido pela Lei 13.243/2016) c/c arts. 20 a 24 do Decreto 9.283/2018<sup>105</sup>, precisamente pela sua destinação e objetos específicos, i.e., empresas de micro a médio porte e o compartilhamento e uso de infraestrutura tratados na presente seção.

<sup>104</sup> Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [...] § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II – **subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril**. (g.n.).

<sup>105</sup> Vale mencionar que tanto a subvenção específica, na forma de bônus tecnológicos, quanto a genérica, exigirão obrigatoriamente a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária e deverão ser sempre instrumentalizadas por meio de termo outorga, instrumento jurídico competente para concessão de bolsas, auxílios, bônus tecnológico e subvenções econômicas nos termos do art. 34 do Decreto 9.283/2018.



Ademais, assim como visto na seção anterior, com a inserção dos §§ 6º e 7º ao art. 1º da Lei 8.958/1994 pela Lei 13.243/2016, esses projetos passam a poder utilizar a fundação de apoio da ICT envolvida, tanto para apoio administrativo quanto para recebimento dos valores e direitos recebidos dos contratantes, no âmbito dessas parcerias.

Outra inovação trazida pela Lei 13.243/2016, que amplia o rol de possibilidades de associação, foi a alteração dos incisos I e II, do art. 4º da Lei de Inovação, em que as possibilidades de compartilhamento e uso antes limitadas somente a **“microempresas e empresas de pequeno porte”** e **“empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos”** foram agora ampliadas para **“ICT ou empresas”** e **“empresas ou pessoas físicas”**.

A inovação confirma a orientação de internacionalização das parcerias estudadas anteriormente e expande o campo de possibilidades para as ICT públicas da saúde que, além de utilizar os benefícios ora tratados para atração de novos parceiros para atividades de incubação e desenvolvimento conjunto, passam a poder compartilhar e permitir o uso de seu amplo parque de instalações **tanto com grandes empresas farmacêuticas internacionais detentoras de tecnologias estratégicas para o SUS quanto diretamente com pesquisadores detentores de know-how relevante para essas instituições.**

A figura do **“capital intelectual”**, não prevista na redação original, passa a constar expressamente na Lei de Inovação e poderá ser utilizada nas parcerias tecnológicas, ou seja, com a nova dicção do art. 4º, III, da Lei resta oficializada a já usual prática<sup>106</sup> de consultoria, por parte de pesquisadores de ICT, em projetos de inovação.

Nada obstante, a Lei 13.243/2016 trouxe a regulação da matéria tão somente com relação às carreiras de magistério, com a nova redação do art. 21, da Lei 12.772/2012. Em relação às demais carreiras de C&T, a nova disposição se ressentia de melhor regulamentação quanto aos termos dessa permissão, em especial ante os rigores legais do regime estatutário ao qual estão submetidos os pesquisadores e profissionais das entidades públicas do setor.

O que é possível se extrair de forma conclusiva das disposições legais é que tal permissão pode ser feita mediante **“contrapartida financeira ou não financeira”** (*caput* do art. 4º), não havendo menção legal quanto à remuneração do servidor<sup>107</sup>, e que o mesmo pode solicitar afastamento para se dedicar integralmente ao projeto (art. 14).

<sup>106</sup> RAUEN, C. V. **O novo marco legal da inovação no Brasil**: o que muda na relação ICT-empresa? 2016.

<sup>107</sup> Ao contrário do que ocorre nas hipóteses de prestação de serviços técnicos especializados (retribuição pecuniária, art. 8º, § 2º) e de realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica (bolsa de estímulo à inovação, art. 9º, §§ 1º e 4º).

Com relação às questões administrativas, o parágrafo único do dispositivo insere a expressão “públicas” para qualificar o tipo de ICT ao qual se aplica e subleva a esta a função de regulamentar a seleção dos parceiros, dispondo que a escolha deverá se submeter “às prioridades, aos critérios e aos requisitos aprovados e divulgados pela ICT pública, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas”.

Também nas hipóteses de compartilhamento e permissão de uso de instalações e equipamentos, poderá ser utilizada a fundação de apoio tanto para apoio logístico administrativo ao projeto quanto para recebimento das contrapartidas mencionadas no *caput* do artigo ante a nova redação do art. 1º, §§ 6º e 7º, da Lei 8.958/1994.

As aquisições por ICTs públicas no âmbito dessas parcerias também podem ser realizadas com dispensa de licitação nos termos dos art. 24, XXXI, da Lei 8.666/1993, e art. 75, V, da Lei 14.133/2021. As importações também são isentas de II e IPI e fruem dos mesmos benefícios aduaneiros e a formalização pode ser feita tanto como contrato quanto convênio nos termos do *caput* do artigo e conforme a diferenciação feita anteriormente.

#### **3.5.1.4 Participação Societária em Empresas de Inovação**

Tanto a redação original da Lei de Inovação quanto a do revogado Decreto 5.563/2005 já previam a possibilidade de a União e de seus entes se associarem em parcerias para constituição de sociedades voltadas para atividades de inovação, denominadas na redação original de “empresa privada de propósito específico”, razão pela qual alguns autores abordaram a hipótese sob o modelo das sociedades de propósito específico já previstas em outros campos normativos<sup>108</sup>.

A adoção desse formato de parceria se destaca dentre as demais modalidades dispostas no capítulo II da Lei de Inovação (“estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação”) vez que:

---

<sup>108</sup> Nesse sentido: “As sociedades de propósitos específicos (SPE) não se constituem propriamente em tipo societário distinto, senão em espécie evoluída das formas organizacionais existentes e previstas no Código Civil brasileiro. Sua concepção aproxima-se dos consórcios empresariais regidos pelos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/1976, mas deles se distingue em basicamente um aspecto central, o da personificação jurídica. A despeito do seu uso difundido nas práticas de mercado e de previsões legislativas de idêntico conteúdo (v.g., art. 20 da Lei 8.987/1995), a primeira referência legislativa sobre as SPE veio a lume com a Lei 11.079/2004 (art. 9º). Após a edição da Lei Complementar 128/2008, o art. 56 a Lei Complementar 123/2006 (Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte) também passou a aludir à figura da SPE” (FERRAZ, 2014, p. 66).

diferentemente da transferência de tecnologia geradora de *royalties* – a transferência de conhecimentos e *know-how* nem sempre é capaz de gerar produtos e serviços mensuráveis do ponto de vista econômico-financeiro, razão pela qual a participação societária da ICT (incubadora) na entidade incubada (SPE) apresenta-se como alternativa útil à garantia de participação nos lucros e dividendos gerados como base nos aludidos conhecimentos.

A importância desse retorno financeiro deve-se à necessidade de estabelecer um ciclo virtuoso tendente a promover, de forma contínua e permanente, o investimento na produção de conhecimento, ciência e tecnologia, que certamente será incrementada com a participação da ICT nos resultados das incubadas, em especial pela sua condição de sócia minoritária na SPE. (FERRAZ, 2014. p.64)

A novel disposição introduzida pela Lei 13.243/2016, seguindo a orientação de aumentar a participação do poder público como agente fomentador dos processos de inovação, flexibiliza a participação da União, e agora dos demais entes federados, no capital social de empresas “com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e prioridades definidas nas **políticas de ciência, tecnologia, inovação** e de desenvolvimento industrial de cada esfera de governo” (Art. 5º da Lei 10.973/2004)<sup>109</sup>.

A primeira grande alteração no modelo foi nova possibilidade de participação de ICT também em empresas públicas de inovação, o que pode ser vantajoso para essas instituições com o surgimento de novos modelos de associação com parceiros atuais.

Outra novidade que também amplia o rol de oportunidades para as ICT da saúde é a possibilidade de adquirirem licenciamento de propriedade intelectual estratégica como contrapartida à participação societária via aporte de capital, o que se destaca como mais um modelo de associação viável para aquisição de tecnologia estratégica para o SUS.

A nova lei também trouxe a figura da *golden share*, que confere às ações ou quotas detidas pela União<sup>110</sup>, ou por suas entidades, poderes especiais, inclusive de veto às deliberações dos demais sócios, ainda que majoritários. O instituto, que fora originalmente introduzido na Administração Pública brasileira pelo art. 1º, da Lei 8.031/1990, no contexto do Programa Nacional de Desestatizações, aumenta substancialmente o controle das ICT públicas nessas participações e traz relevantes alterações para esses ajustes.

Dessa forma, as ICT públicas, que antes tinham sua atuação limitada como meros agentes fomentadores mediante aporte de capital, passam agora a exercer controle sobre essas empresas, podendo inclusive sobrelevá-lo aos interesses dos demais sócios.

<sup>109</sup> No caso específico da saúde a PNITS.

<sup>110</sup> Imperioso ressaltar que o legislador, em silêncio eloquente, não conferiu aos demais entes federados e suas entidades, como o faz no *caput* do dispositivo, a possibilidade de serem detentores de *golden shares*, restando a hipótese adstrita tão somente à União e suas entidades.

Além desse aumento do poder de controle das ICT, o novo marco trouxe ainda a possibilidade de integralização de capital mediante aporte financeiro e não financeiro, o que, além de ampliar as formas desse tipo de participação, flexibiliza o processo de integralização do capital por ICT pública ante os rigores legais impostos pelo regime administrativo ao qual se submetem.

Vale mencionar que a exigência de “previsão orçamentária”, feita pelo art. 5º do extinto Decreto 5.563/2005<sup>111</sup>, somente se afigurava necessária quando houvesse efetiva despesa pública, conforme especifica o art. 165, § 8º, da CF/1988. Com o advento do novo Decreto nº 9.283/2018 tal exigência passou a inexistir, sendo substituída pela dicção de seu art. 4º, § 1º, II, pela qual passa ser exigida somente os limites orçamentários da carteira de investimento definidos na política de investimento que deverá ser elaborada pela entidade interessada.

Assim, com a nova possibilidade de aporte não financeiro, as ICTs da saúde passam não só a poder integralizar sua participação por meio de ativos intangíveis (v.g., licenciamentos, transferência de tecnologia, serviços<sup>112</sup> etc.) como também passa a poder fazê-lo sem a necessidade de previsão orçamentária no ano anterior., i.e., com a nova possibilidade de integralização, o processo de conformação dessas parcerias torna-se mais flexível e dinâmico<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Relevante destacar que, em que pese a exigência do extinto art. 5º do Decreto 5.563/2005, de “autorização do Presidente da República” para referida participação societária, pensamos que tal exigência jamais se aplicou às ICT autárquicas vez que: (i) inicialmente, o referido Decreto cria tal obrigação onde a própria Lei (art. 5º da Lei 10.973/2004) não o faz, extrapolando o poder regulamentar conferido à presidência da república pelo art. 84, IV da CF/1988 em arrepio à garantia do art. 5º, II da Carta e (ii) depois porque a exigência de outorga presidencial disposta no referido dispositivo infralegal conflita com a autonomia administrativa e orçamentária conferida às entidades da administração indireta pelo art. 26 do Decreto-Lei 200/1967.

<sup>112</sup> Ressalvada a hipótese de participação em sociedade limitada ante a vedação expressa do art. 1.055, § 2º, do Código Civil.

<sup>113</sup> Além dos novos formatos de integralização trazidos pela Lei 13.243/2016, o Decreto 9.283/2016 passou a prever também que a entidade interessada na participação societária poderá realizar o investimento tanto de forma direta na empresa, com ou sem coinvestimento com investidor privado; como de forma indireta, por meio de fundos de investimento constituídos com recursos próprios ou de terceiros para essa finalidade.

Quando feito de forma direta por ICT pública, tal investimento deverá obrigatoriamente (i) fundar-se em relevante interesse de áreas estratégicas ou que envolvam a autonomia tecnológica ou a soberania nacional e (ii) o estatuto ou contrato social da entidade deverá necessariamente prever a emissão de *golden shares*, tratadas acima, em favor da entidade.

De outra forma, quando o aporte for realizado por meio de fundos de investimento, estes deverão obrigatoriamente ser geridos por gestores de carteira registrados na CVM e o investimento poderá ser realizado por meio de quotas ou ações, mútuos conversíveis em quotas ou ações; opções de compra futura ou outros títulos conversíveis.

O decreto trouxe ainda para as ICT públicas integrantes da administração indireta, agências de fomento, empresas públicas e sociedades de economia mista, a autorização para instituir fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação, sendo tais fundos caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de recursos destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas.

Além de todas as novas possibilidades que passam a estar à disposição das ICT nessas parcerias, do aumento de seu controle com a introdução das *golden shares* e, especialmente, com o aumento da flexibilização financeira para integralização de sua participação, a Lei 13.243/2016 trouxe ainda a possibilidade da utilização de suas fundações de apoio para dar suporte operacional e administrativo a essas empresas ante a nova redação do art. 1º, §§ 6º e 7º, da Lei 8.958/1994.

As importações realizadas nesses projetos também passaram a ser isentas de II e IPI, fruindo do mesmo tratamento aduaneiro prioritário e, talvez o mais relevante para consecução dos objetivos colimados no capítulo II da Lei de Inovação, i.e., o estímulo à construção de ambientes de inovação, tais sociedades também podem se associar para conformação de quaisquer modalidades de parceria previstas na Lei de Inovação na qualidade de ICT, inclusive com a ICT instituidora.

Esse modelo de parceria talvez tenha sido o que mais se beneficiou com o advento da nova legislação. Além de todos os benefícios tratados até o momento, essas sociedades passaram também a contar com todos os mecanismos de estímulo à inovação nas empresas dispostos na nova redação do art. 19, da Lei de Inovação, tais como: **a) subvenções econômicas, b) financiamentos, c) participação societária, d) bônus tecnológicos, e) encomendas tecnológicas; f) incentivos fiscais, g) concessão de bolsas, h) uso do poder de compra do Estado, i) fundos de investimentos, j) fundos de participação, k) títulos financeiros, incentivados ou não, l) previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais, m) utilização do mercado de capitais e de crédito em ações de inovação**, entre outros.

Por fim, com relação às questões licitatórias e contratuais gerais, as contratações da empresa por qualquer entidade da Administração Pública, inclusive a ICT instituidora, podem ser realizadas com dispensa de licitação nos termos do art. 24, XXXI, da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, da Lei 14.133/2021.

### **3.5.2 Estímulo à Participação das ICTs no Processo de Inovação**

#### **3.5.2.1 Acordos de Parceria de PD&I**

Conforme já estudado, trata-se da modalidade de parceria definida pelo FORTEC (2010, p.24) como “acordo de parceria de PD&I” e, por contemplar genericamente a realização de

atividades conjuntas de P&D, que constituem o cerne das atividades de todos os formatos de parceria da Lei de Inovação, figura como um modelo residual<sup>114</sup> de associação, i.e., compreende todas as hipóteses de parceria tecnológica que não se enquadrem precisamente nos modelos descritos nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei de Inovação.

Inicialmente a Lei 13.243/2016 ampliou o rol de possibilidades dessas parcerias passando agora a incluir o desenvolvimento conjunto também de “serviços” tecnológicos dentre seus objetos, antes restritos tão somente ao desenvolvimento de “tecnologia, produto ou processo”. Outra inovação que amplia o rol de possibilidades, em especial para as ICT que possuam cursos técnicos e de pós-graduação, é a nova possibilidade de participação de seus alunos nessas parcerias com o recebimento de bolsas de estímulo isentas de tributação nos termos do § 4º do artigo<sup>115</sup>.

O art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018 trouxe ainda a possibilidade para as instituições que integram tais ajustes permitirem a participação de seus funcionários na realização das atividades conjuntas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive aquelas de apoio, e também prover capital intelectual, serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto.

O decreto estabeleceu ainda a inovadora possibilidade de agências de fomento celebrarem tais acordos para fins de estímulo à construção de ambientes de inovação tratados no art. 3º da Lei 10.973, de 2004, além de criar a possibilidade de transferência de recursos do setor privado para o público, conforme o disposto em seu art. 35, §§ 6º e 7º.

Com relação à propriedade intelectual do resultado dessas parcerias, a Lei 13.243/2016 substituiu a expressão “contratos” por “instrumento jurídico específico” e ampliou as possibilidades de uso para “exploração” e “transferência de tecnologia”. A novidade trazida

---

<sup>114</sup> Não por isso menos importante, ao revés, é possível se afirmar que os acordos de PD&I precisamente por sua generalidade constituem o modelo mais relevante de parcerias tecnológicas amplamente utilizados pelas ICT da saúde.

<sup>115</sup> A intenção inicial do PLC 77/2015 (Projeto de Lei que gerou a Lei 13.243/2016) era conceder tais isenções indistintamente tanto aos alunos de ICT públicas quanto de ICT privadas, conforme originalmente disposto no § 5º do indigitado art. 9º. Nada obstante, a Mensagem Presidencial 08/2016 vetou a pretensão sob o argumento de que “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).

Conforme destacado por Rauhen (2016), tal veto “traduziu-se em um desestímulo ao engajamento de alunos de instituições científicas e tecnológicas privados em atividades de inovação”, recebendo inclusive duras críticas de associações do setor.

pelo novo dispositivo é a autorização expressa para **cessão ao parceiro privado da totalidade dos direitos de propriedade intelectual sobre o resultado da parceria.**

A esse respeito Rauen (2016, p.28) esclarece que a nova possibilidade traz benefícios para as ICTs vez que:

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.<sup>116</sup>

Outro grande avanço trazido para esses ajustes com o advento do novo marco foi a possibilidade da utilização da fundação de apoio da ICT participante para recebimento de recursos e direitos ante a nova dicção do art. 1º, § 7º, da Lei 8.958/1994. Todavia, ao contrário do que fez com relação aos demais modelos de parceria estudados até o momento, a Lei 13.243/2016 silenciou quanto à possibilidade de utilização dessas fundações para apoio administrativo a esses projetos, razão por que tal apoio subsistirá de forma genérica tão somente com relação à ICT pública nos termos do art. 1º, da Lei 8.958/1994 e art. 6º e ss. do Decreto 7.423/2010.

Com relação às importações realizadas na execução dessas parcerias, por envolverem ICT e atividades de pesquisa e desenvolvimento científico também passam a ser isentas de II e IPI, fruindo, outrossim, dos mesmos benefícios aduaneiros de que gozam as demais parcerias estudadas até o momento.

Por fim, com relação às questões contratuais e licitatórias abordadas em todos os modelos estudados, conquanto a Lei 10.973/2004 e o Decreto 9.283/2018 silenciem com relação à questão, pensamos que tanto a vedação a qualquer tipo de processo seletivo do parceiro (art. 36 do Decreto 9.283/2018) quanto à vigência indefinida desses ajustes (art. 9º, §

---

<sup>116</sup> Em que pesem as abalizadas considerações feitas acima, consideramos que a novidade deve ser avaliada com cautela. Isto porque, conforme verificado na dicção do dispositivo, não há menção legal quanto ao procedimento que deve ser adotado para escolha do parceiro privado, como se faz, por exemplo, nas parcerias previstas nos arts. 3º, 4º e 20 da Lei de Inovação. E no plano normativo, o art. 36 do Decreto 9.283/2018, de constitucionalidade duvidosa, afastou definitivamente essa possibilidade determinando que “A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação **dispensará licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente**”.

Da mesma forma, tampouco existe qualquer menção quanto à possibilidade de oferta desses direitos a eventuais outros cessionários que poderiam oferecer melhores condições para a Administração.

Assim, os princípios da Administração Pública orientam no sentido de que a hipótese seja adotada com cautela para que não se configure hipótese em que essencialmente o parceiro privado utilize a ICT como mera “filial” em seu exclusivo proveito, situação inconciliável com a teleologia da Lei de Inovação e incompatível com o princípio da supremacia do interesse público que deve nortear todas as contratações realizadas pela Administração, independentemente do regime jurídico aplicável. Dessa forma, com relação à novel disposição do referido § 3º remetemo-nos aos comentários feitos anteriormente nas subseções 3.2 e 3.3 acerca dos critérios de seleção, **em especial com relação à necessidade da adoção de critérios impessoais e objetivos.**

3º, da Lei 10.973/2004) denotam a intenção do poder público de tratá-los como **convênios**, aos quais se aplicam, no que couber, as disposições tratadas na seção específica do presente trabalho<sup>117</sup>.

Reforçando essa aparente teleologia, verifica-se que tanto a Lei nº 12.349/2010 - que inseriu o inciso XXXI no art. 24 e o inciso V do art. 57 da Lei 8.666/1993 - quanto os arts. 75, V, e 108 da Lei 14.133/2021, não mencionam dispensa de licitação nem prazo decenal para os acordos de PD&I (como o fazem para os demais ajustes ora tratados), o que denota claro silêncio eloquente da lei a confirmar o tratamento desses ajustes como **convênio**, i.e., para o legislador não seria necessário disciplinar essas matérias para tais ajustes porquanto inaplicáveis ao negócio jurídico que os formaliza.

### 3.5.3 Estímulo à Inovação nas Empresas

#### 3.5.3.1 *Encomendas Tecnológicas*

Com relação às encomendas tecnológicas, a nova legislação trouxe relevantes inovações que impactam diretamente as ICT da saúde, **máxime porque, como já visto no estudo, tal modelo é considerado estratégico pelo Ministério da Saúde para a incorporação de novas tecnologias ao SUS.**

A primeira grande inovação trazida pela Lei nº 13.243/2016 para esses modelos foi a ampliação do rol de parceiros que passou a contemplar também a contratação direta de ICT e entidades de direito privado sem fins lucrativos. Na prática a nova disposição passa a permitir que as ICT passem a atuar nessas parcerias tanto como contratante como contratada para a “realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” o que amplia o rol de possibilidades à disposição das ICT da saúde em especial ante a relevância desses modelos para o SUS.

O Decreto nº 9.283/2018 trouxe ainda no § 11 de seu art. 27 a possibilidade de o contratado subcontratar determinadas etapas da encomenda, até o limite previsto no termo de

---

<sup>117</sup> Em especial, a nosso sentir, a necessidade de critérios mínimos de seleção que assegurem objetividade e imparcialidade à escolha do parceiro (divergindo-se assim da dicção do art. 36 do Decreto 9.283/2018).



contrato, hipótese em que o subcontratado deverá observar as mesmas regras de proteção do segredo industrial, tecnológico ou comercial aplicáveis ao contratado.

Além dessas inovações, a Lei 13.243/2016 trouxe ainda a possibilidade de pagamentos adicionais por desempenho. A nova disposição, para além da disposição primitiva, vincula os pagamentos a serem realizados nesses projetos não genericamente “aos resultados obtidos” conforme a redação anterior, mas ao cumprimento de etapas de um “cronograma físico-financeiro permitindo o pagamento adicional pelo atingimento de metas de desempenho no projeto” como forma estimular o controle e o desempenho do parceiro no projeto.

A Lei trouxe também, além da contratação consorciada prevista na redação original, a possibilidade da contratação de mais de um parceiro para realização das atividades previstas no artigo e execução de partes de um mesmo objeto, o que pode ser aproveitado pelas ICT da saúde na qualidade de contratantes para obtenção de melhores condições técnicas e financeiras, em especial se combinada tal possibilidade com as novas hipóteses de remuneração por desempenho.

O art. 30, §1º, do Decreto nº 9.283/2018 trouxe ainda a nova possibilidade, não prevista no art. 20 da Lei nº 10.973/2004, de cessão integral dos direitos de propriedade intelectual ao parceiro privado mediante contrapartida financeira e não financeira. Fazemos aqui as mesmas ressalvas que fizemos acima ao tratarmos dessa possibilidade com relação aos acordos de PD&I.

Com relação à possibilidade da utilização das fundações de apoio para esses projetos, a Lei 13.243/2016 silenciou, razão pela qual tal apoio subsistirá de forma genérica tão somente com relação à ICT pública nos termos do art. 1º, da Lei nº 8.958/1994, e art. 6º e ss. do Decreto 7.423/2010.

As importações realizadas nessas parcerias também passam a gozar das isenções extensíveis a todas as demais e do mesmo tratamento aduaneiro diferenciado.

Verifica-se também que, em que pese não se tratar de inovação advinda do novo marco jurídico, posteriormente a Lei 13.222/2016<sup>118</sup> também buscou flexibilizar as exigências fiscalizatórias dos órgãos de regulação e controle para essas parcerias, atribuindo-lhes tratamento especial, simplificado e prioritário.

Por fim, com relação às questões licitatórias e contratuais gerais, verifica-se que tanto o *caput* do art. 20 da Lei 10.973/2004, quanto do art. 27 do Decreto 9.283/2018 mencionam expressamente o contrato como negócio jurídico hábil a formalizar tais ajustes (ante a clara

---

<sup>118</sup> A qual, conforme visto na seção 3, deu nova redação ao art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, que dispõe acerca da isenção do Imposto de Importação relativo a bens utilizados em atividades de P&D.

presença de comutatividade e bilateralidade nos mesmos) e, ao contrário dos Acordos de Parceria de PD&I estudados acima, o modelo está compreendido nas hipóteses trazidas pela Lei 12.349/2010 e nos arts. 75, V, e 108, da Lei 14.133/2021 para fins de adoção de prazo decenal e dispensa de licitação.

### 3.6 QUADRO SISTEMÁTICO DOS BENEFÍCIOS LEGAIS APLICÁVEIS

Dessa forma, resumizando todo o intrincado sistema normativo estudado acima, apresentamos abaixo um quadro sistemático com todos os dispositivos legais aplicáveis a cada tipo de parceria, o qual servirá de referência para a avaliação dos ajustes da Fundação Oswaldo Cruz realizadas na seção seguinte.

**Quadro 5 - Demonstração Sistemática dos Benefícios Legais Aplicáveis aos Modelos de Parceria Tecnológica**

MODELO DE PARCERIA	BENEFÍCIOS LEGAIS APLICÁVEIS
<b>Parcerias Internacionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Prazo contratual de até 10 anos (art. 57. V, da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Utilização de meios alternativos de prevenção e solução de disputa (Lei 13.129/2015, art. 151 e 153 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Possibilidade de adoção de instrumento de medição de resultado IMR (Anexo I, IX da IN MPDG 05/2017).</li> <li>▪ Possibilidade de adoção de matriz de alocação de riscos (art. 103 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização da Fiotec para repasse de valores e direitos (art. 1º, § 7º, da Lei 8.958/1994).</li> <li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li> <li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990).</li> <li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016)</li> <li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li> </ul>

<p><b>Cessão de Imóveis e Participação de Entidades Gestoras de Parques e Polos Tecnológicos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispensa de licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Prazo contratual de até 10 anos (art. 57, V, da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Parcerias com entidades privadas para gestão de cessões, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira (art. 3º, § 2º, I, da Lei 10.973/2004)</li> <li>▪ Participação em empresas gestoras (art. 3-B, § 1º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Bônus tecnológico (art. 26 do Dec. 9283/2018).</li> <li>▪ Regras de seleção dos parceiros elaboradas pela própria Fiocruz (art. 3-B, § 1º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização da Fiotec para captação, gestão e a aplicação de receitas (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li> <li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990),</li> <li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016)</li> <li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li> </ul>
<p><b>Compartilhamento e Permissão de Uso de Laboratórios, Equipamentos e Capital Intelectual</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Prazo contratual de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Contrapartida financeira ou não financeira (art. 4º, <i>caput</i> da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Associação com “ICT ou empresas” e “empresas ou pessoas físicas” (art. 4º, I e II, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Permissão de uso de capital intelectual (art. 4º, III, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Regras de seleção dos parceiros elaboradas pela própria Fiocruz (art. 4º, § único, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização da Fiotec para captação, gestão e a aplicação de receitas (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li> <li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990),</li> <li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016).</li> <li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li> </ul>
<b>Participação Societária em Empresa de Inovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V da Lei 14.133/2021)</li> <li>▪ Prazo contratual de dez anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)</li> <li>▪ Participação societária em empresas públicas ou privadas de inovação (art. 5º, <i>caput</i> da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Aquisição de licenciamento de propriedade intelectual estratégica para o SUS como contrapartida à participação societária via aporte de capital (art. 5º, § 2º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Licitação dispensada para alienação de participação societária (art. 5º, § 3º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ <i>Golden shares</i> (art. 5º, § 5º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização da Fiotec para captação, gestão e a aplicação de receitas (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li> <li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990).</li> <li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016).</li> <li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li> </ul>
<b>Acordo de Parceria para PD&amp;I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Licitação Dispensada (art. 36 do Decreto 9.283/2018).</li> <li>▪ Vigência necessária à realização do objeto (art. 9º, § 3º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Desenvolvimento de novos “serviços” (art. 9º, <i>caput</i> da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, <i>caput</i>, da Lei 10.973/2004).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, <i>caput</i>, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Participação de servidores e Permissão de uso de “capital intelectual” (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</li> <li>▪ Participação de servidores e Permissão de uso de “capital intelectual” (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018)</li> <li>▪ Permissão de uso de serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</li> <li>▪ Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).</li> <li>▪ Cessão integral dos direitos de propriedade intelectual (art. 9º, § 3º, da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização da Fiotec para repasse de valores e direitos (art. 1º, § 7º, da Lei 8.958/1994).</li> <li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li> <li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990).</li> <li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016).</li> <li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li> </ul>
<b>Encomendas Tecnológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993 e art. 75, V da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Prazo contratual de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021).</li> <li>▪ Atuação como contratada (art. 20, <i>caput</i> da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133).</li> <li>▪ Subcontratação (art. 27, § 11 Decreto nº 9.283/2018).</li> <li>▪ Contratação consorciada (art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Utilização de adicionais por desempenho com base no atingimento de metas (art. 20, § 3º da Lei 10.973/2004).</li> <li>▪ Exploração econômica do resultado (art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Contratação de mais de um parceiro para execução de partes de um mesmo objeto (art. 20, § 5º da Lei 10.973/2004).</li><li>▪ Cessão integral dos direitos de propriedade intelectual (art. 30, §1º, do Decreto nº 9.283/2018).</li><li>▪ Isenção de ICMS (Convênios Confaz 104/1989 e 05/2000).</li><li>▪ Isenção do Imposto de Importação (art. 2º, I, alíneas “e” e “g” da Lei 8.032/1990).</li><li>▪ Isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (art. 1º, § 2º, da Lei 8.010/1990, alterado posteriormente pela Lei 13.322/2016).</li><li>▪ Tratamento aduaneiro simplificado e preferencial (art. 11. da Lei 13.243/2016).</li></ul>
--	---

Fonte: Elaboração própria

#### 4 ANÁLISE DAS PARCERIAS TECNOLÓGICAS DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Antes de adentrarmos na análise das parcerias da instituição referencial do presente trabalho, cumprem algumas observações preliminares que contextualizam a abordagem “qualificada” adotada na análise a seguir.

Os desafios relativos à aplicação do vasto rol de possibilidades jurídicas estudados acima não se limitam a sua efetiva implementação e adotam contornos ainda mais graves quando considerado seu alto custo para sociedade.

Com efeito, assim como visto ao longo das seções anteriores, esse complexo sistema legal importa em investimentos, tratamentos favorecidos, benefícios fiscais e renúncia de recursos públicos<sup>119</sup>.

É considerável o sacrifício que a sociedade se dispôs a fazer para consecução dos objetivos programáticos definidos no plano político. Todavia, conforme alertam Mazzucato e Penna (2016), sem um projeto objetivo de desenvolvimento e uma orientação clara de onde se quer chegar, tais esforços sociais acabam por redundar em desperdício desses recursos que se perdem nos inúmeros “funis” (Schilling 2019, p. 04) do complexo “caleidoscópio de possibilidades” (Freeman, 1979, p.211) que compreende um sistema de inovação. É o caso, novamente, do Brasil, que ainda está longe de ser um país inovador, mas que, paradoxalmente, possui um moderno sistema jurídico de inovação, erigido inclusive ao plano constitucional.

Tal realidade revela que, nada obstante o complexo conjunto de alternativas jurídicas à disposição do poder público, sua utilização inadequada acaba por redundar em um conjunto de iniciativas “**neutras**”, as quais, precisamente pelas renúncias que encerram, agravam o custo social que, de outra forma, tentavam mitigar.

Em ambos os casos, a abordagem enfatizada neste texto sugere a inoperância das chamadas “**políticas neutras**”. (...).

Esse é, por exemplo, o caso dos incentivos fiscais generalizados voltados a P&D. **Podem até gerar efeitos perversos ao acirrare as desigualdades**, como é o caso das políticas que tentam buscar a modernização rápida através da importação pura e simples de equipamentos. Cabe ao Estado o caráter pró-ativo voltado para coordenação e indução dos processos de transformação produtiva, visando internalizar os benefícios potenciais proporcionados por tecnologias de um novo paradigma tecnológico. (Cassiolato *et al*, 2005, p.42-43, g.n)

---

<sup>119</sup> As Leis 13.243/2016, 13.204/2015, 12.715/2012, 12.349/2010 e 11.196/2005, por exemplo, estabelecem margens de preferência de contratação, hipóteses de dispensa, tratamento alfandegário diferenciado, destina dotações especiais e conferem diversas isenções fiscais às atividades de C&T.

Resta claro assim que, para consecução dos compromissos sociais pactuados na nova ordem constitucional, estabelecida em 1988, não basta tão somente a disposição abstrata de mecanismos de incentivo, conforme poderia se depreender (precipitadamente) de uma abordagem estritamente jurídica do tema<sup>120</sup>.

Faz-se necessária a incorporação de uma nova dimensão consequencialista que prestigie a aplicação desses dispositivos, de forma racional e vocacionada, para consecução de objetivos claramente definidos, sob pena de, como visto, insistir-se na produção de iniciativas inócuas a um alto custo para sociedade.

Sob tal abordagem, os mecanismos de incentivo passam a se colocar não como imperativos abstratos adstritos tão somente ao universo do dever-ser, mas, especialmente, como instrumentos de um arranjo **jurídico-político de oportunidades** que se alinham à concepção de **ferramentas** jurídicas preconizada por Coutinho (2016, p.21):

O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de políticas públicas, **a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados (dados os fins a serem perseguidos)**, o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (**mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica**) são exemplos de tópicos que surgem quando o **direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação em marcha. Desde este ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma caixa de ferramentas, que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependente da adequação do meio escolhido.**

---

<sup>120</sup> Tal, segundo Mello (2014), decorre dos obstáculos epistêmicos, metodológicos e, mesmo, léxicos, existentes entre o Direito e os demais campos que se dedicam ao estudo das políticas públicas.

De acordo com a Autora, tradicionalmente o estudo do direito se preocupa com o significado normativo logicamente correto que deve corresponder ao enunciado verbal da norma, estabelecendo-lhe o sentido lógico-formal e ordenando-o num sistema lógico sem contradições, a ordem jurídica refere-se abstratamente ao plano do dever-ser. Por outro lado, a ordem econômica diz respeito ao mundo dos acontecimentos reais, da distribuição de poder efetivo sobre bens e serviços e o modo pelo qual estes se empregam. Por isso, uma análise integrada interdisciplinar requer que se observe o processo de implementação da lei, para identificar se e como a norma provoca efeitos no mundo real.

Bucci (2000) também identifica tais obstáculos. Segundo a autora, para os juristas, as políticas públicas compreendem meramente uma sucessão de atos administrativos e não um *iter* orientado para consecução de fins previamente estabelecidos no plano político. Essa visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para serem efetivos e eficazes, precisam ser implementadas de forma racional e criteriosa.



Verifica-se, assim, que a abordagem utilitarista do emprego de benefícios legais nas políticas públicas, alinhada às concepções pós-positivistas do pragmatismo jurídico<sup>121</sup>, revela-se como uma relevante alternativa para enfrentamento da questão das “políticas neutras” (Cassiolato *et al*, 2005, p.42-43) e, por esse mesmo motivo, servirá de referência para toda avaliação que é realizada abaixo.

## 4.1 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1.1 Perfil das Parcerias Tecnológicas Analisadas

Os resultados da pesquisa revelam um perfil concentrado em duas modalidades principais de ajuste, i.e: acordos de parceria de PD&I e Parcerias Internacionais.

A maioria dos ajustes enquadra-se como acordos de parceria de PD&I, totalizando 68,42% dos ajustes analisados. Em seguida, destacam-se as Parcerias Internacionais, com cerca de 26,32% de ocorrência. Apenas dois processos corresponderam a outras modalidades previstas na Lei de Inovação, um de transferência de tecnologia e um de encomenda tecnológica, cada um representando cerca de 2,63% do universo analisado.

As demais modalidades legais, estudadas nas seções anteriores, não foram observadas, o que indica, como será detalhado adiante, um considerável rol de oportunidades legais ainda não plenamente explorado pela Instituição.

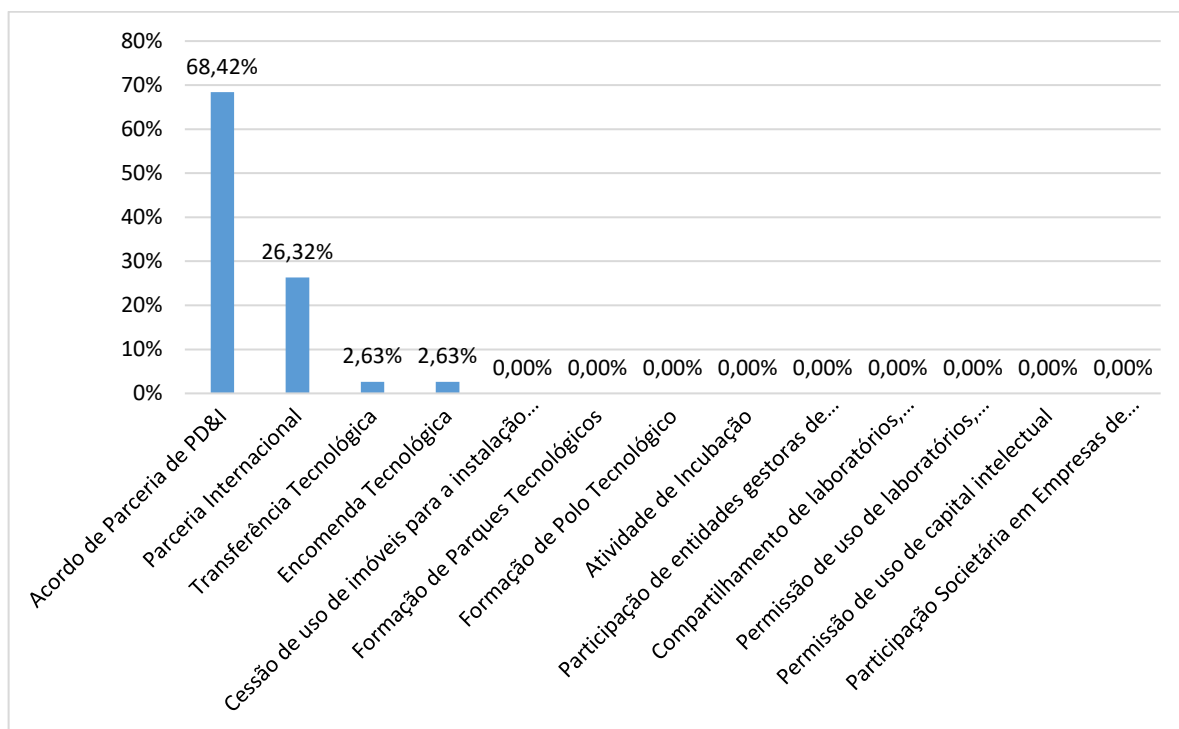
---

<sup>121</sup> Segundo Brandão e Farah (2020), o pragmatismo jurídico é orientado pela noção de que o processo de aplicação do Direito não deve se limitar ao exame do ordenamento exclusivamente a partir da dogmática jurídica. Além dessa perspectiva, deve ocorrer a investigação das **consequências práticas** da decisão, inclusive no que diz respeito às **alternativas possíveis**, considerada uma perspectiva sistêmica e de longo prazo. Segundo os autores, o pragmatismo requer que o hermenauta vislumbre além do caso concreto, i.e, “Reclama uma visão mais ampla, que leve em consideração o mundo fora da situação em análise. **A atenção volta-se para os efeitos sistêmicos da decisão.**” (Brandão e Farah, 2020, p. 834, g.n)

Como exemplos da adoção dessa abordagem utilitarista no Direito positivo, é possível citar a incorporação dos arts. 20 e 21 à LINDB (Dec. 4657/1942) pela Lei 13.655/2018 e a redação do art. 3º, §2º do Dec. 9.830/2019: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso **suas consequências jurídicas e administrativas.** Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, **em função das peculiaridades do caso,** sejam anormais ou excessivos. (...) Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e **as consequências práticas da decisão.** § 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração. § 2º Na **indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas** que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos. (g.n)

O gráfico 1, abaixo, reflete precisamente a preponderância dos acordos para PD&I e das parcerias internacionais e, por outro lado, essa subutilização das demais modalidades estudadas.

**Gráfico 1 – Modalidade de Parceiras**



Fonte: Elaboração própria

Tal preponderância não é de difícil explicação e se justifica, fundamentalmente, pela generalidade dessas duas modalidades e pela baixa incorporação das novas oportunidades legais do marco jurídico de C&T tratadas na seção 1.

Conforme já estudado na subseção referente aos acordos de PD&I), essas são modalidades “residuais” que compreendem a própria essência das parcerias tecnológicas. Dito de outra forma, todos os ajustes para realização de atividades de P&D, que não se enquadrem precisamente nas outras modalidades descritas na lei de inovação, podem ser enquadradas como acordos de PD&I.

Não por outro motivo, essa é uma das modalidades que mais frui de benefícios legais e que possui a maior flexibilidade licitatória/contratual dentre todas as outras. Conforme detalhado naquele tópico específico, esses ajustes gozam de todos os benefícios dos convênios (licitação dispensada, escolha direta do parceiro, prazo indeterminado, etc.) para realização de ajustes, mesmo com parceiros privados e, muitas vezes, envolvendo interesses econômicos.

As parcerias internacionais, por sua vez, ostentam uma abrangência ainda maior do que os acordos de PD&I. Isso porque, concretizando os desígnios de internacionalização tratados na seção anterior, o legislador contemplou amplamente todos os modelos de parceria previstos na Lei 10.973/2004 para formalização desses ajustes.

Com efeito, conforme se verifica na redação do artigo que trata das parcerias internacionais na Lei de Inovação (art. 3º), ao invés de descrever a modalidade de uma parceria, como o faz nos arts. 4º, 5º, 9º e 20, o legislador optou por utilizar designações genéricas como “alianças estratégicas” e “projetos internacionais”, contemplando assim qualquer tipo de ajuste para conformação jurídica desses acordos.

Da mesma forma, a predominância dessa tipologia também evidencia o alinhamento desses projetos com os objetivos institucionais de ampliação da internacionalização e da atuação global da Fiocruz, previstos na tese 2 do Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz (Fiocruz, 2022).

Assim, verifica-se que a amplitude desses formatos, o rol de benefícios do qual fruem, a sua flexibilidade contratual e a concretização de diretrizes institucionais são o que os tornam as alternativas mais óbvias para o gestor no momento da escolha do modelo a ser utilizado.

Por outro lado, a subutilização dos demais modelos de parceria causa certa surpresa, especialmente se considerada a gama de oportunidades e a quantidade de benefícios não explorados pela instituição no universo estudado.

Conforme aprofundado na subseção 3.5 acima, verifica-se que o capítulo da Lei 10.973/2004 que mais incorporou benefícios com o advento do Marco Jurídico de C&T foi aquele referente ao estímulo para formação de **ambientes de inovação** (capítulo II), onde se destacam as modalidades com enfoque no aproveitamento das infraestruturas das ICT.

No mesmo sentido, conforme também já estudado no presente trabalho, a Fiocruz é uma instituição que conta com plantas industriais, laboratórios e um amplo parque tecnológico que inclui equipamentos e instalações de ponta.

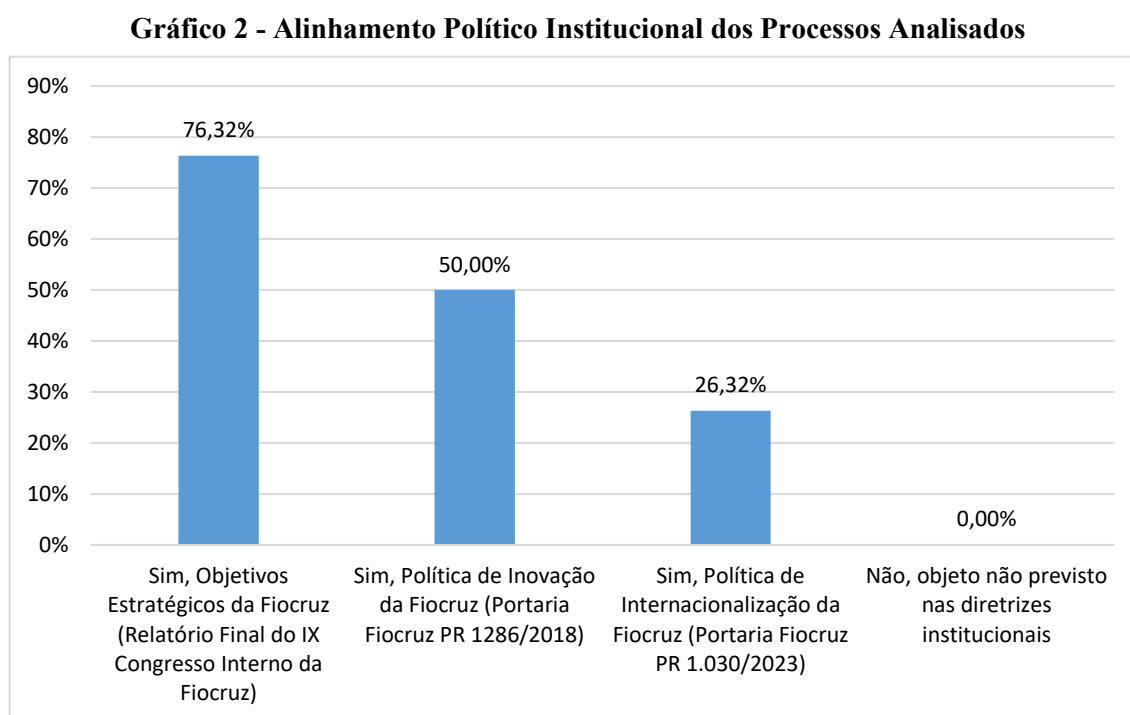
Cotejando-se ambos os dados acima, parece lógico que os modelos do capítulo 2 fossem uma prioridade para a instituição, porquanto compreendem um amplo campo de oportunidades legais (maior número de benefícios) e operacionais (capacidade instalada e mão de obra especializada) a ser explorado pela Fundação na consecução de seus objetivos institucionais.

Daí a surpresa ao se constatar que, no universo estudado, nenhuma dessas modalidades foi explorada o que, conforme será oportunamente tratado adiante, compreende um relevante ponto de atenção institucional.

#### 4.1.2 Alinhamento Político Institucional<sup>122</sup>

Em relação ao alinhamento político institucional, os resultados apontam para uma incorporação das diretrizes da Fundação na definição dos projetos analisados.

Considerando que o alinhamento direto pode ocorrer com mais de uma política, foram verificados os seguintes resultados, conforme gráfico 2, abaixo.



Fonte: Elaboração própria

O primeiro dado que se destaca na análise é a constatação de que 100% dos processos analisados atendem a pelo menos uma política institucional formal, sugerindo que, de fato, existe uma (necessária) utilização das parcerias institucionais para concretização de objetivos políticos da instituição, conforme aprofundado na seção 1 do presente trabalho.

Nada obstante, para que seja possível uma avaliação crítica dos dados, são necessárias algumas considerações contextuais.

Inicialmente, é preciso considerar que em nenhum dos processos analisados foi verificado esse alinhamento de forma expressa. Tal informação torna-se ainda mais relevante se considerado que, no curso desses processos, existe uma série de documentos e formulários,

<sup>122</sup> Foi verificada a utilização de mais de uma política por processo, razão pela qual cada dispositivo deve ser analisado isoladamente sobre total de processos e a soma dos percentuais totaliza mais de 100%.

nos quais a administração tem que, obrigatoriamente, inserir a fundamentação e a justificativa do ajuste, especialmente nos próprios instrumentos de formalização.

A ausência de uma menção expressa às políticas institucionais pode suscitar dúvidas quanto ao grau de deliberação desse alinhamento, i.e, será que de fato o projeto foi desenhado para atender a um objetivo da Fundação, ou será que tal alinhamento ocorreu somente em função da natureza de seu objeto?

Tal indefinição é ainda agravada se considerada abrangência desses objetivos, e até da própria missão institucional da Fiocruz, tratada na seção 1 do trabalho. Com efeito, da simples leitura das dez teses e das mais de duzentas diretrizes firmadas no Relatório Final do IX Congresso Interno da instituição (Fiocruz, 2022), resta difícil se cogitar uma atividade de P&D em saúde que não esteja compreendida nos objetivos estratégicos da instituição.

Dessa forma, o rigor metodológico nos impõe ressaltar que, apesar do total alinhamento verificado nos dados obtidos, entende-se que o grau de abrangência das políticas institucionais também deve ser considerado nessas evidências.

O segundo aspecto que se destaca é a incidência das políticas utilizadas como referência. A análise foi realizada considerando o alinhamento direto dos projetos. Isso porque todas as políticas da Fiocruz devem necessariamente estar alinhadas com as diretrizes firmadas no Relatório Final do Congresso Interno, o que implica dizer que, se uma parceria está alinhada com qualquer política institucional, ela também deve, necessariamente, estar alinhada com essas diretrizes.

Dessa forma, em princípio, bastaria que fosse verificado o atendimento às referidas diretrizes para afirmar a existência ou não do alinhamento analisado. Todavia, como visto, ante a abrangência desses desígnios, entende-se que a análise deveria buscar uma abordagem mais precisa e consentânea com os objetivos da presente pesquisa.

Assim, as diretrizes firmadas pelo congresso interno foram utilizadas de forma residual, preferindo-se, sempre que possível, uma capitulação mais precisa em políticas institucionais específicas.

Sob tais premissas, era esperado que houvesse uma incidência maior de alinhamento com as diretrizes gerais do referido Relatório Final, as quais foram verificadas em 76,32% dos processos analisados.

Por outro lado, a identificação da incidência residual em somente duas políticas, nomeadamente, a de Inovação (50%) e a de internacionalização (26,32%), revela como essas matérias se destacam como relevantes vetores de atuação institucional.

### 4.1.3 Utilização Racional da Legislação Licitatória e Contratual

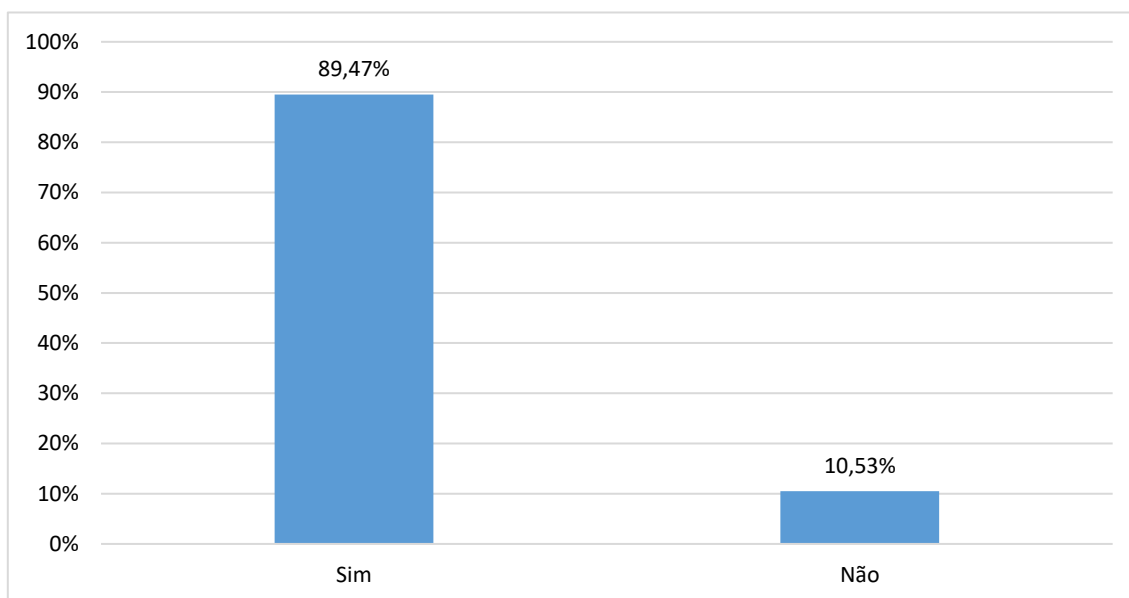
#### 4.1.3.1 Adequação do Negócio Jurídico Adotado

Conforme aprofundando na seção 3, a utilização do negócio jurídico adequado para conformação das parcerias não compreende uma mera formalidade jurídica ou administrativa, ao revés, tal identificação se impõe como um mister definidor desses ajustes, cuja observação deve ser realizada com rigor e cautela, sob pena de graves riscos para a administração.

Foi precisamente por esses motivos que tal avaliação foi adotada pelo presente estudo como referencial para atendimento dos objetivos da pesquisa.

Dessa forma, também como já detalhado na metodologia e na seção anterior, após as avaliações realizadas, os processos estudados passaram por uma avaliação quanto à adequação do negócio jurídico adotado, sob a luz de todos os conceitos trabalhados, e foram encontrados os seguintes resultados:

**Gráfico 3 - Adequação do Negócio Jurídico Adotado nas Parcerias**



Fonte: Elaboração própria

Os dados obtidos demonstram uma prevalência de 89,47% de processos adequadamente formalizados contra uma minoria de 10,53% de processos não adequados, indicando um cenário de predominância da conformidade com relação a esse critério.

A desconformidade identificada pode decorrer de fatores como o grau de imprecisão com que a matéria é tratada e o nível de conhecimento técnico exigido para distinção entre os negócios jurídicos estudados (contrato e convênio).

Como consequência desses fatores, o que se verificou nos processos analisados, e se verifica na prática cotidiana, é a utilização de designações abstratas como “termo de cooperação”, “acordo de cooperação”, “instrumento de parceria”, sem qualquer rigor quanto ao negócio jurídico implementado, o que confirma os desafios relativos às indefinições da matéria, já devidamente aprofundados no presente trabalho.

Nada obstante, é de se reconhecer que uma prevalência de 89,47% de conformidade com relação a um aspecto que exige conhecimento técnico tão específico, indica a existência de competências institucionais capazes de instrumentalizar adequadamente esses ajustes.

Dessa forma, uma questão que chama a atenção é, por um lado, a discrepância entre essa capacidade institucional, e, por outro, a dificuldade da Fundação em utilizar apropriadamente os diferentes modelos de parceria tecnológica verificada acima.

Se há competência institucional para realização de uma avaliação técnica, por que não há para outra?

A partir da análise detida dos processos, conclui-se que a resposta está no maior enfoque que é dado às questões administrativas e em um aspecto particular dos ajustes relativos às atividades de P&D, i.e, os três níveis de controle de legalidade e adequação formal existentes.

O primeiro aspecto é de fácil compreensão: qualquer ajuste da administração envolve uma série de exigências legais que deve ser atendida sob pena de graves consequências para instituição e, possivelmente, também para os agentes envolvidos. Dessa forma, os próprios rigores legais aplicáveis, tratados amplamente na seção 3 do trabalho, naturalmente já fazem com que a administração tenha uma maior atenção e cautela com os aspectos administrativos desses ajustes, inclusive com mais capacitações, investimentos e pessoal dedicado. Isso fica claro nos processos, a maior parte da documentação adunada e da tramitação realizada prestam-se, exclusivamente, a atender rigores legais de formalização.

O segundo aspecto mencionado também é conseqüência desses fatores. Além do controle de legalidade exercido pela própria administração, o legislador impôs ainda a submissão dos processos e minutas das contratações administrativas à aprovação prévia do órgão jurídico competente<sup>123</sup>. Isso quer dizer que, somada à “preocupação” institucional tratada acima, esses

---

<sup>123</sup> Conforme determinam os artigos 38, parágrafo único da lei 8.666/1993 e art. 53, § 4º da lei 14.133/2021.

processos devem ainda ser submetidos a uma segunda análise (jurídica) realizada por um corpo de profissionais altamente especializados, inclusive como condição de prosseguibilidade.

Nada obstante, no caso específico dos ajustes envolvendo atividades de P&D, há ainda mais um nível de avaliação técnica exercido pelo sistema NIT/GESTEC<sup>124</sup> da instituição, i.e, além da regra geral de duplo controle, à qual devem se submeter todos os acordos de vontade da administração, no caso das parcerias tecnológicas, exige-se ainda um terceiro nível de análise técnica, também exercido por profissionais especializados.

Trata-se, portanto, de um iter processual que possui três níveis de controle de legalidade e adequação formal, sendo dois desses níveis compostos por profissionais especializados, i.e, a Procuradoria Federal e o sistema GESTEC/NIT da instituição.

O que se verificou nos processos analisados é que os pareceres e apontamentos dessas duas áreas foram determinantes para a correção de erros, a adequada aplicação e interpretação das normas, a solução de dúvidas e a prevalência da conformidade verificada (89,47%) com relação aos aspectos formais dos ajustes.

Por outro lado, os processos revelam que a definição do modelo de parceria a ser utilizado é normalmente feita pelo setor requisitante que detém o juízo de oportunidade e conveniência para avaliar qual modelo melhor atende o projeto institucional em questão.

Na prática, o que se constata é que os processos são instaurados com a indicação já na própria instrução inicial. A própria documentação do parceiro verificada nesses primeiros momentos (carta de intenção, memorando de intenção, proposta, etc..) já trazem, normalmente, essa indicação pré-definida, indicando que tal definição é usualmente feita ainda na fase de tratativas do ajuste.

---

<sup>124</sup> O Sistema NIT/GESTEC corresponde ao Sistema Fiocruz de Gestão Tecnológica e Inovação, implementado em 2006 como modelo descentralizado de gestão da política institucional de inovação. Sua criação se deu nos termos do art. 16 da Lei de Inovação, o qual exige que cada ICT disponha de núcleo responsável por gerir sua política de inovação. Na Fiocruz, esse arranjo organizacional integra a Coordenação de Gestão Tecnológica – Gestec, órgão vinculado à Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde, e uma rede de Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) instalados nas diversas unidades técnico-científicas da Fundação, compondo o denominado *Sistema Gestec-NIT* (FIOCRUZ, 2023). Esse sistema foi formalizado por atos normativos internos, como a Portaria PR nº 294/1996, que instituiu a política institucional de propriedade intelectual, e a Portaria PR nº 240/2002, que criou a Comissão Permanente de Propriedade Intelectual. A atualização estatutária de 2016 consolidou a Gestec como coordenadora do Sistema Gestec-NIT no Regimento Interno da Fiocruz (Dec. 8.932/2016). Do ponto de vista funcional, o sistema abrange três macroáreas de competência técnica – propriedade intelectual, transferência de tecnologia e informação tecnológica – refletindo as atribuições previstas na legislação. Em sua atuação prática, presta suporte aos pesquisadores na proteção de criações (incluindo redação e depósito de pedidos de patente), promove a transferência de tecnologias desenvolvidas pela Fiocruz e realiza estudos de inteligência tecnológica e prospecção científica, legal e mercadológica. Além disso, como visto, nos fluxos internos de formalização de ajustes envolvendo atividades de P&D, há a exigência de avaliação técnica prévia pelo Sistema Gestec-NIT, com emissão de parecer especializado antes da instrução jurídico-administrativa (Fiocruz, 2023).



Tais constatações demonstram que a definição do negócio jurídico é realizada não por setores técnicos habilitados, mas geralmente pelas áreas de pesquisa que, muitas vezes, desconhecem o complexo e, como visto, incerto, sistema normativo que rege a matéria.

Essas constatações também ajudam a explicar prevalência desproporcional dos acordos de PD&I (68,42%) sobre as demais modalidades também verificadas na subseção 4.1.1, vez que, além dos fatores discutidos naquele tópico, é natural que o setor requisitante opte pelo modelo com o qual está mais familiarizado, até porque muitas vezes sequer tem conhecimento dos demais.

Da mesma forma, esses dados ajudam a esclarecer a conclusão da referida seção com relação à baixa utilização dos benefícios do marco jurídico, já que, se o requisitante não está tecnicamente habilitado a escolher o modelo mais adequado, não é possível se esperar que o esteja para análise de todo o “emaranhando” normativo advindo da nova legislação.

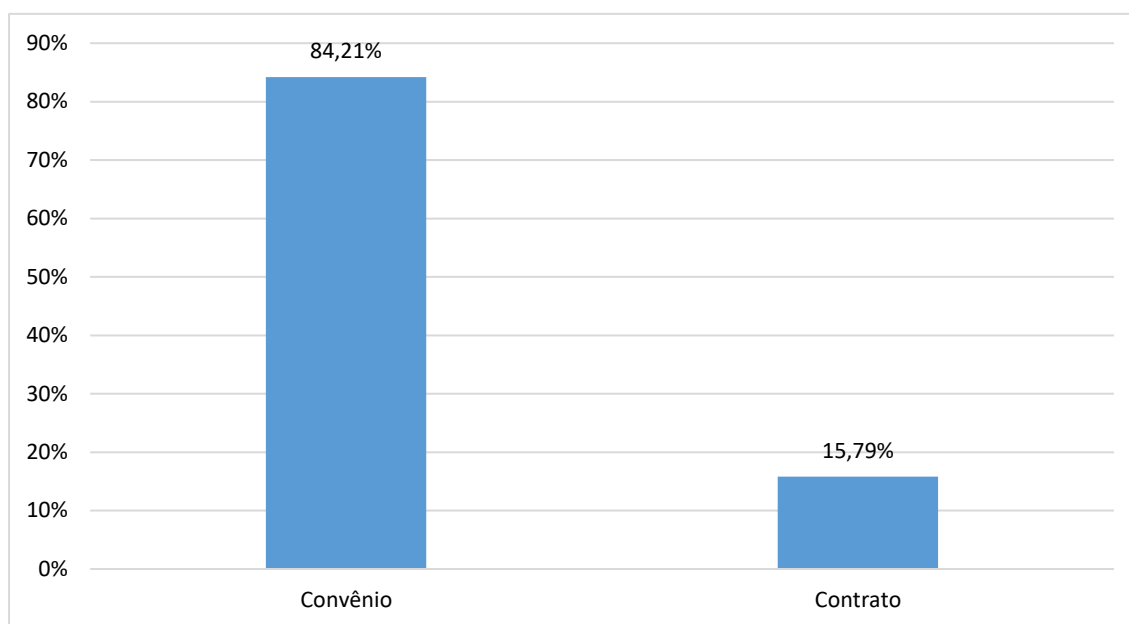
Assim, o que se verificou nos processos foi que:

- i) a escolha do modelo de parceria é geralmente feita *a priori* por setores de pesquisa que, pela própria natureza, não estão habilitados a analisar o complexo sistema normativo detalhado na seção 3 do trabalho.
- ii) essa realidade ajuda a explicar a opção discrepante pelos acordos de PD&I (68,42%) e a baixa utilização dos benefícios do novo marco jurídico especialmente associadas aos demais modelos (subutilizados)
- iii) depois da escolha prévia<sup>125</sup>, esses processos são então encaminhados para os NIT e para Procuradoria Federal, que não analisam a conveniência e oportunidade da escolha do modelo e focam nos aspectos jurídicos e formais do ajuste, o que também esclarece alto percentual (89,47%) de adequação do negócio jurídico utilizado, conforme gráfico 3, acima.

Outro dado interessante constatado foi a prevalência de convênios sobre os contratos, conforme se observa no gráfico 4.

---

<sup>125</sup> É preciso ressaltar que essa realidade não é generalizável para todas as unidades da Fiocruz. Com efeito, existem unidades que, pelo seu tamanho e destaque institucional, possuem núcleos de inovação e até mesmo escritórios de projetos suficientemente aparelhados para apoiar o pesquisador desde o momento das tratativas. Outras unidades, por sua vez, possuem menos estrutura, sobretudo as regionais. O grau de maturidade desses processos na instituição varia de acordo com a capacidade dessas áreas, mas, o que se verificou no universo analisado, é que a regra pende para uma maior fragilização do apoio ao pesquisador nas atividades de requisição.

**Gráfico 4 - Detalhamento do Negócio Jurídico Adotado**

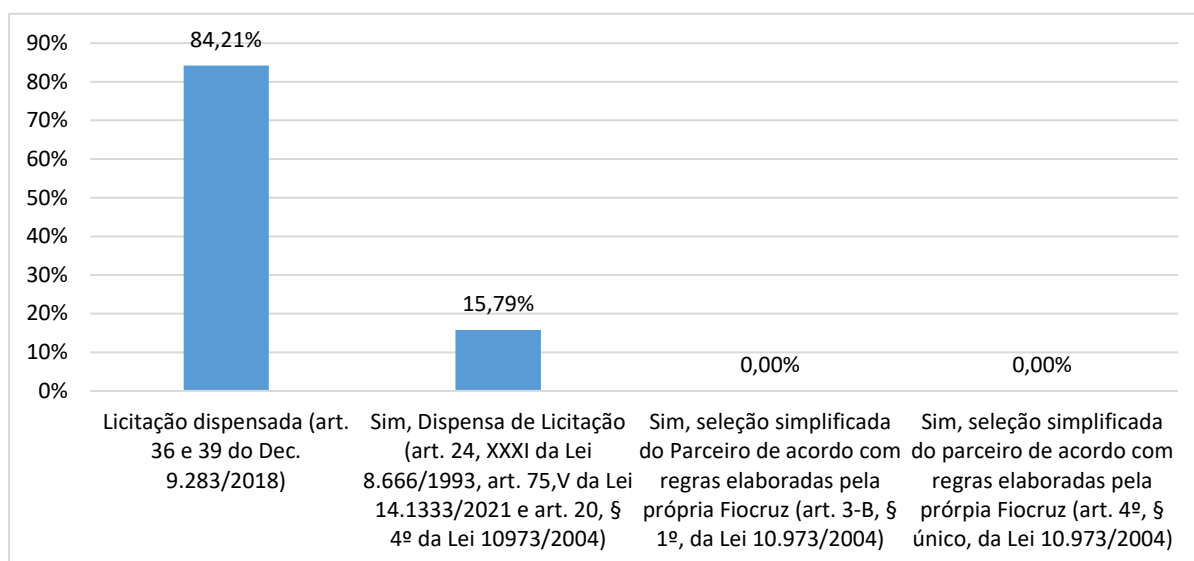
Fonte: Elaboração própria

Essa distribuição também denota uma opção institucional por projetos de cooperação e desenvolvimento conjunto em relação aos ajustes comutativos estudados na subseção 3.2 da tese, muito provavelmente devido ao alinhamento verificado no gráfico 2, que orienta tais ajustes mais para atividades de colaboração (convênios) e menos para acordos de natureza comercial (contratos).

#### ***4.1.3.2 Utilização dos Benefícios Licitatórios***

Com relação aos benefícios licitatórios estudados, verifica-se que os dados obtidos confirmam a preponderância dos convênios (*lato sensu*) constatada acima, em sua maioria sob a forma de acordos de PD&I,

Outro dado que se destaca nessa análise, conforme gráfico 5, é a inexistência da elaboração de regras internas para seleção de parceiros, possibilidade que foi introduzida pelo Marco Jurídico de C&T e que seria uma oportunidade para instituição aperfeiçoar os seus processos de contratação, adequando-os às suas necessidades e especificidades.

**Gráfico 5 - Utilização dos Benefícios Licitatórios**

Fonte: Elaboração própria

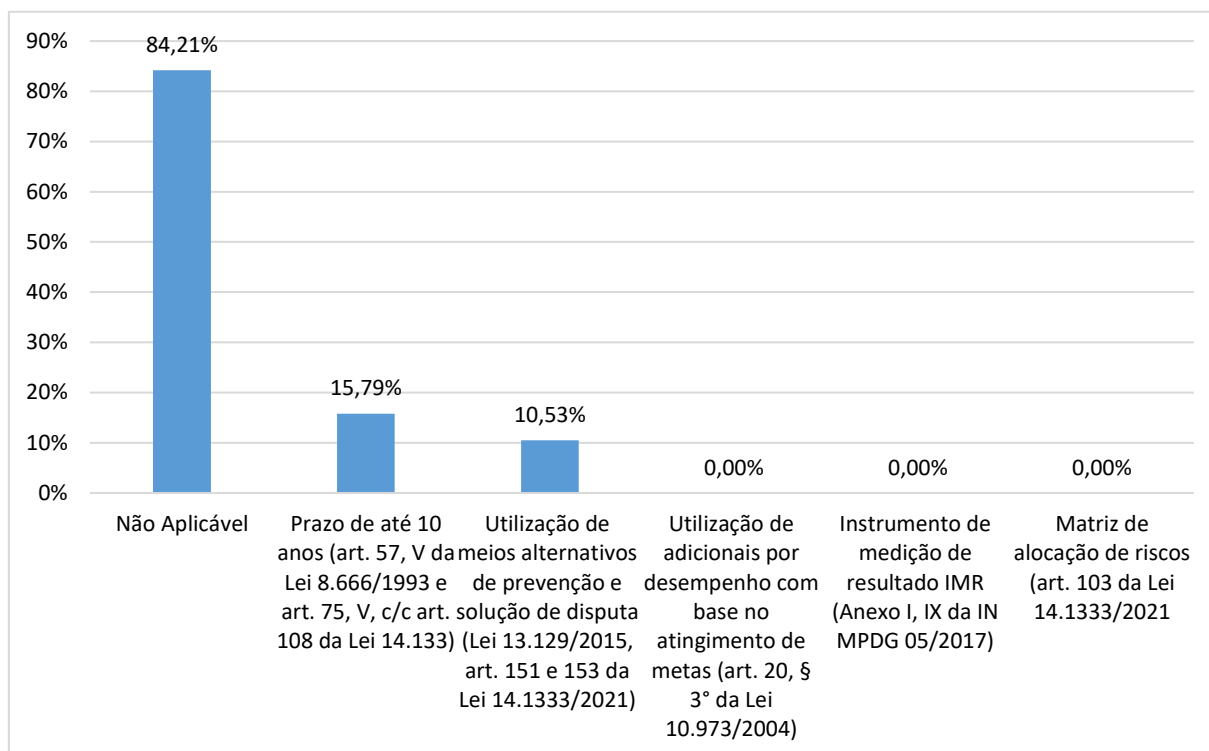
Cotejando-se esses dados com aqueles discutidos nas seções anteriores, vai se revelando um cenário em que, de fato se verifica um apropriado grau de maturidade institucional com relação aos benefícios legais “tradicionais”, todavia, com relação aos novos institutos trazidos pelo Marco, ainda há uma baixa, ou mesmo inexistente, apropriação por parte da instituição.

Essas evidências serão aprofundadas adiante na análise dos dados referentes ao Marco Legal, por hora, é necessário somente que se destaque mais uma subutilização de oportunidades legais à disposição da Fiocruz que poderiam ser melhor exploradas para o aperfeiçoamento de processos internos e consecução dos objetivos institucionais.

#### ***4.1.3.3 Utilização dos Benefícios Contratuais<sup>126</sup>***

Com relação à análise dos benefícios contratuais, os dados confirmam novamente a preponderância de ajustes de perfil colaborativo, nos quais os benefícios contratuais são, em geral, inaplicáveis em comparação com as parcerias de natureza comutativa, mais adequadas à utilização desses benefícios.

<sup>126</sup> Foi verificada a utilização de mais de um benefício por processo, razão pela qual cada dispositivo deve ser analisado isoladamente sobre total de processos e soma dos percentuais totaliza mais de 100%.

**Gráfico 6 - Utilização dos Benefícios Contratuais**

Fonte: Elaboração própria

Nada obstante, analisando-se o conjunto de processos aos quais os benefícios contratuais de fato se aplicam, novamente se constata uma subutilização das oportunidades legais à disposição, sendo somente a metade de fato utilizada.

Outra constatação relevante é a verificação de que a quantidade de incidências relativas aos benefícios compreende, integralmente, benefícios tidos como “tradicionais”<sup>127</sup>.

O que se verifica nos processos é que na maioria dos casos tais benefícios sequer chegam a ser propriamente analisados e sua utilização decorre mais do fato de já estarem presentes nas minutas padronizadas do que propriamente em função de uma escolha deliberada.

Nada obstante, o simples fato de haver diretrizes institucionais padronizadas, que buscam assegurar a conformidade legal e administrativa desses ajustes, reforça a percepção de que há uma maior “atenção” da administração com relação a esses aspectos e que, por essa razão e pelos motivos discutidos na subseção 4.1.3, a Fundação foi capaz de assegurar satisfatoriamente a adequação desses requisitos no universo analisado.

<sup>127</sup> Somente ressalvando que foram verificados somente meios de prevenção de conflitos, como notificação prévia para realização de ajustes, instâncias de composição e definição de responsabilidades. Não foram verificados casos de utilização de solução como a arbitragem, preferindo-se, na totalidade dos processos analisados, a eleição de foro judicial.

Por outro lado, verificou-se mais uma vez uma total inutilização de outros benefícios relevantes que também poderiam auxiliar a Instituição a otimizar os seus processos. Coincidentemente, esses são alternativas que não constam nas minutas padronizadas utilizadas nas contratações e geralmente decorrem das condições previamente pactuadas para o ajuste ainda na fase das tratativas, precisamente a etapa em que foi verificada a maior fragilidade na referida subseção 4.1.3.

De fato, em projetos de P&D, pode haver resistência ou dificuldade em associar resultados incertos a métricas e pagamentos condicionados. Contudo, em certos projetos que precisam atrair parceiros privados, tais benefícios podem ser valiosos para alinhar incentivos e responsabilidades entre Fiocruz e esses parceiros.

Dessa forma, a total inexistência de processos que tenham adotado esses mecanismos é um dado que chama a atenção e, se analisada em conjunto com os demais achados da pesquisa, surge como mais uma evidência da baixa adesão institucional aos benefícios mais “modernos” da legislação, especialmente àqueles não diretamente relacionados à adequação legal e formal tratadas acima.

#### **4.1.4 Utilização de Todas as Oportunidades Jurídicas Trazidas pelo Marco Jurídico de C&T<sup>128</sup>**

Conforme aprofundado na seção 3, o Marco Jurídico de C&T introduziu um **verdadeiro mosaico de oportunidades normativas** para viabilizar e fortalecer atividades de inovação no setor público. São **benefícios legais diversos** que vão desde incentivos fiscais e desburocratização de procedimentos até novos arranjos de cooperação e gestão de recursos.

A análise do universo da pesquisa permitiu avaliar **quais dessas oportunidades legais vêm sendo efetivamente aproveitadas** nas parcerias da Fundação e quais permanecem subutilizadas.

---

<sup>128</sup> Foi verificada a utilização de mais de um benefício por processo, razão pela qual cada dispositivo deve ser analisado isoladamente sobre total de processos e a soma dos percentuais totaliza mais de 100%.

**Gráfico 7 - Benefícios do Marco Jurídico de C&T Utilizados**

Fonte: Elaboração própria

Os dados acima parecem confirmar as evidências constatadas nas análises realizadas nas seções anteriores. Dos 30 (trinta) novos benefícios identificados no conjunto normativo do Novo Marco, somente 11 (doze) foram verificados nos processos analisados.

Em outras palavras, o que se verificou na pesquisa é que aproximadamente 36% dos benefícios disponíveis foram utilizados nas parcerias analisadas, o que lança luz sobre as

evidências de subutilização desses dispositivos e, da mesma forma, sobre um universo de oportunidades composto por mais de 60% das possibilidades legais ainda inexploradas.

Quanto à análise dos benefícios em espécie, verifica-se que a quase totalidade dos projetos contam com a participação de servidores. Esse dado era de alguma forma esperado e denota o perfil participativo dos acordos colaborativos da Fundação. Uma conclusão interessante que talvez possa se depreender desses dados é a de que esse capital intelectual se destaca precisamente como um dos maiores atrativos da Fiocruz para prospecção de parceiros nacionais e internacionais. A predominância desse perfil em 92,11% das parcerias aponta nesse sentido.

Uma ressalva que deve ser feita, todavia, é que tal participação se destaca como uma prática histórica da instituição muito antes do advento do Marco Jurídico de C&T e, mesmo após, não se verificou qualquer menção ao art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018 introduzido pela nova legislação nos autos. O que se verifica é que essa é uma orientação que decorre muito mais de uma cultura institucional do que propriamente da adesão a uma nova possibilidade legal do Marco.

O segundo benefício mais verificado foi a utilização da Fiotec para captação e gestão de recursos, com presença em 86,64% dos projetos. Como já estudado na subseção 3.5 do trabalho, o Marco trouxe uma maior flexibilidade para utilização das fundações de apoio, passando a permitir a sua utilização como “gestor” e “caixa” dos projetos. O fato de ser o segundo benefício mais utilizado reflete o grau de maturidade institucional com relação à utilização desse benefício como instrumento central de viabilização dos projetos institucionais.

Esse também é um benefício historicamente utilizado pela Fundação em seus projetos com base na legislação específica (lei 8.958/1998) e que, ao contrário de outros instrumentos estudados, incorporou inteiramente as inovações do novo marco relativas à matéria.

Tal incorporação é verificada não somente nos processos analisados, que usam e citam as novas disposições, mas também nas minutas padronizadas e nos manuais técnicos institucionais.

Esse cenário também confirma as evidências de que matérias de maior “atenção” institucional ostentam uma maior qualificação e conformidade técnica.

Com efeito, de acordo com o Relatório de Atividades 2023 da Fiotec (Fiotec, 2024), essa fundação conta com um quadro de aproximadamente 400 profissionais em sua administração, com a grande maioria possuindo formação superior e parte significativa com pós-graduação, o que demonstra uma equipe técnica qualificada.

Em termos de projetos, o relatório informa que foram gerenciados 1.025 no ano de 2023, dos quais 322 iniciados nesse mesmo ano, no valor total de R\$ 2,15 bilhões. Também em 2023 a Fiotec executou R\$ 201,6 milhões em aquisições de bens e serviços para esses projetos, totalizando a viabilização de 3.907 projetos desde sua constituição.

Destaca-se também a abrangência nacional e internacional da Fundação que apoia projetos de P&D em todas as regiões do Brasil e em 5 continentes, viabilizando iniciativas da Fiocruz e de outras instituições nacionais e internacionais contratantes.

Tal escala demonstra o grau de relevância da Fiotec para consecução dos projetos institucionais e explica a rápida incorporação das novas oportunidades legais trazidas pelo Marco, em contraste com outros dispositivos legais que sequer foram explorados pela Instituição.

Com relação à permissão de uso de instalações e equipamentos, tecemos os mesmos comentários que fizemos com relação aos benefícios anteriores, trata-se de prática usual da Instituição o que explica o índice de utilização de 68,42%<sup>129</sup>. Por outro lado, o que chama a atenção é a comparação desse alto percentual com a total inutilização dos modelos de parceria relativos à conformação de ambientes de inovação verificados na subseção 3.5.1

Em outras palavras, a Fundação está utilizando a sua infraestrutura nos projetos, mas, paradoxalmente, não está explorando as oportunidades e os benefícios do novo Marco.

Outro dado que se destaca é incidência do desenvolvimento de novos serviços em 57,89% dos processos. Na análise dos serviços do universo de pesquisa, verificou-se uma clara orientação para saúde pública, destacando-se: controle e prevenção de vetores, métodos de avaliação clínica e diagnósticos, especialmente associados ao COVID-19.

Por outro lado, **diversos benefícios legais previstos permaneceram sem uso nos processos analisados**, o que aponta para **espaços de melhoria ou simplesmente para a inexistência de cenários propícios à sua aplicação** no contexto específico da Fiocruz. Dentre os mecanismos não utilizados (0 ocorrências) destacam-se, principalmente, três categorias:

- **Benefícios referentes à formação de ambientes especializados e cooperativos de inovação:** verifica-se que as modalidades de parceria disciplinadas no capítulo II da Lei de Inovação estão entre as que mais receberam benefícios com o novo Marco Legal. De

---

<sup>129</sup> Pensamos, inclusive, que esse quantitativo não reflete a realidade em função de possíveis omissões e inexatidões processuais. Como tal utilização faz parte dos projetos institucionais mesmo antes da autorização expressa do Marco Jurídico, o que se verificou na maioria dos processos foi uma simples ausência (talvez por desconhecimento) de menção ao art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018. Nada obstante, o rigor científico nos exige que os dados encontrados sejam reproduzidos com fidelidade, conquanto com as devidas ressalvas.



fato, o referido capítulo – voltado para formação de ambientes de inovação cooperativos – foi significativamente ampliado, incorporando diversas modalidades inéditas de incentivo à colaboração em pesquisa, com enfoque no compartilhamento de infraestruturas, cessão de bens públicos, criação de incubadoras, parques tecnológicos e outros arranjos cooperativos destinados a formar polos de inovação. Paradoxalmente, nenhuma dessas novas modalidades foi verificada no universo analisado e, do mesmo modo, nenhum dos benefícios correspondentes foi utilizado.

Conforme discutido na subseção 3.5.1, a Fiocruz possui ampla infraestrutura científica e um capital social altamente qualificado, fatores que tornam esses instrumentos legais especialmente promissores e oportunos para a Fundação. Essa combinação singular de oportunidades legais e capacidade institucional coloca a Fundação em posição estratégica para liderar iniciativas cooperativas de inovação em saúde no país.

Essa subutilização pode ser atribuída a causas institucionais já discutidas anteriormente – especialmente na referida subseção 3.5.1 – que vão desde uma resistência cultural às inovações legais até o desconhecimento ou a ausência de arranjos internos adequados para implementação desses instrumentos (conforme será aprofundado na seção a seguir). Adicionalmente, alguns desses instrumentos podem não ter encontrado cenário propício no contexto da instituição por não se alinharem ao momento institucional ou à missão publicista da Fiocruz (como as possibilidades de participação societárias por exemplo). Esse conjunto de fatores ajuda a explicar por que os instrumentos mais modernos incorporados a partir de 2016 permanecem com baixa aderência institucional, em contraste com aqueles já tradicionais, utilizados rotineiramente desde antes do Novo marco.

Em todo caso, os dados revelam que a completa inutilização desses benefícios pode redundar em um universo relevante de oportunidades inexploradas, evidenciando um hiato considerável a ser superado entre o potencial normativo disponível e a prática institucional vigente. Em última análise, existe um espaço para aprimoramento das práticas da Fundação no que tange à formação de ambientes de inovação. Há uma margem significativa para a Fiocruz evoluir seus processos internos de modo a aproveitar integralmente os incentivos existentes desde as etapas iniciais de negociação até a execução das parcerias. Algumas possibilidades de intervenção para superação dessas fragilidades serão apresentadas nas posposições da subseção 5.2, a seguir.

- **Incentivos fiscais:** Não houve registro de utilização das isenções de tributos previstas para atividades de inovação, tais como isenção de ICMS para aquisição de insumos de

pesquisa (Convênios CONFAZ 104/1989 e 01/1999), isenção de Imposto de Importação e de IPI para equipamentos e insumos de pesquisa (art. 2º, I e II do Decreto 9.283/2018). Fazemos aqui as mesmas ressalvas que fizemos na seção 3 com relação à imunidade tributária da Fiocruz. Outra ressalva que deve ser feita, é com relação ao fato de eventuais documentos fiscais do ajuste geralmente não ficarem nos autos dos processos principais, o que compromete a avaliação da utilização desses benefícios nos projetos. Em todo caso, a ausência de qualquer menção a esses mecanismos de incentivo pode significar oportunidades perdidas de economia para os projetos, vez que muitos insumos e equipamentos importados gozam de desoneração tributária que deve ser aproveitada no âmbito dos projetos. Considerando que esse deve ser um ponto de atenção institucional, valeria avaliar maneiras de internalizar procedimentos para efetivar esses benefícios fiscais, obtendo-se assim melhor aproveitamento de recursos financeiros.

Em síntese, os resultados desta subseção demonstram uma ainda tímida exploração dos instrumentos normativos introduzidos pelo Marco Jurídico, conforme evidenciado pelos dados levantados (Gráfico 7), somente cerca de 40% dos benefícios disponíveis foram efetivamente aproveitados nos projetos analisados, ao passo que aproximadamente 60% das possibilidades legais permaneceram inexploradas.

Verificou-se também um amplo uso dos mecanismos mais “tradicionais” e já consolidados institucionalmente, como a participação de servidores nos projetos e a gestão administrativa e financeira via fundação de apoio (Fiotec). Em contraste, diversos instrumentos mais recentes – a exemplo das novas isenções tributárias específicas para atividades de P&D, cláusulas contratuais de compartilhamento de riscos/resultados, participações societárias em empresas de base tecnológica ou arranjos consorciados em encomendas tecnológicas – não foram identificados em nenhum dos casos estudados.

Tais achados confirmam a existência de um hiato significativo entre o leque de oportunidades legais teoricamente disponível e o conjunto efetivo de benefícios aproveitados pela instituição no universo pesquisado.

#### **4.1.5 Relação Ilustrativa da Quantidade de Benefícios Legais Utilizados**

Conforme detalhado no aprofundamento realizado na seção 3 e no quadro sistemático apresentado (Quadro 4), os benefícios disponíveis para cada modalidade de parceria não são uniformes e variam consideravelmente de modelo para modelo de acordo com as

especificidades de cada um e as prioridades consideradas necessárias pelo legislador na extensa legislação analisada.

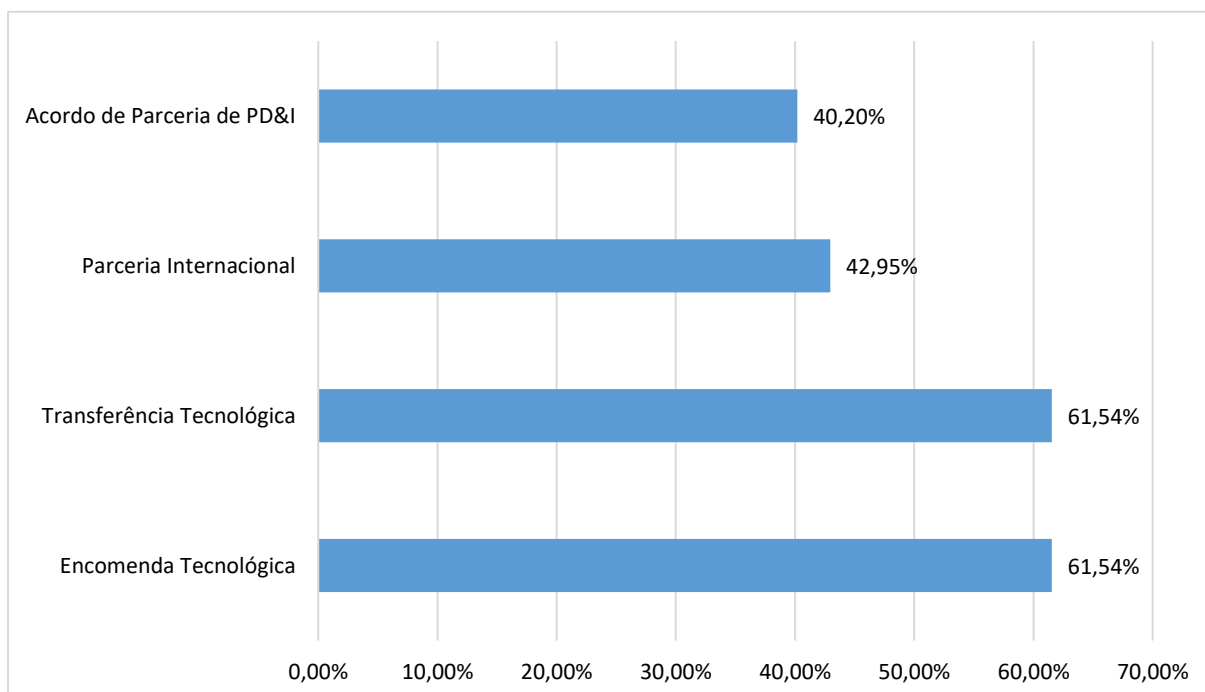
Dessa forma, um dos grandes desafios do presente trabalho foi a identificação em espécie de qual benefício seria aplicável a cada modelo de parceria. A partir dessa identificação foi então possível quantificar o número de possibilidades jurídicas abstratamente previstas em lei para cada tipo de ajuste e então verificar a relação ilustrativa entre os benefícios potencialmente disponíveis e aqueles de fato utilizados nas parcerias analisadas.

Tomamos o cuidado de destacar que essa relação é ilustrativa, no intuito de ressaltar que não se trata de dados conclusivos, i.e, o fato de haver uma relação baixa em uma determinada parceria não quer dizer, necessariamente, que os benefícios estão sendo subutilizados. A não utilização pode decorrer de diversos fatores que vão desde a simples desnecessidade *in concreto* (como, por exemplo, um ajuste que não necessite da fundação de apoio) até o desalinhamento do benefício com a missão e as políticas institucionais no momento (ex. participações e ajustes societários).

Dessa forma, a relação verificada deve ser avaliada em conjunto com todos os demais dados encontrados na pesquisa para construção de um quadro analítico confiável e suficientemente capaz de propor respostas fundamentadas à pergunta de pesquisa.

Sob tais premissas, como mais um elemento de evidência para a apresentação de um conjunto integrado de elementos capaz de demonstrar o grau de apropriação institucional dos benefícios legais estudados, foi calculada a proporção de benefícios efetivamente utilizados em relação ao total potencialmente disponível em cada caso. A partir dessa métrica, constatou-se que, em média, **os projetos do universo de pesquisa utilizaram 40,34% dos benefícios legais disponíveis** (para cada modalidade de parceria).

Nada obstante, quando analisada a relação existente segmentada por modalidade de parceria, os números mostram um outro cenário, vejamos:

**Gráfico 8 - Benefícios Legais Utilizados por Modalidade de Parceria**

Fonte: Elaboração própria

Com efeito, os dados acima revelam a existência de uma variação significativa da relação conforme a modalidade de parceria estudada. De forma contraintuitiva, as modalidades menos frequentes apresentaram os maiores percentuais de utilização, i.e, no único caso de Encomenda Tecnológica verificado, alcançou-se aproximadamente 61,54% de aproveitamento dos benefícios disponíveis, indicando que nesse projeto houve uma clara exploração das alternativas legalmente disponíveis

Similarmente, no caso de Transferência de Tecnologia, verificou-se também um aproveitamento de 61,54% dos benefícios. Esses dados sugerem que, quando a Fiocruz adota modalidades mais complexas, que muitas vezes envolvem recursos e interesses institucionais de relevo, a Instituição tende a explorar um leque mais amplo de benefícios legais.

Por outro lado, nas modalidades mais corriqueiras – Acordos de PD&I e Parcerias Internacionais – o percentual médio de benefícios utilizados situou-se em torno de 40,20% a 42,95%. Ou seja, nesses casos, mais da metade das oportunidades legais ficaram ociosas.

Esses resultados reforçam dois pontos centrais já tratados nos itens anteriores: primeiro, há capacidade técnica institucional e boas práticas que podem servir de modelo para melhoria do grau de utilização desses benefícios (*vis à vis* os casos em que praticamente todos os benefícios cabíveis foram utilizados); segundo, há uma incongruência na exploração do Marco

legal entre os diferentes projetos, sugerindo que a identificação e utilização dos benefícios dependem mais das circunstâncias do caso concreto ou do conhecimento da equipe envolvida, do que de uma rotina institucional sistematizada.

## 5 CONCLUSÃO

A pergunta de pesquisa desta tese busca avaliar a utilização dos benefícios legais de inovação nas parcerias tecnológicas da Fundação Oswaldo Cruz e foi proposta nos seguintes termos: **Considerando as parcerias tecnológicas como instrumentos de concretização de objetivos definidos no plano político, a Fundação Oswaldo Cruz, na qualidade de ICT provedora do SUS, está de fato utilizando todas as oportunidades legais para realização de parcerias tecnológicas de forma tecnicamente adequada e estratégica?**

Tem-se assim que a pergunta se baseia fundamentalmente em 3 (três) aspectos que qualificam a análise proposta, quais sejam: (i) o **alinhamento político**, i.e, a utilização desses benefícios como “ferramentas”<sup>130</sup> para concretização de objetivos definidos no plano político (o uso estratégico), (ii) a **adequação técnica** dessa utilização e, finalmente, (iii) o **grau de incorporação** dessas oportunidades legais nas parcerias da Fundação.

Essas foram precisamente as dimensões analisadas no presente trabalho e, a partir dos achados e conclusões verificados nas seções anteriores, passaremos agora a enfrentar objetivamente a pergunta que motiva a pesquisa.

Com relação à primeira dimensão, aprofundada na fundamentação teórica da seção 2, verifica-se, a partir dos dados da subseção 4.1.2, que a utilização dos benefícios legais no universo analisado está em consonância com as políticas e diretrizes institucionais. Com base no atingimento de 100% de alinhamento verificado na análise, é possível constatar que os projetos institucionais pesquisados estão sendo orientados para a entrega de resultados definidos no plano político, o que também sugere um elevado grau de incorporação das políticas e diretrizes institucionais na cultura organizacional da Fundação. Esse dado ficou muito evidente na análise dos projetos de desenvolvimento. A totalidade dos produtos e serviços verificados está relacionada a uma demanda direta da saúde pública.

Nada obstante, como visto, tal conclusão deve ser cotejada com as ressalvas discutidas na referida subseção 4.1.2. Isso porque as políticas institucionais são de tal forma amplas e abrangentes que são capazes de compreender um extenso rol de atividades, o que pode suscitar possíveis questionamentos quanto ao grau de deliberação desse alinhamento e à precisão com que de fato é realizado.

Quanto à adequação técnico-formal, os dados também indicaram uma conformidade satisfatória, com 89,47% de adequação formal e apenas 10,53% de inconformidade. Como visto

---

<sup>130</sup> V. subseção 1.3.2.

na subseção 4.1.3, esse resultado parece decorrer predominantemente dos rigores legais aplicáveis às contratações públicas e de uma consequente maior “atenção institucional” dedicada aos aspectos administrativos das parcerias, especialmente os três níveis de controle tratados na referida seção.

Dessa forma, os dados também acenam para uma resposta positiva em relação à utilização tecnicamente adequada dos benefícios estudados, demonstrando, como visto, a existência de competências técnicas na instituição capazes de assegurar tal conformidade.

Com relação à última dimensão de análise, i.e, a efetiva utilização dos benefícios da legislação de inovação, os dados sugerem que a resposta parece ser negativa, especialmente se considerados os novos instrumentos incorporados pelo Marco Jurídico de C&T. Como visto, dos 30 (trinta) novos benefícios identificados, somente 12 (doze) foram verificados nos ajustes analisados, evidenciando a não utilização de 18, i.e, 60% dos novos instrumentos disponíveis.

A análise conjunta dos dados com a documentação verificada nos processos também revela uma aparente “resistência” institucional aos mecanismos legais mais modernos, seja pelas dificuldades naturais relativas às mudanças de cultura institucional, seja por inaplicabilidade ou desconhecimento.

Conforme visto na seção anterior, a média de utilização dos benefícios disponíveis por parceria foi de 40,34%, dado que, como devidamente ressaltado acima, deve ser analisado em conjunto com todos os demais discutidos para proposição de qualquer conclusão fundamentada.

Os dados analisados na referida seção também revelam uma constatação interessante, em que pese a baixa utilização dos benefícios da legislação de inovação, quando verificada por tipo de parceria esse cenário é radicalmente alterado. Tipos de parceria que, por sua própria natureza, possuem uma maior relevância institucional atingem um nível consideravelmente mais alto de utilização, conforme verificado no gráfico 8.

Esses dados confirmam as evidências contatadas na pesquisa que demonstram a existência de conhecimento e capacidade técnica da Fiocruz para explorar adequadamente esses benefícios e lançam luz sobre a existência de diferentes realidades institucionais, fazendo com que o grau de utilização analisado acabe por depender mais das circunstâncias e da equipe que está formalizando cada parceira do que propriamente de uma rotina de práticas institucionais sistematizadas.

Assim, a resposta para a última dimensão de análise deve ser negativa do ponto de vista dos processos institucionais atuais, mas os dados apontam positivamente com relação à capacidade institucional de superação dessa fragilidade.

Dessa forma, a análise qualificada de toda a fundamentação teórica e dos dados verificados no presente trabalho leva a entender que a Fiocruz está sendo capaz de utilizar as parcerias e os benefícios estudados de forma alinhada com as suas políticas e, dessa forma, instrumentalizando-os como “ferramentas” para entrega de resultados, definidos no plano político, à sociedade e ao SUS. Da mesma forma, a Instituição também parece ser capaz de assegurar um satisfatório grau de conformidade jurídico-administrativa desses ajustes. Com relação à utilização dos benefícios legais de inovação, os dados revelam uma subutilização de todo o potencial de oportunidades da legislação, mas, por outro lado, trazem a constatação da existência de capacidade técnica institucional capaz de suprir essa lacuna.

## 5.1 PROPOSIÇÕES

A partir das considerações realizadas acima destacam-se algumas conclusões centrais.

A primeira delas é a evidência de um elevado grau de incorporação da missão institucional na cultura organizacional. O alinhamento de 100% verificado no gráfico 2 confirma tal constatação. Esse alinhamento também é evidenciado de forma clara nos processos, mesmo quando inexistente qualquer menção expressa a uma política ou diretriz institucional específica, as justificativas e as fundamentações verificadas na formalização já demonstram esse alinhamento.

Em outras palavras, mesmo que, no limite, a área responsável pela formalização do ajuste desconhecesse qual seria a política cujos objetivos se pretendia concretizar, a incorporação da missão institucional parece ser tão enraizada que, por si só, foi capaz de assegurar esse total alinhamento.

A segunda constatação que se chega é a clara existência de um aparato técnico institucional capaz de assegurar um elevado grau de adequação jurídico-administrativa aos ajustes estudados. Como visto, essa força institucional é, em grande parte, explicada pela existência de instâncias institucionais qualificadas responsáveis pelo acompanhamento e controle de legalidade e adequação das contratações da Fiocruz. Além dos setores destacados acima, nomeadamente, a Procuradoria Federal, o sistema GESTEC/NIT e os Escritórios de Projetos, a Instituição conta ainda com um robusto sistema de integridade, também composto



por diferentes setores técnicos<sup>131</sup>, que atuam como sucessivas camadas de controle desses aspectos.

Por outro lado, a terceira grande conclusão que se extrai do estudo é a verificação de um notável hiato entre essa capacidade institucional de lidar adequadamente com aspectos jurídicos-administrativos dos ajustes e, paradoxalmente, a sua incapacidade de utilizar todo o potencial da legislação de inovação.

Uma das possíveis explicações verificadas no estudo é a necessidade de melhorias na interação desses setores técnicos com a área de pesquisa na ponta.

Como visto, essa fragilidade foi constatada predominantemente nas fases iniciais dos ajustes, geralmente a cargo das áreas de pesquisa (requisitantes), enquanto as avaliações jurídicas são feitas somente *a posteriori*, depois de ultimadas as tratativas e a definição do modelo de parceria.

Assim, os dados sugerem que essa relevante fragilidade institucional, que conforme verificado na seção 1, não se afigura particular à Fiocruz<sup>132</sup>, é mais uma questão relacionada às práticas institucionais do que, propriamente, à capacidade técnica residente.

Diante de tudo quanto foi estudado no presente trabalho e, a partir das conclusões sumarizadas acima, o estudo aponta para um conjunto de proposições objetivas, orientadas para superação das fragilidades identificadas e desenvolvimento de práticas institucionais que habilitem a Fundação a explorar, adequada e estrategicamente, todo o potencial de benefícios trazidos pela legislação de CT&I, vejamos:

## **I. MAPEAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE ROTINAS INSTITUCIONAIS PADRONIZADAS PARA A FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS TECNOLÓGICAS**

Propõe-se a adoção de processos e fluxos institucionais **padronizados** que orientem pesquisadores e gestores, com base nas seguintes diretrizes:

- i. aproximação entre instâncias técnicas e requisitantes desde o momento da concepção e negociação dos ajustes;
- ii. incorporação de, pelo menos, uma fase processual prévia, na qual esses setores tenham que realizar em conjunto uma avaliação criteriosa acerca: **(a)** do

---

<sup>131</sup> Comitês de Gestão de Riscos, Comissão de Ética da Fiocruz, Comissão de Integridade em Pesquisa, Comissão Permanente de Acesso a Informações, Corregedoria, Ouvidoria, Procuradoria, Unidade de Controladoria Interna e Auditoria Interna (Fiocruz, 2025).

<sup>132</sup> A esse respeito nos remetemos inclusive ao Acórdão do TCU nº 613/2024, que trata exatamente da baixa adesão das ICTs federais aos novos benefícios do Marco Jurídico de CT&I.

alinhamento do projeto com as políticas e diretrizes institucionais; **(b)** da definição do negócio jurídico adequado (contrato ou convênio) de acordo com a relação dos interesses envolvidos e **(c)** identificação do modelo de parceria tecnológica e dos benefícios aplicáveis que melhor se adequam ao projeto e do quais esse possa mais se beneficiar.

## **II. CAPACITAÇÃO CONTÍNUA E ESPECIALIZADA PARA GESTORES E ASSESSORIAS**

Como complemento à adoção de rotinas institucionais padronizadas, verifica-se também a necessidade de programas de capacitação específicos para negociação, formalização e gestão das parcerias. Além de qualificar a atuação institucional nesses ajustes, a difusão de conhecimento ajudará na superação dos desafios culturais verificados no trabalho. A ideia não é somente incorporar conhecimento técnico que habilite a Instituição a explorar melhor a legislação, mas, especialmente, introduzir a cultura de utilização da legislação de inovação em todas as etapas dos projetos.

## **III. DESENVOLVIMENTO DE NORMAS E DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO ESPECÍFICOS**

Assim como ocorre para os contratos e convênios administrativos, é necessária a criação de normas e documentos institucionais específicos para as parcerias tecnológicas incorporando as diretrizes ora tratadas. Além de orientar os setores envolvidos, a existência de um conjunto normativo e documental de referência também reforça a necessidade de se justificar fundamentadamente a escolha da modalidade de parceria e dos benefícios em espécie. É o que ocorre, por exemplo, com os formulários e *checklists* padronizados nas contratações de aquisições e serviços em geral. Ao criar e padronizar documentos e manuais técnicos específicos, a Fiocruz reduzirá a margem de erro e incorporará, no fluxo de formalização desses ajustes, práticas que, como visto, são bem-sucedidas nas contratações administrativas da Instituição, assegurando a adequação jurídico-administrativa das parcerias e, ao mesmo tempo, habilitando a instituição a uma melhor exploração do universo de oportunidade legais estudado.

## **IV. CRIAÇÃO DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA**

Uma das principais fragilidades encontradas durante a pesquisa foi a inexistência de mecanismos de governança e acompanhamento consolidados desses ajustes. A ausência desses mecanismos fragiliza o controle das parcerias e, como

consequência, a sua utilização adequada. Assim, urge a necessidade da criação de mecanismos que assegurem a governança e o uso estratégico das parcerias institucionais e dos benefícios estudados. Algumas possibilidades seriam a criação de uma instância na esfera estratégica da Instituição para acompanhamento e controle das parcerias em nível institucional (a exemplo da Unidade de Controladoria Interna – UCI, que já exerce papel semelhante com relação às contratações de aquisição e serviços inespecíficas), outra sugestão poderia ser a criação de uma comissão ou grupo de trabalho permanente envolvendo a gestão, pesquisadores e as áreas técnicas mencionadas acima, para analisar casos novos e *ex-post*, identificando os gargalos enfrentados e propondo eventuais intervenções corretivas ou propositivas. Tais mecanismos de controle também confeririam uma maior transparência a esse segmento de processos e permitiriam um melhor domínio sobre esses ajustes por parte da alta gestão institucional.

#### **V. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA ESTÍMULO À FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS E VIABILIZAÇÃO DO USO DOS BENEFÍCIOS**

Como visto ao longo do estudo, muitas das vantagens legais dependem da articulação com atores externos à Fiocruz (v.g, organizações públicas e privadas de interesse institucional, entes federados para captação direta de recursos, parlamentares para apoio via emendas destinadas à saúde, entidades nacionais e internacionais de fomento a atividades de P&D, secretarias e órgãos fazendários para implementação de isenções e negociação de convênios/CONFAZ de ICMS, novas empresas detentoras de tecnologias estratégicas para formação de ambientes de inovação e eventuais participações societárias, entre outros). Dessa forma, é necessário que a Fiocruz intensifique iniciativas de aproximação e articulação com outros atores relevantes do SNCTI para formação de alianças estratégicas e aproveitamento de todo o potencial dos benefícios legais disponíveis. Tal diretriz decorre, fundamentalmente, das premissas teóricas de Aalborg estudadas na seção 2 e confirmam a compreensão de que os atores do SNCTI interagem de forma articulada sob a lógica de um sistema integrado, precisamente, também como estudado, o modelo adotado pela nossa Constituição Federal na dicção de seu art. 219-B, que organiza o referido sistema sob o regime de **colaboração**.

Por fim, remetemo-nos novamente aos fundamentos apresentados na seção 1 (um) para ressaltar que tudo quanto fora discutido acima deve necessariamente ser orientado pelo **elemento teleológico do Sistema Nacional de Inovação**, tratado na seção 2.2 do trabalho, i.e., a consecução da missão precípua do SUS em prol do interesse público sanitário subjacente a todas essas avenças.

Assim, antes de todas as medidas ora propostas, deve a Fundação verificar se o ajuste submetido a sua avaliação é destinado à melhoria da saúde e da assistência à população. O ajuste pode contemplar um projeto de P&D, ser regularmente firmado por meio de contratos ou convênios, adotar o modelo mais adequado e vantajoso, **mas, se não estiver vocacionado para uma melhoria da saúde pública, não atenderá ao interesse público que o legitima.**

Não se trata assim de qualquer atividade de P&D que justificará a participação da Fiocruz em uma parceria tecnológica, deve ser uma parceria voltada para o SUS, **em especial, como visto, ante a toda renúncia feita pela sociedade para concessão dos inúmeros benefícios abordados no presente trabalho.** Um acordo de parceria de PD&I que não atenda a uma demanda do SUS ou mesmo uma permissão de uso de bens públicos sem a geração de resultados para a saúde da população configuram parcerias ilegítimas por não atenderem a sua finalidade precípua, i.e., o interesse da saúde pública.

Dessa forma, acima de todas as proposições do presente estudo, sua mais relevante consideração é que indistintamente todos os ajustes firmados pela Fiocruz devam necessariamente estar orientados para o atendimento dos interesses e direitos da população. É, em suma, a utilização desses instrumentos para concretização do programa de desenvolvimento, inaugurado pelo pacto social de 1988, **“buscando a soberania nacional do CEIS para reduzir as vulnerabilidades e promover o fortalecimento do SUS”** (Fiocruz, 2022, p.39).

## 5.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este estudo, cumpre reforçar que, apesar do rigor metodológico adotado, a pesquisa realizada apresenta limitações que devem ser reconhecidas.

Conforme destacado anteriormente, a inexistência de mecanismos de governança das parcerias tecnológicas foi um dos grandes obstáculos da presente pesquisa. Como visto, não há na Fundação uma relação consolidada desses ajustes nem tampouco é possível identificá-los materialmente nos sistemas de contratação da União.

Dessa forma, a delimitação do universo de pesquisa teve que ser restrita às parcerias informadas pelas próprias unidades da Fundação, o que compromete a acuracidade dos dados,

vez que muitas vezes tais ajustes sequer são identificados como parcerias pelos setores competentes. Um claro indicativo dessa limitação está no perfil das parcerias analisado no gráfico 1. Foi verificada somente uma encomenda tecnológica no universo de análise, nada obstante, o próprio subscritor, em sua atuação profissional na Instituição, tem conhecimento de que esse número é impreciso.

Mais um indicativo está nas inconsistências verificadas nos próprios relatórios que relacionam os ajustes. Verificou-se que alguns dos processos mencionados não traziam qualquer disposição referente ao Marco Jurídico de C&T e outros sequer poderiam ser considerados parcerias tecnológicas ante a inexistência de atividades de P&D. Essas dificuldades decorrem predominantemente das fragilidades estudadas nas seções anteriores e exigem uma análise crítica dos dados encontrados.

Outro fator limitador também foi a dificuldade de acesso aos dados vez que, em grande parte, esses processos são restritos ou, muitas vezes, até sigilosos. A proteção dessas informações impõe limitações não somente à coleta dos dados, mas, especialmente, para sua divulgação, o que exigiu a elaboração de um modelo de análise estritamente objetivo, sem aprofundamentos qualitativos com relação aos ajustes em si.

Destacam-se, por fim, os obstáculos decorrentes dos desafios epistemológicos tratados ao longo do trabalho e aprofundados na seção 1, em que detalhamos o recorte de pesquisa e o problema. Como visto, trata-se de uma matéria interdisciplinar, ainda repleta de imprecisões, e regida por um verdadeiro “emaranhado” normativo com notáveis inconsistências técnicas. Na verdade, sequer existe uma definição precisa do que são parcerias tecnológicas, razão pela qual foi necessária a dedicação de uma parte exclusiva da tese (subseção 3.1) somente para identificar as concepções teóricas que foram adotadas pelo estudo.

Tais obstáculos, além de restringirem o universo de análise, também comprometem a sua precisão e exigem uma abordagem crítica dos achados e conclusões apresentados, figurando-os mais como pontos de partida para futuros aprofundamentos do que, propriamente, como um conjunto definitivo de assertivas conclusivas.

As observações realizadas, embora baseadas em abalizada fundamentação teórica e um levantamento criterioso, devem ser entendidas assim como um convite ao enfrentamento de uma matéria ainda tratada de forma imprecisa e carente de uma racionalidade sistemática. O rigor científico e os riscos administrativos estudados na seção 3 impedem, por exemplo, que ainda se admita uma profusão de designações distintas, muitas delas construídas no dia a dia administrativo, para definir a tipologia de negócios jurídicos.

Essa determinação deve ser feita com base em institutos edificados sobre bases científicas e essa é a grande proposta do presente estudo, apresentar fundamentos que possam contribuir para uma discussão científica da matéria, baseada em conceitos definidos nos campos de conhecimento estudados, e não na abordagem muitas vezes coloquial que se verifica atualmente na *praxis* administrativa.

Desse modo, acredita-se que a principal proposição do estudo resida em apresentar uma abordagem racional da matéria, aliando-se os fundamentos de diferentes campos do conhecimento, o que pensamos ser ainda uma carência na tímida literatura sobre o assunto.

Nesse sentido, espera-se que os achados e as proposições formuladas possam contribuir para estimular novas discussões sob bases conceituais mais sólidas, permitindo-se a ampliação do universo de pesquisa, incluindo-se outros contextos institucionais e explorando-se aspectos específicos que aqui foram apenas tocados superficialmente.

Assim, para além das conclusões pontuais que se possam extrair, pensamos que a contribuição mais relevante deste estudo resida em um estímulo a novos questionamentos e investigações sob bases mais criteriosas, que permitam avançar na compreensão desses institutos e, principalmente, otimizar o aproveitamento dos benefícios estudados pela Fiocruz, no melhor proveito da saúde pública e da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A.S. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BITTENCOURT, P. F.; RAUEN, A. T. Políticas de inovação: racionalidade, instrumentos e coordenação. *In: RAPINI, M. S.; RUFONI, J.; SILVA, L.A. et al. Economia da ciência, tecnologia e inovação – fundamentos teóricos e a economia global*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2022.

BNDES. Apoio do BNDES ao complexo industrial da saúde: a experiência do Profarma e seus desdobramentos BNDES Setorial. **BNDES**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 3-20, mar. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Rei-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

\_\_\_\_\_. Maria Paula Dallari. **Políticas Pública Reflexões Sobre O Conceito Jurídico**. Editora Saraiva, 2000.

BRANDÃO, Rodrigo; FARAH, André. Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 3, set./dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório**. Brasília, DF: Subcomissão Especial de Desenvolvimento do Complexo Econômico e Industrial em Saúde – SUBCEIS, 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações MCTIC. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022**: Sumário Executivo. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de Produtos Estratégicos para o SUS**. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano Nacional de Saúde – PNS :2012-2015**. Brasília DF. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995. Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021**. Aprova a Estratégia Nacional de Inovação e os Planos de Ação para os Eixos de Fomento, Base Tecnológica, Cultura de Inovação, Mercado para Produtos e Serviços Inovadores e Sistemas Educacionais. Brasília, DF: Câmara de Inovação, 2021.

BUTLER, D. Translational research: crossing the valley of death. **Nature International Weekly Journal of Science**, 11/06/2008. Disponível em: <http://www.nature.com/news/2008/080611/full/453840a.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CANOTILHO, J. J. G. Rever ou romper com a constituição dirigente. Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revistas dos tribunais*. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, n. 15, 1996.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 34-45, 2005.

CRESWELL, J.W. Revisão de literatura. In: \_\_\_\_\_. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, p. 43-63.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

DA GAMA CERQUEIRA, H. E. A. A economia evolucionista: um capítulo sistêmico da teoria econômica? **Análise econômica**, v. 20, n. 37, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. *et al.* **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOSI, G. Finance, innovation and industrial change. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 13, n. 3, p. 299-319, 1990.

FERRAZ, L.; CARNEIRO NEVES, R. Parcerias na lei de inovação tecnológica, o caso das sociedades de propósito específico (SPE). **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 23, jul.-set. 2014.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2020. (Capítulo 24)



FIOCRUZ. **Informativo**. Disponível em:

<http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=811&sid=32>. Acesso em: 22 out. 2024.

FIOCRUZ. **Institucional**. Disponível em:

<http://www.fiocruz.br/ioc/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=811&sid=32>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FIOCRUZ. **Regimento Interno da Fiocruz**. Portaria nº 291, de 1º de julho de 2016. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

FIOCRUZ. **Relatório de gestão**. 2024. Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://portal.fiocruz.br/conteudo-documento/arquivo-tipo-de-documento/arquivo/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 01 abr. 2025.

FIOCRUZ. **Relatório Final do VII Congresso Interno**. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/VII%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final%202014.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

FIOCRUZ. **Relatório Final do IX Congresso Interno**. 2022. Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/IX%20Congresso%20Interno%20Fiocruz%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

FIOCRUZ. **Sistema Gestec-NIT**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2023. Disponível em:

<https://gestec-nit.cdts.fiocruz.br/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

FIOTEC. **Relatório de Atividades 2023**. Rio de Janeiro: Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), 2024. Disponível em:

<https://www.fiotec.fiocruz.br/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

FREEMAN, C. The determinants of innovation: Market demand, technology, and the response to social problems. **Futures**, v. 11, n. 3, p. 206-215, 1979.

FRENKEN, K. A complexity-theoretic perspective on innovation policy. **Complexity, Innovation and Policy**, v. 3, n. 1, p. 35-47, 2017.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, p. 21-28, 2012.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; BAHIA, L. Reflexões sobre a saúde na agenda contemporânea do desenvolvimento: saúde, desenvolvimento e inovação. **Cepesc**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 43-69, 2015.

GADELHA, Carlos A. Grabois; KAMIA, Felipe Duvaresh; MOREIRA, Juliana Duffles Donato; MONTENEGRO, Karla Bernardo Mattoso; SAFATLE, Leandro Pinheiro; NASCIMENTO, Marco Aurélio de Carvalho. **Dinâmica global, impasses do SUS e o CEIS como saída estruturante da crise.** *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 16, n. 28, p. 281–302, 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/561>. Acesso em: 4 out. 2025.

GARCIA, F. A. **Licitações e contratos administrativos, casos e polêmicas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n. 3, maio/jun, p.20-29, 1995.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 16. ed. São Paulo: RT, 2014.

KEYNES, J. M. The end of laissez-faire. *In: Essays in persuasion.* London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 272-294.

LUNDVALL, B. Å., JOHNSON, B., ANDERSEN, E. S., & DALUM, B. National systems of production, innovation and competence building. **Research policy**, v. 31, n. 2, p. 213-231, 2002.

\_\_\_\_\_; BORRÁS, S. Science, technology, and innovation policy. *In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. The Oxford Handbook of Innovation.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

MALERBA, F. Sectoral systems of innovation and production. **Research Policy**, v. 31, n. 2, p. 247-264, 2002.

MARTINS, I. G. S. Imunidade tributária das fundações de apoio às instituições de ensino superior – inconstitucionalidade de disposições da Lei 9.532/97 – requisitos exclusivos para gozo da imunidade do art. 14 do Código Tributário Nacional. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 37, p. 97-118, 1998.

MAZZUCATTO, M.; PENNA, C. MAZZUCATTO, M.; PENNA, C. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Brasília: CGEE, 2016.

MELLO, M.T.L. (2014). O Direito, a Pesquisa Empírica e a Economia. In Porto, A.M. & Sampaio, P.P., orgs., **Direito e Economia em Dois Mundos**, 1 ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 145-156.

MIGUEL, J. **Comentários à Constituição do Brasil.** v. 8. São Paulo: Saraiva, 1998.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 33-46, 2007.

MOREL, C. *et al.* The road to recovery. **Nature**, v. 449, n. 7159, p. 180-182, 2007.

POSNER, Richard A. **Economic analysis of law.** Aspen Publishing, 2014.

OECD/Eurostat. **The measurement of scientific and technological activities; manual on the measurement of human resources devoted to S&T; Canberra Manual**. Paris: OECD, 1995.

OECD. **Oslo Manual**. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd. edition. Paris: OECD Publishing, 2005.

OECD. **Frascati Manual**. Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development. The measurement of scientific, technological and innovation activities. Paris: OECD, 2015.

OLIVEIRA, R. C. R. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Método, 2015.

PIMENTEL, L. O. (org.). Manual básico de acordos de parceria de PD&I: aspectos jurídicos. FÓRUM NACIONAL DE GESTORES DE INOVAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

RAUEN, C.V. **O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-empresa?** 2016.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

UNESCO. **Recommendation concerning the international standardization of statistics on science and technology**. 1978. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032e.pdf#page=188>. Acesso em: 20 out. 2022.

UNESCO. **Manual for statistics on scientific and technological activities**. 1984. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/manual-for-statistics-on-scientific-and-technological-activities-historical-1984-en.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

## APÊNDICE A – MATRIZ DE ANÁLISE

**Tabela A.1 - Matriz de Análise**

Tabela III – Sistema de Análise										
Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25071.000015/2022-89	Acordo de cooperação para avaliação da imunogenicidade, segurança e reatogenicidade da dose total versus doses fracionadas das vacinas Pfizer/BioNTech, AstraZeneca e Sinovac-CoronaVac, administradas como uma dose adicional, pelo menos 6 meses após a vacinação completa ou infecção por SARS-CoV-2 confirmada por PCR, em adultos saudáveis	Instituto de Vacinas Albert B. Sabin Inc	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	45,45%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25071.000019/2022-67	Realização do Estudo Clínico VLA1553-321 – “Um estudo pivô multicêntrico, randomizado, controlado, duplo-cego para avaliar a segurança e imunogenicidade de uma vacina candidata (vla1553) viva atenuada de vírus Chikungunya em adolescentes entre 12 e < 18 anos	Fundação Butantan Hospital Universitário Maria Aparecida	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).	5	35,71%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25380.002141/2020-12	Desenvolvimento do projeto de pesquisa Vacinação com BCG para reduzir o impacto do COVID-19 em trabalhadores de saúde após exposição ao coronavírus (BRACE).	Murdoch Children's Research Institute (MCRI) – Instituto de Pesquisa Infantil Murdoch / Fiotec	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	7	63,64%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)				Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
								Contratação de mais de um parceiro para execução de partes de um mesmo objeto (art. 20, § 5º da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25792.000265/2022-83	Acordo de cooperação para produção de anticorpos específicos a partir de células B de pacientes infectados com vírus brasileiros altamente patogênicos	UNICAMP	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	6	42,86%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)				Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).		
								Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25381.000291/2022-43	Desenvolvimento de plataformas diagnóstico sorológico para	Foundation For Innovative Diagnostics	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	45,45%
				Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)				Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		



Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25381.000437/2022-51	Acordo de ensaio clínico para estudo da eficácia e segurança da termoterapia combinada à miltefosina comparada ao antimoníato de meglumina e à miltefosina monoterapia para o tratamento da leishmaniose cutânea do Novo Mundo: um ensaio clínico de fase III, aberto, multicêntrico e randomizado “	Drugs for Neglected Diseases Initiative - DNDi	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	6	54,55%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
								Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25381.000107/2022-65	Cooperação internacional para pesquisa e desenvolvimento tecnológico	Swiss Tropical and Public Health Institute	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	6	54,55%
				Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)				Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
								Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25381.000307/2022-18	Cooperação internacional para pesquisa e desenvolvimento tecnológico	AHMADU BELLO UNIVERSITY	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	6	54,55%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, <i>caput</i> da Lei 10.973/2004).		
								Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000172/2023-61	Desenvolvimento de plataformas para diagnóstico sorológico de sarampo, rubéola e peste negra e compartilhar amostras de soros de pacientes positivos caracterizados para geração de um banco de amostras, bem como compartilhar e disponibilizar novos alvos para geração de protótipos de diagnósticos para doenças infecciosas.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	<p>Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</p> <p>Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).</p> <p>Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).</p>	6	42,86%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000256/2023-03	Projeto de Desenvolvimento de Testes para o Diagnóstico da Leishmaniose Visceral Humana e Canina utilizando Antígenos Recombinantes Derivados de Proteínas Nativas ou Quiméricas	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	<p>Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</p> <p>Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).</p> <p>Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).</p>	6	42,86%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000648/2022-83	Cooperação Técnica e Científica e para desenvolver o projeto "AMACIANTE REPELENTE INOVAÇÃO NO COMBATE AO Aedes Aegypti".	MMV Indústria de Produtos de Limpeza Ltda	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).	6	42,86%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000248/2022-78	Análise da atividade de vírus atenuados da vacina tetravalente contra os quatro sorotipos de vírus Dengue (DENV) para avaliar a dinâmica de replicação do vírus vacinal no mosquito vetor.	Takeda LTDA	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	<p>Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</p> <p>Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).</p>	5	35,71%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000212/2023-75	Sequenciamento de nova geração como teste de primeira linha para acelerar o diagnóstico de DR.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	35,71%
								Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		



Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000410/2021-77	Promover o melhoramento da produção do PHA através da regulação gênica dirigida pelo método CRISPR/Cas9	CETENE	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	3	21,43%
25382.000300/2023-77	Construir o primeiro banco genômico (DNA) de indivíduos portadores de CZS infectados por Zika em Pernambuco e desenvolver uma ferramenta de predição da susceptibilidade de CZS baseada em dados genômicos e inteligência artificial(IA).	Hospital das Clínicas - UFPE / Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).	3	21,43%
25382.000303/2023-19	Estudo dos aspectos da biologia de mosquitos vetores de doenças, tais como a estruturação genética, fluxo gênico e nível de diversidade genética; e outra que terá ênfase na compreensão das bases moleculares da interação arbovírus-vetor, incluindo o estudo com animal modelo.	UFPE	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).	3	21,43%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000506/2022-16	Desenvolver um novo nanossensor baseado em miniaturização de dispositivo eletrônico para o diagnóstico rápido, ultrassensível e multiparamétrico de biomarcadores genéticos relacionados ao prognóstico e decisão do tratamento de cânceres prevalentes em grupos populacionais vulneráveis do Estado de Pernambuco.	UFPE / INDK.ME Desenvolvimento Web e Mobile LTDA ME	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	3	21,43%
25382.000068/2024-58	Diagnóstico situacional de crianças e adolescentes em tratamento oncológico em serviços de referência de Pernambuco	Desiderata	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	4	28,57%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000234/2022-54	O projeto de pesquisa visa realizar ampla investigação sobre a circulação de arbovírus na Região Metropolitana do Recife, a partir de uma ferramenta inovadora de coleta e análise dos dados. Adicionalmente, pretende demonstrar que dados genômicos, antes restritos aos projetos de pesquisas, podem ser utilizados para planejar, desenvolver e implementar ações de controle para prevenção de arboviroses no município.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).  Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).  Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).	7	50,00%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000558/2024-54	Desenvolvimento de novo teste rápido sorológico da peste e avaliação da rotina de vigilância nos estados com foco de peste no Brasil e o impacto da implementação dessa ferramenta na rede vigilância em peste, termos espaciais, temporais e tempo para liberação do resultado.	Organização Pan-Americana da Saúde	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).	7	50,00%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000974/2024-52	Acordo de Parceria para PD&I que tem por objeto a cooperação técnica e científica para desenvolver o Projeto intitulado “avaliação e tratamento fisioterapêutico dos distúrbios linfáticos ou venosos em adultos e idosos”.	Universidade Católica de Pernambuco	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	4	28,57%
								Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000918/2024-18	Avaliação técnica da pintura intradomiciliar otimizada para controle de mosquitos (Diptera: Culicidae), como uma medida para controlar mosquitos adultos Aedes aegypti e Culex quinquefasciatus em condições simuladas de campo, bem como avaliar a aceitação do uso do BRIO como método de controle por potenciais usuários.	SAUDE MAIS IND LTDA	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).  Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).  Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).	7	50,00%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000062/2023-08	Avaliação da abordagem de IRS otimizada em casas reais na cidade do Recife usando uma tinta inseticida de ingrediente duplo (clorfenapir + piriproxifeno).	LIVERPOOL SCHOOL OF TROPICAL MEDICINE	Parceria Internacional	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Contrato	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	8	72,73%
							Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).			
							Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).			
							Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).			
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)			Sim, utilização de meios alternativos de prevenção e solução de disputa (Lei 13.129/2015, art. 151 e 153 da Lei 14.133/2021)	Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.001206/2024-16	Desenvolvimento da Plataforma para produção descentralizada de vacinas por meio de expressão livre de células	Coalition for Epidemic Preparedness Innovation	Parceria Internacional	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Contrato	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	9	81,82%
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)				Associação com agências de fomento e transferência de recursos do setor privado (art. 35, §§ 6º e 7º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)			Sim, utilização de meios alternativos de prevenção e solução de disputa (Lei 13.129/2015, art. 151 e 153 da Lei 14.133/2021)	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Participação de estudantes de cursos técnicos e de pós-graduação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).		
								Concessão de bolsas de estímulo isentas de tributação (art. 9º, caput, da Lei 10.973/2004).		



Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25382.000451/2021-63	Avaliar a eficácia de um produto spot on à base de moxidectina, imidacloprida e praziquantel, na prevenção da infecção por D. immitis em cães.	Labyes do Brasil	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	35,71%
								Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Cessão integral dos direitos de propriedade intelectual (art. 9º, § 3º, da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.001655/2022-62	Transferência de Tecnologia completa da vacina MenACWY.	Restrito	Transferência Tecnológica	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Contrato	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	8	61,54%
							Contratação de mais de um parceiro para execução de partes de um mesmo objeto (art. 20, § 5o da Lei 10.973/2004).			
							Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).			
							Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).			
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)			Sim, utilização de meios alternativos de prevenção e solução de disputa (Lei 13.129/2015, art. 151 e 153 da Lei 14.133/2021)	Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.002150/2022-15	Contrato celebrado com a Chembio Diagnostic para transferência e fornecimento da tecnologia Sure Check para desenvolver produtos para detectar HIV.	Restrito	Parceria Internacional	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Contrato - -	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	45,45%
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)				Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
25386.000057/2022-76	Restrito	Restrito	Parceria Internacional	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Contrato	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	45,45%
				Sim, Política de Internacionalização da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1.030/2023)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.000388/2023-97	Incorporação de tecnologia relativa ao processo produtivo e Controle de Qualidade de matérias-primas e de Teste Rápido COVID Ag.	Restrito	Encomenda Tecnológica	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Contrato	Sim, Dispensa de Licitação (art. 24, XXXI da Lei 8.666/1993, art. 75, V da Lei 14.133/2021 e art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004)	Sim, prazo de até 10 anos (art. 57, V da Lei 8.666/1993 e art. 75, V, c/c art. 108 da Lei 14.133/2021)	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	8	61,54%
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, <i>caput</i> da Lei 10.973/2004).		
								Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).		
								Exploração econômica do resultado de encomendas tecnológicas (art. 20, § 4º da Lei 10.973/2004).		
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)						

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.000210/2020-01	Desenvolvimento de kits diagnósticos em conjunto com a UFRJ para detecção de infecção por hantavírus em humanos e roedores.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004),	4	28,57%
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004). Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018),		
25386.000024/2023-15	O Acordo celebrado com a Plantform tem por objetivo a cooperação técnica e científica entre as Partes para desenvolver Pembrolizumabe biossimilar na planta de tabaco para tratar o câncer.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004),	3	21,43%
				Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)				Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.001280/2021-50	Acordo celebrado com a UFRJ que versa sobre a Peguilação de Aptâmeros com Aplicação Farmacêutica.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	4	28,57%
25386.002240/2022-14	Acordo celebrado com a UFC com o escopo de desenvolver ensaios para avaliação de ensaio de eficácia de anticorpos monoclonais biossimilares bloqueadores de PD-1 em modelos murinos	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	4	28,57%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.002235/2022-01	Acordo celebrado com a USP, tem por objeto o desenvolvimento de uma linhagem celular recombinante que expresse o anticorpo monoclonal Nivolumabe. Biossimilar	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Política de Inovação da Fiocruz (Portaria Fiocruz PR 1286/2018)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	<p>Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).</p> <p>Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).</p> <p>Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p> <p>Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).</p>	5	35,71%

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.000837/2022-16	Acordo celebrado com a HSP para avaliar a eficácia da vacina contra febre amarela (VFA) sob protocolo de dessensibilização.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004). Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	3	21,43%
25386.000074/2022-11	Estudo de efetividade da vacina contra COVID-19: Uma avaliação regional multicêntrica	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004). Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004). Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018). Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).	5	35,71%



Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.000044/2022-05	Cooperação técnico-científica para análise de efetividade vacinal	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).	5	35,71%
								Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).		
								Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).		
								Apoio direto de entes federados (art. 3º da Lei 10.973/2004).		

Nº do processo	Objeto	Parceiro	Modalidade de Parceria	Alinhamento Político Institucional	Adequação do Negócio Jurídico	Utilização dos Benefícios Licitatórios	Utilização dos Benefícios Contratuais	Utilização dos Novos Benefícios Legais do Marco Jurídico de C&T	Quantidade de benefícios	Relação Ilustrativa entre os Benefícios Legais Disponíveis e os Efetivamente Utilizados
25386.001608/2023-08	O objeto do acordo em tela versa sobre a determinação e sintetização do potencial do aptâmero conjugado e radiomarcado contra a proteína heparanase como carreador de moléculas terapêuticas ou citotóxicas, não específicas, em modelos animais (murino) de câncer de mama triplo negativo.	Restrito	Acordo de Parceria de PD&I	Sim, Objetivos Estratégicos da Fiocruz (Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz)	Convênio	Licitação dispensada (art. 36 do Dec. 9.283/2018)	Não Aplicável	Utilização da Fiotec para captação, gestão e aplicação de receitas, recursos e direitos (art.18, parágrafo único da Lei 10.973/2004).  Desenvolvimento de novos 'serviços' (art. 9º, caput da Lei 10.973/2004).  Participação de servidores e Permissão de uso de 'capital intelectual' (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).  Permissão de uso serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do projeto (art. 35, § 3º do Decreto 9.283/2018).	5	35,71%

Fonte: Elaboração própria