

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



Selma Valponi

**Os desafios e a insegurança jurídicos na celebração de parcerias/contratações público-privada e público-público ante a promulgação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia & Inovação**

Rio de Janeiro

2021

Selma Valponi

**Os desafios e a insegurança jurídicos na celebração de parcerias/contratações público-privada e público-público ante a promulgação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia & Inovação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Orientadora: Dra. Laís Silveira Costa.

Coorientador: Dr. Carlos Eduardo de Andrade Lima da Rocha.

Rio de Janeiro

2021

Título do trabalho em inglês: The challenges and legal insecurity in the celebration of public-private and public-public partnerships/contracts before the enactment of the Legal Framework for Science, Technology & Innovation.

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

V211d Valponi, Selma.  
Os desafios e a insegurança jurídicos na celebração de parcerias/contratações público-privada e público-público ante a promulgação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia & Inovação / Selma Valponi. -- 2021.  
105 f. : il. color. ; graf. ; tab.  
  
Orientadora: Laís Silveira Costa.  
Coorientador: Carlos Eduardo de Andrade Lima da Rocha.  
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.  
  
1. Desenvolvimento Tecnológico. 2. Invenções. 3. Direitos Civis. 4. Parcerias Público-Privadas. 5. Contratos. 6. Órgãos de Controle Externo. I. Título.

CDD – 23.ed. – 362.104252

Selma Valponi

**Os desafios e a insegurança jurídicos na celebração de parcerias/contratações público-privada e público-público ante a promulgação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia & Inovação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Aprovada em: 17 de dezembro de 2021.

Banca Examinadora

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sandra Maria Besso  
Advogada – OAB-RJ 50.023

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Lourenço Tavares de Andrade  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof.<sup>o</sup> Dr. Carlos Eduardo de Andrade Lima da Rocha (Coorientador)  
Fundação Oswaldo Cruz – Instituto Oswaldo Cruz

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Laís Silveira Costa (Orientadora)  
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rio de Janeiro

2021

Dedico este trabalho a minha família, especialmente a minha neta, Valentina, luz da minha vida, aos meus filhos, Jean e Alan, e aos meus pais Conceição e Darcy.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de estar realizando um sonho, pelo amparo em todos os momentos, sem ele nada seria possível. A minha família pelo incentivo, compreensão pelos momentos de ausência, pelo amor incondicional dos meus filhos, minha neta, meus pais, irmão e noras. Aos meus amigos por todo apoio que dispensaram, por acreditarem em mim e pelas trocas de experiências. Aos amigos novos que fiz durante o Mestrado, por tudo que vivenciamos juntos, muitas vezes madrugada adentro, sem deixar ninguém para trás. Aos professores que nos instruíram de forma tão clara e objetiva, nos abrindo novos horizontes, mostrando o quanto é importante nos reinventar. A minha orientadora agradeço a paciência, generosidade e sabedoria por me orientar e encontrar soluções quando tudo parecia estar perdido. Ao meu Coorientador por acreditar em mim e participar desse projeto, sendo sempre tão solícito. Aos membros da banca por aceitarem o convite, um gesto de generosidade singular. A todos meu muito obrigada.

## RESUMO

O desenvolvimento tecnológico nunca teve tão em voga, especialmente com a pandemia de SARSCOV-2, que desafiou o mundo a encontrar a cura para um vírus tão letal. A busca para desenvolver uma vacina mobilizou todos os países do planeta, de tal forma que os fabricantes donos das patentes concordaram em transferir a tecnologia para que o vírus fosse exterminado. No Brasil, a normatização que rege tal matéria pode ser descrita como flexível no tocante à aquisição de bens e serviços; contratações e celebrações de parcerias no âmbito da administração pública. Esta flexibilidade tem gerado insegurança nos gestores/pesquisadores nos procedimentos jurídicos para contratualização. Até mesmo em função da pandemia, as possibilidades de celebração de parcerias para realização de pesquisa para o enfrentamento da COVID-19 aumentaram consideravelmente, e, caso as legislações, instruções normativas, medidas provisórias, dentre outras não sejam observadas nos mínimos detalhes, os pesquisadores/gestores correm risco de cometer erro e causar prejuízos ao erário. Isto porque, embora os órgãos de controle tenham em sua missão ações preventivas, da forma como são aplicadas não são suficientes para garantir segurança jurídica aos agentes públicos. Desta maneira, verifica-se nas auditorias as ações corretivas, nas auditorias ações corretivas, após os atos administrativos serem praticados e, muitas vezes o dano já foi causado. Sendo assim, sugere-se neste trabalho de pesquisa a criação de fluxo de ação preventiva que possa dar ao gestor/pesquisador a segurança jurídica na celebração de parcerias/contratações e assim, através da pesquisa científica, colaborar para o alcance do sonhado desenvolvimento tecnológico.

Palavras chaves: Desenvolvimento tecnológico, inovação, segurança jurídica, parcerias, órgãos de controle externo.

## **ABSTRACT**

The Technological development has never been so in vogue, especially with the SARSCOV-2 pandemic, which challenged the world to find a cure for such a lethal virus. The quest to develop a vaccine mobilized every country on the planet, in such a way that the manufacturers that owned the patents agreed to transfer the technology so that the virus could be exterminated. In Brazil, the regulations governing this matter can be described as flexible with regard to the acquisition of goods and services; contracting and entering into partnerships within the scope of public administration. This flexibility has generated uncertainty among managers/researchers in the legal procedures for contracting. Even due to the pandemic, the possibilities of entering into partnerships to carry out research to combat COVID-19 have increased considerably, and, if legislation, normative instructions, provisional measures, among others are not observed in the smallest details, the researchers /managers run the risk of making a mistake and causing damage to the treasury. This is because, although the control bodies have preventive actions in their mission, the way they are applied are not enough to guarantee legal certainty to public agents. In this way, corrective actions are verified in the audits, corrective actions in the audits, after the administrative acts are performed and, many times, the damage has already been caused. Therefore, it is suggested in this research work to create a flow of preventive action that can give the manager/researcher legal certainty in the celebration of partnerships/contracts and thus, through scientific research, collaborate to achieve the dreamed of technological development.

**Keywords:** Technological development, innovation, legal security, partnerships, external control bodies.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Editais de pesquisa .....	33
Figura 2. Complexo Econômico Industrial da Saúde-CEIS.....	38
Figura 3. Entidades beneficiadas pela nova legislação.....	61
Figura 4. Fluxograma da FIOCRUZ.....	87
Figura 5. Demonstrativo de publicações de artigo em 2021.....	88
Figura 6. Fluxo de procedimento proposto.....	95

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Probabilidade dos riscos.....	47
Tabela 2. Impactos dos riscos.....	47
Tabela 3. Diferença entre governança e gestão.....	51
Tabela 4. Projetos para celebração de parceria.....	64
Tabela 5. Auditorias da CGU.....	68
Tabela 6. Acórdãos exarados pelo TCU.....	71
Tabela 7 . Auditorias da AUDIN/FIOCRUZ 2019.....	74
Tabela 8. Auditorias da AUDIN/FIOCRUZ 2020.....	75

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:**

AGU – Advocacia Geral da União

CBPF - Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas;

CETEM - Centro de Tecnologia Mineral;

CGU – Controladoria Geral da União

CNI- Confederação Nacional da Indústria

CONSECTI - Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação-

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DARPA- Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa-

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia;

ICT - Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação

IFAC - Federação Internacional de Contadores

IGI - Índice Global de Inovação

IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada;

INT - Instituto Nacional de Tecnologia;

IOC - Instituto Oswaldo Cruz

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-

LNCC - Laboratório Nacional de Computação Científica;

MAST - Museu de Astronomia e Ciências Afins;

NASA-Agência Nacional Aeronáutica e Espacial-

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIG. - Offices of the Inspector General

OMS – Organização Mundial da Saúde

ON - Observatório Nacional

PDRAE-Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PGF - Procuradoria Geral Federal

RBGO - Referencial Básico de Governança Organizacional

SNCTI - Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

SUS – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

TCU – Tribunal de Contas da União

TTO - Escritórios de Transferência de Tecnologia

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
2	<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	18
3	<b>OBJETIVOS</b> .....	21
3.1	OBJETIVOS GERAIS.....	21
3.2	OBJETIVO ESPECÍFICO.....	21
4	<b>METODOLOGIA</b> .....	22
5	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	24
5.1.	BREVE HISTÓRICO DE MARCO LEGAL DE CT & I NO BRASIL.....	24
5.2	HISTÓRICO DOS E.U.A.....	27
5.3	A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO.....	30
5.3.1	<b>Oportunidades de desenvolvimento tecnológico em era pandêmica</b> .....	31
5.3.2	<b>A Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde-FIOTEC</b> .....	34
5.3.3	<b>O Complexo Industrial da Saúde-CEIS</b> .....	36
5.4	SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO.....	40
6	<b>GOVERNANÇA</b> .....	42
6.1	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	42
6.1.2	<b>Accountability</b> .....	44
6.1.3	<b>Gestão de riscos</b> .....	45
6.1.4	<b>Governança e Sistema de Inovação</b> .....	51
7	<b>HERMENÊUTICA ORTODOXA X CONTEMPORÂNEA</b> .....	55
8	<b>PARCERIAS</b> .....	59
8.1	A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS.....	60
8.2	AS PARCERIAS EM PERÍODO PANDÊMICO.....	63
9	<b>ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNOS E INTERNOS</b> .....	66
9.1	A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO-CGU.....	66
9.1.2	<b>Competências da CGU</b> .....	66
9.1.2	<b>Formas de Atuação</b> .....	67
9.2	O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO-TCU.....	66
9.2.1	<b>Competências do TCU</b> .....	69
9.3	AUDITORIA INTERNA DA FIOCRUZ.....	72

9.4	<b>O CONTROLE EXTERNO ESTRANGEIRO.....</b>	77
10	<b>SEGURANÇA JURÍDICA.....</b>	79
11	<b>PERCEPÇÃO SOBRE OS DADOS ENCONTRADOS.....</b>	92
12	<b>PROPOSTA DE FLUXO DE VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE....</b>	94
13	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	96
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	99

## 1 INTRODUÇÃO.

Esta dissertação é um projeto de intervenção que tem como perspectiva a criação de um novo fluxo de procedimentos, visando garantir a segurança jurídica nas celebrações de parcerias de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, científico à luz do Marco Legal da C, T & Inovação.

A motivação para realização desse trabalho surgiu da necessidade de enfrentar os desafios jurídicos recorrentes nas celebrações de parcerias, ante a flexibilidade que o Marco Regulatório em CT & I oferece, inclusive na normalização dos contratos, convênios, ajustes, prestações de serviços, incentivo ao empreendedorismo, aquisição de bens e serviços, dentre outros.

Trata-se de um estudo de caso onde a Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ figura como protagonista, por ser uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) que tem como parte de sua missão a produção de conhecimento e tecnologias que visam o fortalecimento e a consolidação do SUS<sup>1</sup>

É uma instituição de pesquisa centenária e muito conceituada, suas diversas unidades realizam pesquisas distintas e muito peculiares. Tamanha visibilidade atrai indústrias privadas cujo interesse, em alguns casos, pode ser apenas de cunho econômico.

Unidade de pesquisa integrante da FIOCRUZ, o Instituto Oswaldo Cruz – IOC, tem como missão realizar pesquisa, ensino, desenvolvimento tecnológico, inovação, serviços de referência e de coleções biológicas, visando à promoção da saúde (IOC, 2015).

Dessa forma, o IOC prima por manter o compromisso de gerar conhecimento científico relevante para o Brasil e de contribuir para a saúde global, dedicando-se, desta feita, ao estudo de um amplo conjunto de questões de saúde pública. Com 72 Laboratórios de Pesquisa, dos quais 24 constituem Laboratórios de Referência Internacional, Nacional e/ou Regional para a OMS e Ministério da Saúde - geram conhecimentos e subsidiam políticas de saúde voltadas à doenças infectocontagiosas, especialmente aquelas de notificação para o Ministério da Saúde tais como: COVID-19, gripe, e outras viroses respiratórias, sarampo, arboviroses, hepatites, meningites, infecções bacterianas multi-resistentes, hanseníase, tuberculose, doença de Chagas, leishmanioses, leptospirose, AIDS, malária, dentre outras, além das doenças crônico-

---

<sup>1</sup> Promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico, ser um agente da cidadania. Estes são os conceitos que pautam a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina. Disponível em: < <https://portal.fiocruz.br/fundacao>>. Acesso em 20.mai.2020.

degenerativas, como as doenças cardiovasculares, distrofia muscular e distúrbios de comportamento.

O IOC também é militante nas questões ambientais, na prospecção de fármacos, no desenvolvimento de novas vacinas, métodos de diagnóstico e estratégias terapêuticas, monitoramento de emergência de novos patógenos e patógenos resistentes, sempre com o objetivo de responder aos desafios da Saúde Pública brasileira, fato que restou patente na atuação direta do Instituto de ESPII-Influenza A/H1N1; à emergência em saúde pública de importância nacional decorrente de infecção pelo vírus Zika e, presentemente, à ESPII de COVID-19.

Os 72 laboratórios do IOC possuem linhas de pesquisa com distintas peculiaridades, proporcionando a possibilidade de resultados que possam ser bem significativos, além de viabilizar o desenvolvimento tecnológico e a inovação por intermédio de celebração de parcerias, bem como proporcionar segurança jurídica para que os pesquisadores tenham condições de realizar seus trabalhos com tranquilidade, através de ações preventivas, tal como a criação de fluxo ideal para a formalização de parcerias é o que se pretende com esse trabalho, em função dos acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas da União-T.C.U, bem como pelo relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União-C.G.U., cuja maioria dos julgados adotam medidas corretivas e punitivas aos administradores/gestores públicos, sem que antes haja implementação de políticas públicas de cunho preventivo e de incentivo as boas práticas de ações que envolvam o erário.

O interesse por este tema advém, justamente, da gama de possibilidades oriundas destas peculiaridades das linhas de pesquisa. Com a promulgação da Lei Nº 13.243/2016, (BRASIL, 2020) que 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, a celebração de parcerias entre entes Públicos e Privados, e, Público-Público, surge como uma oportunidade de efetivar a fomentação de pesquisa e realizar grandes investimentos para alcançar o desenvolvimento tecnológico e científico com possibilidades de inovação, além das iniciativas voltadas ao empreendedorismo; a prestação de serviço do setor público ao setor privado, dentre outras ações que impactam diretamente na área.

Entretanto o gestor/pesquisador da Administração Pública a despeito de toda flexibilidade trazida pela nova lei, ainda não encontra segurança jurídica adequada, sobretudo



em razão da responsabilidade que deve assumir no desenvolvimento de um projeto de pesquisa que inclua mormente a celebração de parcerias.

Em que pese a criação de um Referencial Básico de Governança Organizacional pelo Tribunal de Contas da União, cuja intenção é contribuir para implementação de uma política de governança na administração pública federal, com ações de melhoria e boas práticas, não se verifica uma ação preventiva para de celebração de parcerias de quaisquer naturezas por parte dos Órgãos de Controle Externo e Interno, mas tão somente procedimentos com objetivos de corrigir irregularidades, após os atos praticados, sejam eles celebração das parcerias, contratos e etc.

O Marco Legal de C, T & I, alterou 09 outras leis, que não foram revogadas, mantendo suas funções. Entretanto, alguns artigos foram modificados, demonstrando a dinâmica na produção de legislação no Brasil, exigindo de profissionais do direito muita dedicação em todos os sentidos para se atualizarem e disseminarem o entendimento/conhecimento, sendo difícil para comunidade científica acompanhar tamanho dinamismo legislativo.

As fragilidades das estruturas oferecidas aos gestores/pesquisadores, o dinamismo das alterações das normas que regem a administração pública, o baixo investimento em capacitação, além da especificidade da pesquisa científica desenvolvida nas Instituições de Ciência e Tecnologia-ICTS, em especial na FIOCRUZ, onde os pesquisadores chefes de laboratórios desempenham também o papel de gestores, podem interferir de forma negativa nos resultados dos atos administrativos praticados, especialmente em função das horas que precisam dedicar aos experimentos.

A necessidade de prospecção e captação de fomento à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico é incontestável. Todavia, essa estratégia outorgada por lei expõe, todavia, essa estratégia outorgada por lei, expõe os pesquisadores a situações de fragilidades. Aponta-se como exemplo, o fato do contato que os mesmos fazem com grandes empresários, potentes investidores e essa relação já estigmatizada ao longo de anos de vedações, por sua natureza e amplitude geram insegurança jurídica aos Prospecutores. Observa-se que tal ato administrativo, pela sua relevância, necessita de incentivo e amparo preventivo, a fim de não gerar ilegalidade.

Não obstante, os órgãos de controle externos da União, tem cada vez mais intensificado os olhares para as ações dos gestores públicos. Em que pese a obrigatoriedade de realização de auditorias pelo T. C. U. e C. G. U., para defender o patrimônio público e dar incremento à transparência da gestão através de ações de correição, prevenção e combate à corrupção, a

forma de abordagem com ação posterior ao fato gerador é um aspecto que aumenta a sensação de insegurança nos gestores.

Em determinadas ocasiões, administradores públicos foram responsabilizados, e até penalizados por atos sob os quais não tiveram a orientação jurídica adequada, necessária ao bom desempenho, (AGUIAR, 2020). Fatos que poderiam ser evitados caso houvesse uma ação preventiva dos órgãos de controle supracitados. Dada a relevância da perspectiva ora suscitada, este trabalho tem também como proposta, além de promover maior integração entre os órgãos de controle e as ICTs visando a segurança jurídica, sugerir que a abordagem tenha perspectiva pedagógica prevenindo o dano e não de punição, corrigindo-o.

Após essa análise, surgiu a ideia de sugerir a modificação do foco habitual de controle dos aspectos formais e legais para uma atuação preventiva e proativa dos atos administrativos praticados na gestão, ao invés de agirem de forma coercitiva/corretiva após a ocorrência de um erro.

Além dos órgãos de controle mencionados, a Advocacia Geral da União, é o órgão responsável pelo assessoramento jurídico aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Não obstante tem, editado pareceres referenciais, através da Orientação Normativa Nº 55/2014 e Portaria Nº 262/2017 os quais dispensam da “*análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídica idênticas e recorrentes*”, para preenchimento pelos gestores públicos, seus assessorados, assumindo todos e quaisquer riscos que advenham dos atos ali descritos por estes, sem a realização de quaisquer análises jurídicas, contrariando o PÚ, do artigo 38, da Lei Nº 8.666/93 (Brasil,2020), o qual determina: “*Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*”, situação que também gera insegurança jurídica aos gestores da administração pública federal na FIOCRUZ.

Por fim, pretende-se demonstrar que uma ação preventiva por parte dos Órgãos de Controle Externo e Interno a Advocacia Geral da União nas formalizações de parcerias público-privada e público-público, pode oferecer maior segurança jurídica para a Fiocruz, suas unidades e consequentemente seus servidores, nos termos do Marco Legal da C, T & I, alavancando o desenvolvimento tecnológico e a inovação, sem deixar de promover à defesa do patrimônio público, o incremento da transparência da gestão e o combate à corrupção.

Para destrinchar esse grande desafio, o trabalho está estruturado em quatro partes, que inclui esta introdução. Em seguida vem a justificativa pela escolha do tema, e uma outra parte é

destinada ao referencial teórico cuja abordagem trata das dimensões conceitual, legal, mensural e democrática de celebração de parceria com a devida segurança jurídica. Posteriormente, são demonstrados os aspectos metodológicos utilizados na realização deste estudo.

Adiante, os resultados da pesquisa são analisados e discutidos, para finalmente apresentar os aspectos conclusivos e indicativos de possível continuidade de pesquisa, nessa seara.

## 2 JUSTIFICATIVA

A novas legislações brasileiras demonstram que o Brasil tem caminhado no sentido de contribuir para com o desenvolvimento tecnológico e científico. Não obstante os esforços dos legisladores em elaborar leis que estabeleçam o dever do Poder Público de incentivar Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PD& I), as discussões de políticas públicas nesse contexto ainda são tímidas.

A promulgação da Lei 13.243/2016 constituiu um relevante facilitador e promotor de PD&I (que pode alavancar o desenvolvimento tecnológico do Brasil) regendo o estabelecimento de pesquisas conjuntas entre instituições públicas e privadas; as iniciativas voltadas ao empreendedorismo; a prestação de serviço do setor público ao setor privado, dentre outras ações que impactam diretamente na área.

Entretanto, a citada evolução, tem encontrado dificuldades no que tange a atuação dos órgãos de controle externo, cujo objetivo é proteger o erário, função necessária para garantir a inexistência de danos, sejam de natureza ética ou orçamentaria, que em algumas abordagens nas auditorias realizadas, têm inibido a concretização de parcerias.

É notório que a administração pública, a sociedade e as instituições privadas, carecem de maior proximidade com a área de PD & I, visando estimular o desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, como dispõe a nova legislação.

Contudo ainda que o Marco Lega de CT & I, outorgue a parceria entre ICT pública e as empresas privadas, existe um olhar cauteloso por parte dos órgãos de controle, que suspeita dessa da aproximação, e, segundo Fontoura (2018), o TCU, através de acórdão, já puniu gestor e anulou um contrato de transferência de tecnologia, alegando que essa relação poderia resultar em prática ilegal, essa forma de atuação dos órgãos de controle, com abordagem coercitiva, gera incômodo e insegurança nos gestores públicos.

É imperioso que os pesquisadores sejam orientados sobre potenciais riscos associados à relação direta com o setor privado, sem, no entanto, desestimular o trabalho integrado em rede, tão necessário ao país.

O diploma legal supracitado, foi objeto de muitas discussões, entre diversas instituições, tendo a Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ-Fiocruz, que ansiava por uma legislação mais flexível em C, T & I, participado de todo processo de tramitação do então projeto, desde 2011, ocasião em que se iniciou revisão do Código de Ciência e Tecnologia na Câmara dos Deputados.

A Fiocruz participou na relatoria no Congresso Nacional, convocou a comunidade científica a participar de audiência pública, de fóruns especializados de discussão, além de promover seminários no Rio de Janeiro e em outros estados, bem como no Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, enviando sugestões para a elaboração da nova legislação, tamanha a necessidade de otimizar e flexibilizar as regras para celebrações de parcerias entre instituições quer sejam públicas ou privadas.

Notável o comprometimento da Fiocruz com C, T & I, que após a publicação da nova lei, emitiu a Portaria nº1.286/2018 que estabelece, *orientações e as ações institucionais de incentivo e gestão da inovação, de forma a promover a geração de conhecimento, de produtos e de serviços e a ampliação do acesso à saúde para a sociedade.*

A referida Portaria fomenta em seus artigos 1º e 2º ações para o fortalecimento de celebração de parcerias entre as instituições de pesquisa:

Art 1º As atividades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação na Fiocruz deverão ser orientadas pelos seguintes princípios:

Institucionais relativas à P, D&I;

VI - **A promoção de alianças estratégicas, cooperações e interações entre as instâncias da Fiocruz, e destas, em conjunto ou individualmente, com entes públicos e/ou privados, no Brasil e no exterior, para o fortalecimento e ampliação (do aprendizado organizacional) e da capacidade institucional de inovar**

Artigo 2º

(...)

V - Estabelecer mecanismos para permitir a participação da sociedade civil em atividades

Outro fator importante sobre o tema, é a ação da Organização das Nações Unidas-ONU, em seu 16º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS 16) que menciona, dentre outras questões, que parcerias podem construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas e uma das parcerias preliminares devem ser celebradas entre as instituições públicas e os órgãos de controle externo, agindo de forma a consolidar as parcerias entre instituições de pesquisa.

Sem embargos, sabe-se que as atividades desenvolvidas pelos órgãos de controle são fundamentais para preservação do patrimônio das instituições públicas federais (como já fora demonstrado acima). Ademais, a questão cultural, por parte dos pesquisadores, de realizar poucas formalidades nos atos administrativos, sob o argumento de que o trabalho científico e acadêmico demandam tempo e dedicação, também colaboram para que as ações desses órgãos

sejam mais incisivas, para corrigir possíveis atos equivocados e alegações infundadas para ignorar a legislação.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de propor uma forma de abordagem preventiva e pedagógica por parte dos órgãos de controle, através da governança (que será tratada adiante), sugerindo uma cooperação entre esses importantes órgãos e as instituições de pesquisa, visando garantir a segurança jurídica na prospecção e captação de fomento à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico, para a celebração de parcerias entre entes públicos e privados, minimizar possíveis equívocos num dos grandes desafios jurídicos do Marco Legal de CT & I.

### 3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL: Elaborar fluxo de verificação de conformidade com procedimentos que ajudem a garantir a integridade institucional dos prováveis parceiros, na formalização de parcerias público-privada e público-público de modo a oferecer garantia à Fiocruz e seus servidores, nos termos do Marco Legal de C, T & I, da lei 13.243/2016.

#### 3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- 1) Analisar os possíveis riscos jurídicos e institucionais dos atos administrativos nas celebrações de parcerias/contratações do tipo público-privado, público-público no IOC/Fiocruz à luz do Marco Legal da Ciência Tecnologia & Inovação;
- 2) Demonstrar a importância dos órgãos de controle atuarem de forma preventiva, agindo antes do fato gerador do dano, em parceria com a instituição buscando o desenvolvimento tecnológico, utilizando a hermenêutica na interpretação da legislação aplicada a cada caso, de maneira a eliminar o “direito administrativo do medo”.
- 3) Apresentar proposta para atuação dos órgãos de controle em conjunto com as unidades da FIOCRUZ, em especial o IOC, sugerindo fluxo de verificação de conformidade de procedimentos que ajudem a garantir a integridade institucional nas prováveis celebrações de parcerias/contratações.

## 4 METODOLOGIA

O projeto de pesquisa ora apresentado propõe analisar a flexibilidade trazida pelo Marco Legal de CT &I, e os desafios jurídicos que os gestores enfrentam no cotidiano dos atos administrativos, sobretudo nas celebrações de parcerias/contratações, bem como nas aquisições de bens e serviços na administração pública, por oportuno, propõem uma intervenção na relação entre os órgãos de controle externo e a FIOCRUZ, com intuito de garantir segurança jurídica nos atos administrativos praticados pelos pesquisadores/gestores na celebração de parcerias/contratação público-privado e público-público para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

A pesquisa teve natureza exploratória, uma vez que foram analisados relatórios de auditorias da (AUDIN e CGU) e acórdãos do (TCU) a fim de demonstrar que as medidas preventivas como se propõe neste trabalho não são aplicadas. Analisou-se mais de 100 acórdãos do Tribunal de Contas da União, alguns deles em face da FIOCRUZ, e alguns relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União e relatórios de auditoria da Auditoria Interna da FIOCRUZ, foi observado a mesma forma de atuar do TCU.

Desta forma, demonstrou-se a existência de insegurança jurídica na celebração/contratação de parcerias, quer seja de natureza público-privada e público-público.

A pesquisa teve abordagem metodológica quanti-quali, uma vez que foram analisados vários relatórios de auditorias e os acórdãos do TCU, com foco da forma como atuam e aplicam punições, além de análise documental considerando a legislação correlata a C T & I, bem como tem classificação exploratória visto que foram executadas buscas em bibliografias existentes sobre o tema com ênfase em fatos.

Cumprir ainda trazer a lume que por se tratar de assunto polêmico, não foram realizados questionários, nem tampouco entrevistas, mas sim, demonstrações através de análise documental, de que a insegurança jurídica é uma constante na vida do gestor lotado no serviço público, dada as responsabilidades que lhes são imputadas e a necessidade de tomadas de decisões.

Por fim, sugeriu-se medidas inovadoras que possam ser adotadas pelo IOC/FIOCRUZ e pelos órgãos de controle para acompanhamento de desempenho das instituições públicas de pesquisa que lidam com o erário de forma preventiva com caráter pedagógico, e, portanto deve também ser considerada uma pesquisa aplicada.



A pesquisa percorreu as seguintes análises:

1 - Análise documental (Legislação; Relatórios de Auditorias realizados pela CGU e AUDIN/FIOCRUZ; Acórdãos emitidos pelo TCU; e Pareceres Referenciais da AGU, para demonstrar a forma de atuação destes órgãos). No total foram analisados 30 Acórdãos, 10 Relatórios de Auditoria, Relatório da AUDIN do período de 2019 a 2021 e Pareceres emitidos no período de 2020 a 2021.

2 – Análise de literatura buscando o entendimento de autores especialistas em discorrer sobre atuação dos órgãos de controle nos atos praticados pelos agentes públicos, tais como Rodrigo Valgas dos Santos (2021), Fabrício Motta (2020), e Di Pietro (2019)

## 5 REVISÃO DA LITERATURA

### 5.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O MARCO LEGAL DE C T & I NO BRASIL

Almejando melhor compreensão do presente estudo entende-se que é importante a apresentação de um pouco da história da legislação de CT & I brasileira, a fim de uma reflexão sobre essa nova era, especialmente quanto ao ambiente jurídico favorável e seguro à implementação de processo de desenvolvimento tecnológico e inovação, envolvendo Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT), públicas, privadas e não governamentais.

Embora a legislação que estimula o desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica e a inovação seja relativamente recente, a Constituição de 1967 previu este incentivo através do poder público em seu artigo 171 o, conforme transcreve-se “*Art 171 - As ciências, as letras e as artes são livres. Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica.*” Entretanto, o incentivo surgiu de fato com a Emenda Constitucional nº 85/2015.

Contudo, a busca efetiva pelo incentivo do Poder Público em C T, & I, surgiu, a princípio com o apelo de professores de cientistas vinculados às Instituições Públicas (PRETE, 2019), visando diminuir a burocracia por sua morosidade, desde a liberação orçamentária, passando pela rigidez nas legislações que regem as aquisições de bens e/ou serviços, até a finalização do projeto com a prestação de contas, através de abertura de processo administrativo com a devida autuação de documentos para conclusão do feito, e preparação para possíveis submissões aos Órgãos de Controle Externo e Interno e/ou agências de fomento à pesquisa.

Todos esses procedimentos, além de atrasar a execução da pesquisa, causava insegurança nos cientistas em razão das exigências burocráticas, que se não fossem cumpridas poderiam gerar aplicação de penalidades, inclusive pecuniárias, aos pesquisadores/gestores públicos, podendo, em casos mais extremos, culminar com a perda do cargo público.

De acordo com Esther Kulkamp Eynar Prete (2019), essas questões, além dos problemas supracitados geraram um ambiente hostil ao desenvolvimento científico, que resultou na “*perda de pesquisadores brasileiros para universidades e empresas estrangeiras*”.

Tais fatos levaram a comunidade científica brasileira a exigir do Congresso Nacional maior atenção à legislação dedicada a PD & I, com diminuição de exigências burocratizantes, dada a importância da lei, para a fluidez dessas interações e para o bom desenvolvimento das pesquisas científicas nas ICTs (PRETE, 2019), esse movimento foi responsável por um crescente diálogo entre pesquisadores cientistas e o Parlamento.

Durante a 4ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em 2010, a comunidade científica, a despeito de todos os acontecimentos, pressionou ainda mais o Governo Federal para que houvesse melhorias na legislação de CT & I, considerada até então “*uma grande barreira ao desenvolvimento científico e tecnológico nacional*”, (ROCHA, 2018). Era preciso acompanhar o cenário de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e a inovação que já ocorria em todo o mundo.

As principais organizações científicas brasileiras, dentre elas a CAPES e o próprio Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, através de documentos estratégicos, alertavam para necessidade de alteração na legislação visando aumentar o incentivo e a promoção de P, D & I no Brasil.

O resultado de todo esse movimento foi a promulgação da Lei nº 10.973/2004 (BRASIL, 2004) a denominada Lei da Inovação, a qual dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, além da Lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004) que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, que segundo o Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação-CONSECTI<sup>2</sup>, as parcerias público-privada são de extrema importância para o desenvolvimento tecnológico por representar, no âmbito da administração pública, uma integração entre a academia e a indústria e podem gerar bons resultados no campo da CT & I.

Embora a promulgação da Lei da Inovação e a das Parcerias Público-Privadas tenham sido uma evolução, considerando o histórico anterior de pouco incentivo, ainda havia questões que causavam insatisfações na comunidade científica, em especial, no tocante ao ambiente jurídico favorável e seguro à implementação de processo de inovação envolvendo Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT), públicas, privadas e não governamentais.

Essas razões levaram a elaboração, em 2007, de um plano de ação em Ciência, Tecnologia e Inovação – PACT&I- 2007-2010, impulsionando, desta feita, a criação da Política Científica, Tecnológica e de Inovação, cujo enfoque se deu em apenas quatro<sup>3</sup> eixos. O

---

<sup>3</sup> (1) Expandir, integrar, modernizar e consolidar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT&I), atuando em articulação com os governos estaduais para ampliar a base científica e tecnológica nacional; (2) Atuar de maneira decisiva para acelerar o desenvolvimento de um ambiente favorável à inovação nas empresas, fortalecendo a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); (3) Fortalecer as atividades de pesquisa e inovação em áreas estratégicas para a soberania do País, em especial energia, aeroespacial, segurança pública, defesa nacional e Amazônia; e (4) Promover a popularização e o ensino de ciências, a universalização do acesso aos bens gerados pela ciência, e a difusão de tecnologias para a melhoria das condições de vida da população

PACT&I foi inspiração para o Plano de Ação à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti) 2015-2017, e posteriormente a Estratégia Nacional em Ciência Tecnologia e Inovação 2016-2019.

As demandas por mudanças estavam dando resultado, sendo que as manifestações fizeram os Poderes Legislativo e Executivo editarem normas específicas de CT & I. Contudo, ainda existia uma lacuna entre as legislações, normas, políticas e o atendimento aos ensejos da comunidade científica brasileira, Segundo PRETE (2018), toda essa normatização ainda não eram suficientes *“para a complexidade e abrangência do fenômeno da economia da era do Conhecimento”*.

A insegurança jurídica ainda era uma e, sobretudo, não havia confiança nas práticas dos atos necessários à integração entre Academia e Empresas. Os diálogos continuaram, de um lado as entidades representantes dos pesquisadores brasileiros e de outro, representantes do Governo, a fim de procederem uma revisão necessariamente holística da legislação.

Talvez a maior insegurança tivesse fundamento na falta de amparo constitucional inclusivo sobre a imprescindibilidade de um sistema de C, T & I na legislação infraconstitucional, que prescindia de adequação no processo de construção do novo marco legal de CT&I.

Deu-se, então, início a várias discussões de um Projeto de Lei com a missão de alterar a Constituição Federal, visto que na CF/1988 não havia previsão de celebração de parcerias entre instituições públicas e privadas com transferência de recursos. Foram colocados em pauta dois aspectos considerados urgentes para que houvesse de fato a transformação da CT&I do país, a saber, maior integração do sistema público de P&D com o setor privado e a simplificação dos processos administrativos, de pessoal e financeiro nas instituições públicas de P & D. Tais alterações já flexibilizariam a Lei de Inovação de 2004, (GARCIA, 2017). A proposta inicial foi a da Emenda Constitucional (PEC) 290, em 2013, de autoria da deputada Margarida Salomão, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional (EC) 85/15, (PRETE, 2019).

A Emenda Constitucional 85/2015 surge com a missão de atender ao clamor da comunidade científica e acadêmica, fazendo constar na Carta Magna a obrigatoriedade do Estado de incentivar a P D & I, trazendo novas diretrizes constitucionais de uma forma mais clara e objetiva, autorizando a parceria entre entes públicos e privados para fins de inovação, inclusive com a criação de um Sistema Nacional de CT&I; investimento do orçamento público para instituições de fomento à pesquisa, simplificação na aquisição/contratação de bens e/ou serviços, dentro outros.

O Projeto de Lei N° 2.177/11 do novo Marco regulatório de C,T&I (Emenda Constitucional 85/2015) foi aprovado em dezembro de 2015, dando Início à construção de um novo código voltado para C, T & I, que começou a ser construído tendo como ponto focal a alteração da Lei de Inovação, e as demais leis que se relacionavam com o tema, e assim a EC 85/2015 foi convertida na Lei 13.243/2016, responsável por reformar toda legislação correlata as ações de C,T&I, trazendo maior flexibilidade às instituições públicas e privadas envolvidas, além de reduzir as burocracias e inseguranças jurídicas, que incomodavam todos os atores envolvidos.

A Lei da Inovação propiciou a integração entre o ente público e privado, além de disponibilizar pesquisadores para contribuir com empreendimentos privados. A questão central, no entanto, é que empreendedores e pesquisadores possuem expectativas e necessidades distintas (DUDZIAK, 2007), e essas diferenças culturais e estruturas entre os dois atores podem ser consideradas barreiras historicamente consolidadas de funcionamento, isto porque, como afirma Hely Lopes Meirelles (2002), *“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”*.

É irrefutável que a legislação tenha evoluído, conseguindo mudanças com melhorias significativas, contudo, ainda paira sob o agente público (pesquisador, gestor, prospector, etc.) grandes responsabilidades na capitação por fomento à Pesquisa por intermédio de parcerias com o setor privado. Por se tratarem de culturas e até mesmo legislações diferentes, não há liberdade pessoal para realização dos atos, até mesmo porque os procedimentos ainda são regrados, e a forma de execução ainda não é muito objetiva, gera dúvidas, que resultam em conflitos e insegurança.

A cultura de incentivo a PD & I em outros países difere da prática brasileira, na qual o estímulo surgiu estímulo veio com a necessidade de estar bem colocado no ranking de grandes potências mundiais no que concerne à; corrida espacial, guerra fria e outros, como será explanado adiante.

## **5.2 HISTÓRICO DOS E. U. A.**

O Desenvolvimento Tecnológico e a Inovação foi se tornando mais eficaz com ações integradas, tal qual ocorreu nos EUA com a integração de universidades, laboratórios, centros de pesquisa, dentre outros. Em 1787 o Congresso Constitucional dos EUA, estabeleceu que o

parlamento americano seria responsável por “*promover o progresso da Ciência e das artes úteis*”, todavia essa responsabilização foi transferida para o mercado baseada na “*livre iniciativa individual*” (MARZANO, 2016, p. 102). No século XIX essa responsabilidade era incumbência da iniciativa privada e não mais do Estado.

Algumas ocorrências marcantes foram motivadoras para a reaproximação do Estado e a promoção da Ciência, forçando a sociedade a recorrer ao Governo Federal (MARZANO, 2011), a saber, a Guerra Mundial, a Guerra Fria e em especial o lançamento do satélite russo Sputnik, o que demandou maior eficácia do Departamento de Defesa Americano, demarcando o início da “corrida” espacial, (MARZANO, 2011) inclusive com o resultado do cálculo da órbita do satélite soviético em apenas dois dias.

A corrida espacial foi um estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico, dando início a criação da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada, (que mais tarde fora transformada na Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa-DARPA) e a Agência Nacional Aeronáutica e Espacial-NASA, em 1958; o investimento em educação também foi um grande aliado na busca pelo avanço tecnológico que promovesse a ascensão dos EUA na área espacial, uma vez que foram criados novos programas de educação que proporcionaram formação célere de engenheiros, matemáticos e cientistas (MARZANO, 2011, p. 103).

De 1959 a 1968 o orçamento da Fundação Nacional de Ciências-NSF passou de US\$ 100 milhões para cerca de US\$500 milhões, tendo como resultado de tamanho investimento em 1969, o primeiro homem, astronauta norte-americano Neil Armstrong, a pisar no solo da lua (MARZANO, 2011, p. 104);

Enquanto isso a iniciativa privada crescia de forma verticalmente integrada, os laboratórios de pesquisa corporativos se apropriaram do modelo linear de inovação reduzindo custos e a dependência do Governo, entretanto, nos anos oitenta a baixa competitividade e a lentidão nas fases do modelo linear de inovação levaram as empresas a um processo decadente.

Em 1980, a Lei Stevenson-Wydler, cuja missão era de promoção da inovação tecnológica, bem como promover objetivos sociais, ambientais e econômicos, introduziu a ideia de compartilhamento e fez, segundo Marzano (2011, p. 105) com que o governo Norte-americano, transferisse para a indústria “*tecnologias geradas em seus mais de 700 laboratórios*”, demonstrando que a busca compartilhada pelo conhecimento gera melhores resultados. Neste contexto, a Lei Bayh-Dole Act224, ainda em 1980, autorizou as universidades gerar patentes e comercializá-las das suas inovações.

Assim como ocorre hoje no Brasil com a promulgação do Marco Legal de CT & I, que confere personalidade jurídica aos Núcleos de Inovações Tecnológicas-NIT, nos EUA, esse processo teve início na década de 80, com a Lei Stevenson-Wydler, as instituições de pesquisas criaram seus escritórios de Aplicações de Pesquisa e Tecnologia para promover a transferência de tecnologias e divulgar as informações disponíveis, de acordo com Fábio Mendes Marzano, que discorre sobre as políticas de inovação no Brasil e nos EUA, hodiernamente, pelo menos 350 universidades americanas ainda conservam os Escritórios de Transferência de Tecnologia (TTOs), (MARZANO, 2011) chama também atenção para o fato de exploração de patentes e licenças, visto que estas rendem às universidades uma “quantia superior a US\$ 40 bilhões ao ano.”

Transferindo para realidade brasileira, e não obstante o Marco Legal de Inovação ter conferido personalidade jurídica aos Núcleos de Inovação Tecnológicas, o título que fora divulgado abundantemente, ainda não é uma realidade.

Destaca-se aqui o disposto no inciso VI do Decreto Nº 9.283/2018, acerca da possibilidade de transformar os NITs em pessoas jurídicas, a fim de desenvolver estudos de prospecção tecnológica, estudos e estratégias para a transferência de inovação: “*O NIT poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de fundação de apoio*”(BRASIL, 2018)<sup>4</sup>, observou-se, a despeito do que estabelece a legislação, que ainda não é uma prática no Brasil.

Realizando uma rápida busca num dos NITs, mais antigos e de expressiva atuação nas questões de inovações tecnológicas, o Núcleo de Inovação Tecnológica e Transferência de Tecnologia da Universidade Estadual de Minas Gerais-NIT/UEMG<sup>5</sup>, por exemplo, ainda personalidade jurídica, portanto, não se beneficia da determinação legal.

Consta da Política de Inovação da UEMG, que possui regimento interno próprio, sem, no entanto, possuir personalidade jurídica para ter maior autonomia em sua atuação e poder captar boas parcerias para a universidade, gerando recursos e movimentando a economia rumo ao sonhado desenvolvimento tecnológico.

Vinculado ao Ministério da Ciência Tecnologia, o Arranjo NIT-RIO, com 8 instituições compartilhadas, a saber: (CBPF - Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas; CETEM - Centro de Tecnologia Mineral; IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada; INT - Instituto Nacional de Tecnologia;

---

LNCC - Laboratório Nacional de Computação Científica; MAST - Museu de Astronomia e Ciências Afins; ON - Observatório Nacional), é um arranjo de NITs do Estado do Rio de Janeiro, ligado à Diretoria de Gestão das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais (DPO) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Instituído conforme flexibiliza o artigo 16 da Lei de Inovação, e, apesar da atuação também muito presente e organizada, com as áreas de atuação bem definidas com Assessoria em Propriedade Intelectual e Assessoria Jurídica para Inovação, dentre outras, o NIT-RIO também não possui personalidade jurídica própria, contudo tem realizado grandes feitos em prospecção tecnológica, bem como orientando as ações de inovação.

## 5.2 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO.

O Brasil tem caminhado no sentido de estimular o desenvolvimento tecnológico e científico, como se comprova com a CRFB de 1967 (BRASIL,1967), ratificada pela CRFB de 1988 (BRASIL,1988), posteriormente com a promulgação da Lei 10.973/2004 (BRASIL,2004), EC/15 (BRASIL,2015), Lei Nº 13.243/2016 (BRASIL,2016) e o Decreto 9.283/2018 (BRASIL,2018).

Os referidos diplomas legais alteraram as seguintes Leis: Lei de Inovação; Lei das Fundações de Apoio; Lei de Licitações, Regime Diferenciado de Contratações Públicas; Lei do Magistério Federal; Lei do Estrangeiro; Lei de Importações de Bens para Pesquisa; Lei de Isenções de Importações; e Lei das Contratações Temporárias.

Para regulamentar o cumprimento da nova Lei, foi promulgado o Decreto nº 9.283/2018, dentre seus inúmeros dispositivos destacam-se aqueles que mais necessitavam de regulamentação:

**1. Estímulos à constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos;** **2.** Autorização às ICT públicas integrantes da administração pública indireta, às agências de fomento, às empresas públicas e às sociedades de economia mista a participarem minoritariamente do capital social de empresas; **3.** Autorização para a administração pública direta, as agências de fomento e as ICT apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação; **4.** Facilidades para a transferência de tecnologia de ICT pública para o setor privado; **5.** A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação que disporá sobre: a organização e a gestão dos processos que orientarão a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo; **6.** O NIT poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de fundação de apoio; **7.** 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; **8.** Aperfeiçoamento de instrumentos para estímulo à inovação nas empresas, como a permissão de uso de despesas de capital na subvenção econômica, regulamentação da encomenda tecnológica e a criação do bônus tecnológico; **9. Regulamentação dos**



**Instrumentos Jurídicos de parcerias para a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação: termo de outorga acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;** **10.** Possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos entre categorias de programação; **11.** Prestação de contas simplificada, privilegiando os resultados obtidos. **12.** Dispensável a licitação para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento. No caso de obras e serviços de engenharia o valor limite passa de R\$ 15.000,00 para R\$ 300.000,00; **13.** Documentação exigida para contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento poderá ser dispensada, no todo ou em parte, para a contratação de, desde que para pronta entrega ou até o valor R\$ 80.000,00; **14.** Os processos de importação e de desembaraço aduaneiro de bens e produtos utilizados em pesquisa científica e tecnológica ou em projetos de inovação terão tratamento prioritário e procedimentos simplificados.<sup>6</sup>

O Brasil deu um passo importantíssimo ao aperfeiçoar a legislação correlata a pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, incentivando a criação, o empreendedorismo, o fomento, e o trabalho em redes. Sabe-se que historicamente os países com maior desenvolvimento tecnológico do mundo, tem demonstrado que geração de emprego, renda e riqueza, dependem, da “*diversificação produtiva e o aumento do valor agregado na produção de bens e de serviços, depende diretamente do fortalecimento das capacidades de pesquisa e de inovação do País*”(ENCTI, 2016/2022). Sendo assim, apreende-se que o desenvolvimento econômico de um país está diretamente relacionado ao investimento em educação, inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico que esta pode gerar.

### **5.3.1. Oportunidades de desenvolvimento tecnológico em era pandêmica**

Num momento de caos em que a população está sendo dizimada, ironicamente emerge a oportunidade de aceleração de desenvolvimento tecnológico em todos os países do mundo, dado o cenário de emergência de saúde pública internacional, é chegada a hora de se reinventar, tal qual adverte Yuval Harari (2017), ao afirmar que “*O ser humano precisará se reinventar a cada nova década*”.

Nesse contexto, cumpre ao Governo de cada país adotar ações que impulsionem a realização de pesquisas, envidando esforços para atender as necessidades, em conformidade com as diretrizes da Organização Mundial da Saúde-OMS.

De acordo com Fernanda De Negri, Graziela Zucoloto, Pedro Miranda, Priscila Koeller (2020)<sup>7</sup>, em recente publicação, foram divulgados diversos editais de pesquisa relacionados ao enfrentamento do COVID-19, como se demonstra na figura abaixo.

---

Figura 1. Editais de pesquisa

País/Bloco	Instituição com editais para P&D	Valor	Coordenação com organismos internacionais*
BRASIL	EMBRAPII	R\$ 6 milhões	não
	FAPESP	R\$ 10 milhões	não
	FAPESP - FINEP	R\$ 20 milhões (50% FINEP e 50% FAPESP)	não
	SENAI	R\$ 10 milhões	não
UNIÃO EUROPEIA	Comissão Europeia [1]	€47,5 milhões	OMS e ECDC
	Comissão Europeia [2]	€164 milhões	não
ALEMANHA	Fundação Alemã de Pesquisa (DFG)	Não disponível	não
	Rede Nacional de Pesquisa em Doenças Infecciosas Zoonóticas	€10 milhões	OMS
FRANÇA	Agência Nacional de Pesquisa da França (ANR)	€ 3 milhões	OMS
	REACTing (Pesquisa e ação voltada para doenças infecciosas emergentes)	€1 milhão	não
ESTADOS UNIDOS	DOE – Departamento de Energia	Não disponível	não
	NIH - Institutos Nacionais de Saúde	Não disponível	OMS
CANADÁ	Institutos Canadenses de Pesquisa em Saúde	CAD\$52,6 milhões	OMS e GloPID-R
REINO UNIDO	MRC - Conselho de Pesquisa Médica	£20 milhões	OMS, GloPID-R, CEPI, Wellcome e Comissão Europeia
	WELLCOME	£10 milhões	UK Departamento para Desenvolvimento Internacional (DFID)

Fonte: <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/182-corona>

Nota-se na tabela acima que no Brasil, foram lançados alguns editais, todavia o investimento é inferior aos financiamentos dos demais países, visto que apenas R\$ 46.000.000,00 foram disponibilizados para PD & I em 2020. Entretanto, o governo federal brasileiro adotou de forma célere, algumas iniciativas para integrar esforços de pesquisa científica e desenvolvimento, criando através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações-MCTIC o portal RedeVirus- MCTIC. Trata-se de um comitê que reúne especialistas de diversas áreas com intuito de produção de conhecimento para enfrentamento da COVID-19, bem como a promoção do desenvolvimento de tecnologias sobre viroses emergentes<sup>8</sup>.

O RedeVirus do MCTIC, divulgou em 2020, quatro chamadas públicas<sup>9</sup> visando o desenvolvimento de pesquisa científica, para o desenvolvimento tecnológico e inovação:

<sup>8</sup> Comitê que reúne especialistas, representantes de governo, agências de fomento do ministério, centros de pesquisa e universidades com o objetivo de integrar iniciativas em combate a viroses emergentes

<sup>9</sup> [http://redevirus.mcti.gov.br/chamadas\\_publicas/](http://redevirus.mcti.gov.br/chamadas_publicas/)

**1. Chamada MCTIC/CNPq/CT-Saúde/MS/SCTIE/Decit N° 07/2020**

Objetivos: Apoiar o lançamento de chamada pública conjunta MCTIC-MS, via CNPq, para o desenvolvimento de pesquisas de cunho científico e/ou tecnológico relacionadas à COVID-19 e outras síndromes respiratórias agudas graves, contribuindo para o avanço do conhecimento, formação de recursos humanos, geração de produtos, formulação, implementação e avaliação de ações públicas voltadas para a melhoria das condições de saúde da população brasileira.

**2. Chamada CNPq/MCTIC/BRICS-STI N° 19/2020**

Objetivos: Lançamento de chamada para Projetos de Cooperação Internacional em Pesquisas para enfrentamento da COVID-19 e suas consequências no âmbito do agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) com o objetivo de dar suporte à pesquisa de excelência relacionada à COVID-19 e suas consequências, que pode ser beneficiada por uma abordagem multilateral, no âmbito dos países do BRICS. Fortalecer a cooperação em ciência, tecnologia e inovação entre os cinco países emergentes, além de implementar medidas acordadas no âmbito de Memorando de Entendimento sobre a Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) do BRICS e do Plano de Ação 2019-2022.

**3. Chamada Pública MCTIC/FINEP – adequação/implantação de infraestrutura de pesquisa NB-3 (Padão OMS)**

OBJETIVO Objetivo Geral: Selecionar propostas para apoio financeiro à execução de projetos institucionais para adequação/implantação de infraestrutura física de laboratórios e biotérios experimentais NB-3 OMS destinados à PD&I. Objetivos Específicos: (i) ampliar o espectro de Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) brasileiras capazes de pesquisar e avançar no conhecimento e combate à doenças contagiosas, como a COVID- 19, provocada pelo novo coronavírus SARS-CoV2.

**4. Chamada Pública 04**

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Vestibulum nec nisi suscipit, tincidunt augue a, malesuada tellus. Curabitur nulla magna, egestas vitae mauris vitae, lobortis ultricies lorem. Fusce ac nisi quis mauris luctus pharetra et auctor nibh. Praesent ac nulla molestie, pretium arcu sit amet, congue tellus. Nam vel lectus vehicula, congue erat eget, gravida diam. Ut maximus justo non nibh vehicula, a facilisis nibh congue. Mauris vulputate enim non odio interdum rutrum. Suspendisse potenti. In laoreet enim in augue facilisis, sit amet tristique neque venenatis. Fusce aliquet tortor nec diam varius varius. Ut ut elit fringilla, pellentesque lectus quis, maximus augue. Duis eros risus, malesuada non sem sed, malesuada blandit tortor.

As referidas chamadas públicas resultaram na aprovação de diversos projetos de pesquisa, tendo sido a FIOCRUZ contemplada com cinco projetos que estão em desenvolvimento:

1. Utilização do vírus influenza expressando hemaglutinina H1 e H3 e porção antigênica da proteína S (spike) do SARS-CoV-2-como vacina bivalente para prevenção da gripe sazonal e Covid-19.

Linha temática: Vacinas - **Coordenação: Ricardo Tostes Gazzinelli**

2. Desenvolvimento de vacina de DNA para COVID-19 usando nanopartículas lipídicas ionizáveis  
Linha temática: Vacinas - **Coordenação: Frederic Jean Georges Frezard**
3. Produção de quimeras vacinais (SARS-CoV-2-YFV17D) contra o vírus SARS-CoV-2 (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2) e padronização de testes sorológicos  
Linha temática: Vacinas - **Coordenação: Sergio Oliveira de Paula**
4. Avaliação do desempenho de protótipos nacionais para o diagnóstico laboratorial da infecção pelo vírus SARS-CoV-2 em amostras clínicas  
Linha temática: Diagnóstico - **Coordenação: Marilda Agudo Mendonça Teixeira de Siqueira**
5. Biobanco para estudos sobre a história natural, a fisiopatogenia, biomarcadores, testes diagnósticos e estudo de alvos vacinais do SARSCoV-2  
Linha temática: Biobanco – **Coordenação: Valdilea Gonçalves Veloso.**

Evidencia-se com esses projetos que o momento é oportuno para alavancar o desenvolvimento tecnológico, considerando a gama de propostas de pesquisas que surgiram com objetivo de combater o Corona Virus. Pode-se gerar alguns patenteamentos das tecnologias que irão surgir, relacionados a vacinas, diagnósticos, medicamentos, produtos e equipamentos médicos a serem utilizados para enfrentamento da pandemia.

### **5.3.2 A Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde- FIOTEC**

A Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - Fiotec é uma fundação privada sem fins lucrativos, que foi criada para prestar apoio às funções de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, produção de insumos e serviços, informação e gestão implementadas pela Fiocruz<sup>10</sup>, de acordo com seu Estatuto elaborado com base no que determina a Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010.

A Fiotec, presta serviços de gestão financeira dos recursos capitaneados através de projetos elaborados pelos pesquisadores da Fiocruz, nas áreas de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, produção de insumos e serviços, informação e gestão.

É uma das inovações e flexibilizações ratificadas pelo Marco Legal, uma vez que dispõe a Lei Nº 13.246/2016, sobre medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da

---

<sup>10</sup> Perfil Institucional. <https://www.fiotec.fiocruz.br/institucional/perfil-institucional>.

autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, em seu artigo 1º, inciso VII (BRASIL,2021):

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 nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e das demais legislações pertinentes nas esferas estadual, distrital e municipal;

Através da FIOTEC, a FIOCRUZ, celebra diversos contratos para execução financeira, em especial de projetos cujos orçamentos são oriundos de Termo de Execução Descentralizada-TED, estabelecido pelo Decreto Nº 10.426, DE 16 DE JULHO DE 2020, o qual dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada (BRASIL, 2020).

Uma instituição como a FIOCRUZ, precisa contar com uma fundação de apoio como a FIOTEC, para agilizar a gestão de projetos de pesquisa, por ter como parte de sua 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”*, desponta a solução para o Brasil sair da crise. Segundo Gadelha (2021) a pandemia pode ser uma a *“solução estrutural com propostas de políticas públicas para o Brasil sair da crise com base em inovação, equidade, SUS e sustentabilidade”*

Ainda de acordo com Gadelha (2021), a FIOCRUZ, neste momento de pandemia, atua como uma instituição competente para coordenar estratégia de desenvolvimento, com políticas públicas capazes de alavancar a economia, garantindo o bem-estar e firmando compromisso com a sustentabilidade. Complementa o ilustre professor:

É o fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Ceis) no âmbito da Quarta Revolução Tecnológica, já em curso, é um chamamento para fazermos uma articulação virtuosa entre economia, sociedade e qualidade de vida, a favor da soberania em saúde do Brasil”.

Para Gadelha, o bem-estar e o desenvolvimento estão intrinsecamente ligados e esse processo, e deve ter um resultado “*inclusivo, dinâmico e sustentável*” capaz de atender as necessidades sociais e simultaneamente, compor a Quarta Revolução Tecnológica”.

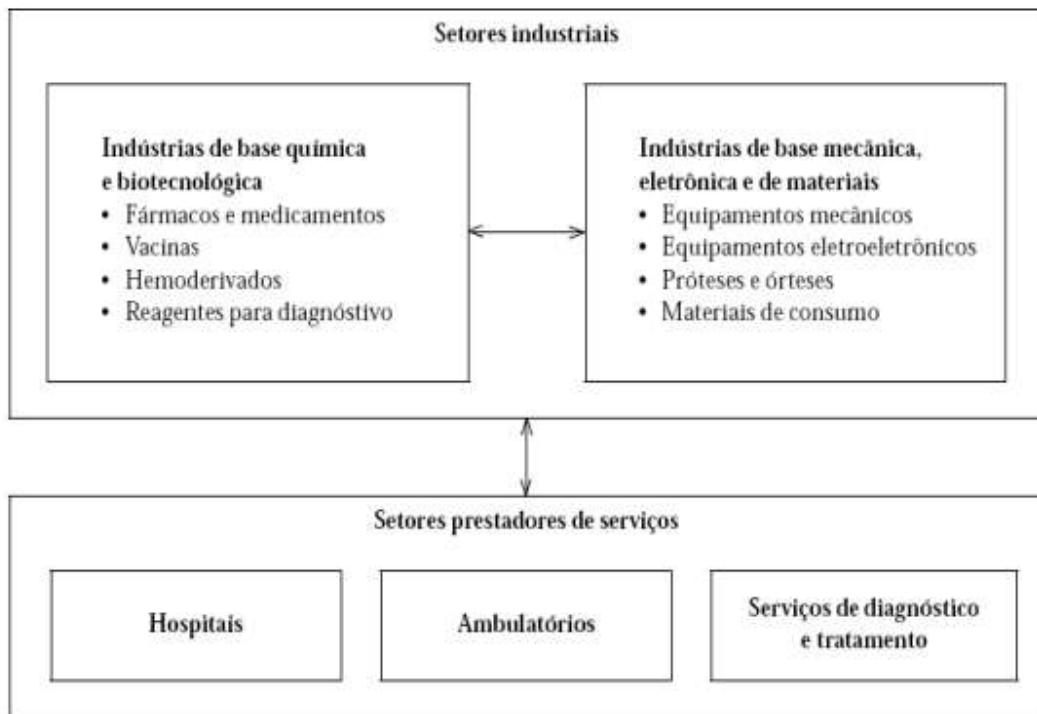
Nesse diapasão, a Pandemia de COVID-19, em que pese toda tragédia que causou, deixa um nó que concerne à busca mundial por combatê-la, haja vista a possibilidade de promover de forma célere o desenvolvimento que favorece a saúde, ciência, tecnologia e inovação, desde que sejam percebidos como indutores de PD & I, e recebam investimentos adequados. Com efeito, um dos maiores candidatos ao progresso é o SUS, por sua característica assistencial e universal, haja vista ser o cerne do Complexo Econômico Industrial da Saúde-CEIS.

### **5.3.3 O Complexo Industrial da Saúde-CEIS**

O Complexo Industrial da Saúde-CEIS, tem a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento econômico, sobretudo por movimentar a economia com a geração de empregos em diversas áreas incluindo linha de produção, com as atividades de pesquisa que resultem em novas tecnologias, bens e/ou serviços. No entendimento de Gadelha (2010), é indutor do desenvolvimento econômico estimulando a “competitividade nacional”. O CEIS, compreende três blocos de atividades:

- a) Indústria de Base Química e Biotecnologia (com indústrias farmacêutica, hemoderivados, vacinas e reagentes para diagnósticos);
- b) A Base Mecânica, Eletrônica e de Materiais (equipamentos e materiais médicos);
- c) Setores de prestação de serviços (responsáveis por grande porcentagem da mão de obra ocupada nacional, gerando empregos diretos e indiretos em hospitais, laboratórios e prestadoras de serviços de diagnósticos, conforme disposto na figura abaixo:

Figura 2. CEIS



Como bem se observa na figura acima, existe dependência mútua entre os setores industriais e os serviços de saúde (hospitais, serviços de saúde e de diagnóstico), bem como de interação com a sociedade e o Estado, atuando, de acordo com Gadelha (2021), na busca de ofertas de serviços e produtos em saúde, além de fazer uma prospecção de conexão entre os dois sistemas nacionais, o de saúde e o de inovação.

Evidencia-se que a saúde no Brasil, é responsável pela maior parte dos investimentos em P&D, aduz o ilustre Professor, por seu “*caráter estratégico*” e tudo que a ele se relaciona, pela pressão que a comercialização de produtos e serviços exerce e movimenta a economia e impactando diretamente no desenvolvimento nacional, é portanto, responsável por impulsionar o PIB<sup>11</sup>, cerca de 8%, (GADELHA e COSTA, 2011).

Gadelha (2010), afirma também que o CEIS, apresenta dados capazes de comprovar de forma irrefutável o potencial para o desenvolvimento do país, considerando a necessidade de adequar “*o caráter estratégico da adequação de políticas públicas de saúde que contemple seu complexo produtivo.*”

Quanto a geração de empregos diretos e indiretos a saúde tem impacto significativo, visto que aumentou em 22% no período que compreendem os anos de 2003 a 2007, (IBGE,

<sup>11</sup> O Produto Interno Bruto-PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>> Acesso em 05.mai.2021

2009), atingindo um número de 4,2 milhões de Empregos. O sistema produtivo da saúde também protagoniza cenário com representatividade de 10% dos empregos qualificados, comparando com o crescimento de 12% das ocupações totais da economia no mesmo período, (IBGE, 2009) restando comprovada a veracidade da afirmação de (VIANA e ELIAS, 2007, p. 1.766) ao declararem a saúde “*como um processo dinâmico e virtuoso que combina, ao mesmo tempo, crescimento econômico, mudanças fundamentais na estrutura produtiva e melhora do padrão de vida da população*”.

De acordo com o Relatório de Emprego, elaborado pelo Instituto de Estudos de Saúde Suplementar-IESS, neste período pandêmico, o índice de empregos na saúde brasileira cresceu 2,2% em três meses, informa o IESS que são 4,3 milhões de pessoas trabalhando nos setores público e privado, considerando empregos diretos e indiretos.

Tudo isso ratifica o que representa o CEISS e que a saúde é o principal impulsionador do desenvolvimento tecnológico, razão pela qual os órgãos públicos devem unir forças compartilhando informações e trabalhar unidos num mesmo objetivo, a saber, com ações voltadas para o desenvolvimento tecnológicos, quer sejam na pesquisa científica, tecnologia da informação, quer seja educação e cultura, dentre outros. Merecem, portanto, uma atenção maior dos órgãos de controle.

Neste sentido, estima-se que o Estado que não investe efetivamente em PD&I compromete o seu desenvolvimento e inserção relevante no contexto global, considerando que a inovação consiste em mecanismo impulsionador de crescimento econômico, tamanha a sua relevância no processo produtivo, na visão de Joseph Schumpeter (1934), por exemplo, o desenvolvimento tecnológico é importante para a economia e este é conduzido pela inovação. Robert Solow (1957) juntamente com Abramovitz (1956) explicaram exemplificando que (87,5%) do crescimento dos Estados Unidos (durante o período 1909 a 1949 e 1869 a 1953), ocorreu não apenas pelo aumento de disponibilidade orçamentária/recursos, mas também através dos ganhos de produtividade” os quais se pautaram em investimentos em pesquisa, educação, saúde.

Eis a importância do investimento em PD & I, o dinamismo das novas tecnologias e sua aplicação estratégica – seja da perspectiva da Saúde, dever do Estado, seja da perspectiva do desenvolvimento econômico e social.

Países desenvolvidos como a Alemanha, EUA e França investem anualmente cerca de 2,83%, 2,74% e 2,24% do Produto Interno Bruto (PIB) em PD&I, respectivamente (Chiarini e Ferraz, 2014). Já a Coreia do Sul e a China aplicam, aproximadamente, 4,15% e 2,01% de seu



PIB<sup>12</sup>. De acordo com o Boletim Radar, em 2015, o Governo Federal brasileiro investiu 0.63% de seu PIB em P&D, o que corresponde a R\$ 37,1 bilhões. Na China e França, o financiamento público dessas atividades alcança até 35% do PIB investido. E, nesse sentido, é importante destacar a relevância de parcerias estratégicas público-privadas, através de projetos de cooperação entre as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e as empresas privadas, que visam o desenvolvimento de pesquisas para a geração de produtos e prestação de serviços que possam resultar em processos inovadores.

Importante também salientar que o sistema de financiamento da pesquisa universitária (dual-support system) é considerado um dos pilares da robustez do sistema de inovação no Estado. Depreende-se a importância do investimento em pesquisa pelo setor público, dado que vincula a geração e disseminação de tecnologias entre o Estado (com sua estrutura), a sociedade e a iniciativa privada, visando o retorno, não apenas como lucro financeiro, mas principalmente pelo desenvolvimento tecnológico e social que o investimento trará.

Essa é uma realidade nos países desenvolvidos, pois o orçamento que financia a pesquisa científica é público, conforme aduz, Luiza Caires (2019) em artigo publicado na USP:

“no mundo desenvolvido, universidades e outras instituições de pesquisa são financiadas majoritariamente com recursos públicos – isso vale até mesmo para as universidades que cobram mensalidades. No caso dos Estados Unidos, 60% do dinheiro para a pesquisa vêm dessa fonte; na Europa, 77%. Há poucas semanas, para garantir a “prosperidade em longo prazo”, a Alemanha anunciou o investimento de 160 bilhões de euros no ensino superior e em pesquisa científica para a próxima década. Embora o Brasil enfrente desafios que as nações mais ricas não conhecem, mesmo por aqui não dá para imaginar que haverá desenvolvimento sem cuidar desse setor.”  
<<https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>>

Nada obstante, o financiamento para o desenvolvimento nos países mais ricos também não é tarefa de fácil execução, isto porque, não chega a ser uma unanimidade para a sociedade entender que a ciência seja o caminho para o desenvolvimento, afirma a Professora Esther Solano (2019), todavia, o Brasil tem reduzido rigorosamente os investimentos nas pesquisas, essa vulnerabilidade vai gerar atrasos significativos no desenvolvimento tecnológico que evolui a largos passos.

Evidencia-se que os recursos oriundos de orçamento público, captado através dos contribuintes, é o impulsionador da ciência, sendo o governo responsável por assumir esse

---

investimento. Na verdade, é como uma parceria celebrada entre “*o governo e o resto da cadeia produtiva*”, explica o diretor do Instituto Serrapilheira, Hugo Aguilaniu (2019). Inclusive em países onde existem investimentos virtuosos pelas indústrias, os governos possuem papel relevante no financiamento público, cujo apoio a pesquisa é fundamental para gerar tecnologia, produto e serviços, movimentando conseqüentemente a economia, daí a importância dessa parceria entre o governo e os demais membros da cadeia produtiva.

#### 5.4 SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO

Visando impulsionar a competitividade na economia através da inovação, que sofreu algumas metamorfoses nos processos evolutivos, a OCDE- Cooperação e Desenvolvimento Econômico (entre a década de 80 e 90) evidenciou a necessidade da criação de um sistema, envolvendo diferentes partes inter-relacionadas, com o mesmo objetivo, qual seja, a criação inovadora de elementos que envolvessem desde a pesquisa até a o serviço (GODIN, 2015).

Extrai-se também da leitura de Freeman (1995) que Sistema nacional de inovação é uma construção institucional de um grupo constituído por setores público e privado, visando articulação entre eles para implementar novas tecnologias, tal qual se transcreve abaixo:

“Sistema Nacional de Inovação (SNI) é um grupo articulado de instituições dos setores público e privado (agências de fomento e financiamento, instituições financeiras, empresas públicas e privadas, instituições de ensino e pesquisa, entre outras) cujas atividades e interações geram, adotam, importam, modificam e difundem novas tecnologias, sendo a inovação e o aprendizado seus aspectos cruciais. É o nível de articulação entre os diversos atores que compõem um SNI que determina a capacidade em gerar inovação “

Considerado elemento primordial para o desenvolvimento de um país, o SNI, necessita, sobretudo da vontade dos governantes de impulsionar o Estado, planejando o crescimento, investindo, organizando e estruturando ações, desenvolvidas pelos atores envolvidos, quer seja na esfera pública ou privada, a fim de gerar novas tecnologias.

Sistema Nacional de Inovação, é portanto, o que estimula o desenvolvimento tecnológico que culminará com a inovação em economias capitalistas (ALBUQUERQUE e CASSIOLATO, 2000).

Todavia para que um Sistema de Inovação gere resultados positivos as instituições envolvidas (públicas ou privadas) devem primar pela eficiência, conforme afirmam Guilherme

Paraol de Matos, Clarissa Stefani Teixeira<sup>13</sup> (2019), ao citarem Zaraychenko (2016), relatam que as relações devem ser de parcerias entre as instituições, deve haver comprometimento mútuo e apoio nas iniciativas de fomento para celebrações de parcerias, minimizando o engessamento do sistema (respeitando legislação evidentemente), auxiliando especialmente, nas questões de cunho jurídico, visando promover segurança nas negociações, sobretudo, entre as instituições públicas e privadas, assuntos relacionados a patentes, direitos autorais, dentre tantos outros que podem pôr em risco todo de realização de trabalho e tomadas de decisões compartilhadas entre as instituições, que se discorrerá no próximo tópico.

---

## 6 GOVERNANÇA

### 6.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

O conceito de governança pública foi construído a partir de uma série de diferentes pontos de vista para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de todos os níveis (Kissler e Heidemann, 2006), bem como pelas organizações privadas, com e sem fins lucrativos, juntamente com a sociedade civil.

Registra-se na história (século XX) acontecimentos importantes relacionados ao desenvolvimento econômico e social, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (2020) (Apud Christopher Pollit e Peter Hupe (2010)), aduz que após as eras do planejamento e do capital (dos anos 1960 aos 1970), surgiu, a partir dos anos 1980 até os 1990, uma formatação da chamada “*era da governança*”. Começava a percepção de que a solução dos problemas do Estado não poderia vir apenas do mercado, e que não conseguiriam superar os percalços sem cooperação.

Estas transformações dos processos teve a globalização como facilitador, no século XX-XXI, que culminou com a modernização da gestão pública, consolidação da governança democrática, bem como novas formas de governança e estruturas públicas, como redes em diferentes tipos e níveis de organizações, fortalecimento da capacidade de participação dos cidadãos (CHAMOUN, 2020)

Aquela estrutura convencional organizada hierarquicamente já não era tão funcional. Criar uma nova forma de governar tornou-se inevitável, sobretudo uma maneira mais eficaz no cumprimento de regras que atendessem as demandas sociais. Em função dessa necessidade, novos e diversos tipos de redes de organizações se formaram, simultaneamente às mobilizações da sociedade, que culminaram com a oportunidade de participação nas decisões políticas.

Outro fator que impulsionou a transição foi a velocidade do avanço tecnológico, cujas informações são transmitidas em tempo real, a transparência que as referidas tecnologias podem oferecer nos atos administrativos praticados pelo gestor público, contribui para a diminuição de erros/desvios ao erário, em decorrência desse novo modelo de gerenciamento compartilhado, afirmam Mark Moore e Sanjeev Khagram (2004)<sup>i</sup>, é preciso que os gestores públicos aumentem a “*capacidade de inovação, flexibilidade e versatilidade, habilidades necessárias para que os recursos públicos sejam utilizados com a maior efetividade possível*”.

Na verdade, trata-se de uma transformação do Estado tradicional, uma vez que este vislumbra a impossibilidade de governar sozinho, ficando patente que o trabalho em rede tem maiores chances de lograr êxito na tão sonhada efetividade. Ele deixa de ser um Estado ativo, (Kissler e Heidemann, 2006) aquele grande e único abastecedor do bem público, e se transforma em Estado indutor, o qual de forma proativa gerencia as atividades que os outros atores são capazes de produzir conjuntamente.

Em alguns países europeus, a discussão sobre o tema, tem conteúdo normativo bastante relevante, uma vez que buscam solução para o alcance dos seus objetivos maiores, Kissler e Heidemann (2006) apontam para uma definição local de governança “*como uma ação conjunta via rede de todos o stakeholders*”, segundo os autores, “*a governança pública faz, assim, da orientação para o bem comum o diferencial entre a simples governança e a boa governança*”.

Na Alemanha, a Governança Pública é um bom exemplo de uma grande celebração de parceria entre entes públicos, privados, com e sem fins lucrativos e a sociedade civil, onde um faz a gestão orçamentária dos recursos provenientes dos contribuintes e os outros atores monitoram a gestão dos gastos públicos, do ponto de vista legal, administrativo, dentre outros (Kissler e Heidemann, 2006, Apud. Löffler, 2001:212).

De acordo com o Banco Mundial, ao definir governança no Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017 como:

(...)“um processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017).

Depreende-se deste conceito que governança se constrói através de parcerias entre “atores estatais e não-estatais”, os quais juntos formulam regras que devem ser aplicadas, gerenciadas, e monitoradas pelo poder público, contanto que atenda ao princípio da supremacia do interesse público.

O Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas destacou que governança se refere ao conjunto de valores, instituições, regras, crenças e tecnologias, no qual o governo tende a gerir com os cidadãos e com a sociedade, e não em condição de supremacia diante deles.

Nessa seara, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, entende que governança é uma forma de “*identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados*” (OCDE, 2017).

No Brasil, o termo “Governança Pública” está em voga, e, tem sido considerado a grande solução para as questões mais problemáticas na gestão pública.

Governança Pública remete ainda a teoria do conflito de agência, que estuda a possibilidade de eficiência numa instituição onde há segregação entre as funções de propriedade e controle. Anteriormente, determinadas funções eram desenvolvidas pelo proprietário que assumia também a função do gestor, em período ulterior essas funções foram separadas, tendo o proprietário eleito a figura do gerente/administrador que assumia a gestão do negócio.

Entretanto, por ser um comportamento elementar da natureza humana, os interesses e as singularidades, podem levá-los a se comportar de maneira contrária à esperada pelos proprietários, surgindo aí o denominado conflito de interesses, importante salientar nessa teoria, que quanto maior a autonomia, menor o controle sobre a organização.

De acordo com RBGO *“Isso é chamado de conflito agente-principal (ou conflito de agência): quando os interesses daqueles que têm direitos (principal) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los.”* (JENSEN; MECKLING, 2008)

Nesse sentido, a Governança quando relacionada ao dilema da agência, revela a necessidade da criação de redes de responsabilidade (*accountability*), uma espécie de prestação de contas bem fundamentada, analisando evidentemente, o pluralismo político, bem como a garantia dos direitos humanos, sempre com transparência e uma gestão participativa que promova o Estado de Direito.

### **6.1.2 Accountability**

Tema da maior relevância quando o assunto é o erário, *accountability*, é o instituto através do qual se obtém o controle dos gastos de uma organização, de acordo com MOSHER (1968) pode ser melhor traduzida como responsabilização, fiscalização e controle social, de uma pessoa ou organização perante outra por algum tipo de resultado esperado.

Seu significado por si só gera grandes polêmicas, isto porque para o termo *accountability*, de acordo com Ana Maria Campos (1990) inexistente conceito na administração pública brasileira, já Pinho e Sacramento (2009) afirmam que a definição e a cultura estão em fases diferentes, a primeira ainda estaria em fase de criação, enquanto a segunda estaria distante da implementação (Pinho & Sacramento, 2009).

Considerando a dificuldade de conceituar *accountability*, afirmam Medeiros, Crantschaninov, & Silva, (2013) passou então a ser definida como a responsabilização e prestação de contas, bem como a transparência, aplicação de sanções, procedimentos de controle, e, dentre outros a responsabilidade do agente.

Passados quase 30 anos e percorridos longos trajetos de evolução, o IBGC, definiu *accountability* como prestação de contas (IBGC, 2015): haja vista a obrigação que os agentes envolvidos na governança tem de prestar contas de seu desempenho, da forma mais transparente possível, com objetividade, clareza e precisão, obedecendo os prazos estipulados pela legislação, consciente de suas obrigações e “*assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis*”.

Uma ferramenta importante para realização de *accountability*, é a implementação da gestão de riscos (que será objeto do próximo tópico), de competência da alta administração da organização deve ser instituída como cultura, e os responsáveis pela governança devem reconhecer sua importância para integridade e valores éticos, e da consciência de riscos como aspectos-chaves para o reforço da prestação de contas à sociedade.

### **6.1.3. Gestão de riscos**

A Gestão de Riscos é uma das ferramentas da Governança e visa mitigar os prováveis riscos nos procedimentos realizados pela Administração Pública, orientando os atos administrativos, especialmente e no caso desse trabalho, nas aquisições de bens e/serviços, com celebrações de parcerias, contratos, ajustes, etc.. De acordo com Guia de Gestão de Riscos da FIOCRUZ (2019), Gestão de Riscos é a “*arquitetura (conceitos, princípios, objetivos, estrutura, competências e processo) necessária para se gerir os riscos eficazmente*” quanto ao gerenciamento do risco é a aplicação efetiva dessa gestão, e contribui para uma comunicação eficaz, além de garantir o cumprimento da legislações, normatizações e regulamentos, evitar danos à reputação, mitigar possíveis riscos de corrupção e desvios éticos e, por fim, auxiliar a unidade a atingir seus objetivos.(Guia de Gestão de Riscos da FIOCRUZ, 2019).

Fase importante da gestão de riscos é a identificação destes, por ser um processo de rastreamento, reconhecimento e descrição dos riscos que potencialmente possam vir a impactar negativamente no alcance dos objetivos organizacionais do órgão. (Guia de Gestão de Riscos da FIOCRUZ, 2019).

São denominados riscos inerentes e se subdividem em:

**Riscos operacionais:** eventos que podem comprometer as atividades do órgão específico singular ou da unidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas. ▪

**Riscos financeiros/orçamentários:** eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou unidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

▪ **Riscos de integridade:** eventos que possam favorecer a ocorrência de fraudes, atos de corrupção ou violações dos princípios de governança comprometendo a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou unidade em cumprir sua missão institucional e entregar resultados. São “quebras de integridade” que desviam ou negam a finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão.

▪ **Riscos legais:** eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou unidade; ▪ **Riscos políticos:** eventos relacionados as ações ou reorientações de governo que poderiam vir a impactar políticas públicas de estado relacionadas a saúde, a ciência, tecnologia e inovação e conseqüentemente a sociedade o Sistema Único de Saúde (SUS). (Guia de Gestão de Riscos da FIOCRUZ, 2019).

De acordo com o Tribunal de Contas da União, Gestão de Riscos, é um processo de trabalho de natureza perene, que deve ser instituído, coordenado e monitorado pela alta administração, deve ser extensivo para todas áreas da organização, abrangendo as seguintes modalidades: “*identificar riscos, analisar riscos, avaliar riscos, decidir sobre estratégias de resposta a riscos, planejar e executar ações para modificar o risco, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos objetivos da instituição.*”(Gestão de Riscos no TCU, 2020).

Uma vez identificados os riscos com todas as informações coletadas, devem ser utilizadas as descrições das escalas de probabilidade, qual o impacto no qual o risco identificado melhor se enquadra. Os quadros abaixo trazem as escalas de probabilidade e impacto, respectivamente, com os pesos para cada uma das descrições:



Tabela 1. Probabilidade de Risco

<b>PROBABILIDADE</b>				
<b>IMPROVÁVEL</b>	<b>RARA</b>	<b>POSSÍVEL</b>	<b>PROVÁVEL</b>	<b>PRATICAMENTE CERTA</b>
Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias atuais indica essa possibilidade.	De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	De alguma forma, o evento poderá até ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente esta possibilidade.	De forma até esperada o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente esta possibilidade.	De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente esta possibilidade
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
<b>Muito baixa</b>	<b>Baixa</b>	<b>Média</b>	<b>Alta</b>	<b>Muito alta</b>

Fonte: Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade (TCU, 2018) e Metodologia de Gestão de Riscos (CGU, 2018)

Tabela 2. Impactos dos risco.

<b>IMPACTO</b>				
<b>IMPROVÁVEL</b>	<b>RARA</b>	<b>POSSÍVEL</b>	<b>PROVÁVEL</b>	<b>PRATICAMENTE CERTA</b>
Mínimo Impacto sobre os objetivos (estratégicos, operacionais, outro	Pequeno impacto sobre os objetivos	Moderado impacto nos objetivos, porem recuperável.	Moderado impacto nos objetivos, porem recuperável.	Catastrófico impacto nos objetivos, de forma irreversível.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
<b>Muito baixa</b>	<b>Baixa</b>	<b>Média</b>	<b>Alta</b>	<b>Muito alta</b>

Fonte: Gestão de Riscos – Avaliação da Maturidade (TCU, 2018) e Metodologia de Gestão de Riscos (CGU, 2018)

Alguns dos principais modelos de gestão de riscos conhecidos são:

### **ISSO 31000**

Define risco como o “Efeito da incerteza (no cumprimento) dos objetivos (...podendo ser expresso pela combinação das consequências de um dado evento (...)) e a respectiva probabilidade de ocorrência”, acrescentando que “um efeito é um desvio, positivo ou negativo, relativamente ao esperado (e que) a incerteza é um estado, ainda que parcial, de deficiente informação relativa a um evento, às suas consequências ou à sua probabilidade” ;

### **COSO**

Possibilidade de ocorrência de um evento que afete negativamente o cumprimento de objetivos (...e) impeça a criação de valor ou destruição daquele existente”. Porém os eventos resultantes de fonte internas ou externas à organização, tanto podem causar impactos positivos, sendo, no caso dos últimos, considerados como oportunidades que afetam positivamente o alcance de objetivos.

## FERMA

Define risco como o “a combinação de um acontecimento e das suas consequências”, referindo que “o simples facto de existir atividade, abre a possibilidade de ocorrência de eventos ou situações cujas consequências constituem oportunidades para obter vantagens (lado positivo) ou então ameaças ao sucesso (lado negativo)” e acrescentando que “os riscos que uma organização e respetivas atividades apresentam, podem ter origem em fatores internos ou externos à organização.

## ICH Q9

É a combinação da probabilidade e das consequências de ocorrer um evento indesejável. Probabilidade de possíveis danos em um período específico, em um cenário específico. A quantificação costuma ser necessária quando os danos podem ser de grandes proporções em termos de perdas de processo, não conformidades, perdas financeiras.

Os conceitos se convergem no sentido de que o risco seja medido em termos de probabilidade e impacto. (Elezer Monte Blanco, 2021)

Importante salientar que, a gestão de riscos visa preparar a organização para resolver situações previsíveis, e quiçá, as imprevisíveis, porém sanáveis, se forem observados os requisitos supracitados. Criar fluxo para subsidiar a tomada de decisões que evitem erros, ou que possam ser mitigados com ações preventivas, podem contribuir para o sucesso no cumprimento da missão das instituições, o gerenciamento de riscos requer, sobretudo, um trabalho com vários atores envolvidos, por isso faz parte da governança.

Retornando ao conceito de Governança Pública, na concepção da Administração Pública, trata-se de um processo que imputa a responsabilidade do poder público, na pessoa do agente público sobre os atos que pratica enquanto investido no cargo, compreendendo a prestação de informações e de justificativas à sociedade, como a respeito ao princípio da supremacia do interesse público (SCHEDLER, 1999).

Já a teoria dos custos de transação, explica o conceito de governança por outra ótica, a dos riscos contratuais (WILLIAMSON, 1996), embora possuam pontos convergentes, tais como uma certa predisposição dos gestores ao oportunismo, (cabendo a intervenção dos órgãos de controle externo a fim de evitar danos ao erário), bem como sua limitação racional (aqui os órgãos de controle externo atuam para coibir os erros). Desta feita, os desfechos dessas ideias geralmente são complexos, incompletas e de riscos perenes (WILLIAMSON, 1996).

Algumas instituições do setor público adotaram-na como política corporativa, entretanto, o Tribunal de Contas da União que entende governança pública como: “*os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*” foi pioneiro ao instituir um Referencial Básico de Governança (versão 1, em 2013 e a versão 2 em 2014), recentemente lançou o Referencial

Básico de Governança Organizacional-RBGO (2020), com o objetivo de incentivar e implementar boas práticas de governança nas instituições públicas, estimulando, inclusive, o Governo Federal a editar o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (BRASIL, 2017).

A edição do decreto resultou na elaboração de um guia de política de governança pública, a partir da cooperação dos órgãos centrais do governo (Casa Civil; Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência; e Controladoria-Geral da União e do T. C. U.), que entenderam ser necessário a criação de atos normativos (Decreto nº 9.203, de 2017, e o P. L. nº 9.163, de 2017) para implementação de boas práticas de governança visando melhoria no desempenho das instituições públicas federais, tendo como premissa três linhas centrais: *“liderança, estratégia e controle”*.

O referido o Decreto 9.203/2017 conceitua Governança Pública como: *“Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”*.

Outras instituições privadas, tais como a Federação Internacional de Contadores – IFAC e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, também conceituaram governança considerando sua relevância, uma vez que incorporaram em suas rotinas buscando melhores resultados, de acordo com IFAC, governança *“compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”* (IFAC, 2013).

O IBGC entende governança como: *“o modo de dirigir, monitorar e incentivar uma organização, ressaltando que os seus princípios são aplicáveis ao setor público”* (IBGC, 2009), para além da conceituação o IBGC, instituiu um Código Brasileiro de Governança Corporativa<sup>ii</sup>, que estabelece Princípios, Fundamentos em Práticas Recomendadas, bem como delimita a esfera de atuação dos membros da corporação, desde a alta administração (diretoria), até a os acionistas, conselho de administração, órgãos de fiscalização e controle, dentre outros.

O código suso mencionado segue a metodologia *“Aplique ou Explique”*, cujo objetivo é envolver o mercado na difícil decisão de avaliar se as condutas realizadas pelas empresas se adequam *“aos padrões de governança do Código, do estágio de desenvolvimento da companhia e das explicações fornecidas”*. (IBGC, 2016).

Ainda de acordo com o IBGC (2016), aplicam-se na administração pública, mesmo que por analogia, os princípios e práticas da governança corporativa, e, ambas passam pelos mesmos dilemas com o conflito de agência, já citado acima.

A Constituição da República Federativa do Brasil, determina “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 1988). Sendo assim o povo é considerado o principal elemento dessa governança, haja vista que todos os atos administrativos praticados pelo Estado devem ser em prol da sociedade, como estabelece o princípio da supremacia do interesse público.

A sociedade então “*compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social*”, segundo (DALLARI, 2005), exercendo-os através dos representantes que elege. Em contrapartida o agente público é aquele elemento que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, consequentemente ao povo.

Nesse sentido, visando atender ao interesse público, as ações dos agentes públicos devem primar pelas seguintes práticas: “*transparência; política de relacionamento com partes interessadas; avaliação de desempenho da alta administração; independência da auditoria interna; gerenciamento de riscos; e promoção de valores éticos e padrões de conduta*” (IBGC, 2016).

Para que tais práticas sejam implementadas, é necessário que sejam realizadas por instâncias de governo, que são divididas em: instâncias externas de governança exercidas pelo Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e conselhos superiores do Poder Judiciário; instâncias externas de apoio à governança, realizada pelo controle social organizado; as instâncias internas de governança que são a alta administração, e conselhos de administração; instâncias internas de apoio à governança, desempenhadas pelas ouvidorias e auditorias internas, dentre outros.

A competência é um fator que deve ficar bem delimitado na administração pública. Em função disso, o Tribunal de Contas da União, chama atenção para a divergência existente entre governança e gestão, definindo os papéis de cada um afirma que, a governança trata da qualidade do processo decisório e sua efetividade, pois avalia a situação, direciona as atividades e monitora os resultados, enquanto a gestão recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência, ou seja, planeja, executa e controla.

Tabela 3. Diferença entre governança e gestão

<b>Governança</b>	<b>Gestão</b>
• definir o direcionamento estratégico;	• implementar programas;
• supervisionar a gestão;	• garantir a conformidade com as regulamentações;
• envolver as partes interessadas;	• revisar e reportar o progresso de ações;
• gerenciar riscos estratégicos	• garantir a eficiência administrativa;
• auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;	• manter a comunicação com as partes interessadas
• promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência	• avaliar o desempenho

Fonte: Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU

#### 6.1.4. Governança e Sistema de Inovação

De acordo com o Marco Legal de CT & I, Lei N° 13.243/2106<sup>14</sup>, inovação ocorre tanto pela produção de algo novo, quanto pela agregação de novas funcionalidades ao que já existe, assim descreve o inciso IV, do artigo 2º, da referida lei:

Inovação é a 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.

Além do incentivo a P, D & I, trazido pelo Marco Legal de C, T & I, a Emenda Constitucional 85/2015 (BRASIL,2015) também instituiu o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação-SNCTI<sup>15</sup>, que “*estabelece um regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação*” e prima pela integração contínua das políticas governamentais com estratégias empresariais.

O SNCTI, utiliza-se da governança, visto que prevê trabalho em redes, sendo seus principais atores as ICTs, entidades de gestão pública e as empresas. De acordo com a comunidade acadêmica, em consenso com o Governo, o crescimento econômico e a igualdade social dependem do fortalecimento, expansão, consolidação e integração os SNCTI<sup>16</sup>.

Isso porque é a junção de atores presentes nas instituições públicas e privadas, além das redes de ensino que exploram e difundem a CT & I, que permitem esclarecer a característica sistêmica, nacional e, portanto, político do desenvolvimento dos Estados nacionais centrado na geração e difusão de inovações (LUNDVALL, 1992).

Não obstante, o Brasil é um país com grande capacidade de inovação, quer seja pelos recursos naturais existentes que viabilizam a pesquisa, quer seja pelos estudos/trabalhos apresentados pelas Instituições de Pesquisa Pública (universidades, fundações, ICTs, etc.). Entretanto, de acordo com o Índice Global de Inovação – IGI, o país, ao invés de seguir inovando, perdeu duas posições em relação ao ano anterior, de 64º para 66º, num universo de 129 países. Enquanto a China, segue ascendendo, ocupando o 14º lugar entre as nações mais inovadoras, ultrapassando o Japão (15º).

Ainda de acordo com o IGI, um dos problemas nos insumos utilizados para inovação é a qualidade, afirma Glauco Côrtes, presidente em exercício da Confederação Nacional da Indústria-CNI: *“Um dos fatores determinantes para o resultado foi a piora na avaliação dos insumos para inovação, que são o conjunto de ferramentas disponíveis no país para o desenvolvimento da inovação - o Brasil caiu de 58º para 60º lugar.*

Restou evidenciando ao longo desta pesquisa o quanto o trabalho em rede é fundamental, em se tratando de redes interorganizacionais que são elementos que se complementam, pode ser agregado a esse trabalho a geração de valor.

Compartilhar conhecimento é uma maneira das instituições, sejam elas públicas ou privadas, obter o mais rapidamente o conhecimento, visto que gerar conhecimento não depende apenas das capacidades internas da organização (CUNHA e PASSADOR, 2007).

Hodiernamente, as parcerias e/ou cooperações buscam melhorar a capacidade das organizações nas suas relações de interdependências, afirma Pereira (2005), e isso ocorre com um objetivo, qual seja, alcançar a eficácia organizacional. Outros autores, como cita Powell<sup>17</sup> (1987), entendem as referidas parcerias e/ou cooperações como fontes de inovação, que podem ser encontradas nas relações externas da organização.

O Brasil tem adotado estratégias em busca de inovação, sendo a gestão um dos maiores desafios, sobretudo pela velocidade que as redes promovem as informações, fato que se comprova com a quantidade de novos sistemas integrados de informações que evidencia-se num único domínio, a saber, “gov.br”, direcionado a todos os servidores públicos de todo território nacional, com acessibilidade aos cidadãos.

---

Além do processo inovador de criar e divulgar os novos sistemas, a inovação também está presente na gestão do conhecimento, pois com tantas novas informações chegando, os treinamentos foram intensificados e estão sendo disseminados de forma virtual, cujas aulas ficam disponíveis em canais de divulgação na internet, atendendo ao princípio da transparência, sobretudo, porque qualquer cidadão pode ter acesso.

Nessa seara, verifica-se que todo esse trabalho de inovação em redes por parte do Governo Federal, também é experimentado pelos órgãos de controle externo, o T. C. U. e a C. G. U., que compõem o poder executivo, possuem uma certa autonomia, visam proteger o erário e dar transparência nas transações realizadas com orçamento público, para tanto, inovaram criando manuais, referenciais, dentre outros informativos, com o objetivo de instruir o servidor público, instituições privadas e a sociedade, ou seja, promovem ações de inovação interativas, tal qual afirmam Cavalcante e Camões (2017, p. 126) sobre esse processo quando dizem que: *“(...) a inovação é um resultado da interação entre diferentes níveis (individual, organizacional, setor público como um todo e a sociedade) e fatores (pessoas, conhecimento, formas de trabalho e regras e processos), embora as fronteiras não sejam normalmente precisas”*.

Por oportuno, ressalta-se a importância dessa ação conjunta envolvendo diversos atores no processo de inovação, bem como nas atividades contínuas e progressivas, fato que resultará em ações de governança, que ocorre a partir da multiplicidade de ações e atores e culminam com a adoção de mecanismos capazes e resultar em inovação, envolvendo redes interorganizacionais e sistemas.

Entretanto há uma divergência entre as culturas, quais sejam, a do serviço público *que é organizada de forma hierarquizada* (SALDANHA; TERRA; CRUZ; ROSADO e SANTOS, 2020) e a rede com que pode se ordenar de forma autônoma com atuação em diversos cenários conduzindo projetos voltados para inovação com maior flexibilidade.

Nesse sentido, é imperioso acompanhar a evolução para uma possível modernização da estrutura e dos métodos de gestão, uma mudança cultural no serviço público, visando inovar, buscando, segundo (SALDANHA; TERRA; CRUZ; ROSADO e SANTOS, 2020) *reconfigurar a hierarquização instituída pelo modelo weberiano, burocrático*, e conduzir o processo de redes de governança, mudança essa que tem potencial de contribuir diretamente para promoção de uma gestão congruente, menos burocrática, que deixe de ser um entrave para uma gestão mais eficiente e eficaz.

Ainda segundo Saldanha; Terra; Cruz; Rosado e Santos (2020, p. 212), citando (KLIJN;VANBUUREN;EDELLENBOS, 2012, p. 295) a própria governança, por si só, é uma atuação em redes, mais precisamente pela forma que direciona a atuação por meio redes de atores “*essencialmente interdependentes*”. As redes de governança são fundamentais, visto que essa articulação, proporciona a celebração de parcerias que podem promover troca de recursos visando alcançar objetivos compartilhados, (KOPPENJAN, 2016).

Considerando a dificuldade de governar sozinho, o trabalho realizado através de cooperação por redes, tem maiores perspectivas de sucesso, na solução dos problemas, na entrega de resultados para a sociedade, na inovação, enfim em todos os processos e serviços.

Para que o trabalho em rede surta o efeito positivo desejado, há necessidade da participação de agentes da rede pública, bem como da iniciativa privada, comprometidos com as redes de governança, a fim de expandir a troca d experiência e melhorar a gestão dos recursos disponíveis.

Nesse contexto, compreendem-se que as redes podem ser um caminho para o conhecimento de forma organizada, todavia é importante identificar os vícios da antiga cultura, para que a implementação de novos e mais eficazes mecanismos, possam substituir procedimentos pragmáticos e eivados, atuar em redes requer, sobretudo, maturidade dos agentes para entender seu papel na cadeia de informações, visto que serão os responsáveis tanto pelo processo, quanto pelas interações. Sobre esse tema, qual seja, a interpretação dos agentes quanto a função que desempenha na rede e os atos que praticam, discorrer-se-á no próximo tópico.



## 7 HERMENÊUTICA ORTODOXA X HERMENÊUTICA CONTEMPORÂNEA

De acordo com dicionário da língua portuguesa, hermenêutica tem o significado e pontos de vistas complexos, entretanto, todos culminam com o entendimento, qual seja, é a maneira como interpretamos e compreendemos determinados fatos, textos, etc., o termo "*hermenêutica*" provém do verbo grego "*hermēneuein*" e significa "*declarar*", "*anunciar*", "*interpretar*", "*esclarecer*" e, por último, "*traduzir*", é a arte de interpretar os livros sagrados e os textos antigos, ou ainda na visão de Schleiermacher (1990, p.71): "*é a arte de compreender corretamente o discurso de outrem*".

Hermenêutica é a ciência que propõe excluir o pensamento cartesiano, tido como a única forma do saber e invoca o pensamento construtivista, isto porque, o indivíduo vai construindo o pensando, organiza o conhecimento, chega a compreensão que é o caminho traçado pela interpretação, na doutrina de Alexandre Araújo Costa, (2008), *compreender é o cerne da questão, visto que é a interpretação que nos faz compreender os fatos*.

A proposta é elucidar as narrativas, explica (COSTA,2008) "*Quem interpreta, normalmente atua como se estivesse a desvendar os sentidos contidos no texto*". Contudo, apreende-se das explicações de Costa (2008) que existem dois sentidos de interpretação, a saber, o abstrato e o concreto, sendo essa a principal celeuma da hermenêutica, quando da interpretação de um texto, ou seja, a antítese existente entre a interpretação que considera o sentido abstrato e a aplicação que é entendida como fixação do sentido concreto.

As reflexões da hermenêutica denotam uma relação entre interpretação e aplicação, tanto que hodiernamente, por pertencerem ao mesmo processo de compreensão, afirma (COSTA,2008), a interpretação abstrata e aplicação concreta se completam.

Embora seja uma disciplina relativamente recente, a hermenêutica jurídica, que é concebida por Kelsen como interpretação, trata-se de: "*uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior*".

Para o filósofo Karl Larenz, "*a hermenêutica jurídica critica o pensamento formalista-abstrato e privilegia o pensamento compreensivo orientado a valores*". Aduz o filósofo alemão, que na hermenêutica jurídica é imprescindível esclarecer num texto a sua essência, sendo este o âmago do problema, considerando a abundância conceitual dos termos jurídicos, que podem gerar decisões equivocadas, em alguns casos, podendo configurar insegurança jurídica, visto que a interpretação é passível de compreensão subjetiva.

Pensando na possibilidade de subjetividade na interpretação, na hermenêutica ortodoxa, foram desenvolvidos critérios de metodologia jurídica convergindo, desta feita, à vontade do legislador com o sentido da norma, explica (LARENZ, 1997, p. 449-450).

Em breve retrospectiva, é curial salientar que a interpretação do direito, trilhou um longo caminho, tendo sido orientada por outras doutrinas, tais como a filosofia, política, social, dentre outras, até que passou a ser admitida como método, em outros países como a França e a Alemanha, a hermenêutica tradicional, surgiu com a Escola da Exegese e a Escola Dogmática respectivamente, ocasião em que segundo Magalhães (1989), *“Vigeu a era da “jurisprudência dos conceitos”, valendo-se os juízes, meros aplicadores do Direito, de processos lógicos para desvelar o sentido da norma.*

Pode-se então diferenciar as duas formas de Hermenêutica da seguinte maneira: a Hermenêutica Ortodoxa, era inflexível, visto que a lei era interpretada de forma literal, seguindo uma metodologia, sem considerar a singularidade de cada caso, considerava-se tão somente as operações lógicas. A contrário senso, a Hermenêutica Contemporânea, caracteriza-se pela interpretação baseada na criatividade, conforme afirma Bonavides (2000, p. 585).

Ainda nessa seara comparativa, Alvarenga (1998, p. 901), entende que:

“As regras tradicionais de interpretação, que operam pela “abstração do problema concreto a decidir” e, em seguida, “a subsunção em forma de conclusão silogística com o conteúdo da norma”, perdem lugar no contexto da interpretação constitucional”<sup>1</sup>. (ALVARENGA, 1998, p. 90-91)

Evidencia-se que na hermenêutica clássica criavam-se métodos e regras para garantir uma interpretação criteriosa, quanto aos pensadores contemporâneos estes trabalharam na criatividade para interpretar e aplicar as normas jurídicas a cada caso. (SILVA, 2001, p. 108).

Considerando a importância da hermenêutica ou interpretação, para aplicação da legislação nas questões jurídicas, na opinião de Silva (2001, p. 108) as ações dos operadores do direito, seja ele, do judiciário ou dos órgãos de controle externo, devem ser refletidas em todas as suas funcionalidades, a interpretação deve ter por parâmetro não apenas a observância da lei em sentido literal, uma vez que essas são elaboradas para simbolizar o direito e possuem rigidez desmedida, no entanto, sendo o direito o norteador da vida em sociedade e garantidor do bem estar social, seria prudente analisar a legislação de forma criativa, aplicando o direito em cada caso concreto, considerando as circunstâncias e as singularidades, conforme explica Silva (2001, p. 108): *Desse modo, é ao direito que a lei exprime que se devem endereçar tanto a*

*hermenêutica como a interpretação, num esforço de alcançar aquilo que, por vezes, não logra o legislador manifestar com a necessária clareza e segurança.*

A flexibilização e os métodos na interpretação das normas em que se considera a evolução histórica, os conflitos e necessidades sociais, bem como as circunstâncias, é o que caracteriza a hermenêutica jurídica contemporânea. , Nesse sentido, de acordo com Magalhães (1989, p. 137): *“O intérprete, em contato com a realidade social, encontrará, através do manejo flexível dos métodos, a solução jurídica compatível à nova sociedade”*

Da mesma forma, é o entendimento de Aranha (1999, p.74), por considerar improvável e indevido, interpretar a norma, analisando a lei no sentido literal, como ocorria na hermenêutica tradicional, o operador do direito contemporâneo, conscientiza-se que a edificação da norma é impulsionada pela interpretação:

Por isso dizer-se que o sentido da lei é construído mediante sua interpretação. Essa lhe supre as deficiências de incompletitude, conformando sua aparência por meio da insígnia do legislador ideal, a semelhança de um quebra cabeças, em que somente vai sendo possível captar melhor o desenho que ele contém pela insistência de tentativas interpretativas a seu respeito (ARANHA, 1999, p. 74).

A sociedade hodierna, tem vivenciado constantes avanços Tecnológicos e, assim, muito se fala em trabalho em rede, governança, *accountability*, transparência, por serem ferramentas e formas de trabalho acessados através da internet, sendo esses processos novos considerados uma grande evolução.

Baseado nisso, é que se trouxe a este trabalho o conceito de hermenêutica jurídica contemporânea, uma vez que a interpretação da norma deve ser aplicada ao caso concreto e não apenas a letra da lei aplicada como metodologia a todos a todos os casos e, dessa maneira, o sentido da norma atualmente é construído pela interpretação, é a chamada subsunção.

O objetivo da hermenêutica contemporânea é é propiciar aos operadores do direito, aos auditores, vinculados aos órgãos de controle, compreender a natureza jurídica de cada ente, suas peculiaridades, estudar os casos e saber conduzir os processos pelos caminhos necessários, não apenas para a resolução de um problema existente, mas a fim de evitá-los, atuar em parceria com os órgãos da administração pública preventivamente, visando fomentar o desenvolvimento tecnológico. A interpretação é única, entretanto ela pode ser moldada e alterada a cada episódio novo que se apresente, variando caso a caso. Ações dessa natureza, podem garantir aos pesquisadores/gestores maior tranquilidade na prática dos atos administrativos, sobretudo no

incentivo as buscas por celebrações de parcerias outorgadas, assunto de grande relevância e que carece, portanto, abordagem peculiar.

## 8 PARCERIAS

As parcerias surgiram como fenômeno da Administração Pública Moderna, nos anos 1990, após a reforma de estado, como tese para desoneração do aparelho estatal e de acordo com Paulo de Carvalho Villas Bôas (2018), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) deu origem a reforma gerencial daquela década, a qual defendia a aproximação do Estado à iniciativa privada, exemplifica Bôas, com trecho da EC 19/1998: “(...)viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade, e da cooperação entre administradores e funcionários(...)”. Também denominadas acordo de vontade da administração, (JUSTEN FILHO, 2014, p. 919).

Já o Decreto N° 9.283/2018 (BRASIL, 2018), estabelece em seu Capítulo V que são instrumentos jurídicos, podendo ser celebrados através de termo de outorga, convênio, ou um contrato administrativo, um ajuste ou outro que se assemelhe.

Importante apontar o seu conceito jurídico, considerando as inúmeras nomenclaturas que possui, sendo conveniente demonstrar o entendimento dos juristas, tal qual o de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2019, p.23), que objetivando enriquecer a discussão extrai o conceito jurídico do termo Parceria do Vocabulário jurídico de José Naufel entendida como a “reunião de duas ou mais pessoas que investem capital, ou capital e trabalho, com o fim especulativo em proveito comum”. Di Pietro (2019), cita também o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1997:75-76) o qual afirma que este termo tem sido utilizado para as relações negociais onde “uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados”.

Buscando elucidar ainda mais o termo parceria, Di Pietro revela o entendimento de Arnaldo Wald (1996), e afirma que no livro do autor supracitado, parceria é retratada para eleger todas as formas de sociedade, sem o estigma de ter natureza econômica e/ou lucrativa, existindo ainda a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada visando abranger questões sociais e econômicas de interesse público, podendo a parte privada obter lucro, sem, no entanto, ser a ideia central, uma vez que as parcerias podem ter apenas fins sociais e não econômicos.

Evidencia a jurista (DI PIETRO, 2019, P. 24) que diversas podem ser as formas de parcerias celebradas e tem a missão de desonerar o Estado (governança), porque confere a terceiros responsabilidade que anteriormente era imputada apenas a máquina estatal, uma vez que o Marco Legal de CT & I , instrumento de estudo desta pesquisa, visa promover as

atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, e conseqüentemente melhorar o desempenho de atividades de interesse público. Essa delegação do Estado ao particular coaduna-se ao objetivo de eficiência, porque agrega suposta eficácia a forma tradicional de atuação da Administração Pública burocrática, por meio de outros procedimentos mais adequados, afirma Di Pietro (2019).

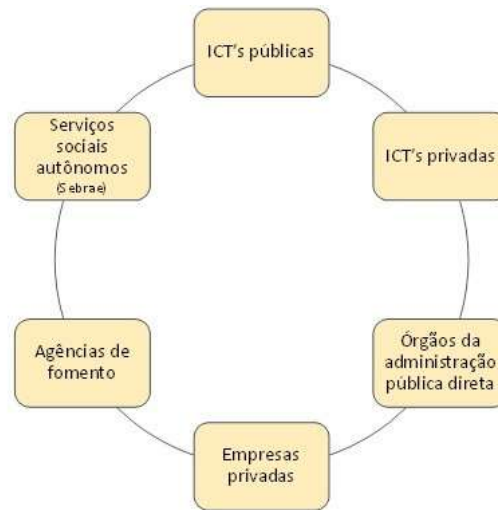
Entretanto, esse vasto conceito do decreto supracitado, gera vertentes diferentes de opiniões, como explica Alexandre Santos Aragão (ARAGÃO, 2013, p. 356) ao discorrer sobre convênios, afirma que há uma confusão na denominação, pois a cultura é tratar quaisquer instrumentos jurídicos para celebração de parceria como convênio. De acordo com Aragão (2013) a expressão *“termo de cooperação”*, por exemplo, não corresponde a uma natureza jurídica própria, a um instituto específico do Direito Administrativo. É como se fosse uma analogia que se usa para denominar: “Termo de Cooperação Técnica”, “Termo de Cooperação Institucional”, “Protocolo de Intenções, dentre outras formas e possibilidades de celebração de parcerias que veremos a seguir.

## 8.1. A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

Dos dispositivos alterados pela nova legislação, os que tratam de constituição de alianças estratégicas, cooperação, e regulamentação dos instrumentos jurídicos para celebração de parcerias, serão objeto deste estudo, especificamente o item 1º e o 9º, visto que se pretende apurar como a formalização de parcerias público-privada e/ou público-público pode oferecer nos termos da Lei N° 13.243/2016 (BRASIL, 2016) segurança jurídica para as instituições de pesquisa.

Marco Legal de CT & I trouxe o estímulo que estava faltando à comunidade científica no Brasil para intensificar a atuação em CT&I no Brasil, fundamentalmente pelas parcerias que podem ser celebradas entre ente públicos e privados, modificação esta que foi estabelecida (conforme dito anteriormente) pela Emenda Constitucional 85/2015 (BRASIL,2015). Abaixo a figura ilustra as entidades beneficiadas pela nova legislação:

Figura 3 - Entidades beneficiadas pela nova legislação



Fonte: <https://asmetro.org.br/portalsn/2020/06/27/o-novo-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao>

A possibilidade de celebração de parcerias entre entes públicos e privados é um avanço para as instituições de pesquisa, contudo, surge um grande desafio, o de organizar ferramentas de gestão para inserção de novos atores nessa contratualização (ROCHA, 2018).

A flexibilização promovida pela Lei N° 13.243/2016, embora seja uma grande aliada da CT & I, gera insegurança nos gestores das instituições de pesquisa, haja vista as alterações que o referido Diploma Legal fez em nove outras leis, ou seja, é uma gama de informações que podem passar despercebidas pelos gestores e sobretudo pelos pesquisadores, que se dedicam a outros segmentos que não sejam as constantes mudanças nas legislações brasileiras, e precisam executar suas atividades com tranquilidade.

A ausência de segurança jurídica nos atos administrativos praticados pelos gestores na celebração de parcerias público-público e público privado no âmbito da administração pública, pode desestimular toda perspectiva de progresso que o Marco Legal de CT & I introduziu na legislação brasileira.

O pesquisador/gestor público ao intermediar a celebração de parceria entre a instituição pública que desenvolve suas atividades e um ente privado, o faz por meio de ato administrativo, que é aquele executado por um agente em nome do Estado, composto por 05 elementos: Competência; finalidade; forma; motivo e objeto, sendo este último o efeito jurídico que o ato produz, (MURARO, 2020). As parcerias, que são instrumentos jurídicos, necessitam de objeto, como explica Leopoldo Gomes Muraro, 2019<sup>18</sup>, visto que os atos quando praticados pelo gestor público terão, obrigatoriamente, um objeto, os quais deverão gerar os resultados que justificam

a prática desses atos, bem como os instrumentos jurídicos, incluindo os de parceria, necessitam de objeto.

Os instrumentos jurídicos do qual se narra, dividem-se em basicamente dois, quais sejam, os contratos e os convênios administrativos. Nos contratos há interesses divergentes, um deseja adquirir um bem e/ou serviço, enquanto o outro anseia por vendê-los. Já nos convênios os interesses se convergem, pois são recíprocos e o resultado que se pretende será atingido com a contribuição de ambas as partes (MURARO, 2020).

Considerando os vários conceitos dos instrumentos jurídicos acima mencionados que podem gerar parceria, bem como a flexibilidade trazida pelo Marco Legal da Inovação, é compreensível que os gestores sintam falta de segurança jurídica no momento de captar potenciais interessados em celebrar parcerias entre as instituições.

As recentes edições de novas legislações (Leis, decretos, etc.) possibilitaram implementar significativamente as pesquisas realizadas nas Instituições Públicas com contribuições relevantes para a inovação, para maximização da eficiência de processos e para melhores práticas no gerenciamento de recursos públicos. Há, portanto, necessidade de garantir agilidade nas contratações públicas, buscar eficiência de métodos e processos.

Situações dessa natureza demandam ações urgentes de todas as instâncias, inclusive dos órgãos de controle e consultoria jurídica que tiveram que se adaptar ao cenário caótico produzido pela pandemia de COVID-19, por exemplo, (que será tratado mais a frente) atendendo as diversas solicitações de compras emergenciais, de aumento do valor dos materiais, bem como sua escassez.

A versatilidade para celebração de parcerias é um desejo de muitos atores envolvidos na seara de C, T&I há muito tempo, embora houvesse leis incentivando as citadas parcerias entre instituições públicas e privadas, foi o Marco Legal de CT & I que ratificou e incentivou a possibilidade das Instituições de Ciência e Tecnologia – ICT's celebrarem acordos de parcerias, bem como outros instrumentos jurídicos para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica, e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas.

O legislador teve intenção de fomentar as cooperações através de parcerias entre o setor público e privado, (ROCHA, 2018). Visando a realização de trabalho integrado, como um plataforma multiusuário onde se compartilha infraestrutura de pesquisa, recursos financeiros, e intercâmbios de pesquisadores entre as instituições de Ciência Tecnologia.



Há que se atentar, no entanto, para as cláusulas contratuais cujas descrições devem proteger o patrimônio gerado pela pesquisa. Este trabalho traz reflexão sobre o tema tão necessário as ICTs, em que os pesquisadores precisam ser conscientizados de sua atuação enquanto servidores públicos, partes integrantes de instituições de suma relevância para o desenvolvimento científico do Brasil, sem deixar de captar financiamentos necessários à sua área de atuação.

A referida integração com a iniciativa privada e outorgada pela legislação, tem atribuição de impulsionar o desenvolvimento tecnológico no Brasil, dada sua potencialidade de aplicação e otimização que podem resultar em inovações. No entanto, é preciso salientar que para conseguir o que almejam as normas e a comunidade científica brasileira, o melhor caminho é unir forças, ou seja, Estado, empresas, comunidade científica e sociedade, juntos num importante movimento denominado governança, que será discorrido a seguir.

## 8.2 AS PARCERIAS EM PERÍODO PANDÊMICO

As possibilidades de celebração de parcerias, também aumentaram muito com a pandemia. No Instituto Oswaldo Cruz, as demandas cresceram tanto que o Núcleo de Inovação Tecnológica, criou a Vitrine Tecnológica do IOC, juntamente com outras instâncias institucionais, como a Diretoria, a Vice-Diretoria de Pesquisa, a Plataforma de Apoio à Pesquisa e Inovação, o Serviço de Jornalismo e Comunicação e o Departamento de Tecnologia da Informação.

A celebração de parcerias é um assunto que merece maior atenção no âmbito da FIOCRUZ, considerando o caso IOC, com todos os projetos de pesquisa que podem gerar diversas parcerias e possibilidades de inovações que irão contribuir com respostas à emergência em saúde pública provocada pela pandemia de SARS-CoV-2. No quadro abaixo pode-se visualizar o quantitativo de projetos com potenciais registro de patentes:

Tabela 4. Projetos para celebração de parceria:

TÍTULO	COORDENADOR	ÁREA DE PESQUISA
O uso da espectroscopia no infravermelho próximo para diagnóstico de sarscov2 em humanos	Rafael Maciel de Freitas	Diagnóstico
Implementação da tecnologia de quantificação de anticorpos neutralizantes anti-SARS-CoV-2 por ensaio baseado em pseudovírus	Dalziza Victalina de Almeida	Diagnóstico
Diagnóstico analítico em indivíduos acometidos pela Covid-19	Cristina Henriques	Diagnóstico
Diagnóstico da infecção pelo SARS-CoV-2: teste inclusivo de indivíduos com erros inatos no sistema imunológico	Adriana Lima Vallochi	Diagnóstico
Desenvolvimento de uma plataforma para seleção de fármacos	Myrna Cristina Bonaldo	Diagnóstico
Desenvolvimento de um ensaio de PCR em tempo real mais econômico para o diagnóstico molecular da COVID-19	Otacilio da Cruz Moreira	Diagnóstico
Deteção rápida de RNA de Sars-Cov-2 na secreção naso e orofaríngea	Helena Lucia Carneiro Santos	Diagnóstico
Imunidade, Inflamação e coagulação na COVID-19: busca de marcadores de resistência da doença através de análises multiparamétricas na ambição de construir uma estratégia vacinal	Adriana Bonomo	Diagnóstico
Desenvolvimento de método diagnóstico para deteção da partícula viral SARSCoV-2 utilizando anticorpos alternativos	Gentil Arthur Lins Bentes Mendonça de Vasconcelos	Diagnóstico
Kit de diagnóstico molecular rápido no modelo Point-of-Care para COVID-19	André Nóbrega Pitaluga	Diagnóstico
Modelo in vitro para estudo de invasividade de SARS-CoV-2 na barreira hemato-encefálica e placentária e teste de fármacos antivirais	Daniel Pedra Adesse	Novos Fármacos
Desenvolvimento de vacinas de DNA contra SARS-CoV2: Análise das respostas imunes e proteção	Ada Maria de Barcelos Alves	Novos Fármacos
Avaliação da suscetibilidade de modelos animais à infecção pelo SARS-CoV-2 visando à comprovação da eficácia e da segurança de novas substâncias com atividade antiviral promissora	Marcelo Alves Pinto	Novos Fármacos
Proposição de novas moléculas moduladoras da replicação do SARS-CoV-2: Screening e Otimização Estrutural Virtual, Síntese, Avaliação Antiviral in vitro, Formulação Farmacêutica e Estudos Farmacocinéticos	Milene Dias Miranda	Novos Fármacos
Desenvolvimento de fragmentos de anticorpos anti-SARS-CoV-2	Vinicius Cotta de Almeida	Novos Fármacos
Derivados de naftoquinonas atuando nas proteases do SARS-CoV-2	Carlos Roberto Alves	Novos Fármacos
Estudo do ciclo replicativo e avaliação do efeito modulador de diferentes moléculas sobre a morfologia e morfogênese do SARS-CoV-2 em diferentes linhagens celulares	Debora Ferreira Barreto Vieira	Novos Fármacos
Controle da resposta inflamatória e da replicação do SARS-CoV-2 pelos neuropeptídeos VIP e PACAP	Dumith Chequer Bou Habib	Novos Fármacos
Investigando mecanismos moleculares da fibrose pulmonar na COVID-19	Tania Cremonini de Araujo Jorge	Novos Fármacos
Buscando novos inibidores potentes de enzimas de SARS-CoV-2 através de deep learning, modelagem molecular e estudos in vitro	Florianio Paes Silva Junior	Novos Fármacos
Vasculopatia e gravidade na Covid-19 experimental e o papel da ACE2	Leonardo Jose de Moura Carvalho	Novos Fármacos
Corona-reveal	Elen Mello de Souza	Prevenção e Redução de Contágio
Mapeamento dos epítomos lineares de anticorpos na infecção pelo COVID-19	Alexandre Morrot Lima	Prevenção e Redução de Contágio
Avaliação da suscetibilidade de modelos animais à infecção pelo SARS-CoV-2 visando ao desenvolvimento de um protótipo vacinal	Marcelo Alves Pinto	Prevenção e Redução de Contágio
Estudo multifatorial in vitro de uma nova ferramenta imunomoduladora em potencial para combater COVID-19: A vacina BCG	Paulo Renato Zuquim Antas	Prevenção e Redução de Contágio
BCG recombinante expressando antígenos secretados para o desenvolvimento de novas vacinas contra a COVID-19	Leila de Mendonça Lima	Prevenção e Redução de Contágio
Micobactérias recombinantes para a expressão de antígenos de SARS-CoV-2 na forma secretada	Leila de Mendonça Lima	Prevenção e Redução de Contágio

Plataforma CHA para educadores: Conhecimentos, Habilidades e Atitudes em saúde para enfrentamento das mudanças sociais e educacionais no período pandêmico e pós pandêmico da COVID-19	Clelia Christina Mello Silva Almeida da Costa	Saúde do Trabalhador
Expresso COVID-19 & Saúde Comunitária: um diferencial para comunidades vulneráveis	Tania Cremonini de Araujo Jorge	Informação e Comunicação em Saúde

Fonte: Atualizado em agosto de 2021 Informações fornecidas pelo Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT/IOC)

Em função do enfrentamento da Pandemia, formou-se no IOC-Fiocruz uma Rede de Pesquisa em Covid-19<sup>19</sup>, que contam com 7 programas temáticos, que impulsionaram a criação de 142 projetos apresentados por 112 coordenadores pesquisadores do IOC-Fiocruz, resultando em 52 publicações de artigos, só em 2021. Isso significa que existem grandes possibilidades de celebração de parcerias, por se tratar de pesquisas que atraem interesses de potentes financiadores.

## 9 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO E INTERNO

Os Órgãos de Controle da União, a saber, Tribunal de Contas da União-T.C.U. e Controladoria Geral da União-C.G.U., além da assessoria jurídica desempenhada pela Advocacia Geral da União-AGU.

### 9.1 A CONTROLADORA GERAL DA UNIÃO – C.G.U.

A Controladoria Geral da União é um “*Órgão central, de supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa*”<sup>20</sup>, tem como missão : “*promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate a corrupção, com participação social, por meio de avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto*”, em função disso realiza atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, através de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção dentre outros.

Criada no governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, através de Medida Provisória de número 2.143-31, em abril de 2001, preliminarmente designada como Corregedoria-Geral da União (CGU-PR). Visando combater, fraudes, corrupções, bem como proteger o erário.

A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

#### 9.1.1 Competências da C. G. U

Estabelecidas pela Lei nº. 10.683, de 20 de maio de 2003 e o Decreto nº. 9.681 de 03 de janeiro de 2019, as competências da CGU são as elencadas no artigo 18 e seus incisos, e nos incisos do artigo 1º, Anexo I, respectivamente.

Uma de suas principais funções é proteger o erário, de forma que deve a C. G. U., adotar providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao

---

incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal (BRASIL, 2018).

Dar encaminhamento às representações ou denúncias que possam causar prejuízos ao patrimônio público, compete ainda a C. G. U., determinar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos, e promover a aplicação da penalidade administrativa cabível, além de encaminhá-lo à Advocacia-Geral da União aqueles que resultem em improbidade administrativa exigindo inclusive o ressarcimento ao erário.

Encaminhar, o processo, nas ações que julgar necessário, ao Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Havendo ilícito penal, compete ainda a C. G. U. enviar a denúncia a Polícia Federal e ao Ministério Público.

### **9.1.2. Formas de Atuação**

A CGU executa auditoria nos órgãos da administração direta, indireta e fundacional do Governo Federal, bem como fiscalização da aplicação do orçamento público, para as organizações não- governamentais, estados e municípios.

Uma das aéreas mais atuantes da C.G.U. é a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) agindo diretamente na “formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado”<sup>21</sup>.

Visando ilustrar a forma de atuação da C. G. U., analisou-se relatórios de auditorias do ano de 2019, cuja forma de atuação enfatiza a correção, uma das ocorrências gerou apontamentos a uma das unidades da FIOCRUZ, especificamente sobre o objeto deste trabalho, Lei nº 13.246/2016, a outra análise se deu sobre contratação de mão-de-obra serviços especializados de limpeza, conservação e higienização nas dependências da Fiocruz, conforme tabela 1:

---

Tabela 5. Auditorias da C.G.U.

ITEM	TRABALHO REALIZADO PELA CGU	CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES DA CGU
01	<p>Foram avaliados os atos de gestão praticados no exercício de 2018, bem como os controles internos administrativos inerentes a: resultados qualitativos e quantitativos obtidos no âmbito do macroprocesso “Análise da Qualidade de Produtos e Insumos para a Saúde”; gestão das receitas públicas auferidas; gestão de compras e contratações, especificamente pagamento a bolsistas; prevenção do acúmulo indevido de cargos públicos ou de jornadas de trabalho inexequíveis</p>	<p>O Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS), unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) responsável pela gestão do macroprocesso Análise da Qualidade de Produtos e Insumos para a Saúde, alcançou as metas de produção estabelecidas para 2018. Além das receitas do INCQS ingressas na Conta Única do Tesouro Nacional, foram arrecadadas receitas diretamente pela Fundação de Apoio da Fiocruz, especificamente para dois projetos verificados, com base na Lei n.º 10.973/2004 (alterada pela Lei n.º 13.243/2016). Os controles internos instituídos para garantir a regularidade dos pagamentos a bolsistas são insuficientes. As recomendações relativas a este tema se encontram na íntegra do Relatório ARG n.º 201802445, anexo A. Fiocruz está adequadamente estruturada para promover apuração das ocorrências de acúmulo de cargos e jornadas de trabalho apontadas em levantamentos realizados por entes externos à Fundação. Contudo, ainda não foram implementadas ações para detectar internamente estas ocorrências, quando havidas após a posse dos servidores, e prevenir a sua recorrência. A Fiocruz apresentou baixo índice de atendimento das recomendações expedidas pela CGU. As peças apresentadas ao TCU contêm todas as informações requeridas, à exceção do rol de responsáveis, que foi inserido no sistema e Contas de forma incompleta.</p>
02	<p>Trata-se de Avaliação da Gestão da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, que é uma Unidade da administração indireta, vinculada ao Ministério da Saúde, localizada no estado do Rio de Janeiro. O trabalho abrangeu análise quanto ao planejamento, à fiscalização da contratação dos serviços especializados de limpeza, conservação e higienização nas dependências da Fiocruz.</p>	<p>Constatou-se que a fiscalização adotada para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária não vem sendo realizada de forma adequada. Identificou-se que o contrato considera índices de produtividade estabelecidos Instrução Normativa MPOG/SLTI n.º 02/2008, menos vantajosos para a Administração que os índices vigentes atualmente, definidos na IN SEGES/MP n.º 05/2017. Apesar disso, a Fiocruz não adotou medidas visando ajustar o objeto ou substituir a contratação. Além disso, foram previstos percentuais injustificados de provisão para aviso prévio trabalhado e indenizado, nas renovações do contrato, bem como foi aceito, sem justificativa, percentual de custos indiretos superior a parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços de limpeza. Quanto ao pagamento de benefícios, constatou-se a ausência de amparo legal para a previsão de custeio de plano de saúde aos</p>

		terceirizados. Foram expedidas recomendações para ajustar a planilha de custos do contrato e providenciar os ressarcimentos, nos casos devidos, além de recomendação para aprimorar a fiscalização contratual.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do relatório de auditoria da CGU.

## 9.2 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – T. C. U.

Neste patamar está também o Tribunal de Contas da União-T. C. U., órgão de controle externo, cuja missão é: *"Aprimorar a administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo"*. Considerando que orçamento público<sup>22</sup> vem do contribuinte, e, portanto, é nele que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos, o administrador público tem o dever de fazer a gestão dos gastos públicos de maneira eficiente, transparente e sempre prestando contas a sociedade do resultado do recurso destinado a determinado fim.

### 9.2.1. Competência do Tribunal de Contas da União

1. Apreciar as contas anuais do presidente da República, nos termos do artigo 71, inciso I da Constituição Federal
2. Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

A forma de atuação do T. C. U. é definida pela CF/88 e pelas Leis nº4.320/64, 6.223/75 e 8.443/92, bem como pelo Decreto-Lei no 200/67.

As prestações de contas são realizadas pelos órgãos do sistema de controle interno (CGU, MPF, etc.), posteriormente enviados ao TCU.

3. Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
4. Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

As auditorias realizadas nos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacionais, são demandadas pela Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão

---

técnica ou de inquérito, ou pelo próprio T. C. U., caso julgue conveniente, objetivam o que se transcreve a seguir:

“As auditorias obedecem a plano específico e objetivam: obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades, avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais. As inspeções, por sua vez, visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal.

As fiscalizações voltadas para a legalidade e a legitimidade têm como parâmetro, evidentemente, a lei e os regulamentos. Já as fiscalizações de natureza operacional têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade.”

5. Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
6. Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
7. Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
8. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.

Embora tenha competência para aplicar as sanções elencadas na legislação correlata, o TCU atende aos princípios da ampla defesa e do contraditório, de acordo com a Resolução 36/95, do T. C. U.

Essa função sancionadora prevista no art. 71 da Constituição Federal, merece comentário, considerando a hermenêutica contemporânea, visto que o operador do direito atualizado, conscientiza-se que a interpretação da norma deve ser aplicada ao caso concreto e não apenas a letra fria da lei, como critério único para todos os casos, e, de acordo com Magalhães (1989, p. 137): *“O intérprete, em contato com a realidade social, encontrará, através do manejo flexível dos métodos, a solução jurídica compatível à nova sociedade”*.

Ademais, as referidas penalidades não excluem a aplicação de sanções penais, administrativas e declarações de inelegibilidade, pelas autoridades competentes, pelas mesmas infrações cometidas

9. Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.



10. Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
11. Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
11. Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Tabela 6. Acórdãos exarados pelo TCU

Acórdãos	SUMPARIO	ANO
1928/2021- PLENÁRIO	RELATÓRIO DE AUDITORIA. IMPLANTAÇÃO DO NOVO CENTRO DE PROCESSAMENTO FINAL DE IMUNOBIOLOGICOS DE BIO-MANGUINHOS - RJ. NÃO CORREÇÃO DAS FALHAS NOS ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA (EVTE). AUSÊNCIA DE ESTUDO DE ALTERNATIVAS AO MODELO DE FINANCIAMENTO ESCOLHIDO. BUILT TO SUIT. ORÇAMENTO DA OBRA CONTENDO IMPRECIÇÕES. RISCOS RELACIONADOS À MODELAGEM. CLÁUSULAS NO EDITAL QUE PODEM RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE. OITIVA PRÉVIA. SANEAMENTO PARCIAL DAS FALHAS NO EVTE. PROJETO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. SUCESSO DO EMPREENDIMENTO ASSOCIADO A AÇÕES DO PRÓPRIO MINISTÉRIO DA SAÚDE. CORREÇÃO DAS CLÁUSULAS EDITALÍCIAS QUE PREJUDICAVAM A COMPETITIVIDADE. DETERMINAÇÕES E MEDIDAS ACESSÓRIA.	2021
2008/2017- PLENÁRIO	RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS REFERENTE À CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE PROCESSAMENTO FINAL DE IMUNOBIOLOGICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FISCOBRAS 2017. NÃO COMPROVAÇÃO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO EMPREENDIMENTO; PROJETO BÁSICO/EXECUTIVO DEFICIENTE (SEM GRAU DE PRECISÃO ADEQUADO PARA SE CONTRATAR/EXECUTAR O OBJETO); EXECUÇÃO DE ETAPAS DA OBRA/AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO EM DESCONFORMIDADE COM O CRONOGRAMA; E CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO COMO INTERMEDIÁRIA (GERENCIADORA). MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR. IMPACTOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E FINANCEIROS DECORRENTES DO ATRASO NA FRUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO EMPREENDIMENTO PELA POPULAÇÃO. CONTINUIDADE DO EMPREENDIMENTO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO EM DESACORDO COM O ART. 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/1993. IRREGULARIDADE GRAVE COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO DO CONTRATO. OITIVA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS PELAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. DETERMINAÇÕES.	2017
177/2021- PLENÁRIO	REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE REPASSE NO ÂMBITO DE PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDPs). PRODUÇÃO DE MEDICAMENTOS. PEDIDO DE	2021

	MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DO CONTRATO. IRREGULARIDADES NO RITO DE APROVAÇÃO DAS PDPs. CLÁUSULA SUSPENSIVA DE REPASSES. INADIMPLEMENTO DE CONDIÇÃO. OUTRAS FALHAS. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. SUPERVENIÊNCIA DE TERMO DE RESCISÃO CONTRATUAL. PERDA DE OBJETO. NEGATIVA DE CONCESSÃO DA CAUTELAR, POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES. ENDEREÇAMENTO DE DETERMINAÇÃO.	
1335/2020- PLENÁRIO	LEVANTAMENTO PRELIMINAR. DIFICULDADES NA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA EQUIPE DE AUDITORIA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA O REPASSE DE RECURSOS AOS ENTES SUBNACIONAIS. FALHAS NA MOTIVAÇÃO DE CONTRATAÇÕES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.	2020

### 9.3 AUDITORIA INTERNA DA FIOCRUZ

É um órgão seccional de assistência direta e imediata à (ao) Presidente da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ , criada para atender uma determinação do Poder Executivo, tem “o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle”<sup>23</sup>

Suas competências estão elencadas no artigo 8º, do Decreto nº 8.932/2016, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ (BRASIL, 2016) :

**Art. 8º À Auditoria Interna compete:**

- I - acompanhar e fiscalizar a gestão das políticas públicas sob responsabilidade da FIOCRUZ;
  - II - verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da FIOCRUZ;
  - III - atuar de forma preventiva e concomitante, de modo a minimizar ou erradicar o cometimento de falhas e impropriedades na gestão da FIOCRUZ; e
  - IV - acompanhar e apoiar os órgãos de controle externo em sua missão institucional. compete à AUDIN:
- “I - acompanhar e fiscalizar a gestão das políticas públicas sob responsabilidade da FIOCRUZ;
  - II - verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da FIOCRUZ;
  - III - atuar de forma preventiva e concomitante, de modo a minimizar ou erradicar o cometimento de falhas e impropriedades na gestão da FIOCRUZ; e
  - IV - acompanhar e apoiar os órgãos de controle externo em sua missão institucional. ”

Dentre as atribuições da AUDIN estão a verificação dos processos, “avaliação de resultados da gestão e proposição de ações corretivas para eventuais desvios gerenciais e

*processuais*”. Referidas atribuições podem ser encontradas no Manual de Auditoria Interna da FIOCRUZ (2020), recentemente editado, como uma ferramenta de trabalho para o cumprimento de suas metas e missão, na realização e auditoria

As atividades realizadas pela AUDIN, devem seguir a linha dos Órgãos de Controle Interno do Governo Federal, sua forma de atuar tem como propósito, garantir que os atos administrativos praticados pelos gestores, obedeçam aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia, objetivando proteção ao erário.

Para o TCU<sup>24</sup>, as atribuições da AUDIN compreendem a “*prestação de serviços independentes e objetivos de avaliação e de consultoria, criados para agregar valor e melhorar as operações de uma organização*”, visa a melhoria contínua nos processos trabalho, incluindo o de gerenciamento de riscos, controle e governança”.

Nesse contexto, deve-se ressaltar a importância da AUDIN, enaltecer o trabalho realizado na elaboração do Manual de Auditoria Interna da FIOCRUZ, que codifica toda forma de trabalho daquela unidade, todavia como diz o próprio manual “*O controle público vem se adaptando à evolução da própria Administração Pública(...)*”, o que é realmente uma necessidade, especialmente numa instituição como a FIOCRUZ, que muito tem colaborado para o desenvolvimento tecnológico, científico e contribuindo para inovação, entretanto, evidencia-se também no referido manual, que a questão da prevenção da forma como se propõe nesta pesquisa, ainda está em fase de implantação, como se transcreve a seguir:

*(...)“passando a adotar uma postura preventiva e fundamentada na administração gerencial, considerando os objetivos da organização, sua forma e origem, dimensão, volume e natureza das operações, além do objeto, motivo do controle e as técnicas a serem utilizadas.”* (grifo nosso)

Analisando-se os trabalhos realizados pela AUDIN, auditorias de 2019 e 2020, observou-se que ainda não existe um fluxo para realização de trabalho de forma preventiva nas celebrações de parcerias, como se pretende sugerir nessa dissertação, sendo a prevenção o ponto focal, com ação participativa no início das tratativas, a fim de impedir a realização de atos evitados de vícios, que impossibilitem a observância dos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia, para que não seja necessário a proposição de ações corretivas.

---

As ações têm sido mais no sentido de correção, ou seja, analisam o processo já formalizado e com a contratação em andamento, identificam o fato gerador do problema, recomendam adequações e monitoram as correções, tal qual se demonstra na figura abaixo:

Tabela 7. Auditorias de Conformidade – Ano 2019

Relatórios	Escopo	Período
005/2019 EPSJV	Análise dos custos e a qualidade dos controles internos no processo de prestação de serviços contínuos, especializado nas atividades de Docência e Pesquisa; análise do contrato de prestação de serviços de preparo de alimentos, compreendendo a contratação, controles e pagamentos e a avaliação do Programa de Alimentação Escolar - PNAE incluindo os procedimentos de cadastro, controles e utilização do repasse.	01/04/19 a 31/05/2019
006/2019 ICICT	Estabelecer um diagnóstico sobre o desempenho da gestão da Unidade, quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade, tendo como questões a serem analisadas: a avaliação do planejamento da contratação, da escolha do fornecedor e da execução contratual, medindo os controles que foram estabelecidos	17/04/19 a 08/07/2019
008/2019 ILM D	Avaliação da área de gestão de contratos, quanto a sua execução presencial, pagamentos e aspectos qualitativos. Serão auditados cinco (5) contratos em execução no exercício de 2018 selecionados mediante amostra não-probabilística, considerando os critérios da relevância, materialidade e volume de recursos.	16/07/19 a 31/10/2019
013/2019 ICTB	Analisar aspectos quantitativos no que se refere aos processos de controle referentes à produção e fornecimento de animais de laboratórios para os anos de 2016, 2017 e 2018. A análise considerará a relação solicitação x produção x utilização de animais, além da capacidade de produção instalada e ociosa da unidade e eventuais desperdícios de produção; Acompanhar a fiscalização no que tange aos aspectos quantitativos e qualitativos de 05 (cinco) contratos vigentes em 2018/2019 selecionados pelo critério da materialidade e relevância, considerando critérios relativos à sua execução e pagamentos	12/08/19 a 14/11/2019
015/2019 Rondônia	Processos de aquisições e contratações, referente a prestação de serviços, material de consumo e permanente, bem como a fiscalização dos contratos; Efetividade dos indicadores de desempenho da unidade, entre os anos de 2016 a 2018	15/07/19 a 11/10/2019

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna Exercício 2019. Disponível em: < [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/raint\\_2019-final.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/raint_2019-final.pdf) >

Tabela 8. Auditorias de Conformidade – Ano 2020

Relatórios	Escopo	Período
001/2020 ENSP	Avaliar a contratação acompanhamento e fiscalização, quanto ao cumprimento das atividades e/ou aperfeiçoamento dos controles internos dos seguintes tópicos: Terceirização de apoio administrativo e técnico operacional; Contratação de profissionais autônomos; Impressão e distribuição da revista RADIS..	21/01 a 31/03/2020
005/2020 Contas SIAFI	Atuação da setorial contábil de acordo com suas atribuições e problemas relacionados aos registros contábeis das contas SIAFI do órgão 36.201.	22/01 a 30/04/2020
006/2020 Aquisições Diretas	Avaliar o cumprimento das atividades e/ou aperfeiçoamento dos controles internos, buscando a melhoria dos procedimentos executados na Unidade. Abordando: Processos de aquisições e contratações, referente a prestação de serviços, material de consumo e permanente, bem como a fiscalização dos contratos; Avaliar o cumprimento das atividades e/ou aperfeiçoamento dos controles internos, buscando Abordando: Processos de aquisições e contratações, referente a prestação de serviços, material de consumo e permanente, bem como a fiscalização dos contratos, a melhoria dos procedimentos executados na Unidade	03/02 a 15/04/2020
007/2020 Fiocruz Ceará	Avaliar o cumprimento das atividades e seus controles internos, referente as fases do planejamento da contratação e gestão e fiscalização dos contratos, buscando a melhoria dos procedimentos executados na Unidade. Serão abordados: Processos de aquisições e contratações referentes à prestação de serviços, material de consumo e permanente, bem como a fiscalização dos contratos, incluindo execução de projetos.	03/02 a 31/08/2020
011/2020 Fundos de Vigilância 013/2020 IOC	Avaliar as atividades e controles da unidade, referente às fases de planejamento, execução e fiscalização dos contratos, em estrita observância às normas pertinentes à relação entre fundação de apoio e entidades apoiadas, sob o seguinte escopo: Iniciação de projetos (planejamento); Concessão de bolsas e contratação de autônomos; Diárias e passagens; Compras e contratações; Patrimônio; Encerramento de projetos (prestação de contas). Fase da Auditoria: Relatório Preliminar	17/07 a 11/12/2020
015/2020 Fiscalização de Contratos	Analisar aspectos qualitativos no que se refere aos processos, controles, perfil dos profissionais alocados e planos de capacitação voltados à fiscalização de contratos através de questionário envolvendo todas as Unidades da Fiocruz	08/10 a 18/11/2020

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna Exercício 2020. Disponível em: < [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/raint\\_2020-final.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/raint_2020-final.pdf) >

A preocupação com a forma preventiva de atuação dos órgãos de controle, já foi objeto de outros projetos de pesquisa, dissertações e etc, Luciana Rosa dos Santos (2007), já havia citado em sua dissertação de título: “*O Controle na Administração Pública Federal: um estudo sobre a Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz*”, o objetivo do estudo da referida autora foi de análise das ações de auditoria realizadas na FIOCRUZ, e “*propor novas formas de atuação direcionadas à prevenção, à potencialização do acompanhamento sistemático junto às Unidades e à orientação aos gestores*”.

Para (SANTOS, 2007), tanto a prevenção, quanto o monitoramento são elementos fundamentais para que uma organização não se torne obsoleta, na administração pública, a questão passa também pela proteção ao erário. Contudo e considerando que as potenciais

parcerias requerem celeridade, em função da variabilidade e exigências do mercado, há que se ganhar tempo evitando erros, iniciando os procedimentos da forma correta, com elaboração de fluxo que atendam as demandas da comunidade científica da instituição de forma conjunta com os órgãos de controle interno e externo.

O Marco Legal de CT & I, flexibilizou as regras, dando maior dinamismo à produção científica e tecnológica, diminuindo inclusive a burocracia. Entretanto se os órgãos de controle atuarem de forma a dar maior segurança nos atos praticados pelos pesquisadores/gestores, seria o caminho para a evolução nos trâmites de contratualização.

Conforme já explanado anteriormente e de acordo com Mário Spinelli (2008), o exercício da atividade de controle é importante para “*garantir a integridade*” ao erário e devem ser realizadas de forma contínua. Subordinam-se a ela toda Administração Pública de todas as esferas, a forma de organização depende da quantidade de demandas, tendo a função de “*prestar assessoria à administração superior da organização responsável pela ação governamental* (SPINELLI, 2008)”.

Em outros países o controle interno também é exercido com o mesmo objetivo, divergindo, no entanto, da forma de organização, como é o caso dos E. U. A., onde as atividades de controle interno são executadas pelos “*Offices of the Inspector General*” (OIGs), afirma Mário Vinícius Claussen Spinelli (2009)<sup>25</sup>, os quais são subordinados ao Poder Executivo Federal Americano, estruturados por Departamentos de Estado e em agências vinculadas ao governo federal norte-americano (SPINELLI, 2009).

Nos E. U. A., a lei outorga aos OIGs, o direito de acessar os “*registros dos órgãos ou entidades administrativas sob sua jurisdição*”, (SPINELLI, 2009), desta forma conseguem promover investigações sobre os gastos públicos realizados pela Administração Pública Norte-Americana. Os OIGs, mantêm o congresso informado frequentemente, através de relatórios semestrais (SPINELLI, 2009). Os referidos relatórios demonstram se houve ou não prejuízo ao erário, evitando-os, bem como informando a quantidade de recursos recuperados aos cofres públicos.

Assim como os órgãos de controle do Brasil, os *OIGs* não realizam ações preventivas, mas sim atuam sobre o controle de gastos públicos e ações corretivas, que são realizadas por diversas instituições públicas, tal qual o caso *Office of Government Ethics – OGE*, trata-se de uma agência do Poder Executivo Federal, cuja função é promover a ética e resolver os conflitos de interesses no âmbito do serviço público (SPINELLI, 2009).

---

Essas ações geram insegurança nos gestores da Administração Pública, e, atos de simples discricionariedade tornam-se um pesadelo, haja vista o excesso de penalidades aplicadas, que propiciam a instauração do direito administrativo do medo, fazendo com que diversos excelentes administradores do serviço público não querem mais arriscar assumir um cargo de responsabilidade para gerenciar uma instituição. Sobre a insegurança jurídica, tratar-se-á no próximo tópico.

#### 9.4 O CONTROLE EXTERNO ESTRANGEIRO

A atuação dos órgãos de controle no mundo divide-se basicamente entre os países que os consideram como único em seu gênero, como é o caso das auditorias-gerais/controladorias da Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, EUA, etc., os quais são geridos por um auditor-geral/controlador, cuja competência é estabelecer as diretrizes da instituição e responsabilizar-se pelas atividades que desempenha, e aqueles como Alemanha, Bélgica, Brasil, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai, que são controlados pelas cortes de contas, onde as decisões de maiores relevâncias são de responsabilidade de colegiado de ministros ou conselheiros e ainda que exista um presidente, a responsabilidade pelos resultados dos trabalhos por eles exercidos é imputada a todos, visto que todos são instruídos a votar as decisões.(ROCHA, C. A. Amorim, 2002)

Enquanto nos órgãos *sus generis* (C. A. A. Rocha, 2002, p.6) são expedidas recomendações após realização de auditoria, elaboradas pelo auditor-geral/controlador, nas cortes de contas, após a realização de auditoria, são emitidas determinações, com fulcro nas decisões tomadas em colegiado.

As cortes de conta surgiram com a missão de promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate a corrupção, por meio de avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto do erário, e, parte do pressuposto que o fiel cumprimento da legislação é uma condição *sine qua non* para a aplicação dos recursos públicos corretamente, ou seja, os atos administrativos, inclusive os referentes ao orçamento público, devem ser pautados na legislação, (C. A. A. Rocha, 2002, p. 7), haja vista a máxima proferida por Hely Lopes Meirelles (2005): “*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*”.

O Tribunal de Contas alemão elabora regras para atuação do controle interno quanto ao monitoramento da execução orçamentária, até mesmo a investidura em cargos de auditores é gerida pela própria Corte de Contas Alemã. Já na Áustria, a Controladoria-Geral, é responsável por estabelecer as diretrizes a serem adotadas pela Administração para submissão de auditoria interna, da mesma forma os Estados Unidos, que utilizam o GAO - General Accounting Office (sistema de Controladoria-Geral) estabelece normas para realização de auditoria e fiscalização tendo a função de dar suporte ao órgão externo (C. A. A. Rocha, 2002, p.8).

Evidencia-se que os sistemas de controle devem ser ferramentas para a excelência da administração pública visando dar proteção ao erário e efetividade as políticas públicas, sobretudo a realização de um controle prévio, cuja finalidade é corrigir as falhas e recomendar procedimentos corretos antes que a ilicitude se instaure. A França, Bélgica e o Brasil, adotaram em tempos pretéritos esta forma preventiva, destacando-se como principal vantagem: *evitar que o ilícito se perpetue, pois é detectado em sua fase inicial, ou seja, quando o dano patrimonial é menor e ainda passível de reparação*, afirma Rocha (2002), em seu artigo intitulado “O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema”.



## 10 SEGURANÇA JURÍDICA

Com relação a pretensa segurança jurídica, que se deseja avocar neste projeto, quanto aos atos administrativos praticados pelos gestores de instituições de pesquisa em função do Desenvolvimento Tecnológico e da Inovação, necessário se faz tecer alguns comentários e conceitos.

A falta da segurança em todos os seus aspetos é no mínimo desagradável, sendo a insegurança jurídica uma ameaça ao gestor público durante a prática rotineira de atos administrativos, razão pela qual existe a necessidade de convicção nas decisões a serem tomadas que devem ser fundamentadas na legislação que por vezes é obscura, fato que intrinsecamente gera a insegurança. O vocábulo *segurança* significa uma necessidade da pessoa humana, Humberto Ávila<sup>26</sup> retrata essa questão em seu livro Teoria da Segurança Jurídica, como “*necessidade antropológica humana*” e o “saber ao que agarrar-se” (ÁVILA Apud: ENRIQUEU PEREZ LUÑO, 1991, p.8) e esse componente inerente a sua saúde mental e física, é o que traz equilíbrio a vida emocional e a profissional de cada indivíduo.

O princípio da segurança jurídica é um elemento constitutivo do Estado de Direito, sendo que José Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2000) o define como imprescindível, uma vez que o homem necessita dessa garantia para conduzir sua própria vida de forma autônoma. Além disso, a segurança jurídica é elencada como direito fundamental da pessoa humana, é um direito do cidadão de poder contar com a eficiência do Estado assegurada pela ordem jurídica.

O princípio da confiança é um instituto de certa forma relacionado à segurança jurídica. Judith Martins-Costa (MARTINS-COSTA 2006, p.852) a entende como proteção jurídica da confiança, sendo responsável pela redução da complexidade social e orientador de condutas. Trata-se de um valor jurídico, tal qual, o bem comum, a segurança, dentre outros que o Estado através do ornamento jurídico visa proteger (LOSSO,2008). A segurança jurídica e a confiança, tem ainda relação com a ideia de respeito à boa-fé dos atos administrativos praticados por gestores públicos, assevera Romeu Felipe Barcelar Filho (2010), que não é um poder irresponsável e arbitrário, mas sim deve estar diretamente relacionado a boa-fé no trato com os particulares.

Percebe-se que segurança jurídica é uma expressão abrangente, entretanto, por se tratar de parte do objeto deste trabalho, a segurança aqui abordada está relacionada com o direito,

---

quer seja quanto ao conjunto de normas editadas ou reconhecidas pelo Estado, visando organizar a vida em sociedade, quer sejam os atos jurídicos praticados pelos agentes públicos.

É certo que os atos administrativos devem estar pautados nos princípios constitucionais, haja vista que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, ao administrador público só é permitido fazer o que a lei autoriza, (MEIRELLES, 2012), sendo assim a Constituição Federal estabeleceu princípios básicos os quais hierarquizam a Administração Pública, subordinando-a a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, ou seja, todos os atos emanados da Administração Pública, devem estar pautados nos princípios supraditos, que se bem observados já contribuirão para garantir a segurança jurídica dos atos praticados. (Meirelles, 2012).

Em que pese a importância da atuação dos Órgãos de Controle Externo e Interno (T.C.U. e C. G. U.) para proteção ao erário, auditando os atos administrativos praticados por agentes públicos, a flexibilidade trazida pelo Marco Legal de C, T & I, pode gerar problemas na execução dos projetos de pesquisas com a insegurança jurídica que o pesquisador experimenta, por isso, é importante compreender a forma de abordagem utilizada por estes órgãos.

De acordo com (SOMBRA, 2019) existe uma cultura da busca por culpados que se evidencia na abordagem das auditorias realizadas pelos órgãos de controle da União, cujo dever é zelar pelo gasto consciente, eficaz e eficiente do orçamento público, contudo, esse pensamento coercitivo na opinião dos pesquisadores entrevistados deveria ser substituído por uma cultura pedagógica colaborativa.

O trabalho de órgãos como o T. C. U. e a C.G.U., é estabelecido pela CF/1988<sup>27</sup> “o controle externo deve consistir da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal” e por força da Lei 13.844/2019<sup>28</sup> (BRASIL, 2019), que estabelece suas competências dentre as quais cita-se as referentes a: “*providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, (...);*” evidencia-se na legislação suas importâncias e necessidades pois contribuem para preservação do patrimônio público, todavia o crescimento da pesquisa depende também de mudança da cultura na atuação destes, ampliar a participação em todo processo, instruir a comunidade científica quanto a melhor forma de aplicar o Marco Legal de CT & I, visando melhoria das pesquisas e inovação aproveitando a quebra de paradigmas, formalizar uma espécie de parceria colaborativa entre entes públicos.

---

Nesse contexto, cabe relatar a atuação da Advocacia Geral da União – AGU, que é a instituição responsável pela representação, fiscalização e controle jurídicos da União e da República Federativa do Brasil, bem como pela proteção do patrimônio público contra terceiros ou contra os ocupantes do Governo, além de prestar assessoria jurídica conforme determina a Constituição Federal de 1988, e o Artigo 38, PÚ da Lei N 8.666/93.

Entretanto, a AGU, editou norma estabelecendo o Parecer Referencial para ser preenchido pelas instituições assessoradas, como se fosse um termo de responsabilidade, que deve ser assinado pelo ordenador de despesa, autoridade competente, que assumirá o risco do ato administrativo praticado, especialmente nas aquisições ou contratações de produtos para pesquisa e desenvolvimento, na modalidade de dispensa de licitação (Lei N° 8.666/93), incentivo do Marco Legal de C, T & I, visando dar celeridade aos procedimentos de compras na administração pública. Entretanto, esse parecer referencial intensifica a insegurança dos gestores nas práticas dos atos.

Por outro lado, e, em função da Pandemia de COVID-19, recentemente foi instituída pela Advocacia Geral da União, por intermédio da Procuradoria Geral Federal (DEPCONSU/PGF) uma Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I<sup>29</sup>, para estudar o Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia & Inovação e realizar reflexões em tempo de COVID-19, inclusive nas possíveis celebrações de parcerias.

Isso porque, quando um órgão público celebra parcerias com instituições privadas para realização de determinada pesquisa, deve haver formalidade na contratualização, visto que as regras ali estabelecidas devem ser rigorosamente cumpridas, principalmente se resultar em propriedade intelectual e direitos autorais, toda produção advinda do trabalho fruto da estrutura das instituições de pesquisa.

As cláusulas devem ser definidas no âmbito da instituição, porque o projeto de pesquisa pode gerar benefícios a entidade, ao pesquisador e em especial à sociedade, pode surgir uma inovação, um produto muito relevante para cura de alguma doença, uma forma nova de fazer procedimentos, enfim, uma gama de possibilidades, mas não apenas durante a Pandemia, esse interesse por estudar novas formas de contribuir com PD & I, deve ser constante para todos os procedimentos que envolvam C, T, & I, capazes de gerar resultados inovadores, uma vez que *“a dinâmica da inovação apresenta evidências empíricas dentro da abordagem da teoria evolucionária do desenvolvimento tecnológico”* como frisou FREEMAN (1995).

---

Entende-se, portanto, que os órgãos de controle externos, devem promover a proximidade com o gestor público, isso é fundamental para melhorar o resultado na eficiência com a utilização dos recursos públicos, o Professor Fabrício Motta (MOTTA, 2020) em artigo publicado recentemente, afirma que os órgãos de controle devem se aproximar do gestor público, segundo o Motta (2020):

“ (...) é necessário dialogar com o ponto de vista exteriorizado pelo gestor público competente para as decisões administrativas, não há que se responsabilizar o administrador público quando seus atos estiverem baseados na boa fé, com auxílio das áreas técnicas, com motivação, justificativas e visando a supremacia do interesse público. Fato que o próprio STF se manifesta no sentido de afastar o equivocado dilema entre admitir o erro de boa fé e incentivar a corrupção (em sentido amplo) e permitir impunidade.

Visando elucidar essa fase da pesquisa é necessário informar que a Lei 13.655/2018 (BRASIL, 2018) incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, a qual critica a forma de ação institucional de controle.

Explica Thiago Luís Sombra<sup>30</sup> que a supradita Lei foi elaborada visando melhorar a relação entre Estado e a sociedade, aduz ao autor que a lei incluiu dispositivos com: “*objetivo de melhorar a relação entre o Estado e sociedade, tal como a redução de arbitrariedade e casuísmos, e, da mesma forma atuou ao reformatar os limites e responsabilidades da administração pública*”.

O Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a LINDB, em seu artigo 13, § 1º, estabelece que:

“*A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores*”; complementa o legislador com o § 2º: “*A eventual estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos*” (BRASIL, 2019).

Depreende-se deste artigo, no § 2º que a hermenêutica, citada no tópico acima, é elemento fundamental para atuação dos órgãos de controle, pois há que se analisar caso a caso, e, verificar se houve ou não má fé do agente público e quanto ao § 1º, é exatamente o que se propõe com esse trabalho, que as ações sejam preventivas com caráter educativo, visando dar garantias jurídicas agindo antes do possível prejuízo ao erário.

---

Entendem Motta e Nohara (2019), de forma equivalente, dado que caracterizam como “*potencialidades interpretativas abertas dentro da visão*”, categorizando da seguinte maneira:

- a) Mais preventiva do que repressiva por parte dos órgãos de controle (...);
- b) No enfoque consequencialista;
- e) (...) estimulando tanto a edição e atos normativos orientadores para garantia de uma decisão mais previsível, como também maior consensualidade e justiça negocial quando da imposição das determinações estatais que provocam efeitos demasiadamente onerosos ou injustos.

A forma de atuação dos órgãos de controle interno e externo, com aplicação de penalidades excessivas, tem gerado não apenas insegurança nos gestores públicos, mas instaurou-se o direito administrativo do medo, muito em função da interpretação da legislação pelos órgão de controle, nos atos administrativos decisivos e por vezes discricionários, como as celebrações de parcerias e contratos, ou as aquisição de bens e/ou serviços, que podem não ser realizados com medo da responsabilização, tais receios compartilhados por diversos gestores públicos, deram origem, segundo Motta e Nohara (2019) a novas denominações das quais citar-se-á as mais relevantes para este trabalho, a saber:

**Administração pública do medo** - receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de lhe imputar uma responsabilidade de ser condenado, mesmo tendo agido da melhor forma ante os obstáculos e do contexto de realidade enfrentados;

**Apagão das canetas** – designa a paralisação de decisões, por causa do temor da responsabilização, perante a Administração Pública “do medo”, pois, em determinados casos, tendo em vista decisões imprevisíveis e oriundas dos mais variados órgãos de controle, os bons gestores acabavam ficando com receio de decidir e futuramente ser responsabilizados por uma decisão justa, mas que iria de encontro às orientações cambiantes de diversos órgãos de controle.

**Engenheiro de obras prontas** – utilizada para criticar a situação em que o controle a *posteriori* se foca exclusivamente em apontar falhas e erros, sem procurar compreender as dificuldades práticas e obstáculos enfrentados pelo gestor no processo, sobretudo quando não há orientações claras e compreensão dos gargalos existentes em cada situação concreta e, em vez da prevenção, o controle acaba se focando exclusivamente na repressão e no sancionamento, especialmente se esse é excessivo e injusto.

É o caso do acórdão do TCU, nº 1928/2021- Plenário, referente ao novo Centro de Processamento de Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos-RJ, uma construção importante para produção de vacina na modalidade de *built to suit*<sup>31</sup>, (instituído no Brasil pela Lei nº 12.744/2012) que irá impulsionar o desenvolvimento tecnológico que o Brasil tem almejado, e, sendo assim deveria ser objeto de união entre a FIOCRUZ e os órgãos de controle,

---

<sup>31</sup> Built to suit – ou construído para servir – é um tipo de contrato de locação. Ele determina que o dono do imóvel (o locador) construa ou faça reformas em conformidade com os desejos do locatário. Em troca, o contratante deve absorver os custos da obra nos pagamentos mensais referentes ao aluguel.

para juntos, desde o início dos procedimentos da contratação, os atos tenham segurança jurídica, para que o processo tenha celeridade e garantias.

Mas como se evidencia neste acórdão acima mencionado, existe uma tensão desde o início, em 2017, cuja finalização ocorreu apenas por causa da decretação da pandemia e a urgência na construção de um pólo industrial de vacina. Analisando todos os acórdãos relacionados a este caso específico, resta comprovado que o TCU tem agido como “Engenheiro de Obra Pronta”, apontando erros ao invés de evitá-los, propagando o “Direito Administrativo do Medo”, como também o “Apagão das Canetas”.

Neste sentido, cita-se como exemplo de ações em prol da ciência que estão sendo tomadas pelo Governo Federal, órgãos de controle externos, dentre outros e que devem ser contínuas, o grande pesadelo que o mundo vive com a Pandemia de COVID-19, momento crucial para que o controle da Administração Pública receba especial atenção, visando evitar prejuízos ao erário diante de oscilações de preços de materiais para proteção individual, reagentes, tubos, etc, em função da variação cambial, uma vez que são materiais ou matérias primas importados, sem no entanto, interferir na atuação do gestor de forma a engessar os procedimentos necessários ao atendimento das demandas com a celeridade que o caso requer.

Apesar de todo desenvolvimento científico e tecnológico da nossa era, os efeitos da infecção pelo vírus SARS-Cov-2 desafia globalmente os sistemas de saúde, dizimando milhares de pessoas em todos os territórios, mesmos nos países mais ricos e tecnologicamente mais desenvolvidos.

Tal desafio impôs à Organização Mundial da Saúde e governos federais a procurar parceiros com potencial capacidade de pesquisa e produção de tecnologias e insumos, necessários ao enfrentamento da pandemia. O Brasil tem sido muito requisitado nesse sentido e tem celebrado diversas parcerias, cenário onde a disponibilidade da Lei 13.243/2016 desempenha um papel central.

Dada a emergência sanitária, a celebração de convênios foi ainda mais flexibilizada e acelerada, o que pode ser exemplificado pelo rápido reconhecimento do Laboratório de Vírus Respiratórios e do Sarampo do Instituto Oswaldo Cruz-IOC/FIOCRUZ como referência regional da OMS para a COVID-19.

Além de contribuir para a promoção da saúde e qualidade de vida dos brasileiros, afirma a Chefe do Laboratório Dra. Marilda Siqueira (2020) que ter sido escolhido como um dos laboratórios de referência nas Américas *foi um ato de reconhecimento pelo trabalho realizado, ao longo de décadas, com vírus respiratórios na FIOCRUZ, que fortalece o Sistema*

*Único de Saúde, além de ser um reconhecimento também do Ministério da Saúde, por todo esforço desenvolvido*<sup>32</sup>.

Este deve ser considerado um momento oportuno, pois dito anteriormente, a saúde é um campo de alta intensidade de produção de conhecimento e inovação, capaz, não apenas de incorporar, mas de desenvolver tecnologias que poderão ter impacto no Sistema Produtivo de Saúde, (Costa, 2016).

Atualmente, o mundo inteiro está tentando combater do novo Corona vírus, em consequência disso muitos investimentos podem ser captados através de celebração de parcerias, cujos produtos podem impactar as diversas áreas do Sistema de Inovação em Saúde, tais como: tecnologia diagnóstica envolvendo plataformas tecnológicas para testes de diagnósticos de grande escala, química avançada, tecnologias médicas de alta complexidade, etc., é necessário, portanto, que os órgãos de controle acompanhem todas essas possibilidades no intuito de somar forças, mudando a cultura e atuando forma mais contributiva. (MOTTA, 2019).

O Legislador ao elaborar a Lei N° 13.243/2016, teve o cuidado de valorizar um ambiente profícuo à celebração dessas parcerias sendo este um campo que pode oferecer oportunidades reais para a busca da equidade com instituições de pesquisas internacionalmente consagradas, haja vista ser um impulsionador de produção acadêmica no campo da saúde global, fazendo com que a produção de conhecimento exceda a perspectiva e esta lei relativamente recente, recepciona essa característica de geração de conhecimento com estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Assim, estima-se que o investimento no desenvolvimento tecnológico pode propiciar consequências promissoras durante a Pandemia de COVID-19, é uma oportunidade de gerar conhecimento, com possível transferência de tecnologia, conforme declara a referida cientista da FIOCRUZ: *“Tudo isso faz com que os dados gerados no Brasil tenham força e representatividade para influenciar as análises globais sobre a situação dos vírus influenza e, agora também, do coronavírus”*. (SIQUEIRA, 2020).

Destacam-se as medidas emergenciais exigidas pelo estado de calamidade pública decorrente da pandemia, como as diversas normas que têm sido editadas sob a forma de Medidas Provisórias, permitindo maior celeridade às ações necessárias, a despeito das exigências das legislações mais exigentes. É o caso da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre

---

medidas para enfrentamento de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

Pode-se ainda mencionar a edição da Medida Provisória 932/2020, que autorizou a antecipação de pagamentos nas aquisições de bens e/ou serviços. De acordo com Renato Fenili (2020) Secretário-Adjunto de Gestão do Ministério da Economia, a nova lei de licitações e contratos na administração pública recepciona algumas dessas inovações e “*desburocratizações*”, ou seja, o Brasil, começa a evoluir de forma a eliminar algumas burocracias em função da pandemia, pois vislumbrou-se a necessidade de dar celeridade aos procedimentos.

Ainda nesse contexto, considerando o estado de calamidade pública provocado pelo COVID-19, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) nº 1.047/2021, convertida na Lei nº 14.217/2021, cuja finalidade é tratar das medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. (BRASIL, 2021).

Esta Medida Provisória, em razão das necessidades emergenciais provocadas pela pandemia, flexibilizou as modalidades de aquisição de bens e/ou serviço na administração pública, visando dar celeridade em todas as modalidades de contratação, contudo, as ações contundentes dos órgãos de controle, acompanhando de forma simultânea às contratações, através do Sistema Eletrônico de Informações, não são condizentes com ações preventivas, mas sim coercitivas, visto que acompanhavam os procedimentos a fim de evidenciar possíveis erros.

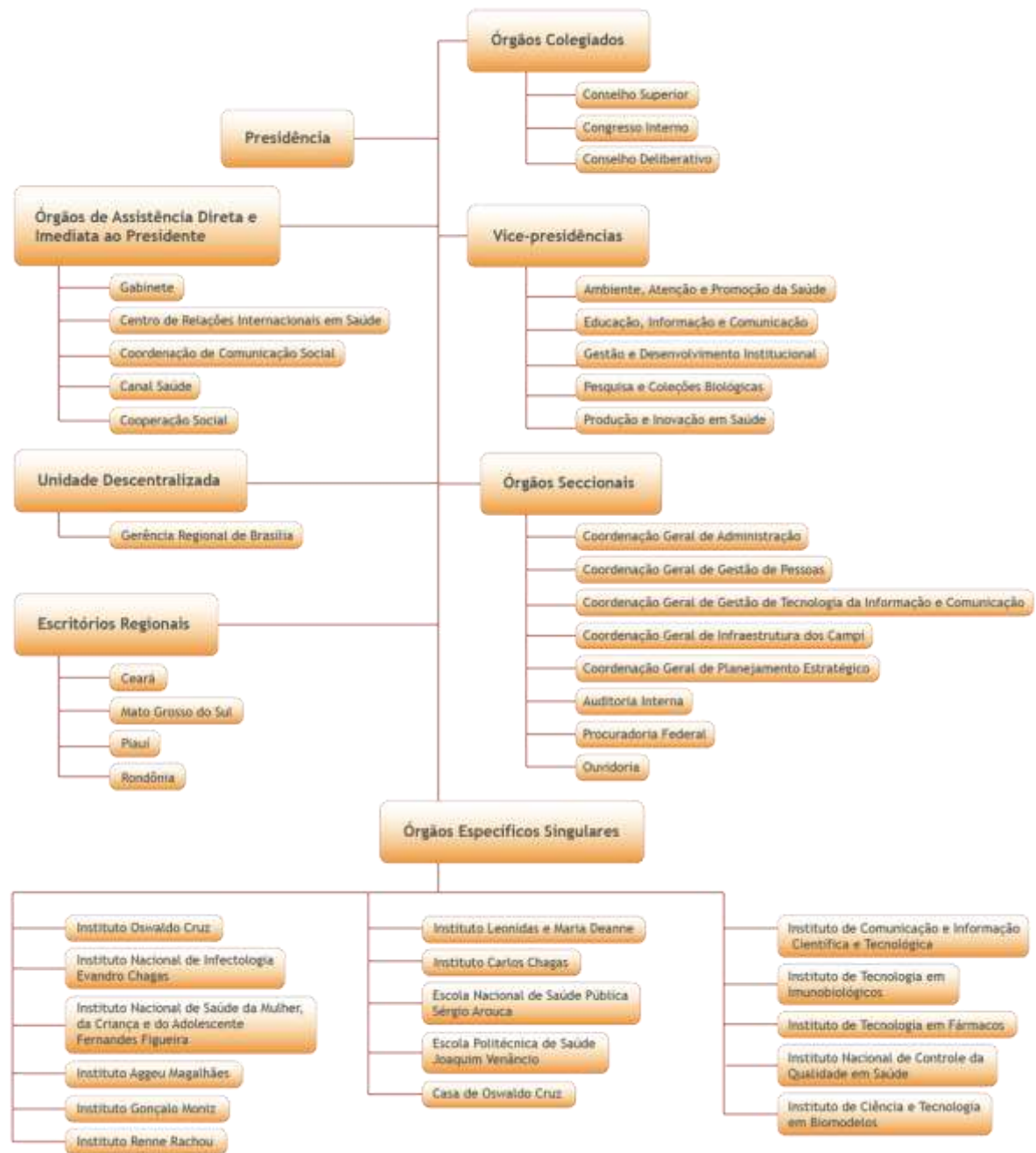
Tal norma causou insegurança jurídica em todos os gestores a ponto da Coordenação Geral de Administração-COGEAD/FIOCRUZ, emitir orientação solicitando cautela evitando o uso de forma irrestrita. É inegável que existem dificuldades inerentes à estrutura da Fiocruz, face ao desafio de implementação de um modelo mais arrojado de atuação dos gestores.

A FIOCRUZ, é uma conceituada instituição de pesquisa e ensino, instalada em 10 estados, com unidades nas regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do Brasil, sendo no Rio de Janeiro, o maior campus. Possui atualmente um escritório em Maputo, capital de Moçambique, na África.

São 16 unidades técnico-científicas, que se dedicam as áreas de ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde, uma unidade técnica de apoio, fornecedora de animais de laboratório e seus derivados, além das unidades que atuam na gestão, cuja atuação se dá no gerenciamento físico da Fundação, às suas operações comerciais e à gestão econômico-financeira. Assim se organiza a Fiocruz:



Figura 4. Organograma da FIOCRUZ



Fonte: <https://portal.fiocruz.br/unidades-e-escritorios>

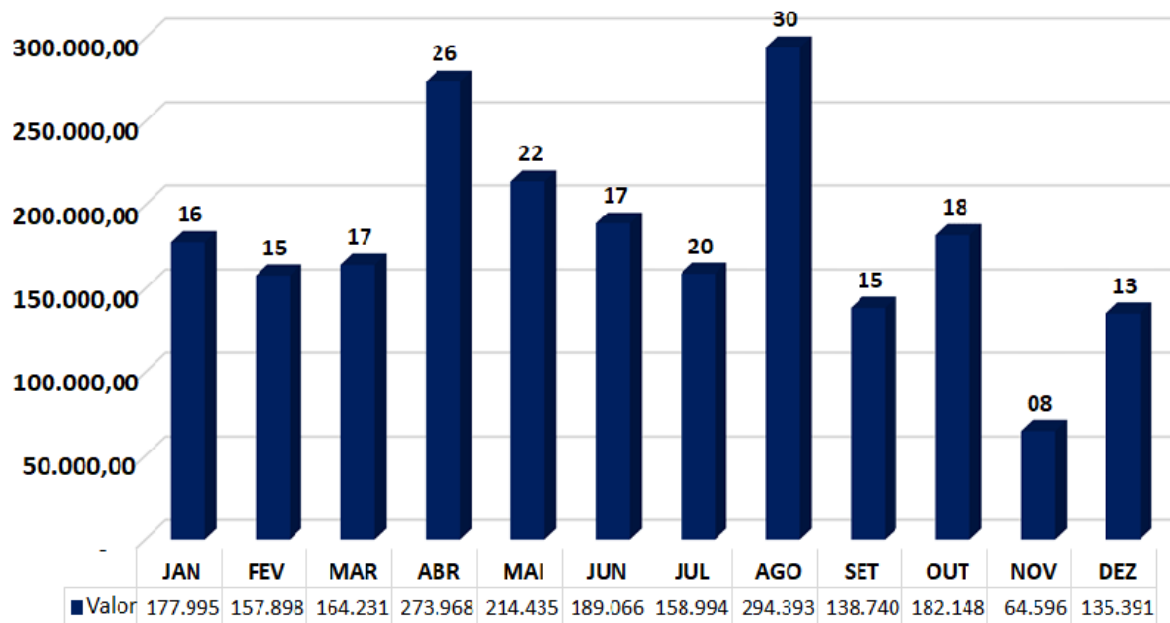
Embora tenha sido apresentada de forma resumida, evidencia-se que a FIOCRUZ é um gigante, não apenas no cumprimento de sua missão, como também no aspecto físico/geográfico e sócio econômico, tanto por gerar empregos diretos e indiretos, quanto por compor o Complexo Econômico Industrial de Saúde-CEIS.

Cada unidade da FIOCRUZ é dotada de personalidade jurídica própria, derivada da matriz que é a Presidência, com UASGs independentes, recebem orçamento público de acordo com suas atividades e produtividades, sempre pautados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tamanha independência, configura uma variação da forma organizacional divisional ou multidivisional, considerando as estruturas organizacionais de Mintzberg,(2003), uma vez que suas unidades possuem, além da independência que personalidade jurídica concede, estruturas próprias e atuam em áreas diversificadas, caracterizando-a como instituição de alta complexidade institucional com atuação em pesquisa, ensino, assistência, inovação, desenvolvimento tecnológico e unidades de produção.

As unidades técnico-científicas da FIOCRUZ possuem culturas diferenciadas, cultivadas por pesquisadores consagrados, que publicam artigos científicos nas mais renomadas revistas internacionais. A título de exemplo, só no IOC são mais de 217 artigos publicados em 2021, comprometendo um orçamento de R\$ 2.151.859,99, como se demonstra abaixo no quadro evolutivo:

Figura 5. Demonstrativo de publicações de artigo em 2021



Fonte: Departamento de Planejamento, Orçamento e Cooperação-DEPOC/IOC

Tamanha produção científica resulta em maior promoção da FIOCRUZ, fato que atrai diversos e potenciais parceiros, que procuram os pesquisadores diariamente, com propostas que podem gerar desenvolvimento tecnológico, que culminem com prováveis inovações.

Com o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e inovação, determinado pelo Marco Legal de C, T & I, as possibilidades de celebrações de parcerias aumentaram, haja vista a flexibilização trazida pela “nova lei”, é a oportunidade de os pesquisadores tem para fazer prospecção, captar recursos para fomento à pesquisa e inovação.

Embora a legislação tenha trazido esperança à comunidade científica brasileira, abrindo um leque de possibilidades, a responsabilidade pelos atos praticados ainda é uma preocupação constante, porque expõe o pesquisador ao perigo de causar prejuízo ao erário.

A inobservância de requisitos legais, ainda que de boa-fé, pode ser um fato indutor de erros, isto porque existe uma dinâmica na produção de legislações que compreendem leis, decretos, medidas provisórias, instruções normativas, portarias, dentre outras, cuja velocidade é difícil até mesmo para um operador do direito acompanhar.

Além das normativas supracitadas, a evolução da tecnologia da informação é impressionante, a quantidade de informações geradas por dia, é inenarrável. Em que pese ser parte considerável da missão dos órgãos de controle externos e internos, a disseminação do conhecimento através de seus portais tecnológicos a fim de cumprir suas metas, a velocidade e quantidade da informação é um obstáculo para os pesquisadores que não conseguem acompanhar e se adaptar a essa nova realidade, especialmente em função das inúmeras demandas que atendem diariamente e o tempo dedicado ao estudo de sua pesquisa. .

Analisando os sítios na internet dos referidos órgãos de controle, evidencia-se que as informações foram geradas, sendo algumas delas com a alcinha de prevenção, entretanto, são vários sites, de diversos órgãos com instruções sobre as mais variadas legislações, que remetem a realização de um trabalho individualizado dos atores de cada órgão, para o fríio cumprimento de suas missões.

Para que o Brasil seja impulsionado ao desenvolvimento tecnológico, mister ser faz que o trabalho, como dito anteriormente, ocorra baseado em governança, compartilhando conhecimento, objetivando subsidiar as parcerias com instituições financiadoras, ou que detenham a expertise em tecnologia, para que possam nascer livres de quaisquer vícios, respeitando a legislação, e, conseqüentemente sem possibilidade de causar prejuízos ao erário, perda do objeto, ou, aplicação de quaisquer penalidades nos pesquisadores/gestores.

A título de exemplo, salienta-se que o Instituto Oswaldo Cruz-IOC, foi contatado pelo Ministério da Saúde, com a solicitação para realização de determinada pesquisa, tendo sido celebrada a contratação através de Termo de Execução Descentralizado-TED, ocasião em que se dedicou tempo e expertise para realizar o trabalho contratado, sem, no entanto, possuir grandes entendimentos quanto as implicações legais e procedimentos formais.

Durante a execução do projeto, houve a convocação de um auditor da CGU, que viria auditar a execução do projeto, visando verificar se os procedimentos formais e legais estavam sendo observados, o citado auditor foi recebido no IOC, sem acompanhamento da alta administração da FIOCRUZ, bem como de nenhum membro da gestão ou servidor com conhecimento jurídico adequado.

O Auditor fez algumas poucas considerações a respeito da formalização do processo administrativo, e ao final teceu elogios a execução do projeto pela organização, transparência e objetividade na realização dos trabalhos.

Contudo, o que se deseja nesse relato ressaltar é que se tratava de uma parceria entre entes público, sendo o Ministério da Saúde o demandante do serviço, e o IOC, unidade de pesquisa e ensino da FIOCRUZ, como executor, sabendo-se da grandeza e importância do projeto, porque não enviaram a CGU, juntamente com a AGU para instruir o início do projeto, inclusive quanto a autuação processual e após este ato restava apenas o monitoramento que poderia ser realizado pela AUDIN/FIOCRUZ.

Ora, o Brasil elaborou legislação considerada um Marco Legal de CT&I, visando o desenvolvimento tecnológico, então estima-se que todos os órgãos do governo federal estejam comprometidos com esse sonho, inclusive em vídeo veiculado em sítio próprio, a C. G. U., ratifica esse entendimento quando afirma que:

“(...)Todas essas ações desenvolvidas por um corpo técnico qualificado, compõem um rol de medidas efetivas de prevenção e combate a corrupção e tudo isso tem um destinatário certo, os cidadãos brasileiros(...) **empenhamos nossos melhores esforços, para que o Brasil seja um país com que todos sonhamos, uma nação cada dia melhor para se viver**”(grifo nosso)

No que tange ao trecho grifado acima, indaga-se: em que pese todos esses trabalhos realizados em prol dos cidadãos brasileiros, visando o combate a corrupção, não seria razoável que as ações preventivas iniciassem antes do fato gerador do dano?

Pergunta-se isso porque no mesmo vídeo, a CGU relata que visando a proteção do erário e em prol do contribuinte, afirma que: “(...) *para garantir que o dinheiro público tenha o destino*

*correto, o governo federal atua de forma sistemática na melhoria da gestão pública e na prevenção, na detecção e no combate a corrupção(...)*”.

Pegando como exemplo a supracitada ocorrência do IOC, onde o projeto foi auditado quando já estava com a execução adiantada e boa parte do recurso repassado, se houvesse algo errado com a execução orçamentária, o fato já teria ocorrido e, havendo ou não má-fé, a os responsáveis seriam submetidos a um processo administrativo que incidiria em aplicação de penalidade.

Mas então em que momento houve ação preventiva? Considerando que a demanda foi do Ministério da Saúde, e, portanto, sua magnanimidade, porque a prevenção não ocorreu de fato? Será que a atuação mais eficiente é a que pune um fato consumado, ou seria melhor agir antes do fato gerador?

É inegável a produção de informações e a utilização de tecnologias instituídas pelos órgãos de controle externos e internos no sentido de proteger o erário, contudo, o avanço tecnológico, a falta de tempo para capacitação e, principalmente a absorção da informação não ocorrem na mesma velocidade, mesmo porque é competência dos referidos órgãos produzir e divulgar informações, faz parte das atividades dos auditores e demais profissionais daqueles órgãos, por isso, produzem dezenas de sites, com centenas de informações, dos mais variados assuntos atinentes ao que é autorizado ou vedado por lei.

Enquanto o gestor/pesquisador e demais agentes públicos, precisam realizar suas atividades diárias e se atualizar diuturnamente com as novas leis, decretos, instruções normativas, políticas públicas, orientações, pareceres, acórdãos, jurisprudências, e, durante a pandemia de COVID-19, as medidas provisórias.

Outro ponto que merece destaque é quanto à dinâmica na edição da legislação, sobretudo com a decretação de estado de calamidade pública provocado pela pandemia de Sars-CoV-2, em que os gestores/pesquisadores tem que se integrar, visando não cometer um deslize no momento da aquisição de bens e/ou serviços, celebrações de contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de parcerias.

## 11 PERCEPÇÃO DOS DADOS ENCONTRADOS

Ao longo dessa pesquisa, evidenciou-se que o Brasil tem caminhado no sentido de alcançar o desenvolvimento tecnológico, a evolução com a legislação correlata a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e todo arcabouço jurídico, que vem ratificando esse fato.

Algumas instituições de pesquisa, tal qual a FIOCRUZ também tem se movimentado nessa direção, capacitando servidores, criando grupos de trabalhos, câmaras técnicas, como ferramentas para subsidiar todos os procedimentos que envolvem o orçamento público.

Muito tem se trabalhado na criação de instrumento de apoio a gestão orçamentária, tais como o Manual de Auditoria Interna da FIOCRUZ, Manual de Contratação da FIOTEC, o Painel Fiocruz Transparente (Tableau), para demonstrar a transparência dos atos praticados pelas unidades, fóruns com assuntos variados, palestras, centro de estudo, e o recentemente criado Centro de Estudos Estratégicos-CEE<sup>33</sup>, que trata de assuntos relevantes como pesquisa, política e ação em saúde pública, cuja missão é *“incentivar a construção de políticas de saúde justas e sustentáveis a partir de pesquisas, análises e debates com diferentes setores da sociedade”*.

O CEE, estimula a discussão e ações de políticas públicas, com temas referentes à saúde pública, bem com dissemina *“saberes e conhecimentos produzidos na Fiocruz e em outros importantes centros e redes acadêmicas nacionais e internacionais”*.

O NIT do IOC, inovou criando uma Vitrine Tecnológica do IOC, um portal que expõe os projetos desenvolvidos pelos pesquisadores, passíveis de celebração de parcerias.

Em contrapartida, os órgãos de controle externo T. C. U. e C. G. U., tem produzido muito material informativo, educativo sempre inovando com muita celeridade, como é caso do Referencial Básico de Governança Organizacional-RBGO – para organizações pública e outros entes jurisdicionados ao TCU, e, os manuais da CGU (em seus repositórios), as realizações de webinários sobre Transparência, Integridade e Participação Social, o Portal da Transparência<sup>34</sup> da CGU, dentre outros. No entanto, a produção de material informativo, que surge como parte da missão dos de órgãos de controle para disseminação do conhecimento, ocorre numa velocidade e quantitativo que são difíceis de acompanhar, isto porque os demais órgãos

---

<sup>34</sup> “O Portal da transparência é o mais abrangente banco de dados disponível a população sobre aplicação dos recursos pelo governo federal e um dos mais completos do mundo, tendo sido eleito pela ONU, como um das 5 melhores práticas de gestão pública mundial.”

auditados, além de desenvolver atividades para o cumprimento de suas missões tem que se atualizar diariamente com as novas informações produzidas, quer seja pelo legislador, pelos auditores, corregedores, etc.

A Advocacia Geral da União – AGU, também tem sido proativa na questão do fomento a utilização do Marco Legal da Inovação, sobretudo por ter criado uma Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia & Inovação, visando dar subsídios aos seus assistidos com a garantia jurídica que se deseja. A AGU elaborou pareceres referenciais visando agilizar as aquisições de bens e ou serviço, cuja contratualização está condicionada ao preenchimento dos requisitos constantes daquele documento, o qual fica sob a responsabilidade do gestor/autoridade competente o atendimento integral e/ou parcial do referencial, uma vez que não precisa ser submetido a avaliação da AGU.

Considerando a dinâmica na edição de legislação, bem como sua complexidade, considerando ainda que o pesquisador não tem o tempo necessário para acompanhar tamanha produção de material, acaba sendo a parte mais frágil da relação e, portanto, passível de cometer erros.

Sob tal perspectiva se propõe a elaboração de um fluxo, envolvendo todos os atores interessados no desenvolvimento tecnológico que as parcerias previstas no marco legal da inovação podem gerar.

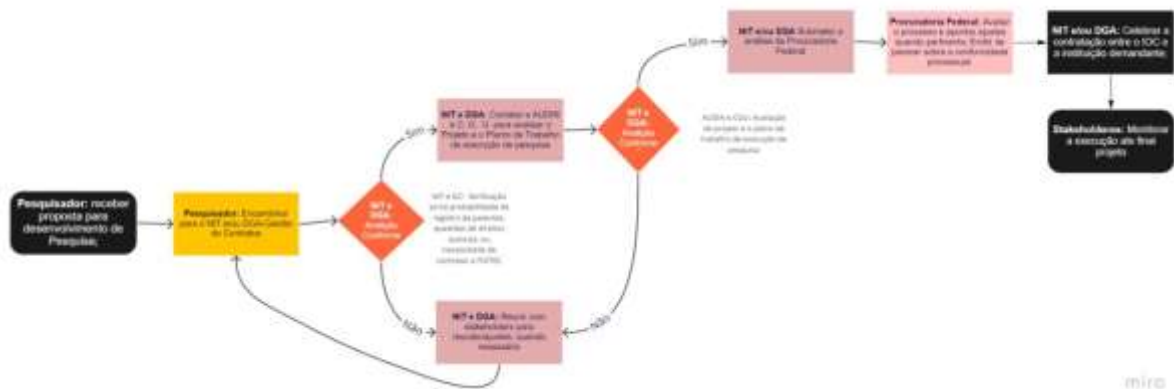
## **12 PROPOSTA DE FLUXO DE VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE**

Considerando todo exposto ao longo desse trabalho, verificou-se que embora o Brasil tem evoluído para o desenvolvimento tecnológico com o Marco Legal de CT & I, há um obstáculo capaz de impedir essa evolução, haja vista a instauração de uma política do terror que em face dos gestores que preferem muitas vezes abdicar do cargo de chefia, a fim de não correr risco de ser excessivamente penalizado, na realização de seus trabalhos diários. Visando amenizar esses problemas, sugere-se uma ação simples, porém de atuação preventiva e conjunta com a instituição de pesquisa, e, que anteceda a celebração das parcerias/contratações, bem como evitem danos ao erário.

- 1º - Pesquisador receber proposta para desenvolvimento de pesquisa;
- 2º - Procurar o NIT, juntamente com a Gestão de Contratos, para avaliar a proposta e apresentar o projeto de pesquisa (verificar se há probabilidade de registro de patentes, questões de direitos autorais, ou necessidade de contratar a FIOTEC)
- 3º - Contatar um auditor da AUDIN e interlocução com C. G. U. (Reuniões virtuais) para analisar o projeto, bem como o plano de trabalho para execução de pesquisa visando garantir o princípio da legalidade, economicidade, dentre outros;
- 4º - Submeter a análise da Procuradoria Federal para apreciação e emissão de parecer sobre a conformidade processual;
- 5º - Celebrar a contratação entre o IOC e a instituição demandante;
- 6º - Monitoramento pelos stakeholders de forma contínua até o final da execução



Figura 6 - Fluxo de procedimento proposto



Fonte: Elaboração: Autora em parceria com Setor de Qualidade do Instituto Oswaldo Cruz-IOC.

Nas Celebrações de Parcerias oriundas de Transferências Externas Descentralizadas com o Ministério da Saúde:

Para este tópico importante utilizar a ferramenta de gerenciamento de riscos, na celebração de parcerias com recursos oriundos de TED, financiado pelo Ministério da Saúde, uma vez que o objetivo não é pretencioso a ponto de eliminar totalmente os riscos, mas, todavia, mitigá-los e saber gerenciá-los. Analisar limites relativos à segurança jurídica para a celebração de parcerias/contratações público-privada e público-público, para o desenvolvimento de pesquisa nos laboratórios do IOC, sob a luz do Marco Legal de C. T & I.

### 13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a proposta apresentada neste estudo, que sugere a criação de um fluxo de verificação de conformidade antes da formalização da parceria, a fim de que a execução dos projetos seja satisfatória desde o início, sendo monitorada até a conclusão dos trabalhos pretende-se conseguir garantia jurídica nos procedimentos e formas de prospecção, fomento e realização das Pesquisas realizadas pelas instituições científicas públicas, especialmente nos laboratórios de pesquisa do Instituto Oswaldo Cruz-IOC/FIOCRUZ.

Procurou-se sensibilizar os pesquisadores sobre a importância de submissão às regras da CGU e do TCU, bem como demonstrar que os riscos provenientes da utilização inadequadas do arcabouço legal que regem CT & I no Brasil, servem também para preservar não apenas a si, mas a pesquisa e a instituição.

Entende-se que o apoio dos órgãos de controle referente a todos os procedimentos de PD&I, previstos no Marco Legal de CT & I e das demais normas que o regulam e validam, todos os atos é fundamental, inclusive devem ser monitorados e dar continuidade nas orientações em tempo real, utilizar o fluxo institucional sugerido, na celebração das parcerias/contratações, visando promover segurança jurídica.

A nova legislação cita, dentre outras concessões, a importância da celebração de parcerias que visem o desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica e a inovação, entretanto, antes de quaisquer contatos com parceiros externos, mister se faz a celebração de parceria de ajuda mútua entre os órgãos de controle e as instituições de públicas de pesquisa, cujas contribuições precisam ser perene, o que se reivindica, e, portanto, sugere-se neste trabalho, (não apenas em tempos de COVID-19, mas após o combate a Pandemia) é a participação ativa e constante desses órgãos a qual será extremamente relevante para CT & I no Brasil.

Todavia, deve-se ter cautela na flexibilidade trazida pelo Marco Legal, especialmente no que concerne à possibilidade de celebração de parcerias com o setor privado, visto que requer maturidade para lidar com agentes financiadores. Como exemplo, as relações que envolvem a FIOCRUZ e empresas privadas como partícipes e uma Fundação de Apoio como interveniente.

A realização de pesquisas requer muito tempo dos pesquisadores, que por diversas vezes precisam realizar trabalhos de campo, implicando na prática isso significa estar fora da instituição, em locais sem acesso à tecnologia da informação, tornando-se difícil a estar atualizado no que concerne à legislação e à todas as normas editadas frequentemente em solo pátrio.

Além disso, todo excelente trabalho realizado pelos órgãos de controle externo e interno, com as publicações nos seus sites de cunho informativo e educativo também possui dinâmica diferenciada da realidade dos pesquisadores, até mesmo os gestores que possuem formação em direito não conseguem acompanhar tamanha velocidade de produção.

A decretação de calamidade pública em função da Pandemia de COVID-19, acelerou ainda mais a edição de normas, bem como surgiram muitas oportunidades de formalizar parcerias. O Laboratório de Vírus Respiratórios e do Sarampo do IOC, foi considerado referência no enfrentamento do COVID-19, fato que atraiu muitos interessados em celebrar parcerias com a FIOCRUZ, além do fato de muitos artigos científicos terem sido publicados em conceituadas revistas.

Considerando que o Marco Legal da Inovação foi criado para impulsionar o desenvolvimento tecnológico e inovação, e que todos os órgãos da administração pública tem interesse em que o Brasil assumira esse viés, seria razoável que os órgãos de controle externo atuassem de forma a estimular a ciência, e adotassem uma maneira preventiva de abordagem no início dos procedimentos, e não após o início da execução do projeto/processo, e corrigir, em muitos casos até punir os pesquisadores.

Restou comprovado ao longo deste trabalho, através dos acórdãos e relatórios de auditorias, que os auditores, embora tenham diversas divulgações em seus portais na internet com informações referentes às normas para aquisições de bens, serviços e celebrações de contratos e parcerias na administração pública, atuam mais com a correção e aplicação de penalidade do que com a prevenção, evitando que erro e desvios de orçamentos aconteçam.

Em razão disso é preciso que ambas as partes, Instituições de Pesquisa e Órgãos Controladores unam-se com intuito de criar mecanismos necessários para explorar com segurança jurídica as oportunidades e possibilidades oferecidas pela nova legislação.

Por fim, entende-se que este é o momento para que os órgãos de controle, ou jurídicos se apropriem de toda conjuntura das pesquisas que serão realizadas, e percebam a importância da celebração de parcerias, pois os resultados advindos delas podem ser excelentes para o país

e para o povo, e atuar como orientador de procedimentos na avaliação das cláusulas, defendendo a instituição pública e, desta feita, dar garantia jurídica às contratualizações supracitadas.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. da M. E.; CASSIOLATO, J. E. **As especificidades do Sistema de Inovação do Setor Saúde. Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, 22 (4), p. 134-15, 2002.

AGUIAR, Andrei. - <https://www.migalhas.com.br/depeso/305081/a-responsabilizacao-de-agentes-publicos-no-tcu-sob-a-perspectiva-do-novo-decreto-9830-19>. 2020.

PROCÓPIO, Francilene. **Marco Regulatório em CT & I.**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2º ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular**. Revista: diálogo jurídico. Ano I.Vol. I,nº 7.Outubro/2001- Salvador-BA

BARBOSA, Caio Marcio Melo. PORTELA, Bruno Monteiro. MURARO, Alessandro Gomes. DUBEUX, Rafael. **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. P.148. Ed. Jus Podivm.Salvador-Ba.

BOAS, Paulo de Carvalho Villas. **As parcerias tecnológicas nos SUS – O Novo Marco Legal da Ciência e Tecnologia e as noas oportunidades para FIOCRUZ**. Dissertação apresentada à escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o potuguês?**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. **Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo**. In: LIMA, Edilberto

Carlos Pontes (Coord.). Tribunal de Contas do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336. ISBN 978-85-450-978-85-450-0713-5.

COSTA, Lais Silveira BAHIA, Lígia. **Brasil saúde amanhã** – Complexo Econômico Industrial da Saúde: **Geração e trajetórias de inovação nos serviços de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. 2016.

COUTINHO, Diogo R. FOSS, Maria Carolina. MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil: Avanços e desafios jurídicos e institucionais**. Editora Edgard Blücher Ltda, 2017. FIOCRUZ. Documento Base do VI Congresso Interno da Fiocruz. 2010. Disponível em: Acesso em: 02 de setembro de 2010.

DE NEGRI, Fernanda. ZUCOLOTO, Graziela. MIRANDA, Pedro. KOLLER, Priscila. **Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Disponível em [http://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM\\_PUBLICACOES/marco\\_legal\\_de\\_cti.pdf](http://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM_PUBLICACOES/marco_legal_de_cti.pdf) Acesso em 23.jun.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceirias na Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Forense. Rio de Janeiro. 2019.

DUDZIAK. Elisabeth Adriana. **Lei de inovação e pesquisa acadêmica**. Inov Capa Revisada. P. 155, 2007

FREEMAN, Christopher. **Developingscience, technologyandinnovationindicators: whatwecanlearnfromthe past**. (January 2007). Disponível em: < <https://cursos.campusvirtual.fiocruz.br/mod/folder/view.php?id=21530> >. Acesso em 20.ago.19.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. VARGAS, Marco Antonio. MALDONADO, José Manuel dos Santos. BARBOSA, Pedro Ribeiro. **O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil: dinâmica de inovação e implicações para o Sistema Nacional de Inovação em saúde**. Disponível em:

<<https://cursos.campusvirtual.fiocruz.br/mod/folder/view.php?id=21530>>. Acesso em 09.set.19.

INSTITUTO OSWALDO CRUZ: **Atividades na Gestão 2013-2017/Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz**. Organizadores: Wilson Savino [et al.] - Rio de Janeiro: 2017– Quadrienal 1. Ciências Biomédicas – Pesquisa – Educação – Referência em Saúde – Coleções Biológicas – Divulgação Científica – Gestão Estratégica – Comunicação.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade**. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 2, abr-jun, p.87-125, 2008.

KISSLER. Leo; HEIDEMANN. Francisco G.. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. 2006. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf>> Acesso em 30/08/2021

LOSSO, Marcelo Ribeiro. **Negócios entre estado e particulares: a violação do princípio da proteção à confiança nas relações pré-negociais**. Curitiba: Editora Juruá. 2018.

CAIRES, Luiza. Artigo publicado na USP <https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>. Acesso em 15.jul.2021.

MARZANO, F. M. **Investimento Público e Privado em Pesquisa e Desenvolvimento**. Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 6, Rio de Janeiro, Jul. 2016.

MARZANO, F. M. **Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão. P. 102, 2011

MARTINS-COSTA, Judith. **A Proteção da Legítima Confiança nas Relações Obrigacionais entre a Administração e os Particulares**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande de Sul, vol. 22, Porto Alegre, 2002, p. 228-257.

MOSHER, Frederick C. **Democracy and the Public Service**. (New York: Oxford University Press, 1968. Pp. 219

MOTTA Fabrício. **Qual será o futuro do controle externo da administração pública**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2020-jun-04/interesse-publico-qual-futuro-controle-administracao-publica> > Acesso em 04.jun.2020.

MOTTA Fabrício. NOHARA, Irene. **LINDB no Direito Público : Lei 13.655/2018**. Editora Revista do Tribunais.2019;

PINHO, José Antonio Gomes de . SILVA, Ana Rita. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? P. 1346-1368. 2008, RAP de 1990 (fev./abr.),

PRETE. Esther Kùlkamp Eynar Prete (2019). Estudos em Logística. EDITORA TRIBO DA ILHA. 1ª edição. Santa Catarina.

RAPINI. Márcia Siqueira; RUFFONI. Janaina; SILVA. Leandro Alves; ALBUQUERQUE. Eduardo da Motta, *apud* GORDON, R. **The rise and fall of American growth: the US standard of living since the Civil War**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2016

ROCHA. Carlos Eduardo de A. L. **Desenvolvimento do Sistema de Informação para o apoio à gestão de projetos em sintonia com o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação**. Tese de Doutorado. Curitiba 2018.

SALDANHA, Cristina Camila Teles. TERRA, Ana Luiza Santos. CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. ROSAD, Carolina Gomes. CLEMENTE, José. SANTOS Maria Ferreira. **Formação de redes de governança para a inovação no setor público: estudo da Rede InovaGov e Comunidade de Simplificação**. Portal da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov). Disponível em:< <http://inova.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SANTOS, Luiz Eduardo dos. **Proteção, prospecção & transferência de tecnologia: um manual de propriedade intelectual**. Fortaleza: REDENIT-CE, 2011.



SARLET, Ingo Wolfgang. **Segurança Jurídica e Estado Democrático de Direito**. A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SBRAGIA, R.; ANDREASSI, T.; CAMPANÁRIO, M. A.; STAL, E. **Inovação: como vencer este desafio empresarial**. São Paulo: Clio Editora, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo. Editora Unesp, 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes. PRETE, Esther Kulkamp Eyng. **Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação (texto e Contexto da Lei Nº 13.243/2016)**. Arraes Editora, Belo horizonte, 2018.

SOMBRA, Thiago Luís. **Lei de Segurança Jurídica reforçou atividades de controle externo**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-25/thiago-sombra-lei-seguranca-juridica-reforcou-controle-externo>>. Acesso em: 07.jan.2021.

SPINELLI. Mário Vinícius Claussen. **Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada**. Revista da C.G.U. Anos IV – Nº 06. Set/2009.

QUENTAL, Cristiane; GADELHA, Carlos. **Incorporação de demandas e gestão de P&D em institutos de pesquisa**. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 1, p. 57–78, 2000

Tulio Chiarini e Olga Baptista Ferraz. **Sem ciência e tecnologia estamos fadados ao subdesenvolvimento**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/ciencia/sem-ciencia-e-tecnologia-estamos-fadados-ao-subdesenvolvimento/> Acesso em 30.dez.2019.

VIERIA, James Batista. BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Coleção Gestão Pública, v. 05, ENAP- Brasília 2019.

ZARAYCHENKO, I.; SHINKEVICH, A.; SHVETSOV, M.; ERDYNEYEVA, K.; BORDONSKAYA, L.; PERSIDSKAYA, A.; ROZHKOVA, S.; AFANASYEV, A. **Innovation Networks Modeling Within the Concept of Open Innovations. International Journal of Economics and Financial Issues**, v.6, n.1, p. 192-198, 2016.

### **Legislação:**

Lei nº 14.133/2021 – Dispõem sobre Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm). Acesso em: 05.out.2017.

Lei no 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Diário Oficial da União, Brasília, 2016a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm). Acesso em: 05.out.2017.

Lei n 13.655/2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em: 05.out.2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 05.out.2017.

Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação-  
CONSECTI. Disponível em <<https://www.consecti.org.br/>>. Acesso em 23.mai.2021.

---