



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Presidência da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

**Interessado:** Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais; Controladoria-Geral do Estado - CGE.

**Número:** 16.025

**Data:** 7 de agosto de 2018

**Classificação Temática:** Direito Administrativo. Convênios Administrativos.

**Precedentes:** Nota Jurídica CJ/NAJ/AGE n. 1.382/2017

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO N. 01.13.0129.00. PROGRAMA TECNOVA. TERMO DE OUTORGA. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06. SOCIEDADE POR AÇÕES. POSSIBILIDADE DE REANÁLISE DO CASO EM FACE DE NOVOS ELEMENTOS FÁTICOS. EDITAL TECNOVA II. PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL DOS PROJETOS DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS. INDÍCIOS DE BOA-FÉ. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE RETOMAR OS PROJETOS PARALISADOS MEDIANTE SUBVENÇÃO ECONÔMICA, VISANDO A INCENTIVAR A CT&I NO ESTADO. ALTERAÇÕES RECENTES NA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. LEI FEDERAL N. 13.655/2018.

O expediente traz novos elementos a indicar a possibilidade de pactuação de compromisso administrativo consensual entre as partes, com base na nova redação dada à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, de modo a sanar as intercorrências na execução do Programa TECNOVA. Privilegia-se, assim, a consensualidade, a proporcionalidade e a razoabilidade como princípios preponderantes na resolução dos entendimentos controvertidos em questão.

## RELATÓRIO

1. Vem ao exame desta Advocacia-Geral do Estado solicitação do ilustre Presidente da FAPEMIG para que esta Consultoria manifeste-se acerca das intercorrências do Convênio n. 01.13.0129.00 celebrado entre a FAPEMIG, FINEP e empresas beneficiadas no âmbito do Programa TECNOVA. Tal solicitação é reiterada a esta AGE diante das conclusões da novel Nota Jurídica da Procuradoria da FAPEMIG, de nº 90/2018, de 18 de junho de 2018.

2. O expediente veio instruído com documentos e instrumentalizado pelo Processo SEI nº 2070.01.0000115/2018-12.
3. O objetivo do Programa TECNOVA é criar condições financeiras favoráveis ao apoio à inovação, por meio de recursos de subvenção econômica, para o crescimento rápido de um conjunto significativo de empresas de **micro e pequeno porte**, com foco no apoio à inovação tecnológica e com o suporte aos parceiros estaduais.[\[1\]](#)
4. Por meio do Edital FAPEMIG nº 13/13, empresas candidatas foram selecionadas para receberem os benefícios do Programa, por meio de repasse de recursos de subvenção econômica à inovação. Em Minas Gerais, esse repasse foi feito pela FAPEMIG, que contou com o apoio da FINEP para realizar todas as atividades operacionais referentes ao processo.
5. Dentre as empresas selecionadas havia Sociedades por Ações que, por força do art. 3º, § 4º, X da Lei Complementar nº 123/06, não poderiam se qualificar como empresas de micro e pequeno porte, as quais destinavam-se os objetivos do Programa.
6. Diante dessa intercorrência, houve bloqueio da utilização dos recursos financeiros pelas Sociedades por Ações selecionadas e, posteriormente, seus descredenciamentos do Programa TECNOVA.
7. A Procuradoria da FAPEMIG foi demandada para analisar o caso através do Memorando do Departamento de Prestação de Contas nº 028/2017, o que culminou com a elaboração do Parecer PJ/FAPEMIG nº 04/2017. O Parecer sugeriu que a FAPEMIG buscasse retomar os recursos glosados perante a FINEP; analisasse, caso a caso, a oportunidade e conveniência de retomar os projetos paralisados, com base no rol da legislação de inovação que prevê auxílios e subvenções a empresas para projetos de ciência, tecnologia e inovação; e, finalmente, encaminhasse a questão para análise da Advocacia-Geral do Estado – AGE, dada a complexidade da matéria.
8. O Conselho Curador da FAPEMIG, através da Deliberação n. 111/17, aprovou os encaminhamentos propostos no Parecer nº 04/2017 da Procuradoria da FAPEMIG e a orientou a buscar a viabilização dos projetos, se identificada a pertinência científica. A Diretoria Executiva da FAPEMIG também aprovou os encaminhamentos do Parecer PJ/FAPEMIG referido, em 10 de março de 2017.
9. Posteriormente a AGE, em 25 de abril de 2017, por meio do seu Núcleo de Assessoramento Jurídico – NAJ/AGE, exarou a Nota Jurídica CJ/NAJ nº 1.382/17. Nela, por sua vez, o NAJ compreendeu que seria inviável, do ponto de vista jurídico, a retomada dos processos levando-se em conta as intercorrências analisadas, e recomendou o encaminhamento do expediente para a Consultoria Jurídica da AGE.
10. Esta Consultoria Jurídica, por meio de Promoção, analisou o expediente e recomendou, à época, a observância das orientações da Nota Jurídica CJ/NAJ nº 1.382/17, por não vislumbrar, então, elementos novos que pudessem alterar as premissas fáticas apontadas pelo NAJ/AGE para emissão das orientações contidas na referida Nota Jurídica CJ/NAJ nº 1.382/2017.
11. Ato contínuo, em 13 de novembro de 2017, foi encaminhado à Procuradoria da FAPEMIG o Ofício FINEP nº 010080/2017, que apresenta alternativas para a solução amigável das intercorrências, quais sejam, o Programa de Crédito Descentralizado – INOVACRED, tido em parceria entre a FAPEMIG, FINEP e o BDMG, e a utilização de crédito oferecida diretamente pela FINEP, *“de acordo com sua política, com taxas de juros e prazos de carência e amortização diferenciados, conforme o grau de inovação tecnológica envolvido”*.
12. Em 19 de outubro de 2017, foi realizada pela FAPEMIG a análise da Prestação de Contas parcial. Em seguida, a Presidência da entidade elaborou, em conjunto com a Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação, em 26/02/2018, documento intitulado: *“Análise dos pareceres dos relatórios parciais de resultados técnicos dos projetos, parcialmente executados, pelas Empresas S.A.”*, no qual são analisadas as prestações de contas científicas parciais dos projetos das sociedades anônimas selecionadas pelo Edital FAPEMIG nº 13/2013.

13. O Departamento de Prestação de Contas, por seu turno, elaborou a Nota Técnica nº 002/18, com a Análise das Prestações de contas financeiras dos projetos parcialmente executados pelas Empresas S.A., opinando por sua aprovação.

14. Em mais recente Nota Jurídica PJ/FAPEMIG nº 90/2018, a Procuradoria da FAPEMIG compreendeu que a análise da prestação de contas parcial dos projetos tecnológicos das Sociedades Anônimas, o Ofício FINEP nº 10.060/17 e a Nota Técnica do Departamento de Prestação de Contas n. 002/2018 trazem novos elementos que podem permitir entendimento jurídico diferente das manifestações precedentes acerca das intercorrências na execução do Programa TECNOVA, tendo concluído o seguinte:

Ante o exposto, observados os apontamentos acima, nos limites da área jurídica e excluídos os aspectos técnicos e econômicos, bem como os juízos de oportunidade e conveniência, esta Procuradoria, entende, s.m.j., que a análise da prestação de contas científica parcial dos projetos das sociedades anônimas, bem como o Of. Finep 10.060, de 6 de novembro de 2017, além da Nota Técnica DPC n. 002/2018, trazem novos elementos que possam permitir novo entendimento sobre as intercorrências, na execução do Projeto Tecnova, com a possibilidade de aprovação parcial das prestações de contas, pela autoridade competente, com fulcro no art. 67, §§3º e 4º do Decreto 46.319/2013.

15. Diante da complexidade e da repercussão da matéria, os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica da AGE, para fins de nova análise e manifestação, mediante subsequente apreciação pelo Advogado-Geral do Estado.

16. É o Relatório. Opino.

## PARECER

17. De acordo com as razões contidas na nova manifestação jurídica da FAPEMIG – Parecer PJ n. 090/2018 – sobre a matéria em questão, a análise da prestação de contas parcial dos projetos tecnológicos das Sociedades por Ações, do Ofício FINEP nº 10.060/17 e da Nota Técnica do Departamento de Prestação de Contas n. 002/2018 lança luz sobre novos elementos que permitem a construção de um entendimento mais razoável e proporcional sobre as intercorrências na execução do projeto TECNOVA, diferentemente daquele entendimento exarado na Nota Jurídica CJ/NAJ nº 1.382/2017 e endossado pela Promoção desta Consultoria Jurídica, assinada, à época, pela mesma Procuradora que subscreve o presente Parecer.

18. De fato, retomando-se o expediente, não resta dúvida de que tanto a FAPEMIG, assim como a FINEP, visando “a apoiar e a financiar projetos científicos, tecnológicos ou de inovação, para impulsionar e alavancar o desenvolvimento do país”, “agindo na busca de promover apoio à inovação nas empresas de menor porte, sem intenção, ambas instituições acabaram por gerar impactos negativos nas empresas que buscavam apoiar”, como resta afirmado no recente Parecer PJ/FAPEMIG n. 090/2018.

19. O referido Parecer PJ/FAPEMIG n. 090/2018 ressalta, ainda, importantes ocorrências advindas da manifestação da FINEP, que impacta e reorienta a interpretação do caso concreto em exame, sendo o de mais relevo o seguinte: “o mais importante é a busca de uma solução razoável para ambas as partes, visando a finalidade precípua destas que é o incentivo à inovação”. O Parecer PJ/FAPEMIG n. 090/2018 esclarece, ademais, a convergência de entendimentos advindos das tratativas subsequentes às manifestações do NAJ e da CJ/AGE, que reputamos importante transcrever:

Em sequência, a Finep ao reconhecer “a necessidade de adequação, aperfeiçoamento e amadurecimento dos processos da parceria descentralizada, em especial para concessão de subvenção econômica” atesta a ausência de expertise e experiência de ambas instituições na

condução de parcerias que envolvem a inovação no setor produtivo.

A proposição de soluções, por parte da Finep, de início já sinaliza que a instituição Federal não identificou má-fé por parte das empresas S/A, contrastando com o entendimento preliminar da Nota Jurídica AGE nº 1.382/2017. A conclusão da nota jurídica denota que não se vislumbrou boa-fé na conduta de sociedades empresárias que embora cientes de não se enquadrarem na definição legal de microempresas ou de empresas de pequeno porte propõe-se a participar de seleção em que essa natureza jurídica é requisito indispensável.

20. Propugna o Parecer PJ/FAPEMIG n. 090/2018, portanto, a necessidade da retomada dos projetos paralisados das Sociedades por Ações selecionadas para o Programa, por meio de submissão a outros meios de subvenção econômica, o que resultaria em uma solução razoável e proporcional das intercorrências existentes no Convênio n. 01.13.0129.00, que supostamente não resultaram de má-fé por parte das agências de fomento e das empresas conveniadas.

21. A retomada dos projetos, por sua vez, além de serem benéficas para a imagem da FAPEMIG e da FINEP (e também para a formação de um ambiente de segurança jurídica para pesquisadores, empreendedores, órgãos e entidades atuantes no campo da Inovação), viabilizaria o aproveitamento do esforço e do investimento feito pelas agências de fomento às empresas até o presente momento, fomentando o amparo à CT&I no Estado, que é objetivo precípuo das agências de fomento e de interesse público.

22. Nesse sentido, passo a examinar os principais pontos que nos parecem essenciais para a melhor resolução do assunto.

## **I – DAS EVIDÊNCIAS CONSTANTES DOS AUTOS REMETIDOS A ESTA CJ/AGE E DO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ**

23. De fato, em que pese as intercorrências existentes no Convênio n. 01.13.0129.00, os documentos e informações carreados ao processo não permitem concluir que as empresas selecionadas para o Programa agiram de má-fé.

24. O TECNOVA, assim como o INOVACRED, é um Programa da FINEP baseado na descentralização, ou seja, é apoiado por agências de fomento regionais, estaduais e locais, que por sua vez também colaboram para o estímulo à CT&I em parcerias público-privadas.<sup>[2]</sup> A descentralização, como pilar do estímulo à CT&I no país, está prevista no art. 1º, parágrafo único, IV, da Lei n. 13.243/16<sup>[3]</sup>, e é regulamentada pelo Decreto nº 9.283/18, em seu art. 24, como se vê:

Art. 24. A Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, na qualidade de Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 10.973, de 2004, credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, e instituições de crédito oficiais, com vistas a descentralizar e a aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem prejuízo da concessão direta.

Parágrafo único. A Finep adotará procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte.

25. Não obstante a importância da execução adequada de políticas descentralizadoras no âmbito da CT&I, ainda há muito a ser estruturalmente melhorado a fim de que não haja intercorrências ao longo da efetivação de convênios de repasse, como é o caso do Programa TECNOVA. No Ofício de nº 010060/18, a própria FINEP reconhece “a *necessidade de adequação, aperfeiçoamento e amadurecimento dos processos da parceria*

*descentralizada, em especial para concessão de subvenção econômica”.*

26. Ademais, frisa-se que não obstante o art. 3º, § 4º, X da Lei Complementar nº 123/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabeleça que a Sociedade por Ações não pode se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado disposto em Lei[4], em princípio as empresas selecionadas poderiam classificar-se como ME ou EPP, em razão de seu faturamento. Confira-se o art. 3º da LC nº 123/06:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o [art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016\)](#)

27. Levando-se em consideração a metodologia de faturamento das empresas como quesito para classificação em ME ou EPP, *que é inclusive o critério para classificação amplamente divulgado pelo senso-comum*, de modo a não abarcar as exceções contidas no § 4º do mesmo artigo, as Sociedades por Ações, conforme observado pelo Parecer PJ/FAPEMIG nº 004/17, poderiam, a princípio, serem selecionadas.

28. Parece, portanto, de suposta **boa-fé** que as referidas empresas se inscreveram no Edital nº 13/2013, que pela falta de preparo de atuação em parceria às agências de fomento foi omissa em relação à exceção disposta em Lei.

29. Outrossim, o item 8.1.1 do Edital nº 13/2013 foi claro ao dizer que *“as propostas submetidas serão analisadas pelo corpo técnico da FAPEMIG para verificar se atendem aos termos do presente Edital. Esta etapa é eliminatória”*. As empresas selecionadas não omitiram a informação de que eram S.A's, aparentando assim boa-fé, visto que o enquadramento das empresas foi de exclusiva responsabilidade da FAPEMIG. A fundação de apoio, no escopo de consubstanciar os princípios de estímulo à CT&I, selecionou as S.A, gerando as intercorrências ora analisadas.

30. Nota-se que, em que pesem as evidências de boa-fé por parte das agências de fomento e das empresas conveniadas, esta não necessita de ser comprovada, pois é presumida. No âmbito do Direito Civil, essa presunção resta inclusive positivada em regra contida no art. 113 do Código Civil Brasileiro, que calha invocar aqui: os negócios jurídicos devem sempre ser interpretados conforme a boa-fé.[5]

31. Sobre esse aspecto específico da verificação da boa-fé, vale trazer à citação excerto do Parecer PJ/FAPEMIG n. 090/2018, que corroboram as evidências a respeito da questão, *in casu*:

A despeito do entendimento da Nota Jurídica CJ/NAJ nº 1.382/2017 que em suma compreende que “independente de eventuais falhas e/ou omissões que possam ter ocorrido na celebração da parceria, na elaboração do edital ou no processo de seleção das proponentes (...) as sociedades anônimas não agiram de boa-fé”, faz-se importante lembrar que a má-fé não pode ser presumida, e sim provada.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ ao julgar o Resp. nº 956.943, tema nº 243, da relatoria da Min. Nancy Andrighi, publicado em 01/12/2014, firmou a seguinte orientação: “1.3. A presunção de boa-fé é

princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar a parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova”.

Como já abordado no Parecer Proc. Fapemig nº 004/2017 é fato incontroverso que a Finep aquiesceu o Edital Tecnova nº 013/2013, concordando com seus termos. Esses termos editalícios, por falta, de atenção aos detalhes, por parte dos parceiros Finep e Fapemig, pecaram por não apresentar limitação explícita à participação de empresas constituídas por sociedades por ações, gerando as intercorrências que são por ora objeto de análise.

A partir da preocupação com os desdobramentos do presente caso, conforme acima elucidado, o possível impacto danoso que a ação conjunta das entidades de fomento desencadeou nas empresas que concorreram em “pé de igualdade”, sem favorecimentos, vez que estas foram selecionadas no mérito, por possuírem bons projetos e seus planejamentos restaram frustrados, assim como considerando a repercussão negativa junto à comunidade científica, o Conselho Curador e a Diretoria Executiva da Fapemig decidiram por buscar uma resolução amigável do caso em tela.

Esta iniciativa, é louvável vez que a resolução do conflito pode ser aventada com base nos Princípios da Administração Pública. Nesse sentido, vale trazer a lume importante análise da Advocacia-Geral do Estado – AGE/MG, realizada no âmbito da Nota Jurídica nº 4.122, de 12 de dezembro de 2014, que estabelece importante orientação jurídica sobre estes princípios. Ao analisar o caso concreto, o parecer remete à Nota Jurídica 2.590, de 13 de dezembro de 2010, para transcrever o que segue:

Assim, a outra vertente interpretativa que aqui se levanta é calcada na principiologia constitucional e na mais moderna orientação doutrinária, no sentido de que a Administração Pública, na atualidade, deve pautar sua conduta por um sentido mais amplo do que o da legalidade. Deve pautar sua conduta pela juridicidade, de modo que seu atuar deve guardar conformação não apenas à lei, mas sim à principiologia constitucional (v.g., moralidade, isonomia, proporcionalidade, razoabilidade, eficiência, economicidade, boa-fé).

A evolução do princípio da legalidade para o princípio da juridicidade é apresentada por Germana de Oliveira Moraes:

‘A constitucionalização dos princípios gerais de Direito ocasionou o declínio da hegemonia do princípio da legalidade, que durante muito tempo reinou sozinho e absoluto, ao passo em que propiciou a ascensão do princípio da juridicidade da Administração, o que conduziu à substituição da idéia do Direito reduzido à legalidade pela noção de juridicidade, não sendo mais possível solucionar os conflitos com a Administração Pública apenas à luz da legalidade estrita. Como consequência das modificações conceituais da noção de Direito – do direito ‘por regras’ ao ‘direito por princípios’, ocorre a substituição da idéia nuclear de legalidade administrativa pelo princípio da juridicidade da Administração Pública’ (Controle Jurisdicional da Administração Pública, Dialética, 1999, p. 23/24).

E completa a mesma Germana de Oliveira Moraes que ‘a noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que sua produção (a desses atos) observe – não contrarie – os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição’ (ob. cit., p. 24).

Surge, então, a importante função interpretativa dos princípios constitucionais, entre eles os princípios implícitos da proporcionalidade e

razoabilidade, que se prestam a conformar a interpretação das normas não só de acordo com a sua literalidade, mas em consonância com todo o ordenamento jurídico, aí incluída a principiologia constitucional.

Tenha-se a orientação de Patrícia Batista:

‘Dentre as funções dos princípios no constitucionalismo contemporâneo a função integrativa não é a mais destacada. Outras, como as de fundamentação, interpretação e direção do ordenamento jurídico, suplantam-na em importância’ (Transformações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 85).

É, pois, a partir desse farol constitucional, desse ponto de referência constitucional, que se parte para o exame da específica questão fático-jurídica apresentada pela SEDRU.

No caso, não há dúvida, pelos fatos narrados, existe uma irregularidade no sentido de não ter havido a prorrogação do convênio dentro do prazo de vigência do anterior ajuste.

Todavia, se o termo aditivo tivesse sido formalizado ainda na vigência do convênio, seria plenamente justificável, pois o Estado, por razões técnico-orçamentárias, não conseguiu efetuar o repasse da sua partida financeira quando da assinatura do ajuste em dezembro/09 e só em 11.06.2010 efetuou a transferência dos valores para o Município. Com isso, evidentemente, não havia como o Município cumprir, em 3 meses o que antes havia sido ajustado em 10 meses. (grifo nosso)

## II – DO RESULTADO DOS RELATÓRIOS TÉCNICOS PARCIAIS

32. Da análise dos autos do processo, evidencia-se também que, caso os projetos das empresas selecionadas sejam definitivamente paralisados, haverá um impacto, tanto para as S.As. quanto para as agências de fomento, em prejuízo *desproporcional* à irregularidade administrativa apurada. Por parte da FAPEMIG e da FINEP, nota-se uma repercussão negativa junto à comunidade científica, principalmente por parte da primeira, que aprovou os projetos das empresas. Já em relação às S.As., haverá o perecimento de todo o trabalho então executado pelos pesquisadores que, conforme análise dos pareceres dos relatórios parciais de resultados técnicos dos projetos, atingiu resultados bastante positivos.

33. De acordo com os referidos relatórios técnicos parciais, os projetos tecnológicos das S.As. selecionadas contribuíram para o avanço da CT&I no Estado, *mesmo em face do período de execução dos projetos, que não ultrapassaram 11 meses*. No geral, os projetos atenderam à finalidade da FAPEMIG, não tendo ocorrido nenhum desvio de metas. Consta, por exemplo, na análise que a Empresa HortiAgro possui hoje, em razão do **breve** financiamento disponibilizado pelo convênio, *“uma gama de híbridos com tecnologia AS-Plus, para o segmento de tomate de mesa do grupo Santa Cruz, um dos quais ela pretende, através da presente proposta, disponibilizar aos produtores para cultivo comercial”*. Em que pese os resultados positivos atingidos pela empresa, *tão somente em razão da interrupção unilateral do repasse de verba*, a S.A. não conseguiu atingir todos os objetivos previstos no plano.

34. Tendo em vista a análise positiva dos resultados técnicos, entende-se que a paralisação dos projetos das empresas selecionadas é contrária à finalidade da FINEP e da FAPEMIG, já que ambas têm como objetivo precípuo apoiar e financiar projetos de CT&I, independentemente se eles advêm de ME ou EPP. Afinal, o amparo a projetos de tecnologia, de maneira geral, é um interesse coletivo. Confirmam-se os §§ 2º e 6º do art. 19 da Lei n. 10.973/04, que dispõem sobre a necessidade de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas do país, inclusive mediante subvenção econômica.<sup>[6]</sup>

35. Nesse sentido, vale explicitar que entre as modalidades de apoio financeiro para a CT&I, a subvenção econômica difere-se do bônus tecnológico: enquanto a subvenção é

direcionada a quaisquer tipos e modalidades societárias, o bônus tecnológico direciona-se a ME's e EPP's. Aqui, **ressalte-se que o Edital n. 13/2013 foi para subvenção econômica, e não para bônus tecnológico**, que só foi introduzido no ordenamento pela Lei n. 13.243/2016, o que, de certa forma, leva a uma mitigação da incongruência verificada no Edital e as subsequentes intercorrências.

36. Assim, à vista dos resultados positivos alcançados na análise dos pareceres dos relatórios parciais de resultados técnicos dos projetos selecionados e a importância do apoio e amparo à CT&I no país, e considerando que esse apoio é inclusive uma finalidade precípua das agências de fomento que, mediante previsão legal, devem promover e incentivar a CT&I em empresas brasileiras, parece **irrazoável não viabilizar o aproveitamento do esforço e do investimento feito pelas agências de fomento às empresas até o presente momento**.

37. Ademais, é de se ressaltar que a Constituição não prevê nenhuma modalidade diferenciada de favorecimento à MEs e EPPs em casos de estímulo à CT&I, mas tão somente a LC n. 123/2006. Tal fato, diga-se de passagem, tem sido inclusive objeto de crítica por parte da doutrina econômica mais abalizada, de modo que favorecer pequenos tipos societários seria medida desconforme com a Constituição e que não traduziria resultados para além daqueles ditos "mitológicos". Em última análise, tal diferenciação prejudica até mesmo as políticas públicas de CT&I, ao contrário de impulsioná-las.[\[7\]](#)

### III – DAS RECENTES ALTERAÇÕES À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 13.655/2018)

38. É entendimento corrente que *o ato administrativo não deve ser apenas contrastado com o princípio da legalidade, mas também deverá ser valorado sob o enfoque dos demais princípios de Direito Público de igual hierarquia* que, da mesma forma, regem a atividade administrativa, tais como os princípios da moralidade, impessoalidade, segurança jurídica, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e a *boa-fé*. Logo, é possível que o princípio da legalidade estrita seja mitigado, preponderando-se sobre ele outros princípios igualmente relevantes, de modo que melhor seja atendido o interesse público no caso concreto.[\[8\]](#)

39. Quando uma conduta é pautada na *juridicidade*, tem-se uma finalidade, um sentido mais amplo a seguir, que vai além da *legalidade*. A juridicidade, a principiologia constitucional sopesa princípios e consequências que envolvem uma relação jurídica, não se limitando ao direito puramente positivo. Para solucionar a questão em exame, deve-se vislumbrar as consequências para a Administração Pública, para a sociedade e para as entidades envolvidas, advindas da confirmação da invalidação do ato administrativo que selecionou as Sociedades por Ações ao Convênio n. 0.1.13.0.0129.00.

40. Ademais, para além de uma posição meramente doutrinária e jurisprudencial, a nova redação dada pela Lei n. 13.655/2018 ao Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **normatiza** o entendimento de que a aferição das **consequências** de invalidação do ato é determinante para a tomada de decisão da administração e dos órgãos de controle, internos ou externos a ela, como se vê:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos."

41. O art. 21 da LINDB, *caput*, ao dispor que a decisão que decreta a invalidação de ato administrativo deva indicar "*de modo expresso suas consequências jurídicas e*



*administrativas*”, dá relevância essencial às consequências advindas do ato administrativo, em uma análise do Direito em conformidade com a *juridicidade*, isto é, além da legalidade. Afinal, as decisões devem ser pautadas em conformidade com os princípios constitucionais e de Direito Administrativo da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*.

42. Registre-se que o parágrafo único do art. 21 da LINDB vai ainda além, ao dispor que a decisão que invalida o ato administrativo deve “*indicar as condições para que a regularização ocorra de modo **proporcional e equânime** e sem prejuízo aos interesses gerais*”.

43. Resta evidente, conforme já opinado *supra*, que a paralisação dos projetos tecnológicos das empresas selecionadas pelo Convênio n. 01.13.0129.00 é uma medida **desproporcional**, já que gera prejuízos à imagem da FAPEMIG e da FINEP, ao desenvolvimento e execução dos projetos das S.As e à sociedade de modo geral, já que o amparo à CT&I é um interesse coletivo, geral.

44. Nota-se que, caso pereçam os objetos das pesquisas, serão impostos às empresas atingidas ônus **excessivos**, já que contavam, em seu planejamento, com um financiamento que foi unilateralmente interrompido. Com a situação inesperada que lhes foi imposta, terão que reordenar metas, orçamentos e infraestrutura que vinham seguindo, visto que o termo de outorga foi assinado em 2013.

45. É preciso, por conseguinte, que haja uma alternativa de saneamento das irregularidades verificadas nos termos do art. 21, parágrafo único, da LINDB, *razoável* para ambas as partes, sem prejuízo ao interesse coletivo. *In casu*, parece que esse interesse pode ser protegido caso os projetos das S.As. sejam retomados, o que é um grande estímulo à CT&I no Estado, função estatal precípua das agências de fomento.

46. Assim como o art. 21, também o **art. 26 da LINDB** aborda a necessidade de celebrar **compromisso** com os interessados para eliminar situação contenciosa na aplicação do direito público, sob a égide da consensualidade para solução das controvérsias, de forma a buscar uma solução jurídica “*proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais*”, *in verbis*:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

47. Merece destaque também o que diz o art. 22, acrescentado à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na alteração legislativa recente:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

48. Nos termos da lei, portanto, ao se examinar as intercorrências existentes no Convênio n. 01.13.0129.00, as circunstâncias práticas, a falta de *expertise* que limitaram a FAPEMIG e a FINEP em se atentarem aos detalhes na elaboração do Edital nº 13/2013 e ao escolherem as Sociedades por Ações para o Programa TECNOVA, em que pese ele seja

direcionado para ME e EPP, devem ser devidamente consideradas. Da mesma forma, as incongruências presentes no próprio edital, ensejaram, ao que tudo indica, a um erro supostamente escusável. A suposta boa-fé, assim, inclusive por parte das agências de fomento, deve ser observada e ter o peso dado pela lei para a formação da decisão administrativa em justiça e equidade, visando à regularização do ajuste celebrado.

#### IV – DA RETOMADA DOS PROJETOS

49. A solução jurídica disposta genericamente em lei pode se adequar, *in casu*, às alternativas apresentadas pelo Ofício FINEP nº 010080/17, que são convenientes para a solução amigável e proporcional das intercorrências advindas do Convênio n. 01.13.0129.00. No referido Ofício, a FINEP esclarece que os projetos que obtiveram seu mérito e relevância reconhecidos tecnicamente como valiosos, podem ser submetidos ao Programa de Crédito Descentralizado – INOVACRED, em parceria entre a FAPEMIG, FINEP e BDMG, para sua conclusão. Outra alternativa viável apresentada pelo Ofício poderia ser a utilização de crédito oferecida diretamente pela FINEP, de acordo com sua política, com taxas de juros e prazos de carência e amortização diferenciados, “conforme o grau de inovação tecnológica envolvido”.

50. Essas alternativas são convenientes à medida que permitem que os projetos das S.As. sejam retomados, mediante subvenção econômica que se limita à capacidade financeira das agências de fomento. O INOVACRED, por exemplo, assim como o Programa TECNOVA, é baseado na descentralização, e seu programa de financiamento abarca quaisquer empresas de tecnologia com receita operacional bruta anual ou anualizada de até R\$ 90 milhões, o que engloba as Sociedades por Ações selecionadas.

51. Não obstante a conveniência dessas possibilidades, parece que, atualmente, a melhor alternativa para a subvenção econômica das empresas seja pelo Programa TECNOVA II. É que em 13 de junho de 2018, a FINEP publicou a Carta Convite MC TIC/FINEP – **Programa de Apoio à Inovação Tecnológica FINEP – TECNOVA II 01/18 [9]**, cujo objetivo é selecionar propostas de Parceiros Operacionais Descentralizados no nível estadual que tenham interesse em conduzir o repasse dos recursos de Subvenção Econômica para empresas brasileiras com faturamento anual de até R\$ 16 milhões, nos respectivos Estados.

52. No site oficial da FINEP, em que foi divulgada a chamada pública, reiterou-se inclusive que a subvenção econômica se destina a empresas “**independentemente do tipo societário sob o qual estejam constituídas (sociedades limitadas, sociedades anônimas, etc.)**”. Dessa forma, o único critério necessário para a candidatura ao Programa TECNOVA II é o faturamento, que evidentemente se encaixa no das S.As. selecionadas para o TECNOVA.

53. O Programa TECNOVA II, além de englobar as empresas conveniadas, possui termos similares ao TECNOVA no que tange ao valor dos recursos alocados para financiamento. Isso é conveniente, adequado e razoável às S.As., que ordenaram há anos metas, orçamentos e infraestrutura em razão de sua seleção para o Convênio n. 01.13.0129.00.

54. Proporcionar os mesmos recursos previstos outrora às empresas também é razoável na medida em que elas foram selecionadas *meritocraticamente* para o Programa TECNOVA, em razão da qualidade e da relevância de seus projetos tecnológicos, apresentados, em conformidade com o Edital nº 13/2013, sob a forma de projeto de desenvolvimento e submetidas em versão eletrônica. Todos os projetos foram selecionados e julgados, de acordo com o “mérito da inovação científica e tecnológica, relevância, estruturação e adequação metodológica, orçamento e qualificação da equipe”. Assim, não obstante as intercorrências existentes no Convênio n. 01.13.0129.00, parece razoável que recebam o apoio proporcional à relevância de seus projetos, já selecionados para o Programa TECNOVA.

55. Ademais, as empresas selecionadas, apesar de serem Sociedades por Ações, detém faturamento equivalente a ME ou EPP, ou seja, conforme já apresentado, abaixo de R\$4.800.000,00. Esse valor é baixo se comparado ao critério de faturamento adotado por programas como o INOVACRED, que abarca empresas com faturamento de até R\$90.000.000,00. O Programa TECNOVA II, por sua vez, utiliza como critério para candidatura

de empresas o faturamento anual de até R\$16.000.000,00. Com a subvenção econômica das empresas por um Programa que adota um critério de faturamento mais restrito, e próximo à fatura das S.A. selecionadas, vislumbra-se uma alternativa mais adequada, razoável e proporcional para a resolução da intercorrência analisada.

56. Finalmente, diante dos novos fatos (relatório de prestação de contas, ausência de comprovação de má-fé, inovações normativas no ordenamento pátrio advindas com a nova LINDB), parece que um ajuste de compromisso consensual e proporcional entre as partes envolvidas seja a solução jurídica mais adequada para sanar as intercorrências advindas do Convênio n. 01.13.0129.00, mediante subvenção econômica às empresas selecionadas, preferencialmente pelo Programa TECNOVA II, cuja carta-convite para parceiros nos Estados já foi publicada, ressaltando-se não ser o conteúdo desse instrumento objeto de análise deste Parecer.

57. Tendo em vista a abertura de sindicância e de processo administrativo para apuração da conduta dos agentes públicos envolvidos no caso, e por tudo que se expôs neste Parecer, sugere-se seja incluída a Controladoria-Geral do Estado como partícipe ou interveniente em qualquer compromisso a ser eventualmente firmado entre as partes envolvidas, para além deste órgão jurídico do Estado, que desde já resta ouvido sobre a procedência desse encaminhamento administrativo consensual, com base nos dispositivos recentemente acrescentados à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

## CONCLUSÃO

58. Diante do exposto, conclui-se que a análise da prestação de contas parcial dos projetos tecnológicos das Sociedades por Ações, o Ofício FINEP nº 10.060/17 e a Nota Técnica do Departamento de Prestação de Contas n. 002/18 trazem novos elementos a indicar a possibilidade de pactuação de compromisso administrativo consensual entre as partes, com base na **nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**, de modo a sanar as intercorrências na execução do Programa TECNOVA.

59. Esse entendimento pauta-se pela necessidade da retomada dos projetos paralisados das Sociedades por Ações selecionadas para o Programa TECNOVA, por meio de submissão a outros meios de subvenção econômica, além da observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem pautar a resolução das intercorrências existentes no Convênio n. 01.13.0129.00, desde que não comprovada má-fé por parte das empresas conveniadas e envolvidos no caso.

60. Registre-se, por oportuno, que diante da vedação expressa contida no §3º do artigo 17 da Resolução AGE nº 26/2017, não cabe aos membros integrantes desta Advocacia-Geral do Estado manifestarem-se acerca da conveniência e oportunidade sobre qual instrumento adotar-se, constituindo-se esta peça mero opinativo jurídico acerca da juridicidade das opções elencadas, parecer que pode vir a divergir daquele proferido por outros órgãos de controle.

É o parecer.

*Sub censura.*

Belo Horizonte, 7 de agosto de 2018.

Liana Portilho Mattos  
Procuradora do Estado

Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
Dr. Danilo Antônio de Souza Castro

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado  
Dr. Onofre Alves Batista Júnior

[1]<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/descentralizacao/tecnova>

[2]<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/descentralizacao/tecnova>

[3]Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos [arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal](#). Parágrafo único. As medidas às quais se refere o **caput** deverão observar os seguintes princípios: **IV - descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado;**

[4]§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o [art. 12 desta Lei Complementar](#), para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica: X - constituída sob a forma de sociedade por ações.

[5]Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

[6][Art. 19](#). A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional. [\(Redação pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#) § 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros: [\(Redação pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#) I -subvenção econômica; [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#) § 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a: [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#) I - apoio financeiro, econômico e fiscal direto a empresas para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica; [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).

[7] Ver, a título de exemplo, MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor*: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução de Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin. 2014. (Livro eletrônico). **Conforme a autora, é um mito, para as políticas de CT&I, dizer que “o que é pequeno é melhor”**: (“[a] constatação de que o impacto do crescimento é diverso para diferentes tipos de empresas tem implicações significativas para a suposição muito comum de que as ‘empresas pequenas’ são importantes (para o crescimento, para a inovação e para o emprego) e, portanto, que muitas políticas diferentes que têm como alvo as pequenas e médias empresas (PME) são necessárias para gerar crescimento e inovação. Hughes (2008) mostrou que no Reino Unido as PME receberam perto de 9 bilhões de libras em apoio direto e indireto do governo, o que é mais do que recebe a força policial. Esse dinheiro é bem gasto? A propaganda que envolve as pequenas empresas surge principalmente devido à confusão entre tamanho e crescimento. **Os indícios mais fortes enfatizam não o papel das pequenas empresas na economia, mas principalmente o papel das empresas jovens**

com grande crescimento. E apesar de muitas dessas de crescimento rápido serem pequenas, nem todas as empresas pequenas apresentaram esse crescimento rápido. As explosões de crescimento rápido que promovem inovação e criam empregos são em geral causadas por empresas que existem há muitos anos e cresceram gradualmente até decolar. Isso representa um grande problema, já que muitas políticas governamentais enfocam incentivos fiscais e benefícios para PMEs, visando tornar a economia mais inovadora e produtiva. Apesar de se falar muito da criação de empregos pelas pequenas empresas, cada vez mais visadas pelos formuladores de políticas, isso é basicamente um mito.”, g/n) .

[8]O Princípio da Boa-fé na Administração Pública e sua Repercussão na Invalidação Administrativa. Márcio Luis Dutra de Souza. Disponível em <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/10399422](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/10399422)>

[9]<http://www.finep.gov.br/chamadas-publicas/chamadapublica/618>



Documento assinado eletronicamente por **Liana Portilho Mattos, Procurador(a) do Estado**, em 13/08/2018, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a) do Estado**, em 14/08/2018, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).  
Nº de Série do Certificado: 86368399147215790884491456125512203792



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado(a) Geral do Estado**, em 30/08/2018, às 18:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1351151** e o código CRC **D9056228**.

Referência: Processo nº 2070.01.0000115/2018-12

SEI nº 1351151