



MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS  
GABINETE DA SECRETARIA DE INOVAÇÃO E NOVOS NEGÓCIOS  
Esplanada dos Ministérios, Bloco J / Brasília-DF, CEP 70053900

Telefone: (61) 2027-7000 - <http://www.mdic.gov.br>

Ofício nº 15/2018-SEI-GAB-SIN/SIN

## **PROGRAMA PRIORITÁRIO DE BIOECONOMIA**

### **DECISÃO PELO INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO CAPDA Nº 1/2018 APRESENTADA PELA [REDAZIDA]**

Por meio de petição recebida em 19 de março de 2018, [REDAZIDA] (denominado doravante "requerente"), com fulcro no art. 23 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) e nos itens 10.1 e 12.1 do Edital de Chamamento Público CAPDA nº 1/2018, requereu que a administração pública realize sessão de abertura dos envelopes contendo as propostas, com convocação de todas as entidades concorrentes. Subsidiariamente, na hipótese de rejeição do pedido anterior, a [REDAZIDA] pleiteou a nulidade do certame, por suposta violação ao princípio da publicidade e ao art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos).

Para a adequada análise dos pedidos formulados pela [REDAZIDA], é conveniente, em caráter preliminar, explicar o funcionamento dos programas prioritários definidos pelo Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia – CAPDA e identificar o regime jurídico aplicável aos programas prioritários. Essa abordagem preliminar se justifica porque a requerente fundamenta seus pedidos em normas inaplicáveis ao caso concreto (Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 8.666/1993).

#### **I. Exposição geral sobre os programas prioritários e regime jurídico aplicável**

As sociedades empresárias que gozam dos incentivos fiscais previstos na Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991 ("Lei de Informática da Suframa"), têm a obrigação de cumprir algumas contrapartidas, dentre as quais a realização de investimentos mínimos em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas (art. 2º, §3º, da Lei nº 8.387/1991, com redação dada pela Medida Provisória nº 810/2017).

Os investimentos mínimos em PD&I podem ser efetivados de diferentes maneiras. Uma dessas formas encontra-se prevista no §3º do art. 21 do Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, segundo o qual poderão ser computadas como dispêndios em PD&I as aplicações em *programas prioritários* definidos pelo CAPDA. Com a edição da Medida Provisória

nº 810, de 8 de dezembro de 2017 (ainda não convertida em Lei), essa forma de aplicação restou também prevista no art. 2º, §4º, inciso IV, da Lei nº 8.387/1991.

Além dos investimentos mínimos em PD&I, o aporte de recursos empresariais nos programas prioritários também pode decorrer (a) da substituição de etapas fabris previstas no Processo Produtivo Básico - PPP de determinado bem e (b) da insuficiência ou glosa de investimentos em PD&I.

Desta feita, as pessoas jurídicas que se habilitam à fruição dos incentivos fiscais previstos na Lei de Informática da Suframa podem realizar aportes de recursos financeiros nos programas prioritários, tomando a posição de “empresas investidoras” (art. 2º, inciso VIII, da Resolução CAPDA nº 4, de 12 de setembro de 2017).

Com vistas à execução dos programas prioritários, a Resolução CAPDA nº 4/2017 estabeleceu as regras e procedimentos para aplicação dos recursos aportados pelas empresas investidoras.

O art. 4º da aludida Resolução prevê que a administração pública deverá selecionar, por meio de chamamento público, a INSTITUIÇÃO COORDENADORA de cada programa prioritário definido pelo CAPDA. Poderão se candidatar ao papel de instituição coordenadora as Instituições de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IEPD e as fundações de amparo à pesquisa com reconhecida atividade na área e que atendam aos requisitos definidos no edital.

A instituição coordenadora selecionada firmará acordo de cooperação técnica com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa (art. 10 da Resolução CAPDA nº 4/2017). Dentre as suas obrigações, destaca-se aquela que atribui à instituição coordenadora o papel de definição das INSTITUIÇÕES EXECUTORAS do programa prioritário. Isto é, a execução dos programas prioritários remete para uma atuação em rede que congrega a instituição coordenadora e as instituições executoras.

Nesse passo, foi publicado o Edital de Chamamento Público CAPDA nº 1/2018 (Programa Prioritário de Bioeconomia). Como previsto expressamente no preâmbulo editalício, o procedimento de seleção é regido pelo disposto na Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, no Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, na Resolução CAS nº 71, de 6 de maio de 2016, na Resolução CAPDA nº 3, de 12 de setembro de 2017, e na Resolução CAPDA nº 4, de 12 de setembro de 2017, e nos demais normativos aplicáveis, além das condições específicas estabelecidas neste Edital de Chamamento”. Esse é o regime jurídico aplicável aos programas prioritários definidos pelo CAPDA.

Portanto, diversamente do que alegado na impugnação, o presente Edital de Chamamento Público não é regido pela Lei nº 13.019/2014, mas sim por legislação própria atenta às particularidades dos programas prioritários, dentre as quais: (a) enquanto o MROSC trata de parcerias apoiadas com verbas de origem pública, os recursos dos programas prioritários provêm, totalmente ou em maior parte, do setor empresarial; (b) as parcerias do MROSC são executadas, necessariamente, por organizações da sociedade civil sem finalidade lucrativa, ao passo que as instituições coordenadoras e executoras dos programas prioritários podem ter personalidade jurídica de direito público; e (c) os projetos financiados no âmbito dos programas prioritários devem ser voltados necessariamente para pesquisa, desenvolvimento e inovação, potencialmente com algum risco tecnológico.

No tocante à particularidade (a), impõe-se dizer que os recursos investidos nos programas prioritários são em geral de origem privada, e não pública. São recursos provenientes das contrapartidas de investimentos em PD&I das empresas (contribuintes privados que gozam dos incentivos fiscais previstos na Lei de Informática da Suframa). A origem privada dos recursos foi reconhecida, inclusive, no Acórdão nº 837/2015 do Tribunal de Contas da União (Min. Relator Augusto Sherman, Min. Redator José Múcio Monteiro, Plenário, julgado em 15.04.2015). A natureza privada dos recursos não implica ausência de controle, conforme evidencia o regime jurídico aplicável aos programas prioritários.

O Edital de Chamamento Público CAPDA nº 1/2018 não contém qualquer passagem que invoque a incidência da Lei nº 13.019/2014 (MROSC). E aqui cabe fazer duas observações.

Em primeiro, o item 1.1 do Edital fez menção equivocada a “termo de colaboração”, quando quis se referir, na verdade, ao acordo de cooperação técnica que corresponde ao Anexo IV do Edital. A constatação desse mero erro material não justifica nova publicação do ato nem sua anulação, porque não é capaz de gerar qualquer prejuízo aos concorrentes nem afeta as propostas apresentadas. Em verdade, o erro é facilmente perceptível, quer porque o Anexo IV contém a minuta do acordo de cooperação técnica, quer porque o item 9 do Edital faz correta menção a acordo de cooperação técnica. Além disso, o art. 10 da Resolução CAPDA nº 4/2017 estabelece que o acordo de cooperação técnica – e não o termo de colaboração – é o instrumento legal a ser celebrado entre a Suframa e a instituição coordenadora.

Em segundo, a menção entre parênteses à Lei nº 13.019/2014 nos itens 6.5 e 6.6 do Edital não teve a intenção deliberada de concluir pela aplicação do MROSC, mas tão somente justificar as disposições afetas à comissão de seleção. É dizer: o texto do MROSC serviu de mera inspiração para redação dos itens 6.5 e 6.6, haja vista que se entendeu que os membros da comissão de seleção da instituição coordenadora do programa prioritário deveriam se declarar impedidos na hipótese de conflito de interesse.

Vê-se, então, que o presente Edital não é regido pelo MROSC. Ainda que o fosse, melhor sorte não teria a requerente. Afinal, o MROSC também não prevê a realização de sessão pública para abertura das propostas. Nos processos seletivos regidos pelo MROSC no âmbito federal, as propostas são enviadas eletronicamente, por meio da plataforma virtual Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, e submetidas à avaliação e julgamento da comissão de seleção. Não há sessão pública para abertura de envelopes.

A requerente também fundamenta seu pedido no *caput* do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, cuja redação é a seguinte:

Art. 40. O edital [de licitação] conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

(grifou-se).

Ocorre que o presente Edital de Chamamento Público também não é regido pela Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. A Lei nº 8.666/1993 disciplina a contratação de bens, serviços e obras públicas, a ser devidamente antecedida de processo licitatório nas modalidades ali previstas (concorrência, tomada de preços, convite, etc.), com vistas a satisfazer as necessidades de consumo da administração pública junto ao mercado fornecedor. Em troca, o ente público realiza o pagamento (remuneração/preço) ao seu fornecedor.

Como já exposto, os editais de chamamento público dos programas prioritários seguem lógica absolutamente distinta, de maneira que constitui erro grosseiro, do ponto de vista legal, invocar a Lei nº 8.666/1993 para regular o processo seletivo em tela.

## **II. Princípio da publicidade e sessão pública para abertura das propostas**

A questão relevante que se coloca, então, é se o princípio da publicidade – que indubitavelmente rege todo e qualquer processo seletivo conduzido pela administração pública – exige, necessariamente, a realização de sessão pública para abertura dos envelopes contendo as propostas. Ou seja, se o referido princípio constitucional somente pode ser satisfeito com a abertura das propostas em sessão pública para a qual tenham sido previamente convocadas todas as entidades inscritas.

A resposta é indubitavelmente negativa. Aliás, acaso acolhida a pretensão da requerente, teríamos que forçosamente defender a nulidade de (quase) todos os processos seletivos realizados pelo Poder Público nos últimos anos. Isso geraria um caos administrativo na esfera de todos os poderes, porque, com exceção das licitações regidas pela vetusta regra prevista no art. 40 da Lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, convite, etc.), todos os demais certames realizados pelo Estado dispensam sessão pública para abertura das propostas.

A sessão pública para abertura dos envelopes das propostas é procedimento em desuso, não previsto nas legislações mais modernas. A título exemplificativo, não tem previsão na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (MROSC), nem tampouco no regime jurídico dos programas prioritários.

Não se pode confundir sessão pública para ABERTURA das propostas com sessão pública para RECEBIMENTO das propostas. Todas as legislações citadas anteriormente preveem a designação de dia, hora e local para realização de sessão pública para recebimento das propostas, mas não para abertura dos envelopes.

Bem por isso, o item 5.3 do Edital de Chamamento Público CAPDA nº 1/2018 reza que as propostas devem ser entregues na sede da Suframa, em sessão pública, em três envelopes lacrados. Essa etapa já foi realizada em 9 de março de 2018, tendo inclusive contado com a participação de representante legal da requerente (Ata de Sessão de Abertura disponível em < <http://site.suframa.gov.br/assuntos/pesquisa-e-desenvolvimento/capda-1><, acesso em 21 de março de 2018).

Contudo, à semelhança de todos os certames conduzidos pelo Poder Público (com exceção, repito, daqueles que sofrem a incidência da vetusta regra prevista no art. 40 da Lei nº 8.666/1993), o Edital nº 1/2018 não prevê que a abertura dos envelopes também se dê em sessão aberta ao público. Na verdade, coube à comissão de seleção reunir-se para abrir as propostas, avaliá-las e julgá-las. O resultado será publicado, e as entidades inscritas terão acesso às razões do julgamento. Poderão oportunamente interpor recurso.

Não há dúvida de que o Edital nº 1/2018 deve observar o princípio da publicidade. O atendimento a esse princípio pode ser demonstrado pela publicação do edital e demais atos pertinentes a esse chamamento no Diário Oficial da União e no site da Suframa (<http://site.suframa.gov.br/assuntos/pesquisa-e-desenvolvimento/capda-1>), garantindo a transparência dos atos administrativos praticados, a publicidade dos motivos determinantes das decisões proferidas em qualquer etapa do processo de seleção e possibilitando que qualquer interessado acompanhe o processo.

Ainda assim, a requerente insiste que, sem a sessão pública para abertura dos envelopes, o princípio da impessoalidade fica violado. Trata-se de um juízo bastante particular (e subjetivo) de como se satisfaz esse princípio, sobretudo se levarmos em consideração que, com exceção do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, nenhuma outra legislação regente de certames públicos prevê a realização dessa sessão.

Conquanto os princípios sejam mandamentos de otimização (assim definidos pelo jurista alemão Robert Alexy como “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”), eles possuem grau de generalidade relativamente alto. Os princípios contêm razões que indicam uma direção, mas não têm como consequência necessária uma determinada decisão ou providência. A interpretação dos princípios não é capaz de produzir consensos em torno de uma única solução possível.

Ou seja, não se pode deduzir, a partir do princípio constitucional da publicidade, que exista correlação necessária com a sessão pública para abertura dos envelopes. Não se pode concordar com a tese da requerente de que a única forma de satisfazer o princípio da

publicidade passa pela realização da sessão pública para abertura dos envelopes. Que, sem isso, todo o procedimento é nulo.

Em suma, a ausência de sessão pública para abertura dos envelopes das propostas, na medida em que não exigível pela legislação aplicável nem prevista no Edital nº 1/2018, não implica violação ao princípio da publicidade. A observância desse princípio é demonstrada com (i) a divulgação do edital na imprensa oficial e na página eletrônica da Sufrema, (ii) a transparência e divulgação dos demais atos administrativos praticados, (iii) a publicidade dos motivos determinantes das decisões proferidas em qualquer etapa do processo de seleção e (iv) a garantia de que qualquer interessado tem acesso aos autos processuais em que tramita a presente seleção.

Além disso, o princípio da impessoalidade é cumprido a partir do julgamento objetivo das propostas apresentadas, em conformidade com os critérios e a pontuação correspondente indicados no Edital nº 1/2018 e, pela apresentação, por parte das instituições interessadas, de propostas não identificadas à comissão técnica julgadora, conforme previsto no seu item 6.1.2 do referido Edital.

### **III. Conclusão**

Pelas razões acima expostas, INDEFIRO ambos os requerimentos apresentados pela [REDACTED], quer o pedido de realização de sessão pública para abertura dos envelopes das propostas, com convocação de todas as entidades concorrentes, quer o pedido de anulação do Edital de Chamamento Público CAPDA nº 1/2018.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS VINICIUS DE SOUZA, Secretário(a) de Inovação e Novos Negócios**, em 22/03/2018, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.mdic.gov.br/validador>, informando o código verificador **0296670** e o código CRC **4960718A**.