



Fabio Gomes dos Santos

Prefácio

Fernando Menezes de Almeida

Apresentação

Elival da Silva Ramos

FINANCIAMENTO PÚBLICO À INOVAÇÃO EMPRESARIAL

O progresso das nações sempre esteve associado ao seu desenvolvimento tecnológico. Esse tipo de avanço cada vez mais depende do sucesso de políticas industriais, sendo o apoio financeiro às empresas inovadoras um de seus componentes mais recorrentes.

Essa forma de atuação estatal é amparada por um complexo arcabouço normativo, que reúne mandamentos constitucionais, legislação ordinária, normas administrativas e ajustes com entes privados.

Esta obra explora as características teóricas e os desafios práticos que se impõem ao financiamento público e à inovação empresarial, oferecendo abordagem inédita do enquadramento jurídico dessa forma de fomento.

Enrique Ricardo Lewandowski

Professor Sênior da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Ministro da Justiça e Segurança Pública

Ministro Emérito do Supremo Tribunal Federal

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

Áreas afins do livro

DIREITO ECONÔMICO;
DIREITO EMPRESARIAL;
INOVAÇÃO; DIREITO CONSTITUCIONAL;
POLÍTICA INDUSTRIAL

Palavras-chave

INOVAÇÃO. CIÊNCIA E TECNOLOGIA.
FOMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO.
POLÍTICA INDUSTRIAL. INTERVENÇÃO
DO ESTADO NA ECONOMIA. STARTUPS.
EMPRESAS. DESENVOLVIMENTO

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 3789

S237f

Santos, Fábio Gomes dos
Financiamento público à inovação empresarial / Fábio Gomes dos Santos. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

560 p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-65-5518-972-8

ISBN digital 978-65-5518-973-5

1. Inovação. 2. Ciência e tecnologia. 3. Fomento. 4. Direito administrativo. 5. Política industrial. 6. Intervenção do Estado na economia. 7. Startups. 8. Empresas. 9. Desenvolvimento. I. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Fábio Gomes dos Santos é Bacharel, Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (FDUSP). *Visiting Scholar* na Columbia Law School entre 2019 e 2022. Pesquisador do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (OIC-IEA/USP). Advogado concursado na FINEP, onde já atuou como Gerente Jurídico da Diretoria de Inovação. Atuou como Assessor da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC) e atualmente exerce a função de Assessor Especial do Ministro da Justiça e Segurança Pública.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Fernando Menezes de Almeida	23
APRESENTAÇÃO	
Elival da Silva Ramos	27
INTRODUÇÃO	31
CAPÍTULO 1	
CONCEITOS E CONTEXTO	37
1.1 Inovação: conceitos adotados e ideias relevantes	37
1.1.1 Perspectivas teóricas.....	38
1.1.2 Perspectivas operacionais.....	52
1.1.3 Perspectivas normativas	59
1.2 Inovação e desenvolvimento: a necessidade de atuação estatal.....	62
1.2.1 Inovação como matéria de interesse público.....	62
1.2.2 Política industrial e <i>catch-up</i> como primeiro exemplo de atuação estatal ativa	65
1.2.3 Políticas de CTI como segundo exemplo de atuação estatal ativa	73
1.3 O financiamento público à inovação empresarial como componente do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação brasileiro.....	79
1.3.1 Noção de Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação	79
1.3.2 A composição do SNCTI brasileiro.....	83
1.3.3 Um subsistema específico do SNCTI brasileiro: o de financiamento à inovação	87
CAPÍTULO 2	
TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DA PROMOÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO À INOVAÇÃO EMPRESARIAL	95
2.1 As empresas como destinatárias de recursos	96
2.1.1 Significado de empresas adotado e observações quanto à lógica de seu funcionamento	96
2.1.2 A importância do financiamento de atividades inovadoras a partir da perspectiva empresarial	99
2.1.3 As empresas e o potencial de incremento de suas relações com outros componentes do SNCTI em razão de seu financiamento.....	107
2.2 Aspectos conformadores do financiamento público à inovação empresarial	111
2.2.1 Incerteza e risco.....	111
2.2.1.1 Incerteza e risco associados ao desenvolvimento das inovações.....	111
2.2.1.2 Risco associado ao eventual retorno financeiro dos financiamentos	116
2.2.2 A dimensão setorial.....	118
2.2.3 A necessidade da efetiva contabilização dos esforços inovativos.....	122
2.3 Os financiadores	125
2.3.1 Agências de fomento à inovação como agentes de destaque	125

2.3.2	Experimentalismo como proposta de atuação pública ..	134
2.3.3	Experimentalismo e fomento à inovação	143

CAPÍTULO 3

ARCABOUÇO NORMATIVO CONDICIONANTE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO À INOVAÇÃO

EMPRESARIAL	151	
3.1	Condicionantes constitucionais	152
3.1.1	Elementos dispersos na estrutura constitucional e condicionantes do financiamento público à inovação empresarial	152
3.1.2	O capítulo dedicado à disciplina da ciência, tecnologia e inovação	158
3.2	Condicionantes infraconstitucionais.....	171
3.2.1	A Lei de Inovação e seu regulamento como parâmetros principais	172
3.2.2	Normas e orientações relativas à política industrial e tecnológica	190
3.2.3	Pequenas empresas e <i>startups</i> como foco de atuação pública	202
3.3	Condicionantes atinentes às finanças públicas	218
3.3.1	As disposições nas leis orçamentárias.....	218
3.3.2	As exigências decorrentes das fontes dos recursos	223

CAPÍTULO 4

A FINEP COMO REFERENCIAL PARA ANÁLISE DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE FINANCIAMENTO

4.1	Justificativa da escolha.....	238
4.2	A Finep	244
4.2.1	Histórico.....	244
4.2.2	Configuração jurídica e aspectos organizacionais	255
4.3	Noções e informações relevantes à compreensão dos instrumentos.....	264
4.3.1	Três categorias: reembolsável, não reembolsável e investimento	264
4.3.2	O fomento ao <i>projeto</i> ou <i>plano</i> de inovador e à <i>empresa inovadora</i>	271
4.3.3	Uma visão simplificada dos fluxos de seleção, análise, aprovação e acompanhamento	274
4.3.4	Fontes de recursos utilizadas pela instituição	279

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO EMPRESARIAL

5.1	Panorama	285
5.2	Instrumentos utilizados pela Finep para o financiamento à inovação empresarial	297
5.2.1	Metodologia da análise empírica	297
5.2.2	Financiamento em sentido estrito	301
5.2.2.1	Natureza jurídica e disciplina normativa.....	301
5.2.2.2	Noções relevantes	306
5.2.2.2.1	Financiamento direto ou indireto (descentralizado)	306
5.2.2.2.2	Garantias	308
5.2.2.2.3	Formas de subsídio: a equalização como exemplo	310
5.2.2.3	Análise de minuta contratual padrão: financiamento direto.....	315
5.2.3	Subvenção econômica	329
5.2.3.1	Natureza jurídica e disciplina normativa.....	329
5.2.3.2	Noções relevantes	340

5.2.3.2.1	Subvenção direta ou indireta (descentralizada).....	340
5.2.3.2.2	Condicionantes de fonte: a subvenção sujeita às normas do FNDCT	343
5.2.3.3	Análise de minuta contratual padrão: subvenção direta.....	345
5.2.4	Modalidades de investimento.....	361
5.2.4.1	Natureza jurídica e disciplina normativa.....	362
5.2.4.1.1	Participação Societária	363
5.2.4.1.2	Fundos de investimento e de participação	375
5.2.4.2	Modalidades de investimento manejadas pela Finep	391
5.2.4.3	Análise de minuta contratual padrão: contrato de outorga de opção de subscrição de participação social do programa Finep Startup.....	397

CAPÍTULO 6

QUESTÕES RELATIVAS AO FINANCIAMENTO

PÚBLICO À INOVAÇÃO EMPRESARIAL

6.1	Fomento como chave para a compreensão dos financiamentos	414
6.1.1	Conceito de fomento adotado e reflexos para a compreensão jurídica do fenômeno analisado.....	415
6.1.2	A questão do fomento a empresas estatais	423
6.2	Publicidade e sigilo no financiamento público à inovação empresarial	432
6.2.1	Parâmetros de publicidade e sigilo no ordenamento jurídico brasileiro: a Lei de Acesso à Informação	433
6.2.2	Aplicação ao financiamento público à inovação empresarial	440
6.2.2.1	Hipóteses menos recorrentes ou não aplicáveis de forma distintiva à atividade estudada.....	444
6.2.2.2	Hipóteses mais usuais: os sigilos de índole industrial, comercial, empresarial e autoral.....	448
6.2.2.3	As hipóteses de classificação (inclusas as referentes a projetos de P&D e inovação cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado)	453
6.2.2.4	Aprimoramento da publicidade durante as atividades de financiamento.....	456
6.3	A processualidade como elemento disciplinador.....	458
6.3.1	Os financiamentos à inovação empresarial como forma de atuação processualizada.....	461
6.3.2	A processualidade na seleção dos destinatários dos recursos	470
6.3.2.1	Fluxo contínuo	475
6.3.2.2	Chamamento público.....	476
6.4	O controle incidente sobre o financiamento público à inovação empresarial	485
6.4.1	Contextualização da temática do controle da Administração.....	485
6.4.2	O papel dos controles internos e externos durante o financiamento público à inovação empresarial.....	489
6.4.3	O controle das atividades inovadoras objeto de financiamento: simplificação e controle por resultados como diretivas	498

CONCLUSÃO	513
-----------------	-----

REFERÊNCIAS.....	525
------------------	-----