



5

DESPESAS OPERACIONAIS ADMINISTRATIVAS E SUA UTILIZAÇÃO NO CONTEXTO DA LEI DE INFORMÁTICA APLICADA A ZONA FRANCA DE MANAUS E ICTS PÚBLICAS: AVANÇOS E LIMITAÇÕES

Jeibson dos Santos Justiniano

Professor efetivo da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (ED/UEA). Membro do Núcleo de Direito, Tecnologia e Inovação (LAWin/UEA). Mestre em Direito (UEA/AM). E-mail: jeibson@uea.edu.br

DOI: 10.29327/5212778.1-5

RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar a previsão das despesas operacionais administrativas incorridas no projeto de PD&I sob uma perspectiva jurídica e traçar as vantagens e limitações sob a ótica dos convênios estabelecidos entre as empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei de Informática aplicada à Amazônia Ocidental e Amapá com ICTs públicas. O método utilizado para atingir o objetivo proposto, foi pesquisa bibliográfica, por meio de levantamento de informações e análises das normas aplicáveis e estudos já publicados sobre o tema em questão. Espera-se que os resultados deste artigo possam contribuir para o debate sobre o papel fundamental da rubrica destinada às despesas operacionais administrativas (DOA) para as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas no sentido de apoiar essas instituições e promover a inovação tecnológica na região. O artigo está organizado em cinco seções: Introdução, Método, Discussão, Conclusão e Referências.

Palavras-chave: Despesas Operacionais Administrativas, ICTs Públicas, Lei de Informática, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

INTRODUÇÃO

A região amazônica, após o fim do ciclo da borracha, enfrentou um período de estagnação econômica que se estendeu até aproximadamente a década de 1960. Durante esse período, os habitantes do Amazonas vivenciaram uma época de grande privação e pobreza. Para superar esse desafio, a busca por novos vetores de valorização da região tornou-se essencial. Em 1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada como uma alternativa para ocupação do território e incentivo ao comércio, indústria e geração de empregos (HOLLAND, 2019; MALVEIRA, 2009), cabendo à sua Superintendência (SUFRAMA) a responsabilidade pela fiscalização e controle das atividades econômicas realizadas na ZFM.

As políticas públicas concedidas pela SUFRAMA incluem incentivos fiscais baseados na renúncia de receitas, sujeitos ao cumprimento de requisitos e contrapartidas financeiras pelas empresas beneficiárias. Uma dessas políticas é a Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (ZFM)

Dentro deste cenário é que nasce a Lei de Informática aplicada à Região abrangida pela Zona Franca de Manaus (ZFM), estabelecida pela Lei nº 8.387/1991, que consiste numa política pública baseada na renúncia de receitas fiscais, em troca do cumprimento de requisitos e contrapartidas financeiras pelas empresas beneficiárias do incentivo fiscal.

A Lei tem como objetivo de incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a produção de bens e serviços de informática na Região Amazônica. A lei estabelece que empresas que produzem esses bens e serviços devem aplicar, no mínimo,

5% de seu faturamento bruto no mercado interno em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) na região da Amazônia Ocidental e Amapá.

Para a região, a aplicação desses recursos em projetos de PD&I pode gerar a criação de novos empregos, a formação de novos pesquisadores e a ampliação da capacidade tecnológica local. Além disso, a inovação tecnológica pode gerar o surgimento de novas empresas e indústrias na região, aumentando a diversificação econômica e reduzindo a dependência de setores tradicionais.

No entanto, com as mudanças estabelecidas pela Lei nº 13.674/2018, a destinação dos recursos aplicados em PD&I deve incluir, no mínimo, 0,4% para projetos com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas. Essa mudança visa fortalecer a colaboração entre empresas e ICTs, com o objetivo de promover a inovação tecnológica e o desenvolvimento regional. Além disso, a colaboração com ICTs públicas pode gerar novas parcerias estratégicas e oportunidades de negócios.

É importante destacar que a aplicação desses recursos em PD&I deve ser realizada de forma eficiente e eficaz, de modo a garantir que os objetivos da lei sejam alcançados. É preciso que os projetos sejam selecionados de forma criteriosa e que haja um acompanhamento constante dos resultados alcançados.

Contudo, as ICTs públicas enfrentam desafios financeiros significativos, especialmente no que diz respeito às despesas operacionais administrativas. Esses custos, que incluem itens relacionados à gestão e administração incorridos nos projetos, podem comprometer a capacidade das ICTs públicas de investir em pesquisa e desenvolvimento.

No âmbito da modalidade de investimento com ICTs, é autorizado que seja contemplado percentual de até vinte por cento dos dispêndios dos projetos de PD&I para fins de cobertura de despesas operacionais e administrativas (DOA) incorridas na execução dos convênios e de constituição de reserva a ser por elas utilizada em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Mas esses custos estão sujeitos a uma série de normas e regras que devem ser observadas pelas ICTs públicas.

Diante dessa oportunidade, este artigo tem como objetivo explorar especificamente a possibilidade de previsão de despesas operacionais administrativas sob uma perspectiva jurídica e traçar as vantagens e limitações sob a ótica dos convênios estabelecidos com ICTs Públicas.

Espera-se que os resultados deste artigo possam contribuir para o debate sobre o papel fundamental do DOA para as ICTs públicas no sentido de apoiar essas instituições e promover a inovação tecnológica na região.

Estruturalmente, este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta Introdução: Introdução, Método, Discussão, Conclusão e Referências.

MÉTODOS

Para atingir o objetivo proposto, será utilizado o método de pesquisa bibliográfica, por meio de levantamento de informações e análises de obras e estudos já publicados sobre o tema em questão.

Serão examinadas leis, decretos, portarias e demais normas aplicáveis, bem como a jurisprudência dos tribunais superiores, com foco na interpretação e aplicação das disposições legais sobre as despesas operacionais administrativas (DOA) no contexto das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas.

Por fim, serão realizadas análises críticas e reflexões sobre as informações coletadas, a fim de apresentar as vantagens e limitações do instituto do DOA sob a perspectiva legal no contexto das ICTs públicas, contribuindo para o entendimento e aprimoramento da aplicação desse recurso em projetos de PD&I.

DISCUSSÃO

Lei de Informática aplicada a ZFM e as formas de financiamento de PD&I

A Lei de Informática aplicada à Região abrangida pela Zona Franca de Manaus (ZFM), estabelecida pela Lei nº 8.387/1991, é uma política pública que se baseia na renúncia de receitas fiscais, em troca do cumprimento de requisitos e contrapartidas financeiras pelas empresas beneficiárias do incentivo fiscal.

Essa lei foi criada em um momento de mudança na Política Nacional de Informática do Brasil, que buscava fomentar o desenvolvimento da indústria de informática no país, estabelecendo uma reserva de mercado para empresas de capital nacional. Foi nesse contexto que a Lei de Informática Nacional, aprovada em conjunto com a Lei nº 8.248/91 (Lei de Informática Nacional), foi criada. A Lei n. 8248/91 instituiu incentivos fiscais para empresas do setor de informática instaladas fora da ZFM, o que poderia afetar a capacidade das empresas na região de competir com as empresas do Sudeste do Brasil (GARCIA, RENATO; ROSELINO, JOSÉ E., 2004).

A Lei de Informática da ZFM é uma versão regional da Lei de Informática Nacional, mas com algumas particularidades que foram estabelecidas para minimizar os impactos da Lei nº 8.248 sobre a competitividade das empresas na Região da ZFM, em alinhamento a própria razão de existência da ZFM como instrumento de diminuição das desigualdades regionais em favor da Amazônia.

O Acórdão 1390/2012 do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012), traz um pouco do histórico e da correlação entre a Lei n. 8.248/91 e a Lei 8.387/91:

(...) 84. No início do governo do presidente Fernando Collor, houve a ruptura desse modelo, com o que se convencionou chamar de nova política industrial brasileira, assentada basicamente na abertura rápida e volumosa do mercado brasileiro às importações de quaisquer produtos acabados, forçando as indústrias nacionais a se modernizarem em qualidade e produtividade.

85. Nesse contexto é que foi editada a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, concedendo incentivo fiscal referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e depreciação acelerada de máquinas e equipamentos às indústrias que produzissem bens e serviços de informática em todo o território nacional. Essa lei ficou conhecida como “Lei de Informática Nacional”.

86. Por ser uma área fiscal especial, as indústrias de bens e serviços de informática da Zona Franca de Manaus – ZFM poderiam ficar excluídas da

abrangência dessa lei, porém com incentivos fiscais maiores oriundos do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. A fim de evitar essa vantagem para a área da ZFM, com o consequente deslocamento em massa das indústrias de bens e serviços de informática do restante do país para Manaus, foi incluído regramento equivalente na legislação para a ZFM, a qual, àquela época, também passava por fortes reformulações para se adaptar ao novo cenário industrial. Trata-se da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, especialmente em seu artigo 2º, que ficou conhecida como “Lei de Informática da ZFM”.

87. Portanto, desde 1991, há uma correlação entre essas duas leis, levando sempre a modificações conjuntas ou pelo menos adaptáveis uma à outra, o que já potencializa fator de complicação. Contudo, o importante é compreender que a intenção foi equalizar as vantagens para a decisão das indústrias de bens e serviços de informática instalarem-se em qualquer ponto do território nacional.”

A partir da condenação no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, a Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991 e alterações) o incentivo de isenção/redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI relativo aos bens de informática e automação produzidos pelas empresas beneficiárias passou a ser substituído por um crédito financeiro, proporcional aos investimentos em P&DI realizados pela empresa. No momento, apenas a Lei n. 8387/91 concede, então, estes tipos de incentivos de isenção/redução de impostos.

A política de renúncia fiscal estabelecida pela Lei de Informática da ZFM é considerada uma forma de incentivar a instalação e a permanência de empresas de tecnologia na região, o que pode ajudar a impulsionar o desenvolvimento econômico e social da área. A política também tem como objetivo aumentar a competitividade das empresas na região, por meio do estímulo à inovação e ao investimento em tecnologia.

Como contrapartida para os incentivos fiscais destinados aos bens e serviços de TIC industrializados na ZFM, dispõe a Lei n. 8387/91, que as empresas produtoras de bens de informática devem investir no mínimo 5% (cinco por cento) do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos produtos incentivados, em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia Ocidental e no estado do Amapá, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas, com base em plano de investimento em P&DI a ser apresentado na ZFM.

Atualmente a Legislação da Lei de Informática prevê 12 (doze) modalidades distintas de investimentos em PD&I. Registra o Decreto nº 10.521/2020 que as possibilidades de investimento em PD&I são as seguintes:

- a) Convênios com Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) privadas;
- b) Convênios com ICTs públicas;
- c) Convênios com instituições de pesquisa;
- d) Convênios com instituições de ensino superior mantidas pelo poder público;
- e) Depósitos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- f) Aplicações em fundos de investimentos ou outros instrumentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM);

- g) Aplicação em programas prioritários definidos pelo CAPDA
- h) Implantação ou operação de incubadoras ou aceleradoras credenciadas pelo CAPDA;
- i) Repasses a organizações sociais;
- j) Projetos tecnológicos com objetivo de sustentabilidade ambiental, de entidades credenciadas pelo CAPDA;
- k) Capitalização de empresas nascentes de base tecnológica;
- l) Atividades de PD&I realizadas diretamente pelas próprias empresas ou por elas contratadas com outras empresas ou ICTs.

Dentre as possibilidades de Investimento, as empresas beneficiárias também têm que atender a critérios de investimentos mínimos e máximos em cada modalidade, que pode ser resumida conforme a figura a seguir:

Figura 1: Modalidades de Investimentos em PD&I



Fonte: SUFRAMA. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/0778992-lei-de-informatica-da-amazonia-ocidental-e-amapa.pdf>

Importa destacar que as citadas modalidades foram alterações trazidas pela Lei nº 13.674/2018. Antes da alteração, o § 4º do art. 2º da Lei nº 8.387/1991 estabelecia que investimentos na modalidade externa (2,3%) consistia em destinar pelo menos 1% do valor para convênios com instituições credenciadas pelo CAPDA, o mínimo 0,5% do valor em depósitos trimestrais no FNDCT e, por fim, era permitida a destinação de 0,8% do valor para qualquer outra finalidade.

Após a entrada em vigor da Lei nº 13.674/2018, as opções de destinação de investimentos na modalidade externa foram ampliadas. O percentual destinado para este tipo de investimento continuou o mesmo, sendo 2,3%. No entanto, agora é possível destinar no mínimo 0,9% do valor para convênios com ICTs credenciadas pelo CAPDA; o mínimo 0,2% do valor em depósitos trimestrais no FNDCT; o mínimo de 0,4% do valor para convênios com ICTs públicas credenciadas pelo CAPDA. Além dessas opções, há ainda outras possibilidades de destinação de investimentos, como os

fundos de investimentos regulados pela CVM, programas prioritários (PPI), incubadoras e aceleradoras, e organizações sociais que atuam na área de bioeconomia.

A ampliação também se deu com a modalidade interna. A partir da Lei nº 13.674/2018, os investimentos na modalidade interna na região amazônica foram ampliados para além do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia (ProTI). Agora, os recursos podem ser destinados a projetos tecnológicos com objetivo de sustentabilidade ambiental, capitalização de empresas de base tecnológica e organizações sociais voltadas para a bioeconomia. Além disso, também são elegíveis as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) realizadas pelas próprias empresas ou contratadas, desde que sediadas na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá.

As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) Públicas e seu papel na Lei de Informática aplicada a ZFM

As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) têm um papel fundamental no contexto de inovação no Brasil. Elas são responsáveis por gerar conhecimento científico e tecnológico, bem como por promover a sua aplicação em diferentes setores da economia e da sociedade.

No Brasil, pode-se dizer que o as ICTs têm sua importância estabelecida a partir da Lei de Inovação de 2004 (Lei nº 10.973/2004), sendo um marco para o estímulo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no país cujo conteúdo prestigiou a implantação de mecanismos de incentivo à interação ICT-empresa. A partir dessa lei, foram criadas diversas políticas públicas e programas de apoio à inovação, como o Programa Nacional de Apoio à Inovação Tecnológica (PNI), o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PIPE), entre outros.

A Lei nº 13.243/2016, atualizou profundamente a Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, sendo assim considerada como Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Esta lei trouxe uma nova definição para ICT, como sendo:

... o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos (Art. 2º, V).

Neste novo cenário, as ICTs públicas no Brasil têm recebido um importante incentivo por meio da Lei de Informática, como é o caso da Lei de Informática aplicada à ZFM, através da possibilidade de investimento por meio de Convênios firmados entre empresas beneficiárias e Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs).

De acordo com a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, as empresas beneficiárias dos benefícios fiscais concedidos no âmbito desta Lei devem investir um mínimo de 1,3% de em Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs), como parte de uma obrigação

total de 5% do faturamento bruto. Medida esta destinada a incentivar a inovação e o desenvolvimento tecnológico na região da Amazonia Ocidental e Amapá, aumentando a competitividade das empresas instaladas no Polo Industrial e contribuindo para o crescimento econômico da região. Para os fins da Lei de Informática aplicada a ZFM, segundo o artigo Art. 24, inciso I,

do Decreto n. 10.521/2020, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT é aquela a que se refere o inciso V do caput do art. 2o da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, já anteriormente citado.

O § 1º do art. 24 define que “As instituições de pesquisa ou instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público de que trata o inciso I do § 1o do art. 5o serão consideradas ICTs na hipótese de satisfazerem as condições previstas no inciso V do caput do art. 2o da Lei no 10.973, de 2004”.

As ICTs Públicas, por seu turno, são definidas segundo o inciso I do art. 2º da Portaria 347 de 2020, que regulamenta o inciso VI do § 4º do art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, para dispor sobre condições, conceitos e critérios para investimento em Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação Públicas na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá como sendo o “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”.

Em seu parágrafo único, é determinada a condição necessária de credenciamento pelo CAPDA para efeitos de cumprimento do inciso VI do § 4o do art. 2o da Lei no 8.387, de 1991, ou seja, a possibilidade de recebimento de recursos via modalidade de convênio com empresa beneficiária e obrigada a investimento em PD&I.

Consoante dados da SUFRAM, a relação, contudo, entre recursos investidos e ICTs Públicas ainda é tímida se comparado com ICTs Privadas, conforme se extrai da tabela a seguir:

Figura 2: Distribuição percentual dos investimentos em ICTs públicas e Privadas:

ICT	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Privadas	98,1%	99,4%	96,9%	94,1%	95,2%	96,1%	98,2%	98,7%	92,6%	***	***
Públicas	1,9%	0,6%	3,1%	5,9%	4,8%	3,9%	1,8%	1,3%	7,4%	***	***

***: dados em processamento

Fonte: Suframa. Disponível em <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/pesquisa-e-desenvolvimento/lei-de-informatica/resultados>

Essa discrepância pode ser explicada por diversos fatores, como a falta de incentivos adequados para as empresas investirem em ICTs públicas, a burocracia e as dificuldades no processo de transferência de tecnologia, bem como a falta de capacitação e infraestrutura adequada em algumas ICTs públicas.

Pode-se dizer que a Lei nº 13.674, de 11 de junho de 2018 ao discriminar um percentual específico para ICTs Públicas foi, portanto, acertada no sentido que assegura a igualdade em seu conteúdo material para que tanto os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) públicos como privados possam concorrer de forma democrática para obter acesso a esses recursos e, assim, colaborar com a criação de inovações regionais que possam impulsionar o crescimento socioeconômico da região amazônica.

Ao estabelecer um percentual mínimo de investimento em ICTs públicas pelas empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus, a lei incentiva as empresas a contribuírem para o desenvolvimento científico e tecnológico da região, além de proporcionar novas oportunidades de negócios e parcerias entre as empresas e as instituições de pesquisa.

Por meio de convênios com ICTs mantidas pelo poder público, as empresas podem colaborar com o financiamento de pesquisas e projetos inovadores, ajudando a impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região. Além disso, essa iniciativa também pode contribuir para a geração de empregos qualificados e para a formação de profissionais altamente capacitados.

Embora a relação entre recursos investidos e ICTs públicas ainda seja tímida em comparação com as ICTs privadas, é fundamental incentivar a parceria entre empresas e ICTs públicas para o avanço do desenvolvimento científico e tecnológico do país.

As Despesas Operacionais Administrativas e ICTs Públicas

Como os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação são geralmente esporádicos, com prazos determinados e demandas específicas por qualificação e expertise técnica, atender às atividades previstas pode ser um desafio para as ICTs, especialmente as públicas, que são órgãos públicos com orçamentos, atividades finalísticas e quadros de pessoal previamente definidos para o ano de execução.

Observa-se que a captação de recursos para cobrir as despesas operacionais e administrativas em projetos de inovação é crucial para que as ICTs decidam se engajar em atividades de apoio à inovação, e neste sentido foi criada a figura das despesas operacionais administrativas, que foi uma introdução trazida pela Lei n. 10.973/2004, em especial o artigo 10, cujo conteúdo indica a possibilidade de previsão de recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução dos respectivos acordos.

O Artigo 10 da Lei de Inovação estabelece que:

os acordos e contratos firmados entre as ICTs e as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento (Brasil, 2004).

Lei nº 13.674/2018 promoveu uma alteração na Lei nº 8.387/91, incluindo a possibilidade de se utilizar até 20% do valor destinado a cada projeto para cobrir as despesas operacionais e administrativas decorrentes da execução de convênios pelas Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), além de permitir a constituição de uma reserva a ser utilizada em pesquisas, desenvolvimento e inovação.

Especificamente dirigido às ICTs Públicas, a Portaria Conj. ME/SUFRAMA No. 347/2020, em seu § 1º do art. 6º, também faz referência expressa à possibilidade de contemplar um percentual de até vinte por cento dos dispêndios dos projetos de PD&I, para fins de cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução dos convênios pelas ICTs, e para a constituição de reserva a ser por elas utilizada em PD&I.

Por fim, a utilização do DOA também está prevista na novel Portaria ME/SUFRAMA n. 9.835/2022, que dispõe sobre o Plano de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I; a apresentação e julgamento dos projetos de PD&I; e os procedimentos para o acompanhamento e a fiscalização das obrigações previstas no art. 5º do Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020.

A ampliação do limite bem como a previsão da rubrica nos normativos pós alteração da Lei de Informática tiveram como objetivo incentivar e fortalecer as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação realizadas pelas ICTs, proporcionando recursos financeiros para os custos indiretos que um projeto dessa natureza possui e que devem ser previstos no orçamento, como gastos com água e energia elétrica, por exemplo. Em alguns casos, esses custos indiretos podem determinar o sucesso ou não de uma pesquisa.

O Decreto nº 10.521/2020, que regulamenta a Lei nº 8.387/91, em seu art. 22, §3º, autoriza o uso de até 20% dos dispêndios dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação para cobrir as despesas operacionais e administrativas decorrentes da execução dos convênios e para a constituição de reserva a ser utilizada em pesquisas, desenvolvimento e inovação. Já o Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, que foi revogado pelo Decreto nº 10.521/2020, também previa a possibilidade de contemplação de uma parcela referente às despesas operacionais e administrativas nos convênios. No entanto, esse decreto revogado permitia um percentual de apenas 10%, valor que foi atualizado e alinhado com a nova lei de inovação e alteração feita pela Lei nº 13.674/18.

Constata-se, portanto, a medida como um avanço na política de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação no país, especialmente às ICTs Pública, devido à sua natureza jurídica e ao fato de que estão submetidas a normas e regulamentos específicos, como por exemplo a lei de licitações.

A Resolução SUFRAMA No. 71/2016, que disciplina o cumprimento das obrigações relativas aos investimentos em atividades de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia Ocidental, estabelecidas para as empresas que produzem bens de informática beneficiados no âmbito da Zona Franca de Manaus, em seu art. 17, § 2º, define como rubrica de Custos Incorridos, "as despesas não relacionadas nos incisos do artigo 15, de

natureza operacional e administrativa, de caráter indivisível, sujeitas à demonstração e passíveis de serem contabilizados por meio de rateio ou centro de custo”.

A respectiva norma apresenta uma lista de despesas que se enquadram nessa rubrica, como aluguel e tributos decorrentes da locação imobiliária, água, energia elétrica, telefone, internet, taxas, gestão institucional, segurança patrimonial, limpeza, jardinagem e conservação em geral, transporte e demais gastos de locomoção relacionados a outras áreas excetuadas as de P&D, alocação de gastos diretos ou por rateio relativos a alimentação, diárias, benefícios sociais ou outros relacionados com pessoas ou setores não vinculados diretamente à execução de P&D, manutenção de laboratórios e outras despesas operacionais relacionadas à sua manutenção física (instalações laboratoriais), não vinculadas com a execução de projeto de P&D, entre outros.

Um destaque significativo referente a DOA é o rol de exemplos de despesas de Custos Incorridos apresentado pela Resolução SUFRAMA nº 71/2016 e reapresentados na Portaria ME/SUFRAMA n. 9.835/2022. Entende este autor que este rol não é taxativo, ou seja, outras despesas operacionais e administrativas não previstas na lista também podem ser consideradas como Custos Incorridos, desde que atendam aos critérios estabelecidos na norma, como serem de natureza indivisível e sujeitas à demonstração e contabilização por meio de rateio ou centro de custo.

A lista apresentada na norma serve apenas como referência, para orientar a gestão dos recursos destinados aos projetos de PD&I e garantir a transparência e eficiência na execução dos convênios entre a SUFRAMA e as ICTs públicas.

Houve um ponto de discussão na utilização do DOA por ICTs Públicas a respeito de quem teria a responsabilidade pela utilização dos recursos provenientes de DOA. Nos convênios celebrados com as ICTs públicas, é necessário a participação de fundações de apoio para auxiliar na gestão dos recursos recebidos, uma vez que essas entidades podem atuar como interveniente administrativo financeiro, prestando serviços de assessoria técnica e financeira, e contribuindo para uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos investidos.

No entanto, a consulta pública para contribuições da minuta que deu origem a Portaria 347/2020 (SUFRAMA, 2020) esclareceu que a gestão dos recursos do DOA fica a cargo das próprias ICTs. Dessa forma, é de responsabilidade delas definir como os recursos serão utilizados, seguindo as diretrizes estabelecidas pela legislação e pelos convênios firmados. Com essa decisão, as ICTs possuem mais autonomia e responsabilidade na gestão dos recursos recebidos, o que pode ser positivo para a efetividade dos projetos de PD&I executados.

Por fim, outro tema que pode significar um avanço em favor das ICTs Públicas é flexibilidade em relação à análise do valor declarado para as despesas operacionais e administrativas incorridas na execução dos projetos e para a constituição de reserva no âmbito do convênio pela Portaria Conjunta ME/SUFRAMA n. 254 de 11/01/2022.

A Portaria 254/2022 regulamenta o relatório consolidado e o parecer conclusivo de que trata o inciso II do § 7º do art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

Em seu art. 3º, § 3º, dispõe que na análise dos dispêndios relacionados a rubrica de despesas operacionais administrativas, não cabe exame quanto a critérios de elegibilidade, pertinência e adequação definidos de acordo com a Metodologia de Avaliação de RD, publicada pela Suframa, cabendo tão somente a verificação do limite percentual de 20% e do cálculo estabelecidos na legislação. Essa flexibilidade pode ser vista como uma forma de simplificar o processo e, consequentemente, aumentar a eficiência e eficácia das ICTs na execução de seus projetos. Por outro lado, essa flexibilidade pode levar a possíveis abusos e falta de transparência no uso dos recursos públicos.

É importante ressaltar que as ICTs públicas têm um papel fundamental no desenvolvimento científico e tecnológico do país, e que o uso adequado dos recursos é essencial para o cumprimento desse papel. Sendo assim, é necessário um equilíbrio entre a flexibilidade e o controle para que sejam alcançados os melhores resultados.

Conclusão

A partir do presente artigo, foi possível perceber que vários benefícios podem surgir da interação entre empresas beneficiárias e ICTs Públicas, essa relação pode criar um ambiente favorável ao investimento e à inovação, em especial na Região abrangida pela ZFM.

A introdução da figura das despesas operacionais administrativas, por meio do Artigo 10 da Lei de Inovação, juntamente com a posterior alteração na Lei nº 8.387/91 e a regulamentação da medida pelo Decreto nº 10.521/2020, representam um importante avanço na política de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação nas ICTs, especialmente as públicas. Essa medida fortalece as atividades de PD&I realizadas pelas ICTs, o que pode contribuir significativamente para o desenvolvimento tecnológico e socioeconômico da Região Amazônica.

A possibilidade de previsão de recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução dos projetos nestes tipos de Instituição, além da constituição de uma reserva para pesquisas, desenvolvimento e inovação, proporciona recursos financeiros para custos indiretos, que muitas vezes são determinantes para o sucesso de um projeto. Isso ocorre porque as despesas operacionais administrativas representam um custo elevado para as instituições públicas, que muitas vezes têm recursos limitados para investir em pesquisa e desenvolvimento.

Além do avanço correspondente a ampliação do limite de DOA a qual as ICTs podem gerir, outros pontos de destaque são: i) o rol não taxativo das possibilidades de custos nesta rubrica; ii) a gestão dos recursos provenientes de DOA à cargo das próprias ICTs, o que exalta a autonomia destas quanto ao poder de decisão, e, por fim, iii) o não cabimento de exame quanto a critérios de elegibilidade, pertinência e adequação definidos de acordo com a Metodologia de Avaliação de RD, publicada pela Suframa, cabendo tão somente a verificação do limite percentual de 20% e do cálculo estabelecidos na legislação.

Por fim, é preciso ressaltar a importância de políticas públicas que visem apoiar as ICTs públicas, a fim de garantir sua sustentabilidade financeira e sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico do país. Investir em pesquisa e inovação é essencial para o crescimento econômico e social, e as ICTs públicas têm um papel fundamental nesse processo.

Referências

BRASIL. Decreto 10.521, de 15 de outubro de 2020. Regulamenta o § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e o art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens e serviços do setor de tecnologia da informação e de comunicação na Zona Franca de Manaus e que investem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá.

Lei nº 13.674, de 11 de junho de 2018. Altera as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13674.htm. Acesso em 22 fev. 2023.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em 10 fev. 2023.

Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8248.htm. Acesso em: 03 fev. 2023.

Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288/67 (Cria Zona Franca de Manaus), ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455/76 (Bagagem de Passageiro vindo do Exterior) e ao art. 10 da Lei nº 2.145/53 (Cria Carteira de Comercio Exterior), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8387.htm. Acesso em: 03 fev. 2023.

Ministério da Economia / Suframa. Portaria Conjunta ME/SUFRAMA Nº 254 DE 11/01/2022. Regulamenta o relatório consolidado e o parecer conclusivo de que trata o inciso II do § 7º do art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

Ministério da Economia / Suframa. Portaria ME/SUFRAMA n. 9.835, de 17 de novembro de 2022, que dispõe sobre o Plano de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I;

a apresentação e julgamento dos projetos de PD&I; e os procedimentos para o acompanhamento e a fiscalização das obrigações previstas no art. 5º do Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2022

Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1390/2012. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 6/6/2012. Acesso em: 05 fev. 2023.

GARCIA, RENATO; ROSELINO, JOSÉ E. Uma Avaliação da Lei de Informática e de Seus Resultados como Instrumento Indutor de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 11, n. 2, p. 177-185, mai.-ago. 2004.

HOLLAND, Márcio. et al. *Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades*. São Paulo: FGV EESP, 2019.

MALVEIRA, Willian. *Economia & horizontes da Amazônia*. Editora Valer, 2009.

SUFRAMA. Nota de esclarecimento de PD&I, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-pd-i>.

Análise das contribuições após a Consulta Pública, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/pesquisa-e-desenvolvimento/arquivos/09-minuta-de-port_icts-publicas_rev05-contribuicoes-consulta-publica-discutidas-03mar20.pdf.