

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

DIRCEU GIGLIO PEREIRA

**Parques tecnológicos:  
das diferentes formas de organização jurídica e suas repercussões no  
atingimento dos objetivos institucionais**

RIBEIRÃO PRETO

2017



Dirceu Giglio Pereira

**Parques tecnológicos:  
das diferentes formas de organização jurídica e suas repercussões no  
atingimento dos objetivos institucionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Original.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientador: Prof. Dr. Raul Miguel Freitas de Oliveira

RIBEIRÃO PRETO

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca e  
Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P436p	<p>Pereira, Dirceu Giglio Parques tecnológicos: das diferentes formas de organização jurídica e suas repercussões no atingimento dos objetivos institucionais / Dirceu Giglio Pereira; orientador Raul Miguel Freitas de Oliveira. -- Ribeirão Preto, 2017. 116 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2017.</p> <p>1. PARQUES TECNOLÓGICOS. 2. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO. 3. REPERCUSSÕES. 4. ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS. I. Freitas de Oliveira, Raul Miguel, orient. II. Título</p>
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Título: Parques Tecnológicos: das diferentes formas de organização jurídica e suas repercussões no atingimento dos objetivos institucionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



À minha esposa Mari, com amor.

Seu exemplo pessoal me recorda, diuturnamente, que as mudanças na vida só dependem de coragem e dedicação; que devemos seguir o nosso coração e lutarmos pelo que realmente acreditamos. Pela sua inabalável confiança na minha capacidade e vocação, que se traduz em grandioso e perene incentivo, creio que este trabalho será o marco de uma linda trajetória acadêmica. Obrigado por ser a luz da minha vida.



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus pelo sopro diário de vida.

À minha esposa Mari, por todo amor, carinho e dedicação ao longo desta jornada, e por me incentivar, mesmo diante da minha não rara relutância, a seguir o meu coração e levar a cabo a vocação do magistério.

À minha mãe, Professora Heloisa Giglio, mulher forte e batalhadora, que dedicou sua vida aos pais, filhos e alunos. Fico com o seu exemplo de abnegação, de enfrentamento das adversidades com o sorriso no rosto, do gosto pelas letras. É a grande responsável por tudo o que sou.

Ao meu irmão Fernando Giglio, de quem colho o exemplo de que, com perseverança e coragem, não há barreiras que não possam ser vencidas. Verdadeiramente, tudo é possível.

Ao Professor Itsuro, Professora Cida, Tatiana, Felipe, Matheus e Vítor. Minha família.

Ao meu orientador e amigo, Professor Doutor Raul Miguel Freitas de Oliveira, que mesmo voando em céus turbulentos, enfrentando duras adversidades, nunca deixou de cumprir, com dignidade e capacidade, todas as suas obrigações familiares, profissionais e acadêmicas. Sua confiança e apoio foram essenciais para a consecução deste mestrado.

Aos Professores Gustavo Assed e Thiago Marrara pelas fundamentais recomendações em meu exame de qualificação que permitiram o atingimento dos objetivos deste trabalho.

Aos Professores Adalmir Leonídio, Fabiana Severi, Maria Paula Dallari e Sérgio Nojiri, pelas aulas ministradas nas disciplinas do mestrado que contribuíram, não apenas para a elaboração deste trabalho, mas, sobretudo para a minha formação intelectual.

À Vânia, minha colega de USP atuante junto ao Serviço de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, por todo apoio ao longo desta caminhada.

Aos amigos da Procuradoria Geral da USP em Piracicaba, Dr. Riccardo Napoli, Eliana e Valter. Sem o incondicional apoio de vocês este mestrado não teria sido possível.

Especial agradecimento ao amigo Riccardo Napoli pela revisão gramatical desta dissertação.

A João Otávio e Raphael Andrade, boas amizades feitas nesta trajetória acadêmica.

Obrigado.



*A ciência de hoje é a tecnologia de amanhã.*

Edward Teller



## RESUMO

PEREIRA, Dirceu Giglio. **Parques tecnológicos: das diferentes formas de organização jurídica e suas repercussões no atingimento dos objetivos institucionais**. 2017. 116 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências: Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

O presente trabalho objetivou investigar as diferentes formas de organização do parque tecnológico e suas repercussões no atingimento dos objetivos institucionais. Para tanto, os seguintes pontos foram analisados: (i) os regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada; (ii) definição e natureza jurídica do parque tecnológico; (iii) o processo de institucionalização; (iv) a função administrativa de fomento; (v) as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora previstas no ordenamento; (vi) os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores integrantes da sua estrutura; (vii) quadro comparativo entre os diferentes tipos de arranjos; (viii) possíveis repercussões no atingimento dos objetivos institucionais decorrentes da forma de sua institucionalização. A pesquisa demonstrou que o parque tecnológico constitui um arranjo jurídico-institucional complexo, *locus* de convivência de diversos atores submetidos a distintos regimes jurídicos – ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas residentes, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* – calcado em uma ideia-diretriz, a impulsão ao desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de pesquisa, desenvolvimento e investimento em produtos e processos inovadores, promovendo o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção. Concluiu-se que a forma de organização jurídica da sua entidade gestora, e seu respectivo regime jurídico, trazem repercussões ao funcionamento e atingimento dos objetivos do arranjo quanto ao capital e bens empregados na sua constituição e funcionamento; influência política na sua gestão; complexidade da gestão de pessoas; da contratação de bens e serviços; e da gestão patrimonial.

**Palavras chave:** parques tecnológicos; formas de organização; repercussões; atingimento dos objetivos.



## ABSTRACT

PEREIRA, Dirceu Giglio. **Technology parks: the different forms of organization and their repercussion in achieving institutional objectives**. 2017. 116 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências: Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

**Abstract:** The aim of this thesis is to investigate the different forms of organization of Technology Parks, and their repercussion in achieving institutional objectives. For this purpose, the following aspects have been analyzed: (i) the concept of legal regime and the distinction between public and private law; (ii) the definition and legal nature of the Technology Park; (iii) the institutionalisation process; (iv) the fomentation administrative function; (v) the different forms of legal organization of the managing entities stipulated by law; (vi) mechanisms for promoting the relationship between participants that integrate their structure; (vii) comparative table between different forms of arrangement; (viii) possible repercussion in achieving the institutional aims, depending on the form of the institutionalisation of the Park. The research has shown that the Technology Park constitutes a complex legal-institutional arrangement, a *locus* where participants that abide by different legal regimes interact – state entities that establish the Park, managing entities, resident companies, universities, research centres, laboratories *etc* – based on a leading idea, which is the impulsion of technological and scientific development, through research, development and investment in products and innovating processes, valuing the sustainable development and the aggregation of value to production. In conclusion, the thesis argues that the form of legal organization of the managing entity, as well as its legal regime, bring repercussions to the functioning and achievement of the objectives regarded by the arrangement, as to the capital and goods employed in its institutionalisation and functioning; political influence in its management; complexity in what concerns to human management, contracting of goods and services, and asset management.

**Key-words:** technology parks; forms of organization; repercussions; achievement of objectives.



## SIGLAS

CIETEC	Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de São Paulo
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CT&I	Ciência, tecnologia e inovação
EC	Emenda Constitucional
ICTs	Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LSA	Lei das Sociedades Anônimas
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização não governamental
OS	Organização social
OSC	Organização da sociedade civil
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SPAI	Sistema Paulista de Ambientes de Inovação
SPTec	Sistema Paulista de Parques Tecnológicos
STF	Supremo Tribunal Federal
USP	Universidade de São Paulo



## **QUADROS**

Quadro 1 – Comparativo entre as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora do parque tecnológico e as consequências do regime jurídico a que submetidas..... 95



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>29</b>
<b>3 CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO .....</b>	<b>31</b>
3.1 Modernidade, economia, sociedade, Estado e tecnologia .....	31
3.2 Do tratamento jurídico da ciência, tecnologia e inovação no país .....	39
<b>4 PARQUES TECNOLÓGICOS .....</b>	<b>43</b>
4.1 Considerações iniciais .....	43
4.1.1 Regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada.....	43
4.2 Definição e natureza jurídica .....	45
4.3 Da institucionalização.....	51
4.4 Da função administrativa de fomento.....	55
4.5 Das formas de organização jurídica da entidade gestora.....	58
4.5.1 Das formas não estatais .....	59
4.5.1.1 Organização social - OS .....	60
4.5.1.1.1 Conceito jurídico .....	61
4.5.1.1.2 Regime jurídico e suas consequências.....	61
4.5.1.2 Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP .....	64
4.5.1.2.1 Conceito jurídico .....	64
4.5.1.2.2 Regime jurídico e suas consequências.....	64
4.5.1.3 Organizações da sociedade civil: associações e fundações privadas .....	65
4.5.1.3.1 Conceito jurídico .....	66
4.5.1.3.2 Regime jurídico e suas consequências.....	67
4.5.2 Das formas estatais .....	68
4.5.2.1 Autarquia e fundação pública .....	69
4.5.2.1.1 Conceito jurídico .....	69
4.5.2.1.2 Regime jurídico e suas consequências.....	70
4.5.2.2 Consórcio público.....	71
4.5.2.2.1 Conceito jurídico .....	71
4.5.2.2.2 Regime jurídico e suas consequências.....	72
4.5.2.3 Fundação governamental de direito privado .....	73

4.5.2.3.1 Conceito jurídico.....	73
4.5.2.3.2 Regime jurídico e suas consequências.....	74
4.5.2.4 Empresas estatais.....	75
4.5.2.4.1 Conceito jurídico.....	75
4.5.2.4.2 Regime jurídico e suas consequências.....	76
4.6 Mecanismos de promoção de relacionamento entre os diferentes atores do parque tecnológico.....	77
4.6.1 Ente estatal instituidor x entidade gestora.....	78
4.6.1.1 Entidade gestora “não estatal”.....	78
4.6.1.1.1 Contrato de gestão.....	78
4.6.1.1.2 Termo de parceria.....	79
4.6.1.1.3 Termo de colaboração.....	80
4.6.1.1.4 Termo de fomento.....	81
4.6.1.2 Entidade gestora “estatal”.....	82
4.6.1.2.1 Controle ou tutela.....	82
4.6.1.2.2 Contrato de gestão.....	83
4.6.2 Entidade gestora x empresas e demais atores.....	85
4.6.2.1 Convênios.....	85
4.6.2.2 Contratos e atos.....	86
4.7 Uma análise prospectiva.....	90
4.8 Das diferentes formas de organização jurídica dos parques tecnológicos e suas repercussões no atingimento de seus objetivos institucionais.....	92
4.8.1 Quadro comparativo.....	93
4.8.2 Repercussões no atingimento dos objetivos institucionais.....	97
4.8.2.1 Capital e bens empregados na constituição e funcionamento do arranjo.....	98
4.8.2.2 Influência política na gestão do parque.....	101
4.8.2.3 Complexidade da gestão de pessoas, do patrimônio, e da contratação de bens e serviços.....	103
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar as diferentes formas de organização jurídica dos parques tecnológicos, e as repercursões daí advindas no atingimento de seus objetivos institucionais.

O parque tecnológico, conceituado, pelo artigo 2º, X, da Lei n.º 13.243/2016, como complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs), com ou sem vínculo entre si, foi elevado ao patamar constitucional de ambiente promotor de ciência, tecnologia e inovação, pela Emenda Constitucional n.º 85/2015.

Referida Emenda Constitucional dispôs, ainda, sobre a articulação dos regimes jurídicos de direito público/administrativo e privado na criação e funcionamento dos parques tecnológicos, consoante se infere de seu texto abaixo reproduzido:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. **O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.**

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.**

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) **será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.**

As disposições constitucionais são reafirmadas em diversos instrumentos normativos infraconstitucionais anteriores à própria Emenda Constitucional n. 85/2015 que, na organização de parques tecnológicos, fazem conviver os regimes jurídicos de direito público/administrativo e privado.

Tome-se como exemplo o Parque Tecnológico de Piracicaba, Estado de São Paulo, o qual, implantado por meio de leis municipais (Leis Complementares n.º 223/2008 e 6.621/2009), se encontra em conformidade com normativas estaduais (Lei Complementar n.º 1.049/2008, e

respectivos decretos regulamentares), e é administrado, nos estritos termos da própria legislação estadual, por uma associação sem fins lucrativos<sup>1</sup>, congregando, em sua área de abrangência, empresas privadas que atuam sinergicamente com universidades, inclusive públicas.

Essa articulação dos regimes jurídicos de direito público/administrativo e privado faz dos parques tecnológicos arranjos jurídico-institucionais complexos<sup>2</sup>, rompendo com a visão dicotômica e estanque desses mesmos regimes jurídicos.

A superação de tal dicotomia, entretanto, não implica o surgimento de um terceiro regime jurídico mesclado, mas sim o estabelecimento de campos próprios de incidência de cada regime e respectivos mecanismos de relacionamento, que acabam por gerar influências recíprocas decorrentes de tal convivência, que se pretende harmônica.

É exatamente na adequada construção desse arranjo jurídico-institucional complexo, dessa estrutura de governança, que reside o cerne da institucionalização (BUCCI, 2013, p. 178) do parque tecnológico, da efetividade do relacionamento entre os seus atores e de seu adequado funcionamento.

A boa governança, conforme se verificará ao longo deste trabalho, não decorre, pura e simplesmente, da aplicação de regras jurídicas sancionatórias (direito duro), mas da utilização de mecanismos jurídicos, calcados no *soft law/droit souple*, aptos à promoção de sinergia entre os envolvidos.

Como aplicação do denominado direito mole é possível se pensar na existência de foros de debates entre os atores para a solução de problemas comuns; criação de canais facilitadores da aproximação e relacionamento entre empresas e as instituições científicas, permitindo o máximo aproveitamento das potencialidades mútuas; até mesmo a possibilidade de a empresa optar, no âmbito do contrato a ser celebrado com a entidade gestora, por ocasião de sua admissão ao empreendimento, pela cláusula compromissória, afastando do Judiciário as eventuais discussões sobre o cumprimento da avença, dentre outras alternativas viáveis.

Papel importante na adequada estruturação jurídica do parque tecnológico é reservado à sua entidade gestora, tendo em vista recair sobre ela a função de articulação e aproximação dos atores, bem como a geração ou exploração de receitas que garantirão a sustentabilidade do arranjo e das pesquisas eventualmente fomentadas (PEREZ, 2013, p. 518)

Nesse sentido, necessário salientar que a legislação não impôs, de antemão, uma forma

---

<sup>1</sup> Para maiores informações consultar: <http://www.apla.org.br/parque-tecnologico-desenvolvimento-estrategico-para-piracicaba>

<sup>2</sup> Conceito elaborado pelo autor mediante conjugação dos conceitos de “arranjos institucionais” de Bucci (2013), “arranjos institucionais híbridos” de Fiani (2014), e “arranjos institucionais complexos” de Lotta e Vaz (2012). Será melhor explorado no desenvolvimento do trabalho.

específica de organização jurídica das entidades gestoras dos parques tecnológicos, sendo possível encontrar instituições estruturadas como empresas públicas, fundações públicas, organizações sociais, dentre outras.

A adoção de uma ou outra forma de organização jurídica tem o condão de gerar impactos diretos no relacionamento entre os diferentes atores do parque tecnológico, na própria dinâmica de seu funcionamento e no atingimento de seus objetivos institucionais.

Isso porque, de tal opção implicará o regime jurídico – de direito público/administrativo ou privado – a que se subordinará a entidade gestora, decorrendo daí os mencionados impactos.

Sendo público ou privado o regime, a forma de relacionamento entre a entidade gestora e o ente instituidor do parque será uma ou outra, o mesmo valendo para a relação com empresas privadas nele sediadas, e para as universidades públicas e privadas com as quais manterá estreito vínculo.

Há de se destacar, ainda, que além de impactar diretamente a relação entre os atores, a própria dinâmica de funcionamento da entidade gestora sofrerá as consequências da sua forma de organização jurídica – e da submissão, por via reflexa, a um ou outro regime jurídico.

Apenas a título exemplificativo, vez que a questão será melhor abordada ao longo do trabalho, oportuno mencionar algumas situações que dão a exata dimensão dessa diferenciação, a saber: caso a entidade gestora se submeta ao regime jurídico de direito público/administrativo, a contratação de pessoas dependerá de concurso público, e a de bens e serviços, de licitação; a realização da despesa, exigirá previsão orçamentária em lei e prévio empenho. Na hipótese de se submeter ao regime jurídico de direito privado, haverá, em regra, liberdade para contratar pessoas, bens e serviços, não dependendo de autorização legislativa para efetuar suas despesas.

O ordenamento jurídico vem fixando o modelo “entidade sem fins lucrativos”, no mais das vezes, a organização social, como parâmetro para a estruturação da entidade gestora. Tome-se como exemplo o Decreto Estadual Paulista n.º 60.286/2014, que expressamente dispõe em seu artigo 8º, I, que para fins de credenciamento definitivo de um parque tecnológico no Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec), deverá existir uma pessoa sem fins lucrativos encarregada da sua gestão.

A Lei Federal n.º 13.243/2016, mais propriamente em seu artigo 3º, apesar de não estabelecer a necessidade de que o órgão gestor do parque tecnológico seja organizado como uma pessoa jurídica sem fins lucrativos na forma de “organização social”, reproduz em parte a concepção de repasse de tais tarefas a agentes não estatais.

Os juristas também vêm se curvando a esse entendimento. Perez (2013, p. 525) pontua

que a delegação da gestão dos parques tecnológicos às organizações sociais constitui uma das alternativas mais saudáveis, tendo em vista serem dotadas de parâmetros mais flexíveis de administração e de sistemas modernos que lhe asseguram transparência e aferição dos seus objetivos.

Em igual sentido, Mello (2015, pp. 109, 114-115), em análise ao caso concreto do Parque Tecnológico de São José dos Campos, Estado de São Paulo, gerido por uma organização social, consigna que tal opção se mostra a mais viável, por subordinar o arranjo ao regime jurídico de direito privado, afastando-o dos controles e limitações próprias da atividade pública, mas permitindo o gozo dos benefícios desfrutados pelas demais entidades sem fins lucrativos.

Mesmo os estudiosos do ramo da Administração se posicionam em igual direção:

Conclui-se assim que, entre as formas jurídicas dos parques tecnológicos investigados, a forma da organização social apresenta-se como a mais adequada para seus propósitos, uma vez que permite, por se tratar de regime jurídico de direito privado, que os parques não se sujeitem aos controles e limitações próprios da atividade pública, sem, por outro lado, deixar de gozar dos benefícios que desfrutam as demais entidades sem fins lucrativos, tais como imunidades e isenções. Além disso, os parques tecnológicos podem realizar contrato de gestão com o Poder Público. Por outro lado, tem como principal financiador o Poder Público e, como não se tem como objetivo distribuir lucro, eventuais benefícios da forma jurídica de sociedade de economia mista não são aproveitados. (PESSOA et al, 2012)

O argumento base é de que os outros modelos de organização jurídica previstos no ordenamento, tais como as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, além de implicarem investimentos diretos por parte dos entes estatais, não seriam dotados da flexibilidade necessária para uma gestão eficiente dos parques tecnológicos, o que poderia redundar em um funcionamento inadequado numa seara que demanda rápidas tomadas de decisão.

Diante de tal quadro, sobrevém a pergunta base da pesquisa: **quais são as possíveis formas de organização jurídica de um parque tecnológico e as repercussões daí advindas no atingimento de seus objetivos institucionais?**

Tencionando responder ao referido questionamento serão abordados: (i) os regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada; (ii) definição e natureza jurídica do parque tecnológico; (iii) o processo de sua institucionalização; (iv) a função administrativa de fomento; (v) as diferentes formas de organização jurídica da sua entidade gestora previstas no ordenamento; (vi) os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores integrantes da sua estrutura; (vii) quadro comparativo entre os diferentes tipos de arranjos; (viii) possíveis repercussões no atingimento dos objetivos institucionais decorrentes da forma

de institucionalização do parque.

Mediante tal estudo, se espera obter uma compreensão mais precisa do fenômeno jurídico parque tecnológico, inclusive colocando à prova o entendimento dos poucos doutrinadores que se debruçaram sobre o tema, bem como da própria legislação predominante acerca da matéria, de ser a entidade sem fins lucrativos, sobretudo, a organização social, a forma mais adequada de organização jurídica da sua entidade gestora.

A análise em apreço se justifica na medida em que a sociedade brasileira, por meio de seus representantes, erigiu o parque tecnológico ao patamar constitucional de ente promotor da ciência, tecnologia e inovação.

A preocupação do legislador constituinte com a ciência, tecnologia e inovação, por certo, é fundada no fato de que somente por meio do desenvolvimento científico e tecnológico é possível se chegar à inovação, aqui entendida como a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e/ou social que resulte em novos processos, produtos ou serviços, bem como em ganho de qualidade ou produtividade em processos, produtos ou serviços já existentes, visando a ampliar a competitividade no mercado, bem como à melhoria das condições de vida da maioria da população, e à sustentabilidade socioambiental<sup>3</sup>, elemento imprescindível ao desenvolvimento econômico e social no mundo atual.

Destarte, em virtude da carência de estudos científicos sobre o tema, acresce à referida opção legislativa a necessidade de um esforço intelectual para a perfeita compreensão do fenômeno parque tecnológico, sendo esta a proposta deste trabalho.

---

<sup>3</sup> Artigo, 2º, I, da Lei Complementar Paulista n.º 1.049/2008.



## 2 METODOLOGIA

Fixadas as premissas básicas desta pesquisa, mais especificamente o problema e os objetivos que a permeiam, de rigor explicitar o caminho a ser percorrido no seu desenvolvimento, e as respectivas opções metodológicas.

O marco teórico desta pesquisa, que não se confunde com um autor ou um conjunto de teorias, e tampouco com uma lei (GUSTIN E DIAS, 2006, p. 37), além de centrar-se nos aspectos normativos, mormente naqueles dispostos no Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição Federal, na Lei Federal n.º 13.243/2016, na Lei Complementar Estadual Paulista n.º 1.049/2008, no Decreto Estadual Paulista n.º 60.286/2014, perpassará: (i) os regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada; (ii) definição e natureza jurídica do parque tecnológico; (iii) o processo de sua institucionalização; (iv) a função administrativa de fomento; (v) as diferentes formas de organização jurídica da sua entidade gestora previstas no ordenamento; (vi) os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores integrantes da sua estrutura; (vii) quadro comparativo entre os diferentes tipos de arranjos; (viii) possíveis repercussões no atingimento dos objetivos institucionais decorrentes da forma de institucionalização do parque.

A pesquisa em tela se desenvolverá por meio de uma análise dogmática jurídica conscientemente política, ou seja, não apenas sistematizadora do ordenamento jurídico, objetivando a solução de casos concretos pelo Estado-Juiz (RODRIGUEZ; PÜSCHEL E MACHADO, 2012, p. 21), mas como um discurso polêmico, tal como aventado por Bovino e Courtis (2008, p. 11):

La dogmática como discurso polémico: hemos señalado ya que uno de los objetos privilegiados de la dogmática es la sugerencia de soluciones para resolver casos problemáticos —o bien problematizados por el propio autor—. Esta característica impone a la investigación dogmática una cierta estructura. Un primer paso consiste en la determinación del problema: poco interés reviste una investigación sobre un caso e nel que no existan mayores alternativas, o sobre cuya solución no exista mayor discusión. La dirección que asume la investigación es la demostración de por qué la alternativa que se propone es mejor que cualquier otra alternativa. En este sentido, el discurso dogmático es necesariamente un discurso polémico: se construye contra otras alternativas posibles —formuladas realmente por otro polemista o imaginadas por el mismo autor—. La tarea que encara el dogmático es la de ofrecer una solución al problema tratado a partir de lo que cree la mejor reconstrucción posible permitida por el material jurídico que tiene a disposición. Dada la variedad de “problemas” normativos (indeterminación lingüística, laguna, contradicción normativa, ambigüedad axiológica), los métodos a través de los cuales se lleva a cabo la tarea de reconstrucción son también variados.

O embate que será travado no âmbito deste trabalho colocará à prova a aceitação, tanto do ordenamento como da própria comunidade jurídica, de ser a entidade sem fins lucrativos, mais precisamente a organização social, a melhor forma de organização jurídica da entidade gestora do parque tecnológico, a mais adequada ao seu funcionamento.

Ademais, considerando que a discussão de fundo do trabalho versa sobre a alternativa que se mostra a mais consentânea a realização da política nacional de CT&I, a opção por tal abordagem torna a discussão mais rica, pois consoante afirmado por Bovino e Courtis (2008, p. 11) “las confrontaciones dogmáticas más ricas son aquellas conscientes de que, detrás de una discusión sobre soluciones alternativas para un caso problemático, existe una discusión ideológico-política entre modos distintos de entender cuáles son esos valores —y em las que, por ende, se argumenta em ese plano”.

Apesar da falsa dicotomia qualitativo-quantitativo, tendo em vista a complementariedade que lhes é peculiar (CARVALHO DA SILVA, 1998), no âmbito deste trabalho dar-se-á primazia à abordagem qualitativa, buscando uma descrição exaustiva do objeto do estudo, e à análise indutiva dos dados existentes.

Evidentemente que a generalização dos resultados buscada neste trabalho deve ser vista sob o prisma da transferibilidade de que fala Valles (1997) citado por Carvalho da Silva (1998, p. 15), no sentido de

não a reprodução dos resultados encontrados (generalização) sob as mesmas condições mantidas em estudos anteriores, mas, a possibilidade de utilização dos procedimentos e resultados encontrados em situações semelhantes, respeitados as peculiaridades dos novos contextos.

O trabalho, portanto, não pretende esgotar o objeto de análise, mas construir um conhecimento que permita a outros estudiosos seguir os passos aqui delineados, compreendê-lo e verificar os resultados encontrados no estudo, ou seja, a chamada dependentibilidade tratada por Valles (1997), em estudo citado por Carvalho da Silva (1998, p. 16).

Por fim, citando Bleger (1977), Carvalho da Silva (1998, p. 20) alude à importância de se esclarecer ao que o trabalho científico em geral, e por via reflexa, a presente pesquisa em particular, se atrela para a construção de um conhecimento que se aplique às necessidades da humanidade, ou ainda, tal como recomendado por Epstein e King (2013, p. 71), qual a sua contribuição para o conhecimento existente e sua importância para o mundo real.

Segundo o já exposto até o momento, tem-se que o presente trabalho contribui para uma discussão crítica a respeito do modelo de desenvolvimento da política de CT&I, via parques tecnológicos, que vem sendo adotado no Brasil.

Sua importância para o mundo real reside na construção de um conhecimento que contribua para a gestão mais eficiente da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e, por via de consequência, na consecução do desenvolvimento econômico e social do país.

### 3 CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O objetivo do presente capítulo é averiguar os impactos da modernidade na ciência e tecnologia, e suas relações com a economia, sociedade e Estado.

Serão analisadas, ainda, as principais normas jurídicas atinentes à ciência, tecnologia e inovação no país, com especial atenção às regras concernentes aos parques tecnológicos, objeto do presente estudo.

#### 3.1 Modernidade, economia, sociedade, Estado e tecnologia

A Antiguidade Greco-Romana ou Antiguidade Clássica, período que vai do século VIII a.C à queda do Império Romano no século V d.C, fora caracterizada pela centralidade e esplendor das cidades – *polis* grega e república romana -, o que contrastava com uma economia essencialmente rural, vez que as cidades eram constituídas, em sua larga maioria, por proprietários de terras, consubstanciando-se, por assim dizer, em um prolongamento do campo, fenômeno a que Marx denominou de “ruralização das cidades”.

Associado a essa centralidade anômala das cidades estava o esplendor cultural dos antigos, sobretudo a democracia e o uso da razão, reservados aos cidadãos, homens que partilhavam os privilégios da cidade.

Sob a perspectiva econômica, o modo de produção se baseava na escravidão – os cidadãos eram proprietários de terras e não trabalhavam -, nas cidades as manufaturas eram poucas e rudimentares, a técnica era simples, a demanda limitada e o transporte custoso.

O ideal de vida do cidadão grego era a “contemplação”, e ideologicamente era expresso na teoria das quatro causas de Aristóteles, que preconizava o imobilismo<sup>4</sup>, decorrendo daí, a desqualificação do trabalho, do comércio e o atraso tecnológico.

A passagem do mundo antigo, aqui também compreendido o medievo, para a modernidade, se deu por uma profunda revolução do pensamento humano, “por uma transformação completa de toda a atitude fundamental do espírito humano, tomando a vida activa, *vita activa*, o lugar da *theoria*, *vita contemplativa*, que até então havia sido considerada a sua forma mais elevada” (KOYRÉ, s.d., p. 11).

---

<sup>4</sup> “O que convém ao todo convém também à parte; o que convém à alma convém igualmente ao corpo. Ora, o escravo faz, por assim dizer, parte de seu senhor: embora separado na existência, é como um membro anexado a seu corpo. Ambos têm o mesmo interesse e nada impede que estejam ligados pelo sentimento da amizade, quando foi a conveniência natural que os reuniu” (ARISTÓTELES, s.d., p. 17).

Segundo Koyré (s.d., p. 12) “o homem moderno procura dominar a natureza, ao passo que o homem medieval ou antigo se esforçava, antes de mais nada, por a contemplar”.

A revolução do pensamento empreendida por Galileu no final do século XVI e início do século XVII, mediante o estabelecimento de teorias elementares da mecânica clássica, rompeu com a ideia aristotélica de imobilismo que marcara todo o período antigo, tendo havido a matematização da natureza e, por consequência, da ciência (KOYRÉ, s.d, p. 17).

A ciência matematizada passa a ser a forma fundamental de entendimento e explicação do mundo, e de mecanismo de ação humana sobre a natureza, objetivando sua completa dominação.

A difusão desse novo modo de interpretar o mundo, marcado pelo conceito de precisão, produziu importantes consequências sociais, como, por exemplo, a ruptura com o tradicional modo de vida regado pelos fenômenos naturais, passando o homem moderno a ter o seu plano vital precisamente quantificado temporalmente. É a passagem do tempo vivido para o tempo medido.

Nos mesmos moldes, a quantificação precisa do tempo permitiu os grandes avanços da ciência, e como bem afirmado por Koyré (s.d., p. 88), tal cronometria “oferece-nos um exemplo marcante – talvez o mais marcante de todos – do nascimento do pensamento tecnológico, que progressivamente penetra e transforma o pensamento e a realidade técnica ela própria e que a eleva a um plano superior”.

Estavam lançadas as bases, pois, do ulterior desenvolvimento tecnológico que caracterizaria todo o período moderno, até os nossos dias.

A revolução do pensamento operada no período renascentista alterou, ainda, a própria concepção de homem.

Do ser social do período antigo/medieval, na modernidade, sob a influência do individualismo cristão e estóico, o homem passou a ser compreendido como indivíduo, ou seja, “homens que se bastam a si mesmos enquanto feitos à imagem e semelhança de Deus e enquanto depositários de razão” (DUMONT, 1993, p. 87).

Nesse sentido, paradigmáticos os efeitos da Reforma Protestante e o surgimento dos Estados Nacionais que, segundo Watt (2010, p. 64), “desafiaram de forma decisiva a homogeneidade social da cristandade medieval e, nas famosas palavras de Maitland, pela primeira vez o Estado absoluto deparou-se com o indivíduo absoluto”.

Essa mudança de paradigma reafirmada pelas doutrinas do direito natural, pelas teorias contratualistas de Locke, Hobbes e Rousseau, e calcada na individualidade, tornou os valores da igualdade e liberdade centrais na vida do homem moderno.

É, como pontuado por Dumont (1993, p. 89), “uma teoria igualitária liberal, a qual recomenda uma igualdade ideal, igualdade de direitos e oportunidades, compatível com a liberdade máxima de cada um”.

Referida teoria igualitária liberal, consoante se verificará mais adiante, estará no cerne da consolidação do modo de produção capitalista – onde a problemática da tecnologia se faz mais presente.

Toda essa confiança no espírito humano, mormente no período pós-1620 até os fins da *belle époque*, trouxe consigo uma crença generalizada na ideia de progresso, centrada na tese, embasada em alguns postulados como, por exemplo, a onipotência virtual da técnica, de que o crescimento ilimitado da produção e das forças produtivas é o objetivo central da vida humana (CASTORIADIS, 1987, p. 142).

Le Goff (1984, p. 346) traz uma visão histórica de como a ideia de progresso se consolidou, ao longo dos séculos, no pensamento moderno:

A idéia explícita de progresso desenvolve-se entre o nascimento da imprensa no século XV e a Revolução Francesa.

(...)

Pode-se dizer que até o início do século XVII os obstáculos a uma teoria consciente do progresso continuam a ser determinantes; que de 1620 a 1720, aproximadamente, a idéia de progresso se afirma antes de mais nada no domínio científico; depois de 1740, o conceito de progresso tende a generalizar-se e difundir-se nos domínios da história, da filosofia e da economia política. Ao longo de todo este período o que, com avanços e recuos, favorece o nascimento da idéia de progresso são em primeiro lugar as invenções, a começar pela imprensa, o nascimento da ciência moderna tendo como episódios espetaculares o sistema copernicano, a obra de Galileu, o cartesianismo e o sistema de Newton. É também o crescimento da confiança na razão e a idéia de que o mundo físico, moral e social é governado por leis.

Ainda segundo Le Goff (1993, p. 350), ao colocar em evidência as uniformidades do sistema da natureza, Descartes lançou as bases da noção de progresso, e “talvez, com mais rigor, definiu o método científico e filosófico como um processo de progresso contínuo: é o que diz a quarta das *Regulae ad directionem ingenii* [1628]”.

A confiança no indivíduo, na razão e na ideia de progresso estará na base das revoluções tecnológicas e sociais verificadas ao longo dos séculos subsequentes, e que produzirão efeitos até os dias atuais.

*Pari passu*, com o surgimento e consolidação dos Estados Nacionais entre os séculos XV e XVI, tem-se a afirmação de um modelo econômico centrado no comércio – o mercantilismo -, que conduziu à busca de novos mercados, aos descobrimentos ultramarinos, ao estabelecimento e consolidação de colônias, e à adoção de políticas agressivas, inclusive por meio de conflitos armados, de manutenção de *superávits* comerciais.

A adoção dessa política comercial extrativista agressiva por parte dos Estados Nacionais europeus estará na gênese da acumulação primitiva de capitais que viabilizará, séculos mais tarde, a Revolução Industrial e a consolidação do poder burguês, por meio, sobretudo, da *Glorious Revolution* na Inglaterra no final do século XVII, e da Revolução de 1789 em França.

Em contraposição à nobreza rural, até então detentora dos poderes político e econômico, começa a despontar uma burguesia comercial nas cidades livres, a qual, a par de se tornar extremamente rica economicamente, não deteria o poder político até meados de 1689 na Inglaterra, 1789 na França, e nos anos subsequentes nos demais países da Europa Continental.

Após o domínio do poder político pela burguesia na Inglaterra em 1689 e, posteriormente, nos demais Estados Nacionais da Europa Continental, que marcou a derrocada do *Ancien Régime*, sobreveio a Revolução Industrial, uma revolução de natureza técnica calcada na energia a vapor, que permitiu o aumento sem precedentes da produção de diversos bens.

As revoluções técnicas de produção ocorridas na Inglaterra entre os anos de 1780 e 1840, e após nos países da Europa Continental, foram acompanhadas de uma verdadeira revolução social, vez que o sistema de produção industrial exigia importantes quantitativos de mão-de-obra, resultando daí um acentuado êxodo rural e a consolidação do modo de vida urbano-industrial.

Importante notar, conforme já ressaltado, que era precedente lógico ao funcionamento do sistema de produção em questão, os valores modernos do individualismo, da igualdade, da liberdade, e da crença na ciência e tecnologia e na ideia de progresso.

De fato, a produção de bens em massa mediante o emprego de avançadas tecnologias exigia, de um lado, um mercado sem barreiras – liberalismo econômico -, e de outro que o fator de produção trabalho também fosse passível de aquisição no mercado de maneira livre.

O trabalhador, portanto, que dispunha única e exclusivamente de sua força de trabalho, deveria ser livre – o sistema não se compatibilizava com o trabalho escravo -, e em vistas de sua igualdade jurídica, apto a negociar com os detentores dos demais meios de produção, a venda do seu trabalho.

Ao Estado, agora nas mãos da burguesia, nos estágios iniciais do sistema de produção fabril, cabia pura e simplesmente as tarefas típicas de defesa externa, e manutenção da ordem interna. É a fase do *laissez-faire, laissez-passer*.

Os valores da modernidade começaram a ser questionados exatamente nos estágios iniciais do sistema de produção capitalista, sobretudo em decorrência da alienação do trabalho de linha industrial, das longas jornadas a que eram submetidos os trabalhadores e das péssimas condições de trabalho.

Conforme sabido, no modo de produção capitalista, o trabalho, que constitui um dos fatores de produção, é o principal responsável pela geração de excedente, mais-valia, lucro.

O trabalhador, no exercício de sua liberdade de contratar, vende sua força de trabalho ao industrial. A contraprestação ou salário que lhe é pago decorre, em verdade, de um determinado número de horas por si trabalhadas e necessárias à sua subsistência.

Entretanto, como o trabalhador vende sua força de trabalho por uma jornada diária completa, as horas trabalhadas além daquelas necessárias à sua subsistência são apropriadas pelo capitalista (MARX, 2011, p. 227).

Na primeira fase de tal sistema de produção, a concepção dos detentores dos meios de produção era de que o aumento do lucro estava intrinsecamente condicionado ao pagamento do menor salário possível ao trabalhador, e a máxima extensão da jornada de trabalho. É aquilo que se convencionou chamar em Marx, de exploração mais-valia absoluta.

As longas jornadas de trabalho, os baixos salários e as péssimas condições laborais serviram de mote para a organização dos trabalhadores. Em um primeiro momento, sob o prisma de que o desemprego era fruto do avanço tecnológico, a forma de atuação operária voltou-se contra o maquinário industrial, ou seja, os operários passaram a invadir as fábricas e a quebrar os equipamentos industriais. Esse primeiro movimento, deflagrado nos idos de 1811, ficou conhecido como ludismo.

Já por volta de 1836 eclodiu um novo movimento organizado dos trabalhadores denominado cartismo, que pretendia, além da extensão do direito de sufrágio universal e secreto, a melhoria das condições de trabalho, inclusive no que toca à extensão da jornada laboral.

Concomitantemente, os trabalhadores começaram a se organizar nas *trade unions* e sindicatos, e passaram a exigir do Estado a regulamentação do trabalho, com a imposição de limite de jornada, idade mínima para o trabalho *etc.*

Importante notar que, em um primeiro momento, a atuação do Estado burguês frente ao movimento operário se deu de maneira repressiva, sob a égide de “manutenção da ordem interna”. Após, fruto da luta da classe trabalhadora, muitas das reivindicações foram incorporadas ao aparato legal estatal burguês, e resultaram, num plano mais extremo, na Revolução de 1917 na Rússia, com a implantação do modelo socialista de organização social.

Por outro lado, tendo em vista que a concorrência impelia os capitalistas ao aumento da produtividade e redução de custos, e ante a impossibilidade jurídica de exigir dos empregados a realização de jornada de trabalho além daquela fixada legalmente, os investimentos em tecnologia continuaram a aumentar.

Isso porque, como o capitalista fora legalmente impedido de explorar o trabalhador por uma longa jornada de trabalho, buscou na tecnologia uma forma de diminuir o tempo necessário à reprodução do trabalhador. É a chamada mais-valia relativa.

De fato, se o tempo necessário à reprodução do trabalhador diminui e a produtividade aumenta, o capitalista consegue obter um crescimento de seus lucros, sem que se faça mister uma longa jornada laboral, tal como destacado por Marx (2011, p. 365):

Entendemos aqui por elevação da produtividade do trabalho em geral uma modificação no processo de trabalho por meio da qual se encurta o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria, conseguindo-se produzir, com a mesma quantidade de trabalho, quantidade maior de valor-de-uso.

Nos mesmos moldes, a concorrência gerava uma pressão constante pelo aumento de mercados consumidores, o que exigiu do Estado, agora nas mãos dos burgueses, uma atuação na busca por novos mercados, inclusive mediante o emprego da força.

Foi em virtude desses fatores que, no final do século XIX, os países europeus dirigiram seus esforços colonialistas para a África e Ásia e, exatamente por força desses mesmos motivos, que o recrudescimento entre as potências colonialistas europeias pela dominação de mercados, acabou por resultar na eclosão das duas guerras mundiais que marcaram o século XX.

Para além da atuação estatal, é importante ressaltar, neste ponto, que o período imediatamente anterior à eclosão da Primeira Guerra Mundial assistiu a profundas mudanças estruturais na sociedade, sobretudo na europeia, com a consolidação definitiva do modo de vida urbano-industrial, da sociedade de massas, da produção e do consumo de mercadorias, que passou a permear e a definir todas as relações estabelecidas no seio da sociedade capitalista.

Na sequência, atrelado aos conflitos armados, o capitalismo sofreria o seu primeiro teste de resistência em 1929, quando da derrocada da Bolsa de Valores de Nova Iorque.

A crise é ínsita ao sistema, vez que a concorrência impõe uma necessidade constante de aumento da produção - e, por via reflexa, do mercado consumidor -, de tal sorte a gerar uma diminuição de preços ao consumidor, o que também exige uma diminuição dos custos de produção – que resulta, em regra, do emprego de novas tecnologias e diminuição da força de trabalho, com conseqüente diminuição do mercado consumidor. O lucro tende a zero.

Consoante anotado por Kurz (2004, p. 74), em análise às contradições internas do sistema capitalista:

Mas eis aí o ponto decisivo: a concorrência chicoteia os homens e os obriga ao dispêndio abstrato de força de trabalho, sendo ao mesmo tempo o princípio dinâmico que tendencialmente suprime o “trabalho”, e o torna obsoleto mediante sua outra tendência, igualmente implacável, a cada vez novos surtos de produtividade e cientificismo; transforma as forças produtivas em forças destrutivas, mas eleva ao mesmo tempo a apropriação da natureza pelo homem a um nível nunca visto.

A recuperação da grande depressão econômica dos anos 30 e do pós-guerra decorreu, sobretudo, de uma forte intervenção estatal, mediante maciços investimentos em infraestrutura.

O intervencionismo estatal resultaria em grande crescimento econômico nos países centrais da economia capitalista mundial entre os anos de 1950 e 1980, até a crise do petróleo e a ascensão de governos conservadores, sobretudo na Inglaterra e EUA, que adotaram uma política de diminuição da atuação do Estado.

Importante ressaltar que, nesse mesmo período, opera-se no centro do capitalismo mundial aquilo que se convencionou chamar de terceira revolução tecnológica, caracterizada pela fusão de ciência, tecnologia e produção. Segundo Mandel (1982, p. 136) o uso de máquinas de processamento de dados pelo setor privado na economia norte-americana no ano de 1954, “franqueou, afinal, para diversos senão para todos os ramos da produção, o campo da inovação tecnológica acelerada e a caça de superlucros tecnológicos que caracteriza o capitalismo tardio”.

É exatamente nesse período que começam a surgir os primeiros parques tecnológicos, valendo mencionar a experiência do Stanford Industrial Park, também conhecido como Vale do Silício, fruto da iniciativa das Universidades americanas de Stanford e Califórnia.

Nos mesmos moldes, nas décadas seguintes, o Research Triangle Park, na Carolina do Norte; o Shofia Antipolis, na França; Tsukuba, no Japão, dentre outros.

Já no Brasil as primeiras experiências datam da década de 1990, com a criação do Parque Tecnológico de Campinas, e tomam corpo no período posterior ao ano 2000, com uma verdadeira disseminação deste tipo de arranjo.

Dita revolução tecnológica não se realizou igualmente em todos os países do globo, não abarcando, inclusive, os do bloco socialista, resultando daí, novas graves crises mundiais.

De fato, o mundo assistiria ainda nas décadas de 1980 e 1990, a outros grandes problemas, desde a crise das dívidas dos países subdesenvolvidos até a queda do bloco socialista.

O pseudo triunfo do capitalismo pós-1990 foi acompanhado pelo crescente número de guerras civis, pelo fundamentalismo islâmico, pelas catástrofes naturais cada vez mais comuns, pela imigração em massa *etc.*

Nos mesmos moldes, em virtude das contradições internas do sistema, novamente o mundo se veria envolto em uma grave crise econômica. A crise de 2008 deflagrada no centro do capitalismo mundial – Estados Unidos -, ainda não foi resolvida e continua produzindo seus efeitos deletérios notadamente sobre os mais pobres.

Os eventos catastróficos do século XX colocaram em xeque os paradigmas da modernidade, desde a confiança absoluta na ciência e tecnologia, passando pelos valores liberais do individualismo, liberdade e igualdade, até a ideia de progresso.

Da mesma forma que a ciência e a técnica foram usadas para verdadeiras revoluções na saúde, na produção de alimentos *etc.*, serviram de base para a produção de artefatos bélicos que colocaram em risco a existência da humanidade.

Nos mesmos termos, a utilização da tecnologia como fator de diminuição dos custos de produção, para além de acentuar as contradições internas do sistema capitalista, acaba por refletir em grandes massas de desempregados, sobretudo de jovens, cada vez mais sem esperança, fazendo prosperar os “mercados ilícitos” de drogas, prostituição *etc.*

Ao mesmo passo, a produção e o consumo desenfreado de bens, coloca em risco o meio ambiente, gerando importantes alterações climáticas, com reflexos na vida de milhões de pessoas, sobretudo, dos mais pobres.

Face à existência de grandes massas de excluídos, desprovidos do mínimo vital, os princípios formais da liberdade e igualdade são vistos como promessas não cumpridas da modernidade.

Paralelamente a isso, tal como observado por Wacquant (2013, p.110) ao analisar a situação americana pós-década de 1980, a atuação do Estado no âmbito do bem-estar social cede lugar à repressão:

(...) uma cadeia causal e um elo funcional foram então colocados em movimento, por meio dos quais a desregulamentação econômica requeria e provocava a redução do bem-estar social; por sua vez, a gradual passagem do *welfare* para o *workfare* demandava e alimentava a expansão do aparato penal.

Por fim, a própria ideia de progresso aplicável a todos os setores da vida humana, é substituída por uma concepção de crescimento, mais restrita à seara econômica (LE GOFF, 1984, p. 364).

As questões suscitadas até o momento podem conduzir a indagação sobre se os valores da modernidade ainda se fazem presentes, ou se estaríamos diante de uma nova ruptura, numa era pós-moderna.

Para Rouanet (1987, p. 20):

A modernidade econômica está morta, porque sua base era a industrialização, que hoje foi substituída por uma sociedade informatizada que se funda na hegemonia do setor terciário, o que significa que transitamos para um sistema pós-industrial; a modernidade política está morta, porque se baseava num sistema representativo e no jogo dos partidos, que deixaram de fazer sentido num espaço público dominado pela ação dos movimentos micrológicos, como o feminista e o dos homossexuais, e pela ação de um poder que não está mais localizado no Estado, e sim numa rede capilar de disciplina, que satura os interstícios mais minúsculos da vida cotidiana; e a modernidade cultural está morta, em todas as suas manifestações – na ciência, na filosofia e na arte.

Entretanto, o próprio Rouanet (1987, p. 25) entende que todas as tendências pós-modernas podem ser encontradas na própria modernidade, donde se deduz que os valores da modernidade ainda persistem.

O presente capítulo teve por escopo analisar a modernidade, a ciência e tecnologia em tal contexto, e suas relações com a economia, sociedade e Estado.

Mais especificamente, tentou-se demonstrar, inclusive por meio de uma análise crítica, o papel e a importância da ciência e tecnologia no atual estágio da humanidade.

Apresentada a questão em perspectiva, é mister consignar que o Estado brasileiro, quando de sua constituição política, optou por fixar como parâmetro legal e de ação, uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação, e é exatamente essa a questão que será objeto de análise no próximo item deste capítulo, mediante verificação da evolução do tratamento jurídico da matéria no país.

### **3.2 Do tratamento jurídico da ciência, tecnologia e inovação no país**

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VIII, que versa sobre a Ordem Social, reservou capítulo próprio, mais especificamente o IV, já alterado pela Emenda Constitucional n.º 85/2015, para tratar da matéria atinente à ciência, tecnologia e inovação.

“Reconhecendo a importância que assumem no Estado contemporâneo a ciência e a tecnologia, a Constituição de 1988 dá ao Estado a tarefa de promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas” (FERREIRA FILHO, 1997, p. 365).

O referido capítulo do texto constitucional, segundo Bulos (2008, p. 1318) “procurou fomentar investimentos, propiciando ao País alcançar o estágio de conhecimento aplicado”.

Para tanto, a Constituição possibilitou aos “Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica” (MORAES, 2006, p. 745).

Este último aspecto, qual seja, a possibilidade de vinculação de parcela da receita orçamentária dos Estados e Distrito Federal a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica, por constituir exceção à regra do artigo 167, IV, da Constituição Federal, dá a exata dimensão da importância de que a matéria se reveste, a juízo do legislador constitucional, para a sociedade brasileira.

Oportuno salientar que a referida exceção à regra constitucional de não vinculação de receitas orçamentárias foi avalizada pelo STF no âmbito da ADIn 550<sup>5</sup>.

Por certo que, conforme já ressaltado neste trabalho, a preocupação do legislador constituinte com a ciência, tecnologia e inovação é fundada no fato de que somente por meio do desenvolvimento científico e tecnológico é possível se chegar à inovação, aqui entendida como a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e/ou social que resulte em novos processos, produtos ou serviços, bem como em ganho de qualidade ou produtividade em processos, produtos ou serviços já existentes, visando a ampliar a competitividade no mercado, bem como a melhoria das condições de vida da maioria da população, e a sustentabilidade socioambiental<sup>6</sup>, elemento imprescindível ao desenvolvimento econômico e social no mundo atual.

De se registrar que, em sua redação original, a Constituição Federal não previa a obrigação de o Estado estimular a constituição e manutenção de parques e polos tecnológicos e demais ambientes promotores de inovação.

Somente por meio da Emenda Constitucional n.º 85/2015 é que os parques tecnológicos foram elevados ao patamar constitucional de entes promotores da ciência, tecnologia e inovação, constituindo uma ferramenta a mais posta à disposição da comunidade científico-empresarial, para o atingimento dos objetivos relacionados à matéria.

Note-se que em complemento às preocupações do legislador constitucional quanto à ciência, tecnologia e inovação, também se ocupou da questão a legislação infraconstitucional.

---

<sup>5</sup> “Dispositivo da Constituição estadual que, ao destinar dois por cento da receita tributária do Estado de Mato Grosso à mencionada entidade de fomento científico, o fez nos limites do art. 218, § 5º, da Carta da República, o que evidência a improcedência da ação neste ponto.” (STF, ADIn 550, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18.10.2002)

<sup>6</sup> Artigo, 2º, I, da Lei Complementar Paulista n.º 1.049/2008.

De fato, ainda na vigência da redação original da Constituição Federal de 1988, e objetivando normatizar os seus preceitos, sobreveio a Lei n.º 10.973/2004, que dispunha sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 85/2015, e em virtude das profundas alterações por ela engendradas, exigiu-se do legislador infraconstitucional a criação de um novo regramento jurídico sobre a matéria, que se aperfeiçoou pela promulgação da Lei Federal n.º 13.243/2016.

Referida normativa, recentemente promulgada, regulamentando o capítulo constitucional de que trata este tópico, dispõe sobre os estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

Em seu artigo 1º é delineada uma série de medidas destinadas ao atendimento dos preceitos constitucionais relativos à matéria. A implementação de tais medidas, por seu turno, passa pela observância aos princípios enumerados nos incisos do próprio artigo 1º da lei, valendo destacar, porque especialmente relevante para os fins deste trabalho, aquele previsto no inciso IV, qual seja: estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País.

Além de fixar como regra principiológica o estímulo à inovação, atrelando-a à atração, à constituição e à instalação de parques e polos tecnológicos, a lei em apreço, dentre outras disposições relacionadas aos parques tecnológicos, o conceitua juridicamente por meio de seu artigo 2º, X, como um complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si.

Como a Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a matéria relativa à ciência, tecnologia e inovação, fixou a competência de todos os entes estatais para levar a cabo tal tarefa, diversas normas estaduais e municipais foram produzidas ao longo dos anos, valendo destacar, apenas a título exemplificativo, a Lei Complementar Paulista n.º 1.049/2008, que estabeleceu as medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não-rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo.

É salutar registrar que a referida normativa estadual, antes mesmo do advento da mencionada Lei Federal n.º 13.243/2016, já trazia em seu bojo capítulo próprio<sup>7</sup> disciplinando o denominado “Sistema Paulista de Parques Tecnológicos”.

A lei estadual em exame foi regulamentada pelo Decreto n.º 60.286/2014 que, ao instituir e disciplinar o Sistema Paulista de Ambientes de Inovação (SPAI), trouxe em sua Seção II, artigo 4º e seguintes, pormenorizada disciplina do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos.

Por outro giro, as normas municipais em matéria de ciência, tecnologia e inovação, e mais propriamente acerca dos parques tecnológicos, são abundantes, tendo em vista o fato de, no mais das vezes, partir desses entes estatais a iniciativa de implementação de tais arranjos.

Tendo em vista que o objetivo deste trabalho não é levar a cabo exauriente análise da produção legislativa dos mais diversos entes estatais em matéria de parques tecnológicos, oportuno registrar os seguintes marcos normativos municipais<sup>8</sup>: Campinas, Estado de São Paulo, Decreto n.º 6.850/1991; São José dos Campos, Estado de São Paulo, Lei n.º 7.101/2006; Piracicaba, Estado de São Paulo, Lei Complementar n.º 223/2008; Sorocaba, Estado de São Paulo, Lei n.º 9.892/2011; Santos, Estado de São Paulo, Lei Complementar n.º 736/2011.

Necessário destacar, ainda, a criação de parques tecnológicos por universidades públicas, mediante regulamentação própria. Tome-se como exemplo o Parque Tecnológico de Ribeirão Preto (SP), criado pela Resolução USP n.º 6.104/2012.

É possível inferir que os mais distintos entes estatais têm cuidado de buscar a consecução dos mandamentos constitucionais em matéria de ciência, tecnologia e inovação, sobretudo por meio da veiculação por normativos, de benefícios aos empreendimentos na área, bem como pela constituição de ambientes promotores de inovação, dentre os quais os parques tecnológicos.

---

<sup>7</sup> “Capítulo IX - Dos Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresa de Base Tecnológica:

Artigo 24 - O Estado manterá o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, e a Rede Paulista de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, como parte de sua estratégia para incentivar os investimentos em inovação tecnológica, pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento tecnológico, engenharia não-rotineira, informação tecnológica e extensão tecnológica em ambiente produtivo que gerem novos negócios, trabalho e renda e ampliem a competitividade da economia paulista.

Parágrafo único - Para os efeitos deste artigo, a Secretaria de Desenvolvimento analisará e decidirá sobre a inclusão e a exclusão de empreendimentos no Sistema Paulista de Parques Tecnológicos do Estado, levando em consideração, além de requisitos a serem estabelecidos em sua regulamentação, a sua importância para o desenvolvimento tecnológico do Estado, o seu modelo de gestão e a sua sustentabilidade econômico-financeira.

Artigo 25 - O Estado, suas autarquias, fundações e empresas por ele controladas, direta ou indiretamente, poderão participar do capital social de sociedade ou associar-se a pessoa jurídica caracterizada como parque tecnológico, como incubadora de empresas de base tecnológica, e arranjos produtivos pertencentes ao Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, e a Rede Paulista de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica de que trata o artigo 24.”

<sup>8</sup> Há diversos outros parques tecnológicos em atividade no país. Foram mencionados apenas alguns exemplos, com o objetivo de demonstrar as iniciativas municipais de criação destes arranjos.

## 4 PARQUES TECNOLÓGICOS

### 4.1 Considerações iniciais

Partindo-se da premissa, que será melhor detalhada nos tópicos seguintes, de que o parque tecnológico constitui um *locus* de convivência de pessoas jurídicas submetidas a distintos regimes jurídicos – ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* -, visando à inovação tecnológica, a perfeita compreensão do fenômeno aqui estudado demanda, primeiramente, a análise exatamente dos diferentes regimes jurídicos, passando pela sua definição e natureza jurídica, o processo de sua institucionalização, sua inserção na função administrativa de fomento, as diferentes formas de organização da sua entidade gestora e, por fim, pelos mecanismos promotores do relacionamento entre os envolvidos.

Indo além, empreender-se-á uma análise prospectiva, visando a extrair das construções teóricas soluções aplicáveis no plano empírico.

#### 4.1.1 Regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada

O primeiro ponto a exigir análise é o que versa sobre a conceituação de regime jurídico e suas vertentes pública, ou mais propriamente administrativa, e privada.

De plano, duas observações se mostram necessárias, a saber: (i) a distinção em apreço não se amolda aos estudos contemporâneos do Direito, que caminham na direção da unidade e sistematicidade do ordenamento. É exatamente nesse sentido que se aprofundam as discussões sobre a publicização do direito privado - visível, por exemplo, no direito do consumidor, de família, na função social do contrato, do direito de propriedade -, e a constitucionalização do Direito Administrativo, perpassado pelos princípios da dignidade da pessoa humana, democrático – que se traduz na exigência de participação dos administrados nas decisões públicas -, da transparência, da motivação – a administração dialógica, que leva em consideração os argumentos dos administrados no processo decisório -, processualização, do controle social, dentre outros.

De toda forma, para os efeitos deste trabalho, a dicotomia direito público *versus* privado ainda se mostra útil para classificar os contornos das relações jurídicas estabelecidas entre os atores integrantes da estrutura do parque tecnológico; (ii) a reflexão ora proposta tem por finalidade demonstrar, apenas, que a submissão da entidade gestora do parque tecnológico

a um ou outro regime jurídico gera impactos diretos no seu funcionamento e nas suas relações com os demais atores do arranjo.

Assim, considerando a limitada pretensão desta abordagem, e tendo em vista se tratar de assunto exaustivamente debatido pela doutrina, empreender-se-á sintética discussão sobre o tema.

Feitas essas ressalvas, há de se mencionar que, como nos parques tecnológicos convivem pessoas jurídicas submetidas a distintos regimes jurídicos, a análise em questão se integra à discussão relativa à conceituação do parque enquanto arranjo jurídico-institucional complexo, objeto do tópico seguinte, e constitui precedente lógico à abordagem dos mecanismos promotores de relacionamento entre os seus atores, questão a ser tratada no item 4.6 deste trabalho.

A definição de regime jurídico e suas vertentes pública/administrativa e privada, por seu turno, demanda uma discussão prévia da divisão do direito em público e privado.

É salutar a lição de Montoro (1996, p. 405) segundo a qual “o Direito Público regula as relações ou situações jurídicas em que o Estado é parte (...) e o Direito Privado regula as relações jurídicas entre particulares”.

O direito público regula, precipuamente, os interesses estatais; já o privado tutela os interesses individuais, objetivando assegurar a coexistência das pessoas nas suas relações privadas e com o Estado (MEIRELLES, 2009, p. 38).

O regime jurídico, por sua vez, pode ser compreendido como “o conjunto de princípios que lhe dão especificidade em relação ao regime de outras disciplinas” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 79).

É assim que o regime jurídico de direito público, ou, mais especificamente, o regime jurídico-administrativo, diversamente do de direito privado, “resulta da caracterização normativa de determinados interesses pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 44).

Do quadro comparativo entre os regimes jurídicos de direito público e privado, extrai-se que “a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 94). “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MEIRELLES, 2009, p. 89).

Di Pietro (2017, p. 92), aduz, em síntese, que “o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições”. É o conceito que “se caracteriza por objetivar equilíbrio entre a satisfação dos interesses coletivos e a proteção das liberdades individuais. Daí surge a bipolaridade: autoridade da Administração, de um lado; e liberdade do indivíduo, de outro” (NOHARA, 2017, p. 07).

Em suma: os entes subordinados ao regime jurídico administrativo são dotados de determinadas prerrogativas e sujeições que não se aplicam aos que se encontram sob a égide do direito privado.

Nesse sentido, necessário registrar que exemplos dos impactos da submissão a um ou outro regime jurídico são muitos, valendo destacar apenas alguns que dão a exata dimensão dessa diferenciação, a saber: em regra, nas pessoas jurídicas subordinadas ao regime jurídico de direito público, a contratação de pessoas depende de concurso público, e de bens e serviços, de licitação; a realização da despesa exige previsão orçamentária em lei e prévio empenho; o uso dos bens por particulares, quase sempre precedido de licitação, é operado pela via da concessão, permissão ou autorização. Já as pessoas jurídicas de direito privado têm liberdade para contratar pessoas, bens e serviços, não dependendo de autorização legislativa para efetuar suas despesas, além de a utilização de seus bens por outros particulares não obedecer forma específica prescrita em lei.

Das observações ora formuladas e dos exemplos acima destacados é possível inferir que o regime jurídico a que submetida a entidade gestora do parque tecnológico repercutirá em todas as dimensões de seu funcionamento, inclusive nas suas relações com os demais atores integrantes do arranjo.

Fixadas as características basilares dos distintos regimes jurídicos, que trazem implicações práticas ao funcionamento das pessoas jurídicas a eles subordinadas, passa-se à análise do parque tecnológico enquanto arranjo jurídico-institucional complexo.

## **4.2 Definição e natureza jurídica**

O parque tecnológico é definido juridicamente pelo artigo 2º, X, da Lei n.º 13.243/2016, abaixo reproduzido:

Parque tecnológico: complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si.

Ao conceito legal é possível acrescentar a definição de Mello (2015, p. 54), que auxilia na compreensão do fenômeno ora estudado:

Parque tecnológico é um arranjo híbrido e imobiliário, previamente planejado e com projeto urbanístico atrelado a um plano de zoneamento específico para esse fim. É fruto de políticas públicas de P&D sincronizadas que situam o Estado como fomentador do sistema inovativo ali formado e potencializador da sinergia dos *players* atraídos para esse ambiente, quais sejam: academia, produtora do conhecimento, e setor privado, transformador desse em riqueza. Ambiciona a formação de um sistema inovativo que persegue interativamente ciência, tecnologia e inovação e a formação de uma cultura inovadora que incentiva pesquisa, desenvolvimento, empreendedorismo e competitividade internacional.

A definição em testilha, muito embora questionada em alguns de seus aspectos neste trabalho, permite a imediata visualização da característica fundamental do parque, qual seja, a de se tratar de um empreendimento imobiliário, um *locus* de convivência de diferentes atores – Estado, entidade gestora, empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* -, que ambiciona a promoção da inovação tecnológica.

A perfeita apreensão do fenômeno jurídico parque tecnológico, entretanto, demanda um esforço intelectual adicional, objetivando verificar a sua natureza jurídica.

O parque tecnológico, por compreender empresas intensivas em tecnologia associadas à instituições de pesquisa e ao governo, se caracteriza como um Sistema Local de Inovação, sendo essa nova forma de interação conhecida como Hélice Triplíce (AMARAL, 2011, p. 09).

É um local, um espaço físico, instituído por um ente estatal, administrado por uma entidade gestora – a quem incumbirá a manutenção física do arranjo, mediante de manutenção de vias, segurança, limpeza; a disponibilização de serviços de transmissão de dados; o estabelecimento de parcerias com instituições de pesquisa nacionais e internacionais, para o incremento das descobertas tecnológicas; desenvolvimento de projetos conjuntos com os demais atores do arranjo, objetivando o estabelecimento de parcerias com instituições financeiras e agências de fomento, para a obtenção de linhas de créditos vantajosas às empresas residentes; dentre outros -, onde empresas intensivas em tecnologia e instituições de pesquisa são incentivadas – os incentivos são os mais diversos, contemplando benefícios fiscais, baixos custos de instalação, estrutura física e de transmissão de dados de alto desempenho *etc* -, a se instalar e passam a atuar, inclusive conjuntamente, com o objetivo de criar novos inventos tecnológicos a serem incorporados pelo mercado.

A proximidade física entre as empresas e a academia, permite a complementariedade dos esforços rumo ao produto tecnológico final – como exemplo, duas ou mais empresas podem atuar de maneira conjunta, cada uma na área em que

possua maior *expertise*, amparadas pelo conhecimento produzido pelas instituições de pesquisa, para a criação de um produto final de alta tecnologia e valor agregado a ser colocado no mercado.

Dado que o arcabouço normativo brasileiro não identifica o parque tecnológico como objeto da lei de parceria público-privada<sup>9</sup>, conforme bem anotado por Mello (2015, p. 123), surge a necessidade de se buscar a resposta quanto a sua natureza jurídica para além do direito positivo.

Mello (2015, p. 121) concluiu, com base em Fiani (2014), que o parque tecnológico se caracteriza como um arranjo híbrido:

Ainda, no que pertine à tecnologia de contratação, vale destacar que, do estudo do caso do PTSJC, exsurge uma lógica institucional própria de parques tecnológicos, ditada pela complementariedade de esforços entre o setor público e a iniciativa privada. É uma espécie de arranjo híbrido formado por parcerias público-privadas e interesses diversos.

A definição em testilha, no entanto, deve ser melhor analisada, vez que embasada na teoria econômica, sem as devidas adaptações à área jurídica.

Referida teoria advinda da ciência econômica, que serviu de base à definição jurídica em debate, fixa o entendimento de que os arranjos institucionais “são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade” (FIANI, 2014, p. 58).

Resumidamente, o autor em comento destaca a existência de três tipos básicos de arranjos institucionais: (i) de mercado; (ii) hierárquicos; (iii) híbridos.

Nos de mercado “as partes podem substituir livremente e a qualquer momento sua contraparte na transação, uma vez que o ativo transacionado não guarda qualquer especificidade e, assim, não existe qualquer vínculo entre comprador e vendedor”. Nesse sentido, “o mercado opera essencialmente por meio de *incentivos*: são os ganhos e as perdas monetárias dos agentes no mercado que determinam suas decisões” (FIANI, 2014, p. 59).

Já nos hierárquicos há apenas a incidência de controles administrativos, caracterizados pela denominada adaptação coordenada, uma vez que as mudanças dos agentes envolvidos é coordenada pelos controles administrativos, efetivados pelos agentes dotados de autoridade. Não há, portanto, em tais arranjos, incentivos que caracterizam o mercado – como os preços. Esse tipo de situação é verificável nas estruturas verticalizadas

---

<sup>9</sup> Lei n.º 11.079/2004.

das firmas, nas quais o processo produtivo flui internamente, sob controle burocrático (FIANI, 2014, p. 62).

Por fim, nos híbridos há um mescla de incentivos e controles administrativos, congregando elementos dos outros dois tipos. Os agentes estão subordinados a controles definidos na estrutura institucional, mas preservam sua independência. Os setores regulados da economia se caracterizam como arranjos híbridos, vez que, de um lado, as empresas neles atuantes estão subordinadas ao controle das agências reguladoras, mas de outro há elementos de mercado na forma de incentivos, como por exemplo, a cobrança de tarifas dos usuários (FIANI, 2014, p. 62).

Tais definições da ciência econômica, se aplicadas aos parques tecnológicos, conduziriam a conclusão de se tratar de um arranjo institucional híbrido, pelo fato de contar, de um lado, com agentes – no caso as empresas residentes – regulados pelos incentivos de mercado, e de outro, por um centro de controle administrativo encarnado na figura da entidade gestora.

Esse, aparentemente, foi o caminho epistemológico trilhado por Mello (2015, p. 126), que partindo dos fundamentos da teoria econômica acima delineados, concluiu que os parques tecnológicos são, sob o prisma jurídico, “arranjos híbridos que possuem sua lógica própria de incentivos e controles com o centro estratégico concentrado na figura de uma entidade gestora (...)”.

Entretanto, tal como acima ressaltado, os conceitos em testilha são marcadamente da ciência econômica, demandando, destarte, adequação para fins de um correto enquadramento jurídico.

Quando se afirma que um parque tecnológico constitui um arranjo institucional, deve-se ter em mente que os parques, tal como as políticas públicas, “não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das “tramas”, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função de um objetivo comum” (BUCCI, 2013, p. 177).

De fato, não se pode confundir a personalidade jurídica da entidade gestora do parque, com o próprio parque. Muito embora a entidade gestora tenha um papel fundamental no funcionamento do parque, consistente, de acordo com a terminologia concebida por Fiani, na atividade de controle, há de se observar que tal ambiente constitui um *locus* de convivência do Estado, entidade gestora, empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, laboratórios, calcado em uma ideia-diretriz, qual seja, de se impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de

pesquisa, desenvolvimento e investimento em produtos e processos inovadores, promovendo o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção<sup>10</sup>.

A ideia-diretriz, que estará no cerne do processo de institucionalização do parque, ou seja, que anima a sua efetivação do mundo fenomênico, deve ser compreendida como a ideia de obra ou empresa que se realiza e dura, sob o prisma jurídico, num determinado meio social.

No processo da sua realização haverá a organização de um poder que lhe conferirá órgãos – no caso o próprio parque tecnológico juridicamente organizado. Por outro lado, referida ideia produzirá manifestações de comunhão num dado grupo social – na espécie, os empresários e demais atores envolvidos no arranjo – dirigidas pelos órgãos do poder – a própria entidade gestora – e reguladas por procedimentos – previstos na norma de criação do parque tecnológico, e nos mecanismos jurídicos promotores do relacionamento entre seus atores (HAURIOU, 2009, p. 19).

Assim, a locução arranjo institucional, sob uma perspectiva estritamente jurídica, pode ser concebida, em adaptação ao conceito de Bucci (2013, p. 179) empregado no contexto das políticas públicas, como o agregado de disposições – incluindo-se aí o contrato de gestão, convênios, acordos, termos de parceria, dentre outros -, medidas e iniciativas, em sua expressão exterior, com sentido sistemático.

Nesses termos, referida locução passa a contar com o qualificativo jurídico, denominando-se, para os fins deste trabalho, de arranjo jurídico-institucional.

De outra parte, o termo híbrido, concebido por Fiani e empregado por Mello para fins de caracterização do parque tecnológico, deve ser visto com reservas.

---

<sup>10</sup> A caracterização da ideia-diretriz em destaque tomou por base os abaixo reproduzidos artigos 2º, 3º e 4º, da Resolução n.º 6.104/2012 da USP, que criou o Parque Tecnológico de Ribeirão Preto:

“Artigo 2º - Para fins deste Regulamento, define-se como Parque Tecnológico de Ribeirão Preto, doravante denominado simplesmente Parque Tecnológico, a área afetada pela Universidade de São Paulo (USP) com o propósito de criar um ambiente de convivência e sinergia entre universidade, o Poder Público e empresas que realizem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), por meio da instalação, nessa área, tanto de unidades de P&D empresariais, quanto a operação da produção voltada a produtos e processos inovadores.

Artigo 3º – O objetivo geral do Parque Tecnológico é impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico da região, atraindo empresas que realizem pesquisa e desenvolvimento (P&D) e invistam em produtos e processos inovadores, voltadas prioritariamente para as áreas do Complexo Industrial da Saúde – CIS, Biotecnologia, Tecnologia da Informação e Bioenergia, sem prejuízo de outras áreas, e que valorizem o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção.

Artigo 4º – São objetivos específicos do Parque Tecnológico, considerando as áreas de atuação:

I – fortalecer a indústria local e colaborar para a sua expansão nos mercados nacional e internacional;  
II – atrair empresas de base tecnológica e estimular a criação de novas empresas, em particular aquelas originárias de pesquisas universitárias;  
III – contribuir para a integração dos diversos elos da cadeia produtiva dos setores de vocação do Parque Tecnológico;  
IV – estimular a cooperação universidade-empresa, com benefícios recíprocos para ambas;  
V – fornecer soluções científicas e tecnológicas às demandas dos setores empresarial e governamental da região;  
VI – promover o crescimento do setor produtivo local, principalmente das empresas de base tecnológica visando aproveitar e desenvolver a competência tecnológica da cidade e da região.”

Isso porque, se sob uma perspectiva estritamente econômica pode-se compreender que um arranjo híbrido seja aquele que congrega agentes que se inter-relacionam, de uma parte, por regras de mercado, e de outra, por um centro de controle administrativo, do ponto de vista jurídico o que está em jogo no plano dos parques tecnológicos são os regimes jurídicos a que se submetem os atores que o integram e suas respectivas relações.

Conforme já afirmado neste trabalho, os parques tecnológicos são compostos por entes estatais, entidade gestora – que pode assumir qualquer forma em direito admitida -, empresas, e universidades, submetidos, portanto, a distintos regimes jurídicos – público/administrativo e privado.

Tais regimes jurídicos não se misturam para formar um terceiro mesclado, havendo apenas o estabelecimento de campos próprios de incidência de cada um deles e os respectivos mecanismos de relacionamento, que acabam por gerar influências recíprocas decorrentes de tal convivência.

O termo híbrido<sup>11</sup>, portanto, afigura-se inadequado para desvelar o fenômeno jurídico parque tecnológico, tendo em vista denotar, exatamente, a referida mescla dos distintos regimes jurídicos que é obstaculizada pelas leis do país.

Subsiste, no entanto, a necessidade de se buscar uma terminologia jurídica adequada para a superação do problema em testilha.

Lotta e Vaz (2012), analisando os mecanismos de implementação de políticas públicas no país após a redemocratização, perceberam a existência de novos arranjos institucionais promotores da participação e coordenação entre os entes federativos.

Nos mesmos moldes, além dos arranjos federativos, constataram a existência de outros tipos, a saber:

Há também arranjos que são intraorganizacionais, ou seja, novas formas de gerir as organizações, interorganizacionais, envolvendo diferentes organizações, arranjos federativos, envolvendo diferentes entes federativos, e arranjos que envolvem tanto organizações públicas como a sociedade e o mercado. Estes novos arranjos institucionais são, por definição, heterogêneos. Dependendo de sua motivação, cada arranjo institucional acaba tendo características específicas, em função dos atores envolvidos nos processos decisórios e em que momento este envolvimento deve acontecer. (LOTTA E VAZ, 2012, p. 06)

Ao longo do referido artigo, tais arranjos institucionais heterogêneos, por preverem a articulação de diversos entes – públicos e privados -, diversas instâncias decisórias – conselhos, mecanismos de participação popular *etc* -, são denominados “complexos”.

---

<sup>11</sup> “*adj. Biol.* Originário do cruzamento de espécies diferentes” (FERREIRA, 2006, p. 451).

Como exemplo de arranjo institucional complexo referidas autoras citam o Sistema Único de Saúde - SUS, sistema que compreende a articulação entre entes estatais os mais diversos, organizações privadas (ex: hospitais), sociedade e até mesmo o mercado (fornecedores de medicamentos, dentre outros).

Apesar de o presente trabalho não versar sobre políticas públicas, a nomenclatura utilizada pelas autoras é plenamente incorporável ao fenômeno aqui estudado, até porque, o termo “complexo” é juridicamente utilizado, em regra, para expressar algo “coletivo”, “plural”, que compreenda “mais de um”, tanto é assim que a própria definição legal de parque tecnológico disposta no já mencionado artigo 2º, X, da Lei n.º 13.243/2016, traz em seu bojo a expressão “complexo”.

Assim, e à guisa da conclusão, o parque tecnológico possui a natureza jurídica de arranjo jurídico-institucional complexo.

### **4.3 Da institucionalização**

A institucionalização do parque tecnológico, aqui compreendida como a “objetivação e a organização, por meio da ordenação jurídica”, o mecanismo de manutenção da “agregação, a força que impede a dispersão dos elementos e permite a caracterização desses componentes de um arranjo funcional, a despeito de suas naturezas distintas” (BUCCI, 2013, p. 178), deve seguir uma trilha, que conduz à criação de um arranjo jurídico-institucional complexo dotado de estabilidade, permanência e previsibilidade.

Nesse sentido, salutar o ensinamento de Bucci (2013, p. 178) acerca do termo institucionalizar:

Pode-se definir o termo institucionalizar, no sentido da ação governamental como a iniciativa de estabelecer um determinado padrão de organização - permanente e impessoal, formalmente desvinculado da pessoa do governante ou gestor que desencadeia a ação -, que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz. Institucionalizar, a partir da teoria de Santi Romano, é objetivar, isto é, constituir uma instância, um feixe de ações organizadas, que se descola da pessoa que o instituiu e passa a ter vida própria. Além disso, é ordenar, organizar segundo determinada combinação de conceitos e diretrizes racionais. A estruturação da ação é dada pelo direito, em determinado arranjo de disposições, regras e procedimentos previsíveis e definição de autoridades, com os poderes devidos, para o exercício das funções do Poder Público, destinadas à estabilidade, permanência e previsibilidade.

Importante destacar que o processo de institucionalização se caracteriza por alguns traços, a saber:

a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores – deveres, proibições, autorizações e permissões –, cujo exercício movimenta o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação (BUCCI, 2013, p. 178).

Esse padrão de organização expresso na objetivação, na formalização, na juridificação – que dá vida concreta ao parque tecnológico –, e na ideia-diretriz, deve estar dimensionado muito mais à promoção de um ecossistema sinérgico entre os atores, do que na clássica aplicação de penalidades aos agentes por eventuais descumprimentos de regras.

Evidentemente que não se está querendo sustentar, aqui, que os mecanismos promotores de relacionamento entre os atores componentes do parque tecnológico não devam prever punições ou, até mesmo, que elas não devam ser aplicadas quando a situação assim o exigir, mas sim que a amarração jurídica que dá tessitura ao parque tenha por escopo a promoção da aproximação entre os agentes, de tal sorte que os eventuais problemas surgidos durante o funcionamento do arranjo sejam resolvidos de maneira mais célere e sem maiores traumas, ou seja, que esteja calcada no denominado *droit souple*<sup>12</sup>.

O denominado direito mole, esclareça-se, preconiza que as regras, formalmente e materialmente assemelhadas à lei, tenham por objetivo modificar ou orientar comportamentos através do incentivo, mediante adesão dos seus destinatários, não lhes impondo, entretanto, direitos e obrigações.

Diversas são as possibilidades de utilização desse tipo de regra de incentivo na estruturação do parque tecnológico, tais como a existência de foros de debates entre os atores para a solução de problemas comuns; criação de canais facilitadores da aproximação e relacionamento entre empresas e as instituições científicas, permitindo o máximo aproveitamento das potencialidades mútuas; até mesmo a possibilidade de a empresa optar, no

---

<sup>12</sup> “L’étude propose une définition du droit souple, qui regroupe l’ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives: - Ils ont pour objet de modifier ou d’orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion; - ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d’obligations pour leurs destinataires; - ils présentent, par leur contenu et leur mode d’élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui es aparente aux règles de droit” (RICHARD, CITERMANN, 2013, p. 09). “O estudo propõe uma definição de direito mole, que inclui todos os instrumentos que atendam a três condições: eles têm por objetivo modificar ou orientar o comportamento de seus destinatários através do incentivo, na medida do possível, pela adesão; eles não criam direitos e obrigações para os seus destinatários; eles têm, por seu conteúdo e modo de elaboração, um grau de formalização e estruturação semelhante à lei.” (tradução nossa)

âmbito do contrato a ser celebrado com a entidade gestora, por ocasião de sua admissão ao empreendimento, pela cláusula compromissória, afastando do Judiciário as eventuais discussões sobre o cumprimento da avença.

Feitas essas observações, é mister registrar, em apertada síntese, que a institucionalização do parque tecnológico se inicia com uma norma que lhe dá existência jurídica<sup>13</sup>, tratando das previsões concernentes à área física destinada à instalação do empreendimento, à forma de organização de seus órgãos deliberativos e da sua entidade gestora, aos incentivos fiscais e respectivas exigências para sua fruição pelas empresas que nele se estabelecerem, aos demais requisitos para que uma empresa possa se instalar no parque, além de outras regras concernentes ao seu funcionamento.

O passo seguinte exigirá a criação/autorização ou a contratação da entidade gestora. A expressão “criação/autorização” é reservada à hipótese de a entidade gestora integrar a administração indireta do ente estatal instituidor; já “contratação” remete à entidades alheias ao ente estatal instituidor, como às organizações não-governamentais.

De forma preliminar, vez que a questão será melhor abordada em tópico próprio deste trabalho, é necessário antecipar que o mecanismo jurídico de promoção do relacionamento entre o ente estatal instituidor do parque tecnológico e a sua entidade gestora, dependerá da forma de organização jurídica desta última.

Caso a entidade gestora seja constituída como pessoa jurídica de direito público integrante da administração indireta do ente instituidor – autarquia, fundação pública ou consórcio organizado sob a forma de associação pública -, o mecanismo básico de promoção do relacionamento, em havendo previsão legal, será o denominado controle ou tutela<sup>14</sup>, admitindo-se, ainda, a adoção do contrato de gestão<sup>15</sup>.

Na hipótese de a entidade gestora ser constituída como consórcio público sob regime de direito privado, empresa pública ou sociedade de economia mista – pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta do ente estatal instituidor do parque -, também nos limites da lei, haverá a incidência do controle ou tutela.

---

<sup>13</sup> A título exemplificativo, tome-se as disposições da Lei Complementar n.º 223/2008 que instituiu o “Programa Parque Tecnológico de Piracicaba”, e a Resolução n.º 6.104/2012, da Universidade de São Paulo que “Baixa o Regimento do Parque Tecnológico de Ribeirão Preto”.

<sup>14</sup> “(...) é o poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 147).

<sup>15</sup> É o contrato que tem por propósito “outorgar maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao contratado, bem como a de lhe assegurar a regularidade de transferências financeiras previstas em vista da obrigação, que este assume, de cumprir metas expressivas de maior eficiência” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 210).

Há a possibilidade, ainda, de a entidade gestora ser organizada como uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, hipótese em que o mecanismo promotor de relacionamento com a entidade gestora, a depender da forma da constituição jurídica da referida entidade, será o contrato de gestão, o termo de parceria, de colaboração ou de fomento.

Oportuno registrar, neste ponto, que no Estado de São Paulo a forma prioritária de organização da entidade gestora tem sido a da pessoa jurídica sem fins lucrativos, no mais das vezes, uma organização social, tendo em vista o fato de o Decreto Estadual Paulista n.º 60.286/2014, expressamente dispor em seu artigo 8º, I, que para fins de credenciamento definitivo de um parque tecnológico no Sistema Paulista de Parques Tecnológicos – SPTec, deverá existir uma pessoa sem fins lucrativos encarregada da sua gestão.

A partir da existência empírica da entidade gestora – e formalizada a sua relação jurídica com o ente estatal instituidor – e da área física do arranjo, as empresas interessadas, uma vez preenchidos os requisitos e ultrapassados os procedimentos de seleção previstos na norma instituidora, poderão se instalar na área do parque.

Referida instalação aperfeiçoar-se-á mediante a formalização de contrato ou ato, que disporá, dentre outros, sobre o prazo de utilização da área, obrigações financeiras, submissão aos mecanismos de fiscalização e controle *etc.*

Não se caracterizando o parque tecnológico, conforme acentuado ao longo deste trabalho, apenas como um condomínio de empresas de base tecnológica que gozam de benefícios fiscais, mas sim de um *locus* calcado em uma ideia diretriz relacionada ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, outros atores serão chamados a participar da sua vida, como, por exemplo, as universidades públicas e privadas.

Esse papel – de convocação de outros agentes envolvidos com ciência e tecnologia e criação efetiva deste ecossistema de inovação – recai, em grande medida, sobre a entidade gestora.

A formalização da participação desses outros atores, além das empresas instaladas na área do parque, far-se-á por meio de convênio<sup>16</sup> ou ajuste congêneres.

Do exposto até o momento é possível inferir que a organização jurídica do parque tecnológico abarca, a um só tempo, a entidade gestora e uma “trama de contratos e/ou atos” que amarra, de um lado, referida entidade ao ente estatal instituidor, e de outro, aos demais atores integrantes do parque, quais sejam, empresas, universidades, centros de pesquisa, laboratórios, dentre outros.

---

<sup>16</sup> “Acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 1086).

Assim, a perfeita compreensão das formas de organização jurídica do parque tecnológico demanda uma análise pormenorizada dos possíveis modelos jurídicos da entidade gestora e dessa “trama de contratos e/ou atos”, ou seja, dos mecanismos promotores de relacionamento entre os atores, o que será feito nos capítulos seguintes.

#### **4.4 Da função administrativa de fomento**

Uma vez conceituado o parque tecnológico, fixada a sua natureza jurídica e demonstrado o processo de sua institucionalização, mas antes de se adentrar à análise dos possíveis modelos jurídicos da entidade gestora e da trama de contratos e/ou atos que lhe dão tessitura, mister se faz fixar a sua conformação no plano da função administrativa.

Consoante cediço, a função administrativa “é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 4).

Acresce à definição em testilha que a função do Estado, exercida no seio de uma estrutura e regime hierárquicos, se exterioriza por comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, que são passíveis de controle pelo Judiciário (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 36).

Nesse contexto, em sentido objetivo, a Administração Pública corresponde à função administrativa, e abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público, além de, para alguns juristas, a regulação e a intervenção.

Segundo Di Pietro (2017, p. 88) “a polícia administrativa compreende toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo”. Já o serviço público é “toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime predominantemente público”. A intervenção, por seu turno, “compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do estado no domínio econômico (intervenção direta), o que se dá normalmente por meio de empresas estatais”. Di Pietro salienta que a regulação “consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo”.

Já o fomento abrange o incentivo à iniciativa privada, mediante auxílios financeiros e subvenções públicas; financiamentos; favores fiscais, além de desapropriações em favor de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em prol da coletividade (DI PIETRO, 2017, pp. 87-88).

Sendo o parque tecnológico um *locus* de convivência de diferentes atores – ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* - submetidos a distintos regimes jurídicos, calcados numa ideia-diretriz de desenvolvimento de inovações tecnológicas, cuja criação e funcionamento devem ser levados a efeito pelo Estado, nos estritos termos da Constituição Federal, inclusive mediante a concessão de incentivos fiscais, bem como à adoção de outros expedientes, com o fito de viabilizar o arranjo e às empresas de base tecnológica nele instaladas, evidencia-se a sua inserção no plano da função administrativa de fomento.

O fato de o parque tecnológico se amoldar à função administrativa de fomento traz algumas consequências, dentre as quais, a superação da dicotomia dogmática do enquadramento das autarquias e fundações públicas como prestadoras de serviços públicos e das empresas públicas e sociedades de economia mista como exploradoras de atividade econômica.

Segundo tal classificação, as autarquias e fundações públicas, por se enquadrarem na função administrativa do serviço público, só poderiam desenvolver, sob regime de direito público, atividades típicas do Estado, relativas à prestação de serviços públicos. Em sentido inverso, enquadrando-se as empresas públicas e sociedades de economia mista na função administrativa de intervenção, só poderiam atuar, sob regime de direito privado, no domínio econômico.

Referida classificação, quando confrontada com a realidade, sofre certo nível de relativização.

De fato, tome-se como exemplo a distinção entre as empresas estatais que desempenham atividade econômica e aquelas prestadoras de serviços públicos. É cediço o entendimento de que as empresas estatais constituídas para o desempenho de atividade econômica se subordinam ao regime jurídico de direito privado, conforme expressamente disposto no artigo 173 da Constituição Federal; já as prestadoras de serviços públicos – concessionários ou permissionários de serviços públicos, *v. g.* serviço de saneamento básico delegado por Municípios à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), que é sociedade de economia mista do Estado de São Paulo -, se subordinam ao regime jurídico administrativo. Nesse sentido, o magistério de Di Pietro (2017, p. 555):

A distinção ganha relevo em matéria de interpretação das leis. Quando se trata de atividade econômica exercida pelo Estado com fundamento no artigo 173, que

determina a sujeição ao direito privado, este é que se aplicará, no silêncio da norma publicística; por outras palavras, presume-se a aplicação do regime de direito privado, só derogado por norma expressa, de interpretação estrita.

Quando, porém, o Estado fizer a gestão privada do serviço público, ainda que de natureza comercial ou industrial, aplicam-se, no silêncio da lei, os princípios de direito público, inerentes ao regime jurídico administrativo.

Conforme acentuado por Carraza (2005, pp. 489-490) “as classificações objetivam acentuar as semelhanças e dessemelhanças entre diversos seres, de modo a facilitar a compreensão do assunto que estiver sendo examinado”. Nesse sentido, “não há classificações certas ou erradas, mas classificações mais úteis e menos úteis”.

As classificações acima mencionadas, no âmbito da função administrativa de fomento, se mostram menos úteis.

De fato, constata-se no plano empírico, por exemplo, a existência de empresas públicas<sup>17</sup> atuantes no plano da função administrativa de fomento – portanto, não prestadoras de serviços públicos e, tampouco atuantes na intervenção no domínio econômico, *stricto sensu* falando -, subordinadas ao regime jurídico de direito privado, observadas as derrogações clássicas previstas no ordenamento – processo seletivo para a contratação de pessoal *etc.*

Aliás, os exemplos são muitos, sendo possível encontrar desde empresas públicas exercentes do poder de polícia<sup>18</sup> e atuantes na regulação<sup>19</sup>, até, em um passado recente, autarquias com atuação direta no domínio econômico<sup>20</sup>.

É em virtude do exposto que se conclui pela possibilidade de a entidade gestora do parque tecnológico poder adotar qualquer forma em direito admitida.

A adoção da classificação dicotômica acima relatada – ressalte-se, inadequada no plano da função administrativa de fomento - resultaria em um óbice intransponível, em realidades inconciliáveis, a saber: (i) ao se admitir que o parque exerça função de prestação de serviços públicos, sua entidade gestora só poderia assumir a forma de autarquia, fundação pública, ou – já contrariamente à classificação em comento – empresa pública subordinada ao regime jurídico administrativo; (ii) se exercente de atividade econômica, sua entidade gestora deveria assumir a forma de empresa pública ou sociedade de economia mista.

O que se verifica no plano fático são entidades gestoras organizadas como fundações públicas, empresas públicas, organizações sociais, dentre outras, o que corrobora a acima mencionada tese da possibilidade daquelas assumirem qualquer forma em direito admitida.

---

<sup>17</sup> BNDES, Lei 5.662/71.

<sup>18</sup> CETESB, Lei n.º 13.542/09.

<sup>19</sup> CONAB, Lei n.º 8.029/90.

<sup>20</sup> Caixa Econômica do Rio Grande do Sul. Pelo Decreto n.º 38.536/98 a instituição foi extinta.

#### **4.5 Das formas de organização jurídica da entidade gestora**

Conforme acentuado ao longo do presente trabalho, a entidade gestora do parque tecnológico pode assumir qualquer forma em direito admitida, sendo possível encontrar instituições organizadas como entidades sem fins lucrativos, fundações e empresas públicas, dentre outras.

Recaindo sobre tal entidade a função de imprimir organicidade ao parque tecnológico, servindo de elo entre os diversos atores que o integram, e residindo em tal figura as distintas possibilidades de organização do arranjo – organização que compreende não apenas a própria entidade gestora, mas também os mecanismos promotores do relacionamento entre os demais membros do parque -, com repercussões diretas sobre o atingimento de seus objetivos institucionais, mister se faz a abordagem de todas as formas de organização jurídica de referida entidade previstas no ordenamento.

De fato, trata-se, na espécie, de uma discussão sobre organização administrativa, mediante análise comparada dos entes integrantes da Administração Indireta e do Terceiro Setor.

Em tal sentido, embora os pontos abordados nos próximos tópicos dispensem aprofundamento teórico, vez que exaustivamente tratados pela doutrina administrativista, são relevantes para os fins deste trabalho, na medida em que se almeja avaliar os impactos gerados ao funcionamento do arranjo, decorrentes da forma de organização jurídica da sua entidade gestora.

Por tais razões, empreender-se-á análise objetiva e sintética, que se circunscreverá aos seguintes aspectos: definição; forma de constituição; patrimônio; nomeação de dirigentes e regime de contratação de pessoal, bens e serviços; relações com o ente estatal instituidor, empresas residentes e demais atores.

Da presente análise, somada a dos mecanismos de promoção do relacionamento entre os atores, seguirá um quadro resumo, que permitirá uma visualização panorâmica das principais diferenças entre estas formas de organização jurídica da entidade gestora.

Por fim, todos esses elementos possibilitarão a verificação das repercussões advindas ao funcionamento do parque tecnológico, decorrentes da adoção de uma ou outra forma de organização jurídica da sua entidade gestora.

Com o fito de se dar sistematicidade à abordagem que ora se propõe, far-se-á uma divisão, analisando-se, primeiramente, em vista da predileção de que gozam por parte da doutrina e legislação, as formas não estatais de organização da entidade gestora, e logo após, as formas estatais.

#### 4.5.1 Das formas não estatais

Na forma do esposado no primeiro capítulo deste trabalho, o ordenamento jurídico vem fixando o modelo “entidade sem fins lucrativos” como parâmetro para a organização das entidades gestoras dos parques tecnológicos.

As disposições normativas nessa direção vêm sendo abonadas pelos poucos juristas que se debruçaram sobre o tema, ao argumento de que os outros modelos de organização jurídica previstos no ordenamento, tais como as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, além de demandarem investimentos diretos por parte dos entes estatais por ocasião de suas constituições, não seriam dotados da flexibilidade necessária para uma gestão eficiente dos parques tecnológicos, o que poderia redundar em funcionamento inadequado numa seara que demanda rápidas tomadas de decisão<sup>21</sup>.

Importante notar que a Lei n.º 13.019/2014 representou profunda alteração na forma de relacionamento entre as organizações da sociedade civil com o Estado.

De toda sorte, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, bem como seus mecanismos promotores do relacionamento com as entidades estatais – contrato de gestão e termo de parceria, respectivamente -, não sofreram grande impacto pela sobrevinda da referida normativa, em virtude das disposições constantes de seu artigo 3º, III e VI.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como ficou conhecida a referida lei, possui incidência específica sobre as denominadas organizações da sociedade civil, respeitados, no entanto, os regramentos jurídicos em matéria de organização social (OS) e organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPS), dispostos nas Leis n.º 9.637/1998 e 9.790/1999, respectivamente.

Tecidas essas observações, mas antes de se proceder à análise de cada uma das figuras jurídicas em tela, é mister destacar um traço comum a todas elas, concernentes ao modo de administração da área física do parque.

Diversamente do que ocorre com as entidades gestoras organizadas sob forma estatal, cujo patrimônio compreende a área física do parque, nos arranjos geridos por entidades sem fins lucrativos, referida área continuará pertencendo ao ente estatal instituidor.

---

<sup>21</sup> É comum no ramo de tecnologia que as mudanças ocorram de forma célere. Nesse sentido são os avanços dos equipamentos de transmissão de dados, sobretudo quanto à velocidade. Cediço que as empresas residentes no parque tecnológico necessitam de *internet* de alta velocidade, e a disponibilização de tais serviços recai sobre a entidade gestora. Assim, a título exemplificativo, de se destacar que, a depender da forma de organização jurídica desta entidade, referida aquisição se dará pela via da licitação, procedimento sabidamente demorado.

Isso decorre do fato de se verificar, na espécie, aquilo que Marrara (2017, capítulo 5, seção 5.5, parágrafo 1º) denomina de “descentralização por colaboração, pela qual certo ente estatal, titular de uma função administrativa, transfere somente sua execução parcial ou total a terceiro por meio de contrato ou ato administrativo”.

Poder-se-ia arguir, *a contrario sensu*, ao menos em relação às organizações da sociedade civil, que em virtude do disposto no artigo 29, da Lei n.º 13.019/2014, tais entidades poderiam receber bens imóveis públicos – no caso, a área física do parque tecnológico – mediante doação do ente estatal instituidor.

Tal assertiva, no entanto, deve ser vista com reserva, tendo em vista o fato de que segundo o disposto no artigo 100 do Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial não são passíveis de doação, mas somente os dominicais, desafetados a uma destinação pública específica.

A área física do parque tecnológico pode ser compreendida como um bem de uso especial, porque afetada a uma destinação pública específica, qual seja, a própria estruturação e funcionamento do arranjo, resultando, daí, a impossibilidade de sua doação<sup>22</sup>.

O fato de a área física do parque tecnológico caracterizar-se como bem público de uso especial gerará impactos diretos no estabelecimento das relações entre a entidade gestora e os demais atores componentes de sua estrutura.

A questão será melhor abordada no tópico 4.6.2.2. Por ora, serão analisadas as formas não estatais de organização jurídica das entidades gestoras dos parques tecnológicos.

#### **4.5.1.1 Organização social - OS**

Na linha do exposto, de se mencionar que a organização social tem sido a forma usual de organização jurídica da entidade gestora de parques tecnológicos, opção que vem sendo reproduzida em diversas leis e abonada pelos poucos doutrinadores que se debruçaram sobre o tema.

Oportuno registrar, dentre os muitos exemplos existentes, o Parque Tecnológico de São José dos Campos, gerido pela Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos, entidade qualificada como organização social, na forma do Decreto Municipal n.º 12.815/2007.

---

<sup>22</sup> Importante observar que a assertiva em apreço é válida nas hipóteses em que a área física do parque permaneça nas mãos do ente estatal instituidor - caso em que será administrada por uma OS ou OSCIP -, ou das pessoas jurídicas de direito público da sua administração indireta. Quando a área em questão integrar o patrimônio de um consórcio público submetido ao regime jurídico de direito privado, fundação governamental de direito privado ou de empresas estatais, não se caracterizará como bem de uso especial, estando subordinada ao regime jurídico de direito privado. Vide tópicos 4.5.2.2 ao 4.5.2.4 desta dissertação.

A análise detalhada da figura organização social que ora será empreendida, portanto, é de fundamental importância para a adequada compreensão do fenômeno jurídico parque tecnológico.

#### **4.5.1.1.1 Conceito jurídico**

As organizações sociais estão disciplinadas pela Lei n.º 9.637/1998 e são conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos da citada lei.

Importante salientar que a entidade em tela não nasce como organização social, mas sim como associação ou fundação de direito privado, devendo habilitar-se perante o Poder Público para obter a qualificação de organização social (DI PIETRO, 2017, p. 644).

Uma vez qualificada, consoante disposição expressa do artigo 11, da Lei n.º 9.637/1998, é declarada entidade de interesse social e utilidade pública, podendo celebrar o contrato de gestão com o Poder Público, questão que será tratada de maneira pormenorizada em tópico próprio desta dissertação.

Em síntese:

A expressão “organização social” (OS) nada mais é que um rótulo jurídico atribuído pelo Estado: i) a uma fundação ou associação privada; ii) sem fins lucrativos; iii) instituída por particulares; iv) para execução de finalidades de interesse público e v) que cumpra determinados requisitos organizacionais e operacionais previstos em lei de cada esfera da federação para vi) receber benefícios estatais destinados a viabilizar suas atividades. (MARRARA, capítulo 8, seção 8.2, parágrafo 1º)

Do conceito jurídico acima mencionado é possível se chegar a conclusão de que a entidade gestora de parque tecnológico adote a forma de organização social.

#### **4.5.1.1.2 Regime jurídico e suas consequências**

As associações e fundações de direito privado, cuja constituição e/ou criação se aperfeiçoa mediante observância das disposições contidas nos artigos 55 a 69 do Código Civil, mesmo quando qualificadas como organização social, são subordinadas ao regime jurídico de direito privado.

Entretanto, o simples atendimento aos requisitos legais para a obtenção da qualificação de “organização social”, já implica a derrogação de parcela considerável das regras desse regime jurídico, prevalecendo, em grande medida, o arcabouço normativo administrativo.

De fato, para que tais entidades se habilitem junto ao Poder Público à qualificação como “organizações sociais” deverão, entre outras coisas, nos estritos termos do artigo 2º, da lei de regência, comprovar que seu ato constitutivo disponha sobre a participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral; obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão; previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

Além de exigências quanto à própria estruturação jurídica da entidade, que extravasam o regime jurídico de direito privado, de rigor observar que a forma de relacionamento entre o Poder Público - no caso dos parques tecnológicos, do ente estatal instituidor -, e a organização social, se opera pelo contrato de gestão, objeto do tópico 4.6.1.1.1 desta dissertação, que traz uma série de disposições próprias do regime jurídico-administrativo, restringindo a autonomia da organização social. (DI PIETRO, 2017, p. 645).

O contrato de gestão, além de trazer previsões concernentes ao programa de trabalho, as metas a serem atingidas, prazos de execução, critérios de avaliação, e mecanismos de controle por autoridade supervisora<sup>23</sup>, dispõe sobre o repasse de recursos públicos à organização social, conforme artigo 12, da citada lei, o que conduz à obrigação de prestação de contas e submissão aos controles, inclusive do Tribunal de Contas da União.

Ademais, as aquisições de bens e serviços pela organização social com recursos repassados pelo Poder Público demandam prévia pesquisa de preços, conforme já assentado pelo Tribunal de Contas da União<sup>24</sup>.

Nesse sentido, ainda, impende consignar a exigência disposta no artigo 17, da Lei n.º 9.637/1998, quanto à obrigatoriedade de que a organização social publique, no prazo de 90 dias da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio dispendo sobre os procedimentos a serem observados para a aquisição de bens e serviços.

---

<sup>23</sup> Artigos 5º-10, da Lei n.º 9.637/1998.

<sup>24</sup> Acórdão n.º 114/2010, de 03.2.2010, rel. Min. Benjamin Zymler.

Outro aspecto importante reside na gestão da área física do parque. Consoante já assinalado, a propriedade da referida área permanecerá com o ente estatal instituidor, cuidando a entidade gestora apenas de sua administração<sup>25</sup>.

Em se tratando de bens públicos, submetidos, portanto, ao regime jurídico administrativo, sua utilização por particulares aperfeiçoar-se-á mediante concessão, permissão ou autorização de uso.

A concessão de uso de bens públicos aos particulares deve ser precedida de licitação; já no caso da permissão e autorização de uso opera-se a regra da prescindibilidade do certame licitatório.

De toda forma, caso a lei de criação do parque tecnológico opte pela denominada permissão e/ou autorização qualificadas – que configuram uma deturpação do modelo teórico -, mediante a fixação de prazo de duração, haverá necessidade da realização da licitação, como condição para o aperfeiçoamento do uso do bem público pelos particulares.

Esse fator repercutirá no mecanismo de relacionamento entre a entidade gestora e as empresas que vierem a se instalar na área do parque, questão que será melhor abordada no item 4.6.2.2 deste trabalho.

De se destacar, ainda, que a organização social não possui prerrogativas processuais próprias da Fazenda Pública, mas pode fruir de vantagens peculiares como como isenções fiscais, desde que previstas em lei.

Por fim, imprescindível registrar que remanescerá o regime jurídico de direito privado, sobretudo quanto à constituição e gestão de seu patrimônio próprio, bem como no que concerne à contratação<sup>26</sup> e fixação da remuneração de seu pessoal.

---

<sup>25</sup> A entidade gestora é ela também mera permissionária dos bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão. Nesse sentido, vide artigo 12, § 3º, da Lei n.º 9.637/1998.

<sup>26</sup> A contratação de pessoal deverá ser precedida de processo seletivo, conforme reiterado posicionamento do Tribunal de Contas da União, entendimento que vem sendo replicado pelas demais Cortes de Contas. Nesse sentido:

“Não é necessário concurso público para organizações sociais selecionarem empregados que irão atuar nos serviços objeto de contrato de gestão; entretanto, durante o tempo em que mantiverem contrato de gestão com o Poder Público Federal, devem realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade e moralidade.” (TCU – Ac. 3.239/2013 – Plenário – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues – Sessão do dia 27/11/2013).

#### **4.5.1.2 Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP**

##### **4.5.1.2.1 Conceito jurídico**

As organizações da sociedade civil de interesse público estão disciplinadas pela Lei n.º 9.790/1999 e são conceituadas como:

Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria. (DI PIETRO, 2017, p. 652).

Tal como ocorre com a organização social, nenhuma entidade nasce OSCIP, tratando-se tal denominação de uma qualificação jurídica atribuída às associações ou fundações de direito privado que preencham os requisitos da Lei n.º 9.790/1999.

De rigor observar que, diferentemente do que se verifica com as organizações sociais, a outorga da qualificação à OSCIP é ato vinculado ao preenchimento dos requisitos dispostos nos artigos 3º e 4º da lei de regência.

Uma vez qualificadas poderão celebrar termo de parceria com o Poder Público, do qual poderá conter, inclusive, a previsão de repasse de recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades institucionais.

Em vista do disposto no artigo 3º, XII, da Lei n.º 9.790/1999<sup>27</sup> é possível se chegar a conclusão de que a entidade gestora do parque tecnológico seja formatada juridicamente como OSCIP.

##### **4.5.1.2.2 Regime jurídico e suas consequências**

Da mesma forma como se passa com as organizações sociais, as associações e fundações de direito privado, cuja constituição e/ou criação se aperfeiçoa mediante observância das disposições contidas nos artigos 55 a 69 do Código Civil, mesmo quando qualificadas como OSCIPS, são subordinadas ao regime jurídico de direito privado, com derrogações decorrentes do estabelecimento de vínculo com o Poder Público e repasse de verbas públicas.

---

<sup>27</sup> “Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.”

O mecanismo promotor do relacionamento entre a OSCIP e o Poder Público é o termo de parceria, que será analisado em tópico específico deste trabalho.

Por ora, oportuno mencionar que referido termo contemplará um plano de trabalho; as metas e resultados a serem atingidos e os prazos de execução; critérios objetivos de avaliação de desempenho; previsão de receitas e despesas, inclusive com detalhamento das remunerações e benefícios do pessoal a serem pagos com recursos públicos; obrigatoriedade de apresentação de relatório anual, acompanhado de prestação de contas. Além disso, a execução do plano de trabalho será supervisionada pelo Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas, se existentes (DI PIETRO, 2017, p. 654).

Todas essas exigências legais implicam derrogação parcial do regime jurídico de direito privado, atuando a OSCIP sob o influxo das regras de direito público.

No tocante à aquisição de bens e serviços, administração da área física do parque, gestão de seu patrimônio próprio, contratação e fixação da remuneração de seu pessoal, ausência de prerrogativas processuais, aplicam-se às OSCIPS as mesmas regras atinentes às organizações sociais.

Tratamento distinto, no entanto, se dá quanto à definição de seus dirigentes, guardando a OSCIP, neste particular, maior liberdade, ante a inexistência de exigência de comprovação, em seus atos constitutivos, de participação no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

De se mencionar, a título de fechamento, que o somente fato de uma associação ou fundação qualificar-se como OSCIP, não lhe gera direito à isenção fiscal. A isenção decorrerá do preenchimento de requisitos legais, como os previstos no artigo 15, da Lei n.º 9.532/1997, que dispõe sobre a isenção de imposto de renda de pessoa jurídica e contribuição social sobre o lucro líquido às entidades que especifica.

#### **4.5.1.3 Organizações da sociedade civil: associações e fundações privadas**

Na linha do que dispõe o artigo 2º, I, “a”, da Lei n.º 13.019/2014<sup>28</sup>, é possível se pensar em outras organizações da sociedade civil que venham a funcionar como entidades gestoras de parques tecnológicos, dentre as quais as associações e fundações privadas.

---

<sup>28</sup> “Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.”

As associações, conforme se verificará de seu conceito jurídico, podem ser organizadas desde que não possuam fins econômicos, ou seja, não tenham o objetivo de lucro. Apesar de não existir óbice no sentido de que a gestão do parque gere resultados financeiros positivos – o que não se confunde com lucro -, conforme já ressaltado o objetivo do empreendimento insere-se na função administrativa de fomento. Assim, evidencia-se a possibilidade de que associações juridicamente constituídas voltadas à área de tecnologia, assumam a gestão de parques tecnológicos.

Nos mesmos moldes, é possível se pensar em um parque tecnológico gerido por uma fundação privada, sobretudo pela previsão contida no artigo 62, VII, do Código Civil, que autoriza tais entidades a atuarem no setor de tecnologia.

De se acentuar que ambas as entidades atendem às exigências do mencionado artigo 2º, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estando aptas, assim, desde que atendidos aos demais requisitos legais, a celebrar os denominados termos de parceria e de fomento, que serão tratados em tópicos próprios deste trabalho.

#### **4.5.1.3.1 Conceito jurídico**

Dentre as entidades que se enquadram no conceito jurídico disposto no já mencionado artigo 2º, do MROSC, duas serão analisadas neste trabalho, a saber: as associações e as fundações privadas.

O direito de associação previsto no artigo 5º, XVII, da Constituição Federal encontra eco no artigo 53 do Código Civil, que dispõe constituírem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Tartuce (2016, p. 162) as define como “conjuntos de pessoas, com fins determinados, que não sejam lucrativos. Assim ser entendida a expressão ‘fins não econômicos’”. Salienta, ainda que “pelo fato de serem constituídas por pessoas, assim como são as sociedades, as associações são uma espécie de corporação. Não há, entre associados, direitos e obrigações recíprocos, eis que não há intuito de lucro”.

Já as fundações privadas “são bens arrecadados e personificados, em atenção a um determinado fim, que por uma ficção legal lhe dá unidade parcial” (TARTUCE, 2016, p. 168).

O traço que as diferencia reside no fato de que na primeira se tem uma organização de pessoas, e na segunda a destinação de um patrimônio. É comum a ambas, no entanto, a existência de um fim determinado a ser perseguido, a inexistência de fins lucrativos e a personificação jurídica.

#### 4.5.1.3.2 Regime jurídico e suas consequências

Tanto a associação quanto a fundação em comento estão subordinadas ao regime jurídico de direito privado. Entretanto, ao estabelecerem vínculo com o ente estatal instituidor de um parque tecnológico, com o propósito de atuarem na gestão do arranjo, haverá derrogação parcial de algumas das regras atinentes ao referido regime jurídico.

Os mecanismos jurídicos de promoção de relacionamento entre tais entidades e o ente estatal instituidor serão abordados de maneira mais pormenorizada nos tópicos 4.6.1.1.3 e 4.6.1.1.4 deste trabalho.

Neste momento, interessa saber quais as regras do regime jurídico de direito público incidem no âmbito desses ajustes.

A Lei n.º 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, também denominada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, traz uma série de previsões derogatórias do regime jurídico de direito privado, sendo algumas de suma importância para a análise ora empreendida.

Uma vez celebrado o termo de colaboração – conforme se verificará, o termo de fomento é de uso praticamente impossível no âmbito dos parques tecnológicos -, a organização da sociedade civil, seja uma associação ou fundação privada, se subordinará a uma série de procedimentos e controles por parte do ente estatal instituidor, que transbordam o regime jurídico de direito privado.

Isso porque, no âmbito de tais ajustes, há previsão de repasses de recursos públicos para a realização do objeto da avença, o que gera, por via reflexa e por força da própria lei, a obrigação de a organização social prestar contas, se submeter ao monitoramento, avaliação e controle do ente estatal instituidor, bem como do Tribunal de Contas<sup>29</sup>.

Nos mesmos termos, e em virtude do disposto no artigo 80, do MROSC, o processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas, seguindo assim, as trilhas do já mencionado posicionamento do Tribunal de Contas da União aplicável às organizações sociais e OSCIPS.

---

<sup>29</sup> Artigos 42, 58 e 63, da Lei n.º 13.019/2014.

No que tange à administração pelas organizações da sociedade civil da área física do parque de propriedade do ente estatal instituidor, aplicar-se-ão as mesmas regras relativas às organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público.

De toda sorte, remanescerá o regime jurídico de direito privado quanto à definição dos dirigentes da entidade, a constituição e gestão de seu patrimônio, a contratação – observados os princípios de isonomia, impessoalidade e transparência - e fixação da remuneração de seu pessoal.

#### **4.5.2 Das formas estatais**

De outra parte, é possível que o ente estatal instituidor opte, no âmbito da norma jurídica de criação do parque tecnológico, pela constituição de uma entidade gestora que integre a sua administração indireta, hipótese em que terá de escolher, necessariamente, entre uma das formas previstas no ordenamento jurídico, que ora serão analisadas pormenorizadamente.

Antes de se empreender tal análise, no entanto, é mister se fazer uma breve digressão, objetivando explicitar um ponto fundamental para a compreensão do fenômeno ora abordado.

Inserindo-se tais pessoas jurídicas da administração indireta no plano da descentralização administrativa, e possuindo, conforme se verificará da análise levada a efeito nos tópicos seguintes, além de personalidade jurídica, patrimônio próprio, dificilmente atuariam, tal como ocorre com as entidades organizadas sob forma não estatal, apenas como meras gestoras do patrimônio do parque, titularizado pelo ente estatal instituidor.

O mais provável de ocorrer em tal situação, é que o ente estatal instituidor destine à entidade de sua administração indireta que ficará responsável pela gestão do parque tecnológico, um determinado patrimônio que compreenda, inclusive, a sua própria área física.

Isso porque, sendo o elemento base do parque tecnológico a sua área física, não faria sentido que, sob o prisma da descentralização administrativa, o ente estatal instituidor criasse uma pessoa jurídica integrante de sua administração indireta, e mantivesse a propriedade da área. Por certo, isso frustraria os objetivos descentralizantes almejados pelo ente estatal instituidor, e resultaria na criação de uma pessoa jurídica praticamente desprovida de patrimônio, o que se afigura um sem sentido jurídico.

Por tais razões, é salutar seja destinada à entidade gestora pessoa jurídica integrante da administração indireta do ente estatal instituidor, por ocasião de sua criação, um determinado patrimônio que compreenda, inclusive, a área física do parque.

Assim, tal entidade, quer seja no seu relacionamento com o próprio ente estatal instituidor, quer seja com os demais atores integrantes do parque, estará a administrar, sob o regime jurídico a que subordinada, o seu próprio patrimônio.

#### **4.5.2.1 Autarquia e fundação pública**

Em vista das similitudes que lhe são ínsitas, as autarquias e fundações públicas serão abordadas conjuntamente neste tópico.

Oportuno destacar a existência de entidades gestoras de parques tecnológicos formatadas juridicamente como fundações públicas, *v.g.*, a Fundação Parque Tecnológico de Santos, criada pela Lei Complementar Municipal n.º 736/2011.

##### **4.5.2.1.1 Conceito jurídico**

Iniciando-se pela autarquia, de rigor mencionar a sua conceituação legal disposta no 5º, I, do Decreto-Lei n.º 200/1967:

Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Ao conceito legal - de difícil intelecção, por não trazer o traço característico de tal figura, qual seja, a personalidade jurídica de direito público (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 145) – é possível acrescer o entendimento doutrinário, no sentido de se tratar a autarquia de “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei” (DI PIETRO, 2017, p. 539).

Já as fundações públicas estão normativamente definidas pelo mesmo artigo 5º, IV, do já citado Decreto-Lei n.º 200/1967:

Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

A definição legal em apreço é claramente confrontada pela doutrina, que se posiciona no sentido de serem as fundações públicas “pura e simplesmente autarquias, às quais foi dada

a designação correspondente à base estrutural que têm” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 170).

De toda sorte, ainda que concebida como autarquia, sujeitando-se, destarte, ao regime jurídico administrativo, à sua definição acresce um importante elemento, qual seja, afetação de um patrimônio público a uma dada finalidade pública. São, em síntese, pessoas jurídicas de direito público, instituídas por lei e caracterizadas pela afetação de um patrimônio público a uma determinada finalidade pública.

#### **4.5.2.1.2 Regime jurídico e suas consequências**

As autarquais e fundações públicas se subordinam ao regime jurídico administrativo, situação que traz uma série de consequências que ora serão abordadas de maneira sintética.

A criação de autarquia e, por via reflexa, de fundação pública, se dá por meio de lei específica, consoante disposição contida no artigo 37, XIX, da Constituição Federal, dependendo a extinção, por força do princípio da simetria, também de lei específica.

O patrimônio inicial de uma autarquia é constituído por bens originários do ente estatal que a criou; no caso das fundações públicas há a incorporação de um conjunto de bens afetados do Estado.

Seus bens, além de impenhoráveis e imprescritíveis, enquanto afetados à destinação pública, também são inalienáveis e não graváveis com ônus reais (NOHARA, 2017, p. 598).

No caso das autarquias comuns, nos limites da lei, “a nomeação do dirigente máximo (às vezes denominado também superintendente) ou dos integrantes dos órgãos colegiados de direção superior compete ao Chefe do Poder Executivo” (NOHARA, 2017, p. 596).

A contratação de pessoal e de bens e serviços depende, respectivamente, de concurso público e licitação, conforme disposições contidas no artigo 37, II e XXI, da Constituição Federal.

Os servidores de tais entidades se submetem ao regime de teto constitucional (art. 37, XI, da CF), à proibição de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas (art. 37, XVI, CF), bem como à Lei de Improbidade Administrativa (LIA)<sup>30</sup>.

As autarquias e fundações públicas, assim como os entes da Administração Direta, gozam de algumas prerrogativas de ordem processual, a saber: (i) foro próprio; (ii) prescrição quinquenal; (iii) créditos sujeitos à execução fiscal; (iv) prazos processuais diferenciados, de

---

<sup>30</sup> Lei n.º 8.429/1992

modo geral, em dobro para falar nos autos; (v) em regra, sujeição ao duplo grau de jurisdição, com as decisões só produzindo efeitos após proferidas pelo Tribunal.

Referidos entes estatais são imunes, ainda, aos impostos sobre o seu patrimônio, rendas ou serviços, conforme expressamente preceituado pelo artigo 150, VI, “a” e § 2º, da Constituição Federal.

Importante anotar que o gozo da referida imunidade está atrelado apenas às atividades essenciais ou dela decorrentes das autarquias e fundações públicas, o que significa dizer que “se o patrimônio não for destinado à realização das atividades próprias da autarquia, sobre ele deverá incidir imposto (...)” (NOHARA, 2017, p. 594).

Por fim, as autarquias e fundações públicas estão sujeitas ao controle interno – hierarquia e auditorias -, externo – tribunal de contas -, e à denominada tutela, na forma da lei.

#### **4.5.2.2 Consórcio público**

É possível se pensar que entes estatais de diferentes níveis – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – unam esforços no sentido de instituir um parque tecnológico, hipótese em que a sua entidade gestora será organizada juridicamente como consórcio público.

Essa união de esforços se insere no denominado federalismo cooperativo, em que os entes federados procuram atuar harmonicamente, objetivando se desincumbir das obrigações que lhe são impostas pela Constituição Federal.

Consoante observado por Oliveira (2012) “a atuação consensual, através da soma de interesses comuns, é uma característica importante do Direito Administrativo moderno. A Administração Pública, de maneira crescente, deixa de lado os atos impositivos para privilegiar o consenso na satisfação do interesse público”.

Salutar mencionar que a opção pelo consórcio, na espécie, “não resulta propriamente da necessidade de resolver problemas comuns, interligados ou interdependentes que atingem dois ou mais entes políticos, senão de um imperativo de racionalidade econômica ou administrativa” (MARRARA, 2017, capítulo 6, seção 6.10, parágrafo 1).

A análise do conceito e regime jurídico de tal figura é salutar aos propósitos deste trabalho.

##### **4.5.2.2.1 Conceito jurídico**

O Decreto n.º 6.017/2007 define em seu artigo 2º, I, o consórcio público como a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n.º

11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Se constituída como associação pública tratar-se-á de autarquia multifederada (NOHARA, 2017, p. 651); se pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, associação civil (DI PIETRO, 2017, p. 617).

Não tendo sido atribuída pela Constituição a um determinado ente federado a competência exclusiva ou privativa para levar a efeito o desenvolvimento de ações na área de ciência, tecnologia e inovação, inclusive no que toca à instituição de parques tecnológicos, é possível concluir que os entes federados, calcados nesse interesse comum, e dentro da lógica do já referido federalismo cooperativo, contratem consórcios públicos para tal finalidade.

Em vista da convergência de interesses, estar-se-á diante do denominado contrato de comunhão de escopo (OLIVEIRA, 2012, p. 545).

De fato, muito embora o Decreto n.º 6.017/2007, ao regulamentar a Lei n.º 11.107/2005, não tenha incluído em seu artigo 3º, como objetivo dos consórcios públicos, a instituição de parques tecnológicos, tal rol é meramente exemplificativo, conforme bem acentuado por Nohara (2017, p. 650), donde exsurge a possibilidade acima relatada de entes estatais de diferentes níveis se consorciarem para a instituição do arranjo jurídico-institucional complexo em questão.

#### **4.5.2.2.2 Regime jurídico e suas consequências**

O artigo 6º, da Lei n.º 11.107/2005 dispõe que “o consórcio adquirirá personalidade jurídica: I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigências das leis de ratificação do protocolo de intenções; II – de direito privado, mediante atendimento dos requisitos da legislação civil”.

Assim, aplicam-se aos consórcios constituídos sob a forma de associação pública todas as observações atinentes às autarquias; já aos constituídos como associação civil haverá a incidência das normas de direito civil, “em tudo que não for expressamente derogado por normas de direito público, tal como ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade jurídica de direito privado e com as empresas estatais” (DI PIETRO, 2017, p. 610).

Além das regras comuns às autarquias e/ou fundações governamentais de direito privado, diversas leis atribuem alguns privilégios ao consórcio público, independentemente de

sua natureza pública ou privada, tais como: limites mais elevados para a escolha da modalidade licitatória (artigo 23, § 8º, da Lei n.º 8.666/1993); para dispensa de licitação em razão do valor (artigo 24, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993); dispensa de licitação na celebração de contrato com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (artigo 24, XXVI, da Lei n.º 8.666/1993); poder de promover desapropriações e instituir servidões; dentre outras.

Conforme acentuado, é juridicamente possível a instituição de um parque tecnológico por entes estatais de diferentes níveis da federação, gerido por um consórcio público. Em tal situação, a entidade gestora contará com uma série de prerrogativas especiais, como as acima mencionadas, que poderão gerar impactos diretos no funcionamento do arranjo.

O fato, por exemplo, de a lei assegurar limites maiores de dispensa de licitação para os consórcios públicos, pode impactar positivamente o funcionamento do arranjo, permitindo contratações de bens e serviços de maneira dinâmica, com consequente atendimento mais célere às demandas das empresas residentes e demais atores.

#### **4.5.2.3 Fundação governamental de direito privado**

Apesar da ainda acesa discussão doutrinária quanto a possibilidade de o Estado instituir fundações governamentais submetidas ao regime jurídico de direito privado, pela dicção do artigo 37, XIX, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda n.º 19/1998, tal se faz possível, tendo em vista o fato de tais fundações não se constituírem em espécie do gênero autarquia, mas sim, alinharem-se ao lado das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Diante de tal quadro, a análise de seu conceito e do regime jurídico a que submetida se faz necessária para os fins deste trabalho.

##### **4.5.2.3.1 Conceito jurídico**

O conceito jurídico de fundação governamental, a toda evidência, se encontra em conformidade com o conceito geral de fundação previsto no artigo 62 do Código Civil, que compreende, basicamente, a destinação de um patrimônio para uma dada finalidade,

Mais especificamente, as fundações governamentais podem ser conceituadas como pessoas jurídicas de direito privado, constituídas mediante autorização legal, e afetação de um acervo de bens à determinada finalidade pública.

Nada obsta, portanto, que o ente estatal crie uma fundação de direito privado destinada à gestão de um parque tecnológico.

#### **4.5.2.3.2 Regime jurídico e suas consequências**

Apesar de a fundação governamental em análise se subordinar ao regime jurídico de direito privado, por se tratar de um ente estatal criado mediante afetação de um patrimônio público, sofre o influxo de regras administrativistas.

As derrogações do regime privado são de diversas ordens, valendo citar a subordinação à fiscalização do Tribunal de Contas; à tutela; equiparação de seus empregados aos servidores públicos quanto à acumulação de cargos, teto remuneratório, bem como para fins criminais e de improbidade administrativa; acesso aos empregos pela via do concurso público; sujeição de seus agentes ao mandado de segurança e ação popular; submissão à Lei de Licitações; imunidade tributária.

A forma de criação e extinção da fundação governamental de direito privado, consoante artigo 37, XIX, da Constituição Federal, não difere daquela prevista para a instituição de empresas públicas e sociedades de economia mista, demandando a promulgação da lei autorizadora, o decreto regulamentador e o registro dos atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Diante de tal quadro, remanescem alguns mecanismos de direito privado aplicáveis a essas fundações, mais precisamente, a penhorabilidade de seus bens e a responsabilidade patrimonial até o limite desses mesmos bens; submissão de seus empregados ao regime jurídico da CLT; e a ausência de prerrogativas processuais.

Em resumo, tais fundações, apesar de se submeterem, em regra, ao regime jurídico de direito privado, sofrem severa influência do arcabouço normativo administrativista, mormente no que tange à forma de nomeação de seus dirigentes, contratação de pessoas, bens e serviços.

Por outro lado, na administração de seus bens, dentre os quais a área física do parque tecnológico, a fundação em apreço é dotada de maior grau de liberdade, ante a submissão ao regime jurídico de direito privado.

Nesse sentido, considerando que os bens da fundação governamental de direito privado são privados, sua utilização por particulares não se aperfeiçoará mediante as regras aplicáveis aos bens públicos – concessão, permissão ou autorização -, e tampouco haverá necessidade de realização de prévio certame licitatório. A forma pela qual se operará a sobredita utilização de tais bens por particulares obedecerá estritamente o que dispuser a lei

autorizadora, o estatuto, ou as regras internas específicas da fundação<sup>31</sup> (CARVALHO FILHO, 2017, pp. 537, 570).

Muito embora a utilização dos bens das fundações governamentais de direito privado por particulares não demande prévia licitação, no mais das vezes, tal como ocorre com as empresas estatais<sup>32</sup>, haverá algum tipo de procedimento de seleção, de tal sorte a se assegurar a observância aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade.

#### 4.5.2.4 Empresas estatais

As empresas estatais congregam todas as entidades civis ou comerciais de que o Estado tenha controle acionário, abrangendo, assim, “a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras empresas que não tenham essa natureza e às quais a Constituição faz referência, em vários dispositivos, como categoria à parte (arts. 37, XVII, 71, II, 165, § 5º, II, 173, § 1º)” (DI PIETRO, 2009, p. 442).

É de todo oportuno destacar ser verificável no plano empírico a existência de entidades gestoras de parques tecnológicos formatadas juridicamente como empresas públicas, valendo citar a Companhia de Desenvolvimento do Polo de Alta Tecnologia de Campinas, constituída pelo Decreto Municipal n.º 6.850/1991.

##### 4.5.2.4.1 Conceito jurídico

A definição legal de empresa pública encontra-se disposta no artigo 3º, da Lei n.º 13.303/2016, segundo o qual é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

O traço característico da empresa pública, além de sua criação se dar por autorização legislativa e admitir-se a adoção de qualquer forma jurídica prevista no ordenamento, diz respeito ao seu capital, que deverá ser integralmente público.

---

<sup>31</sup> Como exemplo de disciplina normativa da utilização de bens de fundações de direito privado por particulares tem-se o disposto no artigo 30, § 4º, da Lei n.º 6.855/1980, que Cria a Fundação Habitacional do Exército: “Art. 30 - O Ministério do Exército autorizado a doar, à Fundação Habitacional do Exército - FHE, bens imóveis da União, sob sua Jurisdição, cuja utilização ou exploração não atenda mais às necessidades do Exército. § 4º - Os imóveis doados pela União à Fundação Habitacional do Exército, para a consecução de seus objetivos, serão por ela livremente utilizados ou alienados.”

<sup>32</sup> A utilização de bens da Companhia do Metropolitano de São Paulo por particulares, por exemplo, obedece ao processo de seleção previsto no “Regulamento para a exploração de áreas de propriedade do Metrô destinadas à realização de ações promocionais, comerciais e de services mediante credenciamento”. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/negocios/regulamentos.aspx>>. Acesso em: 28 de maio 2017.

Por outro giro, a definição legal de sociedade de economia mista também se encontra no citado Estatuto da Empresa Estatal, mais precisamente em seu artigo 4º, que dispõe se tratar de entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Dois elementos singularizam a sociedade de economia mista, o seu capital compreende tanto recursos públicos quanto privados, residindo o controle acionário nas mãos do ente estatal que a instituiu, e possui a forma jurídica de sociedade anônima.

#### **4.5.2.4.2 Regime jurídico e suas consequências**

Por força do disposto no artigo 173, § 1º, I, da Constituição Federal, as empresas públicas se subordinam ao regime jurídico de direito privado, havendo em determinadas situações, tais como a contratação de pessoal (artigo 37, II, da CF), o procedimento de aquisição de bens e serviços (Lei n.º 13.303/2016), algumas derrogações de direito público, conforme será melhor explicitado abaixo.

A criação da empresa pública e da sociedade de economia mista, por força do disposto no artigo 39, XIX, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, se dá mediante autorização legislativa.

Sua instituição obedece a um determinado percurso, que perpassa a promulgação da lei autorizadora, a expedição do decreto que a regulamenta, e por fim o registro dos seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, caso não exerça atividade empresária, ou na Junta Comercial, se atuante na seara empresarial.

Considerando o fato de que as empresas estatais não se submetem à falência ou à recuperação judicial, conforme previsão contida no artigo 2º, I, da Lei n.º 11.101/2005, a extinção de tais entidades, por incidência do princípio da simetria, também depende de lei autorizativa, expedição de decreto e baixa dos atos constitutivos no registro competente.

Importante salientar a diferenciação elementar entre empresa pública e sociedade de economia mista, a saber: na empresa pública não há dinheiro privado integrante de seu capital social; diversa é a situação da sociedade de economia mista que, obrigatoriamente, contará com dinheiro privado na composição de seu capital social.

De toda forma, em que pese a existência de dinheiro privado no capital social da sociedade de economia mista, pelo menos 50% (cinquenta por cento) mais uma das ações com direito a voto devem pertencer ao Estado.

A nomeação de seus dirigentes deverá observar o quanto previsto na Lei n.º 13.303/2016, sendo necessário que os membros do Conselho de Administração, aos indicados aos cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, detenham a qualidade de cidadãos de reputação ilibada e notório conhecimento, bem como possuam formação acadêmica compatível com o cargo para o qual indicados, além de não se enquadrarem nas hipóteses de inelegibilidade previstas no artigo 1º, caput, inciso I, alíneas, da Lei Complementar n.º 64/1990. Além disso, deverão ter, alternativamente, experiência profissional de, no mínimo, dez anos no setor público ou privado, na área de atuação da empresa estatal ou em área conexas àquela para a qual foram indicados em função de direção superior; ou quatro anos ocupando, pelo menos, um cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou da sociedade de economia mista, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; ou cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público; ou, por fim, cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista. Não se demanda, de toda forma, aprovação prévia pelo Poder Legislativo do nomeado pelo Executivo (NOHARA, 2017, p. 638).

A contratação de empregados públicos – submetidos, portanto, à CLT -, se dá por meio de concurso público, conforme expressa previsão contida no artigo 37, II, da Constituição Federal; incide a proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas; não há sujeição ao teto constitucional, salvo se receberem recursos públicos para o pagamento de seus empregados.

No tocante à contratação de bens e serviços aplicar-se-ão às disposições da Lei n.º 13.303/2016, e subsidiariamente a Lei n.º 8.666/1993.

A utilização de seus bens por particulares, incluindo-se aí a área física do parque, que consoante já destacado, integrará o acervo patrimonial da empresa estatal, seguirá os mesmos trilhos do quanto exposto em relação às fundações governamentais de direito privado.

#### **4.6 Mecanismos de promoção de relacionamento entre os diferentes atores do parque tecnológico**

A trama que dá tessitura ao parque é perpassada por dois tipos básicos de relações, a saber: (i) ente estatal instituidor x entidade gestora, e (ii) entidade gestora x empresas e demais atores.

Os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores do parque tecnológico, por seu turno, se distinguirão formal e materialmente, ainda, pela conformação jurídica da entidade gestora do parque e o respectivo regime jurídico a que submetida.

Tais mecanismos serão analisados de forma pormenorizada nos tópicos que seguem.

#### **4.6.1 Ente estatal instituidor x entidade gestora**

Conforme já acentuado, a primeira ordem de relação é aquela estabelecida entre o ente estatal instituidor e a entidade gestora do parque tecnológico. Os mecanismos jurídicos promotores do relacionamento entre tais atores variarão conforme a roupagem jurídica de que revestida a entidade gestora, e o respectivo regime jurídico a que submetida, questões que ora serão analisadas.

##### **4.6.1.1 Entidade gestora “não estatal”**

As formas de organização não estatais da entidade gestora já foram abordadas no tópico 4.5.1 deste trabalho, e para cada uma delas haverá um mecanismo jurídico que promoverá seu relacionamento com o ente estatal instituidor.

É assim que, formatada juridicamente a entidade gestora como organização social, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, ou como outras organizações da sociedade civil, sua vinculação jurídica ao ente estatal instituidor operar-se-á pela via do contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração ou termo de fomento, respectivamente.

Tais mecanismos serão analisados individualizadamente nos tópicos seguintes.

##### **4.6.1.1.1 Contrato de gestão**

O contrato de gestão de que trata o artigo 5º, da Lei n.º 9.637/1998 é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Por meio do ajuste em apreço “fixam-se as metas a serem cumpridas pela entidade e a forma pela qual o Poder Público fomenta a entidade, quer cedendo bens públicos, quer transferindo recursos orçamentários, quer cedendo servidores públicos” (DI PIETRO, 2017, p. 644).

Na forma do artigo 7º, da lei de regência, o contrato definirá o programa de trabalho, prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, indicadores de qualidade e produtividade, limites e critérios para a despesa, além da remuneração do pessoal.

A celebração do contrato de gestão prescinde de licitação, consoante disposto no artigo 24, XXIV, da Lei n.º 8.666/1993. Possível, entretanto, que o ente estatal federativo estipule, em lei própria, a adoção de algum procedimento de convocação pública das organizações sociais, com o fim de garantir que todas as interessadas em celebrar o contrato de gestão possam se apresentar, tal como ocorre no Estado de São Paulo, em virtude da previsão contida no artigo 6º, § 3º, da Lei Complementar n.º 846/1998.

Nesse sentido, optando o ente estatal instituidor no âmbito da lei de criação do parque tecnológico, por uma entidade gestora estruturada como organização social, o aperfeiçoamento da relação jurídica entre ambos se dará pela via do contrato de gestão. A contratação da referida organização social poderá ser feita mediante dispensa de licitação, salvo na hipótese da existência de lei do próprio ente estatal instituidor, dispondo de forma diversa, como no mencionado caso do Estado de São Paulo.

Do referido ajuste constarão os direitos e obrigações das partes, mais precisamente o programa de trabalho a ser desenvolvido pela organização social na gestão do parque tecnológico, bem como os prazos de execução, critérios de avaliação de desempenho, indicadores de qualidade e produtividade, limites e critérios para a despesa, previsão do montante de recursos públicos direcionados ao arranjo, além da remuneração do pessoal, inclusive dos dirigentes da entidade.

Toda a gestão do parque tecnológico pela organização social, portanto, estará disciplinada pelo contrato de gestão, decorrendo daí a sua vital importância para a viabilidade do arranjo.

#### **4.6.1.1.2 Termo de parceria**

O termo de parceria de que trata o artigo 9º, da Lei n.º 9.790/1999 é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no artigo 3º da citada lei.

Em síntese, na forma do § 2º, do artigo 10, da lei de regência, o termo de parceria deve especificar como cláusulas essenciais: o objeto, com especificação do programa de trabalho;

as metas e resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; os critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultados; previsão de receitas e despesas, inclusive com detalhamento das remunerações e benefícios do pessoal a serem pagos com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria. Há, ainda, obrigatoriedade de apresentação de relatório anual, com comparação entre as metas e os resultados alcançados, acompanhado de prestações de contas; publicação na imprensa oficial do extrato do termo de parceria e de demonstrativo de execução física e financeira. A execução do plano de trabalho será supervisionada pelo Poder Público e pelos Conselhos de Políticas Públicas, se existentes (DI PIETRO, 2017, p. 654).

A celebração do termo de parceria, ainda segundo Di Pietro (2017, p. 656), nos termos do Decreto n.º 3.100/1999, pode se dar mediante concurso de projetos. “Como esse decreto somente se aplica à esfera federal, Estados e Municípios que vierem a disciplinar a matéria por lei devem prever o procedimento a ser utilizado, de modo a garantir igualdade de oportunidades a todos os possíveis interessados”.

Portanto, evidencia-se a importância de tal instrumento jurídico para a vida do parque tecnológico, pois na hipótese de a lei de criação prever que sua entidade gestora se revista da forma de OSCIP, a relação jurídica desta com o ente estatal instituidor operar-se-á pela via do termo de parceria, que disporá sobre todos os direitos e obrigações das partes, inclusive sobre o repasse de recursos públicos e respectiva prestação de contas.

#### **4.6.1.1.3 Termo de colaboração**

O termo de colaboração de que trata o artigo 2º, da Lei n.º 13.019/2014, é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam transferências de recursos financeiros.

O artigo 16, do MROSC, dispõe expressamente que o termo de colaboração deve ser adotado pela Administração Pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Nesse sentido, sinteticamente, pode-se afirmar que “se a iniciativa for da Administração Pública na execução de atividades ou projetos parametrizados por ela, será adotado o termo de colaboração” (MURARO, 2017, p. 50).

Assim, é possível se pensar na adoção de tal mecanismo jurídico para a promoção do relacionamento entre o ente estatal instituidor e entidades gestoras de parques tecnológicos estruturadas juridicamente como organizações da sociedade civil, mais propriamente as associações e fundações privadas.

A celebração do ajuste deverá ser precedida de chamamento público<sup>33</sup>, com observância a uma série de requisitos legais<sup>34</sup>. Além disso, o termo de colaboração deverá, obrigatoriamente, conter as cláusulas essenciais previstas no artigo 42, da Lei n.º 13.019/2014, contemplando, além da definição do objeto, todos os direitos e obrigações das partes.

Destarte, optando o ente estatal instituidor, no âmbito da lei de criação do parque tecnológico, por uma entidade gestora estruturada como organização da sociedade civil, mais precisamente como associação ou fundação privada, o mecanismo de formalização da relação jurídica entre ambas será o termo de parceria que, consoante acima destacado, disporá de maneira exauriente a forma pela qual a parceria se desenvolverá.

#### **4.6.1.1.4 Termo de fomento**

O termo de fomento previsto no artigo 2º, da Lei n.º 13.019/2014 é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam transferência de recursos financeiros.

O elemento que o diferencia do termo de colaboração reside na pessoa que toma a iniciativa para a formalização do ajuste, conforme disposição expressa do artigo 17, da citada lei. É assim que “se a proposta de concepção for das organizações da sociedade civil em projetos criados e desenvolvidos por elas, será adotado o termo de fomento” (MURARO, 2017, p. 50).

A formalização deste tipo de ajuste no âmbito dos parques tecnológicos será pouco provável, vez que dentro daquela concepção de hélice tríplice já abordada no tópico 4.2 deste trabalho, a iniciativa de criação de tais arranjos parte, em regra, dos entes estatais.

---

<sup>33</sup> Artigo 23 e seguintes, da Lei n.º 13.019/2014.

<sup>34</sup> Artigos 33 a 38, da Lei n.º 13.019/2014.

#### **4.6.1.2 Entidade gestora “estatal”**

Integrando a entidade gestora do parque tecnológico a administração indireta do ente estatal instituidor, dois serão os mecanismos de promoção do relacionamento entre tais atores, a saber: (i) controle ou tutela, e (ii) contrato de gestão.

De rigor observar que o contrato de gestão ora em análise não se confunde com aquele disciplinador da relação entre o ente estatal instituidor e a organização social. Neste caso a relação é de índole efetivamente contratual, naquele é uma qualificação do controle ou tutela.

Tais questões serão abordadas de maneira pormenorizada nos tópicos seguintes.

##### **4.6.1.2.1 Controle ou tutela**

A tutela, também denominada supervisão ministerial, exercitável no plano federal por força do quanto previsto no Decreto-lei n.º 200/1967, é uma forma de controle administrativo exercido pelas pessoas políticas sobre os entes da administração indireta, com a objetivo de garantir a observância à legalidade e ao cumprimento de suas finalidades institucionais (DI PIETRO, 2017, p. 619).

É uma decorrência da descentralização administrativa, vez que se de um lado o poder central cria pessoas jurídicas para o desempenho de suas funções típicas, mormente a prestação de serviços públicos, de outro é esperado que fiscalize tais entidades, objetivando aferir o atingimento das finalidades justificadoras de suas existências.

De se notar que “esse controle não significa que os entes descentralizados estejam hierarquicamente subordinados à Administração Direta. Existe apenas uma vinculação para fins de controle (...)” (DI PIETRO, 2017, p. 618).

De fato, inseridas que estão as autarquias no plano da descentralização administrativa, muito embora criadas pela Administração Direta, com ela não se confundem, não estando integradas ou subordinadas ao Poder Executivo, e tampouco sujeitas ao controle hierárquico. Há, apenas, a submissão a um controle de finalidade, via de regra mais tênue e concernente à legalidade de seus atos, e excepcionalmente quanto ao mérito, com o intuito de mantê-las alinhadas aos objetivos que ensejaram a sua criação (MEIRELLES, 2009, p. 353).

Tal caráter finalístico da tutela pode ser aferido da leitura do artigo 26 do Decreto-lei n.º 200/1967, ora reproduzido:

Art. 26 – A supervisão ministerial visará assegurar, especialmente:  
I – a realização dos objetivos fixados nos atos da constituição da entidade;

- II – a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade;
- III – a eficiência administrativa;
- IV – a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

O atingimento de tais propósitos exige que o poder central seja dotado de certas prerrogativas, dentre as quais a de designar os dirigentes da entidade; receber relatórios e outros documentos que permitam o acompanhamento e execução de seu orçamento; aprovar a sua proposta financeira, balanços, balancetes, relatórios; fixar a despesa de pessoal e administração; realizar auditorias e avaliação de desempenho; e, em última instância, no caso do desvio da finalidade, promover a intervenção (BANDEIRA DE MELLO 2006, p. 148).

Além disso, a tutela se expressa, nos limites da lei, pelo denominado recurso hierárquico impróprio, que é endereçado à autoridade de pessoa jurídica distinta da qual o ato questionado emanou (NOHARA, 2017, p. 599).

Por fim, importante destacar que a tutela poderá incidir antes ou após a prática de um ato, ou seja, preventiva ou repressivamente, bem como sobre a legalidade ou mérito, se o objeto da análise recair sobre conformidade com a lei ou conveniência e oportunidade, respectivamente.

Oportuno reiterar, neste ponto, que a tutela é exercida na forma e nos limites da lei. Assim, o só fato de a lei de criação de um parque tecnológico prever que a sua entidade gestora integrará a Administração Indireta do ente estatal instituidor, não implicará automática autorização para o exercício da tutela. Para que tal controle seja passível de ser exercido, a lei em questão deverá prever, de maneira pormenorizada, o que poderá ser objeto da fiscalização e como ela se efetivará.

#### **4.6.1.2.2 Contrato de gestão**

O contrato de gestão constitui uma forma de ajuste entre a Administração Direta e a Indireta, mediante o qual são estabelecidas determinadas metas a serem alcançadas pelo ente, subordinando-o ao controle de resultados, com consequente concessão de algum benefício, geralmente, um incremento da autonomia (DI PIETRO, 2017, pp. 386-387).

Referido contrato está previsto no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, nos termos seguintes:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado

entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Importante salientar que a ampliação da autonomia pela via contratual encontra determinados óbices, sendo possível, entretanto, à lei instituidora de tais avenças, trazer previsão no sentido de quais controles administrativos ficariam suspensos mediante a celebração do acordo em questão. De fato, a autonomia gerencial, administrativa e financeira de tais entidades, por decorrerem da lei, não podem ser alteradas por contrato. O que se afigura possível, consoante já asseverado, é a própria lei dispor que, na hipótese de celebração do contrato de gestão, determinados controles administrativos deixariam de incidir, o que repercutiria, de maneira reflexa, no incremento da autonomia da entidade (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 215).

Em verdade a sua natureza contratual é questionável, “tendo em vista que a existência de interesses opostos e contraditórios constitui uma das características presentes nos contratos em geral e ausente no contrato de gestão, pois é inconcebível que os interesses visados pela Administração Pública sejam diversos” (DI PIETRO, 2017, p. 388).

A autora em questão realça que o contrato de gestão possui natureza muito mais de convênio do que de contrato, salientando se tratar de uma “forma de contratualização da tutela sobre as entidades da Administração Indireta” (DI PIETRO, 2015, p. 287).

Ao se pensar numa entidade gestora de parque tecnológico integrante da Administração Indireta do ente estatal instituidor, é possível se conceber, desde que prevista em lei, a hipótese de celebração do contrato de gestão, pelo qual seriam estabelecidas as metas a serem atingidas pela entidade, objeto de aferição de resultados, e a consequente ampliação de sua autonomia, mediante a flexibilização de alguns controles administrativos.

De se recordar que os entes da Administração Indireta, em havendo previsão legal, se subordinam à tutela, que poderá compreender desde a designação dos seus dirigentes pela Chefia do Poder Executivo, passando pela obrigatoriedade de encaminhamento de relatórios e outros documentos que permitam o acompanhamento e execução de seu orçamento, aprovação da sua proposta financeira, balanços, balancetes, relatórios, fixação da despesa de pessoal e administração, submissão à auditorias e avaliação de desempenho, e, em última instância, no caso do desvio da finalidade, submissão à intervenção.

Assim, desde que expressamente previsto na lei de criação do parque tecnológico, seria possível a celebração de contrato de gestão entre o ente estatal instituidor e a entidade gestora

integrante da sua Administração Indireta, pelo qual, atingidas determinadas metas a serem submetidas à avaliação de resultados, alguns dos controles administrativos acima mencionados deixariam de incidir, resultando assim, em maior autonomia à gestora do arranjo.

#### **4.6.2 Entidade gestora x empresas e demais atores**

Consoante afirmado ao longo deste trabalho, o parque tecnológico constitui um *locus* de convivência entre diferentes atores – ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas de base tecnológica, universidades, dentre outros -, submetidos a distintos regimes jurídicos. Tais atores, isoladamente considerados, não se prestam à caracterização do parque tecnológico, havendo a necessidade de estabelecimento de sinérgica relação entre os mesmos, com o que se fará possível o atingimento dos objetivos institucionais de referido arranjo.

O parque tecnológico, portanto, pode ser resumido como uma estrutura física, acrescida dos atores, inter-relacionados por meio de determinados mecanismos jurídicos, tudo isso calcado em uma ideia-diretriz, resumidamente compreendida como o desenvolvimento de inovações tecnológicas.

Tais mecanismos, como visto, são de duas ordens, abarcando, de um lado, as relações entre a entidade gestora e o ente estatal instituidor, e de outro entre a entidade gestora e as empresas, além das universidades e outros atores – centros de pesquisa, laboratórios *etc.*

Superada a análise dos mecanismos promotores das relações entre a entidade gestora e o ente estatal instituidor, mister se faz a abordagem dos mecanismos jurídicos promotores das relações entre aquela e as empresas instaladas no arranjo, bem como com os demais atores, dentre os quais, universidades e centros de pesquisa.

##### **4.6.2.1 Convênios**

Os convênios estão disciplinados pelo artigo 116, da Lei n.º 8.666/1993, e são conceituados como “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (MEIRELLES, 2009, p. 411).

O aspecto principal do convênio, que não possui natureza contratual mas sim de acordo, reside na ausência de interesses contrapostos entre os partícipes, que possuem uma única posição jurídica, havendo mera diversificação na cooperação de cada qual, com vistas ao atingimento de um objetivo comum (MEIRELLES, 2009, p. 411).

Além desses objetivos comuns, são apontados outros que distinguem claramente o convênio do contrato, a saber: (i) os partícipes possuem competências institucionais comuns; (ii) tencionam a obtenção de um resultado comum; (iii) é calcado numa mútua colaboração; (iv) não há partes, mas sim partícipes com as mesmas pretensões; (v) não há vinculação contratual, donde resulta a inadmissibilidade de permanência obrigatória, ou ainda sanções por inadimplemento (DI PIETRO, 2017, pp. 238-239).

A celebração de convênio, por seu turno, independe de prévia licitação, tanto pelo fato da inexistência de exigência no 2º, da Lei 8.666/1993, quanto pela inviabilidade de competição, eis que os partícipes trabalham em regime de mútua cooperação, nos limites das possibilidades de cada qual.

Em virtude do exposto, verifica-se que, na hipótese de a entidade gestora integrar a Administração Indireta do ente estatal instituidor, mesmo que submetida ao regime jurídico de direito privado, suas relações com os demais entes públicos integrantes do parque tecnológico, tais como universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc*, com o objetivo do desenvolvimento de atividades de interesse comum, aperfeiçoar-se-ão mediante convênio.

Por outro lado, no caso das entidades gestoras organizadas sob forma “não estatal”, tendo em vista não se encontrarem abarcadas pelo artigo 116, da Lei n.º 8.666/1993, a vinculação a outros atores do parque tecnológico objetivando o desenvolvimento de atividades de interesse comum poderá se aperfeiçoar de diversas formas, dentre as quais: (i) termos de fomento ou acordo de cooperação previstos na Lei n.º 13.019/2014 e aplicáveis às OSC’s. O termo de fomento terá lugar quando houver previsão de repasse de recursos, por exemplo, de uma universidade pública à entidade gestora do arranjo. Já o acordo de cooperação é cabível nas hipóteses em que não houver previsão de repasses de recursos públicos; (ii) pelos termos de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado de que trata o artigo 9º-A, da Lei n.º 13.243/2016.

Considerando que, na essência, tais mecanismos tem por finalidade permitir a formalização da relação jurídica entre partícipes com interesse no desenvolvimento de atividades comuns, apenas com a singularidade de que, numa ponta, haverá uma entidade do terceiro setor, serão denominados, para os fins deste trabalho, de “ajustes congêneres aos convênios”.

#### **4.6.2.2 Contratos e atos**

A relação entre a entidade gestora, seja ela integrante da administração indireta do ente estatal instituidor, independentemente do regime jurídico a que submetida, ou uma pessoa

jurídica sem fins lucrativos, com as empresas residentes poderá se aperfeiçoar de duas formas, por contrato ou ato.

A discussão acerca de tais mecanismos jurídicos, entretanto, deve ser precedida da análise sobre a natureza jurídica dos bens integrantes do acervo patrimonial do parque tecnológico.

Isso porque referidos mecanismos promotores de relacionamento têm, por finalidade última, disciplinar o uso dos bens do parque tecnológico, mais propriamente sua área física, pelas empresas e demais atores que vierem nele se instalar. É nessa área física em que se fixará, mediante um ajuste jurídico, o estabelecimento empresarial, ou seja, o conjunto de bens corpóreos – edificações, equipamentos etc -, e incorpóreos – marcas, patentes etc -, necessários ao desenvolvimento da atividade empresária, além dos demais atores como universidades e instituições de pesquisa.

É assim que, na hipótese de a entidade gestora ser formatada como uma pessoa jurídica sem fins lucrativos, sua atuação operar-se-á, em grande medida, na gestão dos bens públicos destinados pelo ente estatal instituidor ao funcionamento do parque.

É dizer: referidos bens continuarão pertencendo ao ente estatal instituidor do parque tecnológico, cabendo à pessoa jurídica sem fins lucrativos, na qualidade de entidade gestora, a administração de tal acervo, tudo sob o regime jurídico administrativo.

Por outro lado, integrando a entidade gestora a administração indireta do ente estatal instituidor, sob regime de direito administrativo – autarquia, fundação pública ou consórcio público -, os bens constitutivos do parque tecnológico serão de sua propriedade, e seu uso por particulares obedecerá ao mesmo regime jurídico administrativo.

Por fim, compondo tais bens o acervo de empresas estatais, consórcios públicos constituídos sob regime jurídico de direito privado ou fundações governamentais de direito privado, o uso por particulares, no caso as empresas residentes, estará sob a égide do regime jurídico de direito privado.

Em síntese, o uso dos bens do parque por particulares – empresas residentes, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* -, que constitui o objeto fundamental dos mecanismos promotores do relacionamento em exame, sofrerá impactos diretos do regime jurídico a que submetida a entidade gestora.

Como fito de facilitar a visualização do problema ora proposto, tais questões serão abordadas de maneira sucessiva. Primeiramente, verificar-se-á o uso dos bens de entidades gestoras subordinadas ao regime jurídico de direito público por particulares e, após, daquelas submetidas ao regime jurídico de direito privado.

Iniciando a abordagem, tem-se que, integrando a entidade gestora a administração indireta do ente estatal instituidor como autarquia, fundação pública ou consórcio público na forma de associação pública (autarquia multifederada), ou constituindo-se em pessoa jurídica sem fins lucrativos, seja na forma da OS, OSCIP, ou organizações da sociedade civil, a utilização dos bens por particulares seguirá, a depender do quanto previsto na lei de criação do parque, uma das seguintes formas: (i) concessão de uso; (ii) permissão de uso; (iii) autorização de uso.

A concessão de uso “é o contrato precedido de licitação mediante o qual a Administração confere ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça de acordo com a sua destinação específica”. A permissão de uso de bem público, por seu turno, “é ato negocial, unilateral e discricionário pelo qual a Administração consente que o particular se utilize de bem público no interesse próprio e também no coletivo” (NOHARA, 2017, pp. 751-753).

Regra geral, em virtude da precariedade que lhe é ínsita, a permissão de uso não contempla a estipulação de prazo de duração. Entretanto, é possível que o ente estatal instituidor opte, no âmbito da lei de criação do parque tecnológico, em vista da necessidade de fluência de prazo razoável para a obtenção de retorno dos investimentos pelas empresas instaladas na sua área, pela denominada permissão qualificada, com a fixação de prazo de duração. Nesse caso, conforme anotado por Nohara (2017, p. 751), “a precariedade é restringida e, além da consequência da indenização, no caso de revogação antes do prazo fixado, ela perde a característica de ato negocial e se transforma em verdadeiro contrato, o que significa que exige licitação”.

Nessas duas formas de utilização de bem público, o instrumento utilizado para a formalização da relação jurídica com o particular é o contrato administrativo, aqui compreendido como o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza o interesse público” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 181).

Oportuno destacar, neste ponto, que o contrato administrativo possui determinadas cláusulas que exorbitam o direito privado, possibilitando “à Administração instabilizar o vínculo, seja: a) alterando unilateralmente o que fora pactuado a respeito das obrigações do contratante; b) extinguindo unilateralmente o vínculo”. De se mencionar que “ambas as formas de instabilização constituem um direito da Administração, ressalvadas a identidade do objeto da avença e a plena garantia dos interesses patrimoniais da outra parte” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, pp. 578-579).

Possível, ainda, o aperfeiçoamento da relação jurídica mediante ato administrativo de autorização de uso, caracterizado como “ato negocial, unilateral e discricionário, pelo qual a Administração faculta, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade” (NOHARA, 2017, p. 751). Tal como ocorre com a denominada permissão qualificada, a estipulação de prazo determinado na autorização, ainda segundo Nohara, “retira o caráter de precariedade, típico do instituto e, como resultado, sujeita-se a indenizar o particular se a revogar extemporaneamente, isto é, antes do prazo”.

No plano empírico, de se observar o Parque Tecnológico da USP, que gerido por uma fundação de direito privado, exige prévia licitação para a celebração do termo de concessão de uso, consoante disposto nos artigos 29 e 30, da Resolução n.º 6.104/2012.

Já o Parque Tecnológico de São José dos Campos, arranjo gerido por uma organização social, adota, também mediante prévia seleção, o denominado “termo de autorização de uso”<sup>35</sup>, com prazo fixado de 4 anos.

Superada a análise dos mecanismos promotores do relacionamento entre, de um lado, a entidade gestora constituída juridicamente como autarquia, fundação pública, consórcio público ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, e de outro as empresas e demais atores integrantes do parque, mister se faz verificar o aperfeiçoamento dessas relações jurídicas quando da estruturação da entidade gestora como empresa estatal, fundação governamental de direito privado ou consórcio público organizado na forma de associação civil.

As empresas estatais, as fundações governamentais de direito privado e o consórcio público organizado na forma de associação civil, apesar de sofrerem inegável influxo de regras jusadministrativistas, se encontram sob a égide do regime jurídico de direito privado, inclusive quanto à administração de seus bens, dentre os quais, a área física do parque tecnológico.

Conforme alertado no item 4.5.2.3.2, salvo se houver alguma limitação na lei de criação de tais entidades, a utilização de seus bens por particulares aperfeiçoar-se-á na forma do que dispuser seus estatutos.

Para além da discussão sobre a forma de seleção das empresas residentes, questão também abordada no tópico retromencionado, fato é que o aperfeiçoamento de tal relação jurídica operar-se-á, salvo disposição legal ou estatutária em contrário, mediante contrato regido pelo direito privado.

---

<sup>35</sup> Para maiores informações consultar: <http://www.pqttec.org.br/fornecedores/processos-de-selecao/>

Por fim, imperioso destacar que, diversamente do que ocorre nas avenças administrativas, nas quais o contratante público é dotado de prerrogativas especiais consubstanciadas nas denominadas cláusulas exorbitantes, que o colocam em situação de superioridade face ao contratante privado, na relação contratual em apreço as partes estão em situação de absoluta igualdade jurídica.

#### **4.7 Uma análise prospectiva**

Do exposto até o momento, resta evidente que a institucionalização jurídica do parque, a sua amarração, concerto, obedece a alguns passos básicos, havendo limitações e possibilidades no ordenamento jurídico, para a formatação de tal arranjo jurídico-institucional complexo.

O nascimento do parque é operado pela norma instituidora - que lhe dará os contornos fundamentais -, e por uma trama de contratos e/ou atos.

A descrição dessa trama jurídica – levada a efeito nos tópicos anteriores deste capítulo - evidencia que os limites do relacionamento entre os atores residem exatamente nos respectivos regimes jurídicos a que submetidos.

Por outro lado, é no conteúdo desses mecanismos jurídicos de amarração – incluindo-se aí, a norma instituidora do parque -, que se vislumbram as possibilidades de se dotar este arranjo jurídico-institucional complexo de estabilidade, permanência e previsibilidade.

Se é certo que os distintos regimes jurídicos a que submetidos os atores integrantes do parque não se misturam, não menos certo que os mecanismos de relacionamento já delineados, a depender de seus conteúdos, podem servir para promover a aproximação ou afastamento entre tais entes.

Alguns exemplos podem aclarar a questão: a previsão na norma instituidora de um contrato de concessão de uso da área por prazo exíguo poderá afastar o interesse de eventuais empresas em se instalar no parque. Na direção oposta, contratos de longa duração tendem a gerar maior segurança jurídica aos envolvidos e, por via reflexa, aproximação.

De fato, considerando que a instalação da empresa na área física do parque tecnológico implica investimento de capital, a garantia da sua permanência no arranjo por um prazo mais dilargado constitui importante elemento no processo decisório, ante a sabida necessidade de tempo, tanto para a amortização do capital empregado na fase inicial do empreendimento quanto para a obtenção de lucro.

Os exemplos são ilimitados, indo desde a influência política do ente estatal instituidor no funcionamento do parque até as formas de tomada de decisões, estrutura da entidade gestora e suas obrigações, formatação dos convênios, contratos *etc.*

Algumas medidas, no entanto, podem contribuir para a criação do desejado ambiente estável, permanente e previsível.

De um ponto de vista estrutural, o modelo adotado pelo Parque Tecnológico de Ribeirão Preto da USP<sup>36</sup>, que prevê a separação entre governança - Conselho Estratégico e Conselho de Direção Técnico-Científica -, e gestão - Entidade Gestora incumbida das atividades administrativas e patrimoniais do arranjo -, se mostra altamente recomendável.

Referido modelo constitui uma adaptação da bem sucedida experiência de reestruturação da incubadora de empresas CIETEC, que permitiu a superação dos impasses decorrentes da convivência de entes submetidos a distintos regimes jurídicos, conforme destacado por Bucci e Bennachio (2013, pp. 06-07):

A segunda modificação no desenho institucional, complementar à primeira, seria a separação entre direção e gestão. Constituía-se um Conselho de Direção Estratégica, composto basicamente pelos entes públicos USP e IPEN, além de algumas entidades externas, mas sem a presença do Cietec. Esse passaria a funcionar como Entidade Gestora, atuando com máxima desenvoltura na função de gerenciamento da Incubadora, em regime de direito privado. Direção e execução caberiam a entidades distintas. Passava-se a fazer uma clara distinção entre público e privado e com isso se atacava o âmago do problema que estava gerando a paralisia da atividade de incubação. A ação de incubação ganharia em legalidade, efetividade e eficiência. Basicamente foi concebido que as entidades públicas firmariam um convênio, por meio do qual instituiriam um Conselho de Direção Estratégica, que lhes garantia a direção do empreendimento, fixando suas diretrizes, segundo o interesse público e anseio da sociedade. Ao lado dele, funcionaria uma Entidade Gestora, escolhida pelo Conselho e vinculada às instituições dirigentes por um Acordo de Gestão, instrumento de natureza contratual, acompanhado de Programa de Trabalho relativamente detalhado em suas metas e procedimentos. A maior flexibilidade do regime jurídico privado, aplicável à Entidade Gestora, é bastante conveniente nesse caso, dada a morosidade administrativa característica das entidades públicas, que em geral não têm agilidade, pessoal e conhecimento profissional suficientes para operar a incubação de empresas por si mesmas. Essa foi a razão, aliás, que levou a Lei de Inovação a admitir expressamente a parceria, por meio de contrato ou convênio, para a incubação de empresas (Lei 10.973/04, art. 4º, I) . Em complemento, um Regimento Interno disciplinaria a atividade de incubação, definindo as relações entre entes públicos instituidores, Entidade Gestora e empresas incubadas, com a instituição clara de direitos e deveres de cada qual.

É do Parque Tecnológico de Ribeirão Preto que também são extraídos dois outros importantes mecanismos de segurança jurídica previstos, respectivamente, nos artigos 32 e 40, da Resolução USP n.º 6.104/2012, quais sejam, a longa duração do contrato de concessão

---

<sup>36</sup> Resolução n.º 6.104/2012, da USP. Disponível em: <<http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-6104-de-25-de-abril-de-2012>>. Acesso em: 02 de jun. 2017.

da área – 20 anos -, e a previsão de processo administrativo para fins de apuração de eventuais descumprimentos contratuais pela empresa residente.

Tais disposições garantem às empresas residentes, a um só tempo, a certeza de contarem com prazo razoável para amortizarem os investimentos iniciais realizados e obterem lucro, bem como, na hipótese de incidirem em alguma falta na execução do contrato pelo qual é regulada a utilização da área física do parque tecnológico, terem os direitos ao contraditório e ampla defesa assegurados, com plena observância ao devido processo administrativo.

Em linha com o fenômeno da desjudicialização<sup>37</sup> é possível se pensar, ainda, na adoção da cláusula arbitral ou compromissória de que trata a Lei n.º 9.307/1996, no âmbito dos contratos celebrados entre a entidade gestora e as empresas.

A adoção da referida cláusula implicaria a derrogação da jurisdição estatal, com submissão das partes à decisão dos árbitros (CARMONA, 1998, p. 73), dando maior celeridade e previsibilidade às partes, no que tange à resolução de eventuais conflitos decorrentes da execução do citado contrato.

Com a adoção da convenção de arbitragem, os eventuais litígios decorrentes da execução do contrato que disciplina as condições de instalação e permanência das empresas na área física do parque tecnológico, seriam dirimidos por árbitros e não pelo Judiciário<sup>38</sup>. Tendo em vista o fato de que o procedimento arbitral é sabidamente mais célere que o judicial, é possível reputá-lo um instrumento hábil a gerar ganhos de segurança jurídica aos atores do arranjo.

Os exemplos acima destacados permitem concluir que, mesmo diante da impossibilidade de mescla dos regimes jurídicos de direito público/administrativo e privado a que submetidos os distintos atores integrantes do parque tecnológico, a utilização inteligente dos mecanismos promotores de relacionamento entre esses mesmos atores pode possibilitar uma adequada estruturação do arranjo jurídico-institucional complexo parque tecnológico.

#### **4.8 Das diferentes formas de organização jurídica dos parques tecnológicos e suas repercussões no atingimento de seus objetivos institucionais**

Do exposto até o momento, é possível inferir que os parques tecnológicos, enquanto arranjos jurídico-institucionais complexos, *locus* de convivência de diversos atores submetidos a distintos regimes jurídicos – ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas residentes,

---

<sup>37</sup> “Tira do Poder Judiciário a função primeira de resolver conflitos, caracterizando-se a jurisdição como alternativa aos métodos negociais de solução de conflitos” (BRANDÃO, 2014, p. 132).

<sup>38</sup> A convenção de arbitragem, se arguida na esfera judicial, gera a extinção do processo sem julgamento do mérito, conforme disposto no artigo 485, VII, do Código de Processo Civil.

universidades, laboratórios, centros de pesquisa *etc* – erigido sobre uma ideia-diretriz, sinteticamente considerada como a atuação voltada ao desenvolvimento de inovações tecnológicas, podem ser organizados juridicamente de diversas formas, a depender da maneira como constituída sua entidade gestora, o que implicará sua submissão a um determinado regime jurídico.

A conformação jurídica da entidade gestora repercutirá, a um só tempo, no seu próprio funcionamento, na forma de relacionamento com os demais atores do arranjo, e, no extremo, na própria organização jurídica do parque.

É assim, apenas a título exemplificativo, que se a entidade gestora do parque for conformada juridicamente como autarquia, a contratação de pessoal será feita por concurso público; de bens e serviços, mediante licitação; sua relação com o ente estatal instituidor operar-se-á por meio da tutela ou contrato de gestão; com as empresas residentes, mediante contrato administrativo; e com os demais atores com interesses comuns, via convênio. Já na outra ponta, se organizada juridicamente como organização social, a contratação de pessoal será feita por processo seletivo; de bens e serviços, mediante pesquisa de preços; sua relação com o ente estatal instituidor operar-se-á por meio do contrato de gestão; com as empresas residentes, mediante contrato administrativo; e com os demais atores com interesses comuns, via ajuste congênere ao convênio.

É dizer: a depender da organização jurídica da entidade gestora, o arranjo não será o mesmo, seu funcionamento seguirá procedimentos distintos, os mecanismos de promoção de relacionamento entre os atores também serão diferenciados.

Nesse sentido, oportuno se fazer uma síntese das diferenças mais marcantes decorrentes das distintas formas de organização jurídica da entidade gestora do parque, de tal sorte a possibilitar a visualização das distintas diversas formas de organização jurídica do próprio parque, bem como as repercussões daí advindas ao seu funcionamento.

Após esse quadro comparativo, serão analisadas as repercussões que essas distintas formas de organização jurídica geram no atingimento dos objetivos institucionais do parque tecnológico.

Por ora, passa-se ao mencionado quadro comparativo.

#### **4.8.1 Quadro comparativo**

O quadro abaixo delineado demonstra as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora e as respectivas consequências decorrentes do regime jurídico a que submetidas.

Os seguintes esclarecimentos preliminares se mostram necessários, de tal sorte a possibilitar uma melhor interpretação do quadro seguido abaixo:

- (i) “constituição” se refere à forma jurídica de criação da entidade;
- (ii) “patrimônio” diz respeito à origem dos bens componentes do seu acervo;
- (iii) “gestão do patrimônio” às regras jurídicas incidentes;
- (iv) “nomeação de dirigentes”, se realizada pelo gestor público ou pela própria entidade.

Os demais itens do quadro se mostram suficientemente claros e compreensíveis ao leitor, não ensejando maiores detalhamentos.

Quadro 1 – Comparativo entre as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora do parque tecnológico e as consequências do regime jurídico a que submetidas.

(continua)

Consequências - itens avaliados	Formas não estatais			Formas estatais				
	OS	OSCIP	OSC	Autarquia e Fundação Pública	Consórcio Público Associação Pública	Consórcio Público Associação Civil	Fundação Governamental de Direito Privado	Empresas Estatais
<b>Regime Jurídico</b>	privado com derrogações	privado com derrogações	privado com derrogações	público	público	privado com derrogações	privado com derrogações	privado com derrogações
<b>Constituição</b>	privada	privada	privada	pública	pública	pública	pública	pública/privada
<b>Patrimônio</b>	privado	privado	privado	público	público	privado	privado	privado
<b>Gestão do patrimônio</b>	pública	pública	pública	pública	pública	privada	privada	privada
<b>Nomeação dos dirigentes</b>	gestor público	própria entidade	própria entidade	gestor público	gestor público	gestor público	gestor público	gestor público
<b>Contratação de pessoal</b>	processo seletivo	processo seletivo	processo seletivo	concurso público	concurso público	concurso público	concurso público	concurso público
<b>Regime jurídico do pessoal</b>	CLT	CLT	CLT	Estatuto	Estatuto	CLT	CLT	CLT
<b>Contratação de bens e serviços</b>	pesquisa de preços	pesquisa de preços	pesquisa de preços	licitação	licitação	licitação	licitação - Lei n. 13.303/2016	licitação – Lei n. 13.303/2016
<b>Prerrogativas processuais</b>	não	não	não	sim	sim	não	não	não
<b>Imunidade/isenção tributária</b>	sim (depende de lei)	sim (depende de lei)	sim (depende de lei)	sim	sim	não	não	não

(conclusão)

	Formas não estatais			Formas estatais				
Consequências - itens avaliados	OS	OSCIP	OSC	Autarquia e Fundação Pública	Consórcio Público Associação Pública	Consórcio Público Associação Civil	Fundação Governamental de Direito Privado	Empresas Estatais
<b>Controle</b>	interno e externo	interno e externo	interno e externo	interno e externo	interno e externo	interno e externo	interno e externo	interno e externo
<b>Relação com o ente estatal instituidor</b>	contrato de gestão	termo de parceria	termo de colaboração	tutela e contrato de gestão	tutela e contrato de gestão	tutela	tutela	tutela
<b>Relação com as empresas residentes</b>	contrato administrativo	contrato administrativo	contrato administrativo	contrato administrativo	contrato administrativo	contrato (direito privado)	contrato (direito privado)	contrato (direito privado)
<b>Relação com os demais atores</b>	ajuste congênere ao convênio	ajuste congênere ao convênio	ajuste congênere ao convênio	convênio	convênio	ajuste congênere ao convênio	ajuste congênere ao convênio	ajuste congênere ao convênio

Fonte: o autor (2017).

Apresentado o quadro que sintetiza as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora e as respectivas consequências oriundas do regime jurídico a que submetidas, mister se faz analisar as repercussões delas decorrentes no atingimento dos objetivos institucionais do parque tecnológico.

#### 4.8.2 Repercussões no atingimento dos objetivos institucionais

Importante pontuar, de início, que os objetivos institucionais do parque tecnológico estão encarnados na própria ideia-diretriz que lhe serve de supedâneo, compreendendo a impulsão ao desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de pesquisa, desenvolvimento e investimento em produtos e processos inovadores, promovendo o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção.

Assim, partindo da divisão “formas não estatais/formas estatais” de organização da entidade gestora, empreender-se-á a análise quanto às possíveis repercussões decorrentes da adoção de um ou outro modelo, mediante a verificação dos seguintes pontos: (i) capital e bens empregados na constituição e funcionamento do arranjo; (ii) influência política na gestão do parque; (iii) complexidade da contratação e gestão de pessoas; (iv) complexidade da contratação de bens e serviços; (v) complexidade da gestão patrimonial.

No confronto formas não estatais *versus* formas estatais dar-se-á primazia à figura da organização social, vez que, consoante asseverado no início deste trabalho, considerada pelos poucos estudiosos que se debruçaram sobre o assunto – e adotada pela legislação paulista – como a forma mais adequada de organização jurídica da entidade gestora.

A melhor inteligência da análise ora proposta demanda, ainda, esclarecimentos adicionais sobre os pontos acima delineados:

Item (i) – capital e bens empregados na constituição e funcionamento do arranjo: neste tópico será analisada a maior ou menor dependência do investimento estatal tanto na criação quanto ao longo da existência do arranjo;

Item (ii) - influência política na gestão do parque: deve ser compreendida como a capacidade de o administrador público influenciar no funcionamento da entidade gestora – e, por via reflexa, no próprio parque. Tal influência se expressa, sobretudo, pela competência para a nomeação e destituição de seu administrador e, em menor grau, pelo exercício do controle;

Item (iii) - complexidade do procedimento de contratação e gestão de pessoas: será analisado sob o prisma da existência de maior ou menor flexibilidade para se levar a efeito tais tarefas;

Item (iv) - complexidade da contratação de bens e serviços: será analisado sob o prisma da existência de maior ou menor flexibilidade para se levar a efeito tal tarefa;

Item (v) – complexidade da gestão patrimonial: será abordado sob o prisma da maior ou menor flexibilidade para se viabilizar a utilização dos bens por particulares, e a rigidez da regulação de tal relação jurídica.

O corte metodológico em questão é justificável, tendo em vista a inviabilidade de se analisar todas as possíveis repercussões advindas da adoção de uma ou outra forma de organização jurídica da entidade gestora.

Justifica-se, ainda, dentro dos balizamentos propostos, uma abordagem mais livre e crítica, de tal sorte a ressaltar aspectos compreendidos por basilares ao funcionamento do parque tecnológico.

#### **4.8.2.1 Capital e bens empregados na constituição e funcionamento do arranjo**

As entidades sob denominação “formas não estatais” são todas elas constituídas por particulares, com capital privado; seus bens são privados, portanto, submetidos ao regime jurídico de direito privado<sup>39</sup>.

As entidades sob denominação “formas estatais”, por seu turno, são todas constituídas pelo Estado, criadas ou autorizadas por lei – neste último caso demandando, ainda, registro dos seus atos constitutivos no registro das pessoas jurídicas ou na Junta Comercial, a depender do caso -, com emprego de capital e bens públicos, havendo, no entanto, uma subdivisão entre aquelas que se subordinam ao regime jurídico de direito público – autarquias, fundações públicas e consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública -, e as que se encontram sob a égide do direito privado – fundações governamentais de direito privado, empresas estatais e consórcios públicos constituídos sob a forma de associação civil.

Isso significa afirmar que, muito embora o capital e bens empregados na constituição de tais entidades sejam públicos, haverá diferenciação do regime jurídico a eles atinentes.

De fato, após a constituição, os bens das entidades subordinadas ao regime jurídico de direito público continuarão sendo considerados públicos; já os atrelados às entidades sob regime jurídico de direito privado, serão privados.

A questão em apreço se mostra importante, porque optando o ente estatal instituidor por uma entidade gestora sob “forma não estatal” no momento da constituição do parque

---

<sup>39</sup> Conforme salientado ao longo deste trabalho, na gestão da área física do parque – que continuará na propriedade do ente estatal instituidor – tais entidades atuarão sob a égide do regime jurídico administrativo.

tecnológico, o investimento público estará adstrito, em grande medida, apenas à área física do arranjo.

Tal fator, atrelado à possibilidade de se exigir das empresas residentes remuneração pelo uso da área, torna a opção por uma entidade gestora organizada juridicamente sob “forma não estatal” atrativa ao ente estatal instituidor, por possibilitar economia de recursos públicos, sobretudo no momento da instituição do arranjo.

Por outro lado, ao optar por uma entidade gestora organizada sob “forma estatal”, além da área física do parque – que integrará o patrimônio da gestora - terá de investir recursos públicos para a constituição da própria entidade gestora, independentemente do regime jurídico a que submetida.

As conclusões acima alcançadas, contudo, devem ser vistas em perspectiva, vez que a opção por uma entidade gestora organizada sob “forma não estatal”, apesar de implicar em economia de recursos no momento da constituição do arranjo, traz repercussões outras que podem impactar o seu funcionamento, como, por exemplo, o fato de o uso dos bens pelas empresas residentes se aperfeiçoar pela via do contrato administrativo, mecanismo promotor de relacionamento dotado de menor flexibilidade, questão que será abordada nos próximos tópicos deste trabalho.

Nos mesmos termos, levando-se em conta que a atividade do parque se insere no plano da função administrativa de fomento, o valor cobrado das empresas residentes, no mais das vezes, será baixo quando comparado ao praticado pelo mercado, o que poderá resultar em uma dependência excessiva, por parte da entidade gestora, do repasse de recursos do ente estatal instituidor.

Partindo-se da realidade concreta de que, no mais das vezes, a iniciativa de criação de parques tecnológicos tem sido levada a efeito por municípios<sup>40</sup> – entes que, sabidamente, dentro do modelo federativo previsto na Constituição Federal, contam com fontes de recursos bastante limitadas -, a dependência de recursos públicos pode trazer consequências indesejáveis, como falta de capacidade de investimento em infraestrutura física e de dados; fornecimento de serviços de baixa qualidade às empresas residentes, o que poderá resultar, em uma situação extrema, no fracasso do arranjo.

É dizer: a opção por uma entidade gestora organizada sob “forma não estatal”, apesar de importar em economia de recursos públicos no momento da constituição do parque,

---

<sup>40</sup> A criação de parques tecnológicos pelos municípios constitui uma interessante opção para a atração de novos negócios, diversificação da economia local, geração de oportunidades de empregos qualificados, aumento da renda, crescimento da arrecadação, dentre outros fatores.

resultará em um funcionamento dotado de menor flexibilidade - ao menos no tocante à gestão da área física do arranjo - e, possivelmente, em uma maior dependência financeira do ente estatal instituidor.

Assim, é imperioso analisar outras figuras que, mesmo demandando investimentos mais robustos por ocasião da constituição do parque, podem resultar em um funcionamento (i) mais flexível e menos dependente de recursos públicos; e (ii) mais flexível e calcado em um compartilhamento de investimentos públicos.

A sociedade de economia mista é um exemplo do primeiro caso, tendo em vista contar tanto com recursos públicos quanto privados. Aliás, é possível se pensar que tais recursos privados advenham até mesmo das próprias futuras empresas residentes que, em tal condição, passariam a ostentar a qualidade de acionistas da entidade gestora, podendo participar ativamente de seus destinos, mais precisamente dos lucros sociais, do acervo da companhia em caso de liquidação, da fiscalização e gestão dos negócios sociais. Nos mesmos moldes, conforme previsto no artigo 109, da Lei n.º 6.404/1976, teriam assegurado o direito de preferência para a subscrição de ações, partes beneficiárias conversíveis em ações, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição, além de poderem se retirar da sociedade, na forma da lei.

Outro fator relevante é que, consoante se verificará nos próximos tópicos, a relação da sociedade de economia mista com as empresas residentes se aperfeiçoa mediante contrato regido pelo direito privado, dotado, portanto, de maior flexibilidade.

Exemplo do segundo caso é o consórcio público organizado sob a forma de associação civil. O investimento, todo público em tal caso, é compartilhado por entes estatais de diversos níveis, redundando em incremento de robustez e mitigação de riscos. Sob tal organização, o relacionamento com as empresas residentes também é aperfeiçoado pela via do contrato regido pelo direito privado, dotando o arranjo de maior flexibilidade.

Do exposto, resta claro que sob a perspectiva do capital e bens empregados, a forma de organização jurídica da entidade gestora do parque trará repercussões imediatas e mediatas ao arranjo. Imediatas serão as decorrentes da maior ou menor necessidade de investimento público por ocasião da instituição do empreendimento; mediatas as decorrentes da maior ou menor necessidade de aporte de recursos públicos ao longo da existência do arranjo – e os possíveis efeitos negativos daí resultantes -, bem como das dificuldades relacionadas à gestão patrimonial, questão abordada mais a frente.

A adoção de “formas não estatais” importará menor investimento público na fase inicial do empreendimento, possível maior dependência do capital público ao longo de sua existência, e engessamento da administração patrimonial.

Quanto às “formas estatais”, as seguintes repercussões são esperadas: (i) adotada a forma de autarquia, associação pública ou fundação pública, haverá maior investimento público na fase inicial e ao longo da existência do arranjo, além de engessamento na administração patrimonial; (ii) já no caso do consórcio organizado sob a forma de associação civil, haverá maior demanda por investimento estatal na fase inicial do arranjo e ao longo de sua existência – mas, ao menos aqui, os investimentos serão compartilhados entre os entes consorciados -, e administração patrimonial mais flexível; (iii) se adotada a forma de empresa pública, maior demanda por investimento público na fase inicial do arranjo, menor dependência de tais investimentos ao longo da existência, e administração patrimonial mais flexível; (iv) optando-se pela forma de sociedade de economia mista, maior investimento estatal no início do arranjo – com a observação de que também haverá capital privado -, menor dependência de recursos públicos ao longo de sua existência e maior flexibilidade na gestão patrimonial.

#### **4.8.2.2 Influência política na gestão do parque**

Exceção feita à OSCIP e à OSC, todas as demais formas de organização jurídica da entidade gestora comportam certo grau de influência política do gestor público em seu funcionamento, sobretudo pelo fato de dispor da competência para nomear – e, por via reflexa, destituir – membros dos seus quadros diretivos.

Referida influência política, no entanto, não é exercida apenas pelo gestor público. As entidades organizadas sob “forma estatal” não escapam à influência do Poder Legislativo, quer seja no momento da aprovação da lei de criação/autorização, quer seja nos momentos subsequentes, como no exercício do controle externo, ou mesmo, quanto às autarquias – inclusive as multifederadas - e fundações públicas, na aprovação das leis de criação de cargos e fixação de vencimentos de seus servidores.

Especificamente em relação à organização social, de se destacar que não apenas a nomeação de membros do seu conselho será feita pelo gestor público, como a própria qualificação da entidade como organização social dependerá de seu juízo discricionário.

Evidentemente que, em se tratando de um arranjo instituído por um ente estatal, algum grau de influência política há de existir. Entretanto, a politização excessiva não se mostra

desejável, ante a possibilidade de gerar instabilidades ao seu funcionamento, resultando em insegurança aos atores que o integram, sobretudo aos que promovem investimentos, caso das empresas residentes, colocando em risco, em última instância, a própria existência do parque tecnológico.

As sobreditas instabilidades podem ser de diversas ordens como, por exemplo, a nomeação de apadrinhados políticos para os cargos diretivos da entidade gestora, sem conhecimentos técnicos da área; direcionamento das contratações de pessoal, bens e serviços, colocando os objetivos do empreendimento em segundo plano; direcionamento da área física do parque à empresas que não guardam relação com seus objetivos institucionais – atribuir o uso da área física à empresa de apadrinhado político, atuante em ramo distinto do de tecnologia – que passarão a gozar de benefícios fiscais, apenas com o intuito de obter apoio político, dentre outros.

Dentre as figuras analisadas, além das já mencionadas OSCIP's e OSC's, talvez a que conte com maior proteção contra a ingerência política seja a sociedade de economia mista, em vista dos acionistas, mesmo os minoritários, serem dotados de certas garantias legais, dentre as quais o direito de recesso (artigos 136 e 137 da LSA); direito de solicitar o aumento de prazo para a convocação de assembléia ou sua interrupção (artigo 124 da LSA); a participação na composição do conselho de administração e do conselho fiscal (artigos 141, 161, 163, 164 e 165 da LSA); a previsão de arbitragem na solução de conflitos (disposta no parágrafo 3º do artigo 109 da LSA); o acordo de acionistas (disciplinado pelo art. 118 da LSA).

Aliás, as garantias não cessam por aí, pois muito embora seja do conhecimento do acionista privado que a sociedade de economia mista, em virtude do interesse público que justificou a sua criação, atue em determinados projetos que geram diminuição do seu lucro líquido, sua atividade empresarial não poderá ser altamente deficitária, implicando em descaracterização do investimento feito como negócio privado, tendo em vista não competir ao acionista particular suprir, com o seu patrimônio, as graves defasagens do serviço público. Assim, caracterizado o *déficit* excessivo, o acionista controlador poderá ser responsabilizado, na forma do artigo 238 da LSA (COELHO, 2006, pp. 226-227).

Conclui-se, portanto, que as OSCIPS, OSC's e, em menor medida, as sociedades de economia mista, se encontram menos sujeitas à influência política, e as possíveis repercussões deletérias dela decorrentes, na sua gestão. As demais formas de organização jurídica da entidade gestora, por seu turno, comportam maior exposição à ingerência política.

De toda sorte, independentemente da formatação jurídica escolhida pelo ente estatal instituidor para a entidade gestora do parque tecnológico, a adoção dos mecanismos

destacados no tópico 4.7 deste trabalho, dentre os quais, maior prazo de vigência do contrato para o uso da área pelo particular, e separação entre governança e gestão, podem mitigar a influência política no funcionamento do arranjo, conferindo-lhe estabilidade, permanência e previsibilidade.

#### **4.8.2.3 Complexidade da gestão de pessoas, do patrimônio, e da contratação de bens e serviços**

O primeiro aspecto crítico ao funcionamento do parque tecnológico está centrado na gestão de seus recursos humanos.

De fato, notório que em área altamente especializada, como é o caso do setor de tecnologia, os procedimentos de criação de vagas, inclusive com elevadas exigências de formação técnica, fixação de remuneração e de outros benefícios que induzam à produtividade, demissão e rápida reposição de mão-de-obra, podem ser o diferencial no sucesso do arranjo.

Importante salientar, neste plano, que tendo em vista as peculiares atividades da entidade gestora - manutenção física do arranjo, mediante de manutenção de vias, segurança, limpeza; a disponibilização de serviços de transmissão de dados; o estabelecimento de parcerias com instituições de pesquisa nacionais e internacionais, para o incremento das descobertas tecnológicas; desenvolvimento de projetos conjuntos com os demais atores do arranjo, objetivando o estabelecimento de parcerias com instituições financeiras e agências de fomento, para a obtenção de linhas de créditos vantajosas às empresas residentes; dentre outros -, far-se-á necessário um quadro de servidores ou empregados de elevado conhecimento técnico.

A necessidade de manutenção de sistemas de transmissão de dados de alta velocidade e tecnologia, o desenvolvimento de projetos técnicos para a celebração de parcerias com instituições de pesquisa, ou com instituições financeiras e de fomento objetivando a obtenção de fontes de financiamento vantajosas às empresas residentes, justificam um corpo técnico altamente especializado.

Dentre as figuras analisadas no Quadro 1, três se mostram altamente inflexíveis, quais sejam, a autarquia, associação pública, e a fundação pública, vez que mesmo antes de se falar do procedimento de admissão do pessoal, é mister considerar que a criação de seus cargos e fixação dos vencimentos se dá mediante lei, sendo sabidamente certo que o processo

legislativo, em regra, é engessado e moroso, ficando tais entidades sujeitas, ainda, aos influxos políticos do Legislativo.

Todas as entidades organizadas sob “forma estatal” contratam pessoal pela via do concurso público, procedimento dotado de menor flexibilidade, com prazos e controles mais rígidos.

Dentre outros fatores que corroboram esta assertiva, podem ser citados os seguintes: prazo de validade de até dois anos, prorrogável uma única vez por igual período – art. 37, III, da Constituição Federal; os candidatos aprovados dentro do número de vagas anunciadas no edital tem direito subjetivo, líquido e certo à nomeação – STJ, RMS 20.718, de 8-2-2008; submissão dos atos de admissão de pessoal, objetivando a aferição da legalidade, ao Tribunal de Contas – art. 71, III, da Constituição Federal.

Na outra ponta, as entidades organizadas sob “forma não estatal” não estão sujeitas à realização do concurso público, e no mais das vezes, contratam mediante processo seletivo, para fins de garantia da impessoalidade, publicidade e moralidade, conforme já ressaltado no tópico 4.5.1.1.2. Não vigoram, em relação a tais processos seletivos, regras como prazo máximo de duração do certame, prorrogabilidade por igual prazo por apenas uma vez, obrigatoriedade de convocar os aprovados dentro do número de vagas, dentre outras.

Oportuno destacar, ainda, que a lei assegura aos empregados de tais entidades admitidos antes da formalização da parceria com o Poder Público, a possibilidade de continuarem trabalhando, inclusive, mediante recebimento de remuneração com recursos oriundos de tal ajuste. Nesse sentido, o disposto no artigo 42, do Decreto n.º 8.726/2016, aplicável às OSC’s.

A gestão da relação de trabalho nos tópicos concernentes à fixação de remuneração e demais vantagens, e cessação do vínculo de trabalho, também se distinguem, a depender da conformação jurídica da entidade gestora.

Uma vez mais, os exemplos de falta de flexibilidade recaem sobre as autarquias, associações públicas e fundações públicas. De fato, não apenas os cargos, mas a remuneração do pessoal dessas entidades são fixados em lei, não se admitindo, em vista do vínculo de natureza administrativa e por força do artigo 39, § 3º, da Constituição Federal, a celebração de convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Aos ocupantes de cargos públicos em tais entidades, ainda, é assegurada a estabilidade, na forma do artigo 41 da Constituição Federal, e a perda do cargo deverá observar o quanto preceituado pelo § 1º, incisos, do mesmo dispositivo constitucional.

As demais entidades organizadas sob “forma estatal” são dotadas de autonomia para criar seus empregos, bem como fixar a respectiva remuneração, observados os limites constitucionais, e seus empregados não gozam da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal.

De toda forma, na linha do decidido pelo STF<sup>41</sup>, a demissão dos empregados públicos deve ser motivada, não prescindindo, portanto, das garantias do contraditório e ampla defesa.

As entidades organizadas sob “forma não estatal” tem liberdade para criar seus empregos e fixar o valor da remuneração, e a cessação do vínculo laboral se subordina às regras gerais previstas na Consolidação das Leis do Trabalho.

Em resumo, é possível afirmar que a gestão de pessoas nas entidades gestoras organizadas sob “forma não estatal”, diversamente do que ocorre com às “estatais”, é menos complexa, na medida em que a criação de empregos, fixação de remuneração e benefícios, contratação e demissão dos empregados seguem às regras ordinárias aplicáveis ao setor privado.

Outro fator de fundamental importância para o funcionamento do parque tecnológico reside na complexidade do procedimento de contratação de bens e serviços pela sua entidade gestora.

Isso porque, é notório<sup>42</sup> que a competitividade de um empreendimento na área de tecnologia, no caso, um parque tecnológico, depende, em grande medida, da celeridade das suas contratações, bem como da possibilidade de formulação de exigências técnicas com elevado grau de especificidade, de tal sorte a atender, de maneira plena, às necessidades de seus atores.

Vale pontuar que caberá a referida entidade gestora não apenas os serviços ordinários de manutenção do arranjo, tais como limpeza, vigilância, água, luz, telefone, mas também a estruturação física do parque, o fornecimento de soluções tecnológicas de transmissão de dados, fibra ótica, o desenvolvimento de projetos técnicos para a celebração de parcerias com instituições de pesquisa, ou com instituições financeiras e de fomento objetivando a obtenção de fontes de financiamento vantajosas às empresas residentes, dentre outros.

---

<sup>41</sup> REXT n.º 589998, de 20.3.2013, rel.Min. Ricardo Lewandowski.

<sup>42</sup> A assertiva em apreço refoge à esfera estritamente jurídica – muito embora o inegável impacto do direito no funcionamento das instituições – estando mais afeita à área de gestão. Entretanto, é de meridiana clareza que no mundo empresarial, e mais propriamente na área de tecnologia, as respostas às demandas exigem celeridade e eficácia.

Nesse sentido, os procedimentos de contratações de bens e serviços podem constituir o diferencial entre a sobrevivência e crescimento do parque ou seu insucesso, pois repercutem diretamente no seu funcionamento, engessando-o ou tornando-o mais célere e eficaz.

Dentre as entidades organizadas sob “forma estatal”, as autarquias, associações públicas e fundações públicas se subordinam ao regime usual de contratações públicas de bens e serviços, mediante procedimento licitatório disciplinado pelas Leis n.º 8.666/1993 e n.º 10.520/2002.

O procedimento licitatório em apreço é marcadamente formal, conforme previsto no artigo 4º, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, ou seja, “o encadeamento de atos, obedece rigorosa formalidade, uma vez que todos têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido pela lei e previsto no edital” (NOHARA, 2017, p. 308), possuindo diversas fases a serem rigorosamente observadas, inclusive com prazos recursais *etc*, que podem repercutir no engessamento e morosidade para a efetivação da contratação do fornecedor.

A aquisição de bens e serviços pelas empresas estatais, por seu turno, se submete à Lei n.º 13.303/2016. Di Pietro (2017, p. 579), ao abordar o regime jurídico das estatais previsto no artigo 173 da Constituição, se manifesta criticamente quanto aos termos da lei em exame, na forma seguinte:

Com base neste dispositivo, o estatuto jurídico baixado por meio da Lei n.º 13.303/16 poderia ter instituído procedimento simplificado para as empresas estatais que atuam no domínio econômico, para torná-lo mais compatível com as atividades que exercem em regime de concorrência com a iniciativa privada.

No entanto, lamentavelmente, não foi esse o caminho adotado pelo legislador. Este preferiu, por meio da Lei n.º 13.303/16, instituir um regime em que se combinam normas da Lei n.º 8.666, de 21-6-93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), da Lei n.º 12.462, de 4-8-11 (Lei do RDC), da Lei n.º 10.520, de 17-7-02 (Lei do Pregão), da Lei n.º 8.987, de 13-2-95 (Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos) e da Lei n.º 11.079, de 30-12-04. Repetiu conceitos legais, regras e institutos que já estão consolidados no direito positivo, criando mais uma lei de licitações, ao lado de tantas outras já existentes, dificultando o trabalho dos que atuam na área, inclusive dos órgãos de controle.

De fácil percepção que a lei em questão, ao mesclar os diversos estatutos licitatórios vigentes, repetiu os seus mesmos vícios, engessando e tornando moroso o procedimento de aquisição de bens e serviços pelas empresas estatais.

As entidades organizadas sob “forma não estatal”, de outra parte, adquirem bens e serviços mediante simples pesquisa de mercado, procedimento que tem por escopo a garantia dos princípios da isonomia, publicidade e moralidade.

Destarte, é possível afirmar que a contratação de bens e serviços pelas entidades gestoras organizadas sob “forma estatal” é mais complexa, porque dotada de menor flexibilidade; em sentido oposto, o procedimento adotado pelas entidades sob “forma não estatal”, que segue, em linhas gerais, as regras ordinárias aplicáveis ao setor privado.

A gestão patrimonial, por seu turno, também constitui um fator crítico ao funcionamento do parque tecnológico.

Conforme já explanado, referido arranjo constitui um *locus* de convivência de diferentes atores, donde exsurge o papel central da relação jurídica havida entre a entidade gestora e as empresas residentes.

Os mecanismos promotores de relacionamento entre tais atores, por seu turno, sofrem a influência direta do regime jurídico incidente sobre a área física do parque.

Assim, no tocante as entidades organizadas sob “forma não estatal”, administradoras que são de bens públicos, a relação jurídica em exame aperfeiçoar-se-á pela via do contrato administrativo.

Referidos contratos regularão, ainda, a relação jurídica entre empresas residentes com entidades gestoras organizadas sob a forma de autarquias, associações públicas ou fundações públicas.

Importante salientar, neste ponto, que o contrato administrativo possui diferenciações importantes em relação aos regidos pelo direito privado, em virtude da incidência do regime jurídico administrativo, sendo mais formal, exigindo para a sua celebração, salvo exceções, licitação, e trazendo em seu bojo as denominadas cláusulas exorbitantes, que atribuem ao contratante público, e também às entidades organizadas sob forma não estatal, na espécie, prerrogativas de alteração unilateral da avença, respeitados os limites legais.

Referidas cláusulas exorbitantes compreendem a possibilidade de modificação dos termos da avença unilateralmente pelo contratante público, para melhor adequação às finalidades públicas; a rescisão unilateral do ajuste; a fiscalização contratual; aplicação de sanções ao contratante privado, em decorrência de inexecução total ou parcial dos termos da avença; inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido pelo particular; exigência de garantias; ocupação provisória de bens móveis e imóveis, de pessoal e de serviços, nos termos da lei (NOHARA, 2017, p. 430).

A adoção desses modelos, portanto, implica, a um só tempo, menor flexibilidade para o estabelecimento da relação jurídica - em vista da necessidade de prévia licitação -, e após a sua consumação, em virtude das particularidades do contrato administrativo, maior engessamento do vínculo jurídico e subordinação das empresas residentes.

Por outro giro, no caso de entidades gestoras organizadas como fundação governamental de direito privado, consórcio público constituído na forma de associação civil e empresas estatais, em que o patrimônio se encontra submetido ao regime jurídico de direito privado, a relação jurídica com as empresas residentes se aperfeiçoará por contratos privados, marcados pela horizontabilidade, ou seja, pela inexistência de prerrogativas especiais a um dos contratantes – ambos se encontram em situação de absoluta igualdade jurídica - com conseqüente maior campo de ação às empresas residentes.

A adoção de um ou outro modelo, portanto, tem aptidão para trazer conseqüências diretas ao funcionamento e ao atingimento dos objetivos institucionais do arranjo, seja pela influência que gera no ânimo daqueles que pensam em se instalar na área do parque, seja na flexibilidade ou não da relação jurídica havida entre as partes.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por finalidade verificar as diferentes formas de organização jurídica do parque tecnológico e suas repercussões no atingimento dos objetivos institucionais.

Para tanto, a pesquisa seguiu um determinado roteiro, com a abordagem dos seguintes pontos: (i) os regimes jurídicos e suas vertentes pública e privada; (ii) definição e natureza jurídica do parque tecnológico; (iii) o processo de institucionalização; (iv) a função administrativa de fomento; (v) as diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora previstas no ordenamento; (vi) os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores integrantes da sua estrutura; (vii) quadro comparativo entre os diferentes tipos de arranjos; (viii) possíveis repercussões no atingimento dos objetivos institucionais decorrentes da forma de institucionalização do parque.

A análise empreendida demonstrou que o parque tecnológico constitui um arranjo jurídico-institucional complexo, *locus* de convivência viabilizado pelos aqui denominados mecanismos promotores do relacionamento - trama de contratos e atos que lhe dão tessitura jurídica -, de diversos atores submetidos a distintos regimes jurídicos que não se misturam - ente estatal instituidor, entidade gestora, empresas residentes, universidades, centros de pesquisa, laboratórios *etc* - calcado em uma ideia-diretriz, qual seja, a impulsão ao desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de pesquisa, desenvolvimento e investimento em produtos e processos inovadores, promovendo o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção.

Apreendido o fenômeno “parque tecnológico” em sua inteireza, e demonstrado o percurso da sua institucionalização, foi abordada a sua inserção no plano da função administrativa de fomento, o que permitiu confirmar a possibilidade de a entidade gestora, de fato, adotar qualquer forma em direito admitida.

Recaindo sobre a entidade gestora o papel central no funcionamento do arranjo, tanto no que tange à gestão do espaço físico, quanto como elemento de agregação e elo entre os diversos atores integrantes do parque, passou-se à discussão sobre as possíveis formas de sua organização jurídica, que tomou por base a participação, ou não, do ente estatal instituidor na sua criação, gerando uma análise centrada na subdivisão entre entidades organizadas sob forma “não estatal” e “estatal”, o que permitiu compreender a definição de tais pessoas jurídicas e os impactos nos seus funcionamentos, do regime jurídico a que submetidas.

Após, ainda com base na subdivisão acima mencionada, foram expostos os mecanismos promotores do relacionamento entre os diferentes atores integrantes do parque, tendo restado clara a influência do regime jurídico a que submetida a entidade gestora sob a operacionalização e funcionamento de tais ajustes jurídicos.

É assim, a título meramente exemplificativo, que organizada juridicamente a entidade gestora como autarquia, a contratação de pessoas, bens e serviços será precedida de concurso público e licitação; sua relação com o ente estatal instituidor operar-se-á por meio da tutela ou contrato de gestão; com as empresas residentes mediante contrato administrativo; e com os demais atores com interesses comuns, via convênio. Já na outra ponta, se organizada juridicamente como organização social, a contratação de pessoal, bens e serviços, será precedida de processo seletivo e pesquisa de preços; sua relação com o ente estatal instituidor operar-se-á mediante contrato de gestão; com as empresas residentes mediante contrato administrativo; e com os demais atores com interesses comuns, via ajuste congênere ao convênio.

Isso leva à conclusão de que, a depender da estrutura jurídica da entidade gestora, o parque não será o mesmo, seu funcionamento seguirá procedimentos distintos, os mecanismos de promoção de relacionamento entre os atores também serão diferenciados.

As formas de organização jurídica da entidade gestora e as consequências decorrentes do regime jurídico a que submetidas foram resumidas no Quadro 1, objeto do tópico 4.8.1, deste trabalho.

Por fim, fixado o entendimento de que os objetivos institucionais do parque tecnológico estão encarnados na própria ideia-diretriz que lhe serve de supedâneo, compreendendo a impulsão ao desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de pesquisa, desenvolvimento e investimento em produtos e processos inovadores, promovendo o desenvolvimento sustentável e a agregação de valor à produção, foram analisadas, à luz das diferentes formas de organização jurídica da entidade gestora, as possíveis repercussões no atingimento dos objetivos institucionais do arranjo, tomando por base os seguintes pontos: (i) capital e bens empregados na constituição e funcionamento do arranjo; (ii) influência política na gestão do parque; (iii) complexidade da contratação e gestão de pessoas; (iv) complexidade da contratação de bens e serviços; (v) complexidade da gestão patrimonial.

Nesse sentido, foram constatadas as seguintes repercussões:

(i) entidades organizadas sob “forma não estatal”: demandam menor investimento estatal na fase inicial do arranjo, e maior dependência de recursos públicos ao longo de sua existência; se constituída na forma de OS, estará sujeita a maiores influxos políticos na sua

gestão; a contratação e gestão de pessoas se mostra flexível, mediante a adoção de expedientes próprios do setor privado; nos mesmos moldes, a contratação de bens e serviços, que se realiza por simples pesquisa de preços no mercado; a gestão patrimonial, por se aperfeiçoar pela via do contrato administrativo, se mostra menos flexível.

(ii) entidades organizadas sob “forma estatal” subordinadas ao regime jurídico administrativo: maior investimento de recursos públicos, tanto na constituição quanto ao longo da existência do arranjo; possibilidade de influência política em seu funcionamento; inflexibilidade na contratação de pessoas, bens e serviços, bem como da gestão de pessoas e patrimonial.

(iii) entidades organizadas sob “forma estatal” subordinadas ao regime jurídico de direito privado – associações civis e fundações de direito privado: maior demanda por investimentos estatais na constituição e ao longo da existência do arranjo; possibilidade de influência política em seu funcionamento; inflexibilidade na contratação e gestão de pessoas, bem como na contratação de bens e serviços; flexibilidade da gestão patrimonial.

(iv) entidades organizadas sob “forma estatal” subordinadas ao regime jurídico de direito privado – empresas estatais: maior investimento estatal na constituição do arranjo, e menor dependência de recursos públicos ao longo de sua existência; possibilidade de influência política em seu funcionamento; inflexibilidade na contratação e gestão de pessoas, bem como na contratação de bens e serviços; flexibilidade da gestão patrimonial.

Desse cotejo não é possível afirmar, de maneira livre de dúvidas, que a OS corresponde à melhor forma de organização jurídica da entidade gestora. Se é certo que o seu funcionamento se mostra mais flexível em alguns pontos, o mesmo não se pode afirmar dos aspectos concernentes à sua relação com o ente estatal instituidor e, principalmente, com as empresas residentes.

Sem se apontar uma suposta melhor forma de organização jurídica da entidade gestora, o objetivo deste trabalho residiu, antes, em desnudar todas as possibilidades de organização do arranjo jurídico-institucional complexo e as repercussões daí advindas, a fim de contribuir para uma melhor compreensão de tal fenômeno jurídico, com conseqüente qualificação do debate acerca dos parques tecnológicos.

Em decorrência disso, e por fim, o presente trabalho pode, em alguma medida, auxiliar no processo decisório de criação de parques tecnológicos, principalmente na visualização dos principais aspectos concernentes a esses arranjos jurídico-institucionais complexos.



## REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto Rogério do. **Parques Tecnológicos: A Sinergia da Hélice Tríplice pela Visão Autopoiética**. 2011. In <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/parques-tecnologicossinergia-da-hélice-tr%C3%ADplice-pela-visão-autopoiética-3> Acesso em 18 Novembro 2016.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, s.d.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian. **Por uma dogmática Conscientemente Política**. [S.l.; s.n.] 2008.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos**. João Pessoa: A União, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari e BENNACHIO, Marcos. **Ultrapassando Barreiras Legais para um Empreendimento de Inovação. Reestruturação da Segurança Jurídica na Incubadora de Empresas de Base Tecnológica, em São Paulo (CIETEC)** nos Anais do 30th. World Conference of Science Parks e XXIII Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

CARMONA, Carlos Alberto. **A Arbitragem e Processo: um comentário à Lei n.º 9.307/96**. São Paulo: Malheiros, 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO DA SILVA, R. In: ROMANELLI, G.; BIASOLI-ALVES, Z.M.M. **Diálogos Metodológicos sobre Prática de Pesquisa**. Programa de Pós-Graduação em Psicologia da FFCLRP USP/CAPE; Ribeirão Preto: Editora Legis-Summa, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

CASTORIADIS, Cornélius. **As Encruzilhadas do Labirinto II – Domínios do Homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de Direito Comercial**. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 2015.

DUMONT, Louis. **O individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna**. Rio de Janeiro: Rocco, s.d.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, coleção acadêmica livre, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 6ª ed., Curitiba: Positivo, 2006.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. In GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009. Tradução de José Ignacio Coelho Mendes Neto.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed., São Paulo: Dialética, 2012.

KOYRÉ, Alexandre. **Galileu e Platão e do mundo do <mais ou menos> ao universo da precisão**. Lisboa: Gradiva, s.d.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização: a derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LE GOFF, Jacques. **Memória e história**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1984.

LOTTA, Gabriela Spanguero; VAZ, José Carlos. **A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Editora Victor Civita, 1982.

MARRARA, Thiago. **Manual de direito administrativo: Volume I: fundamentos, organização e pessoal**. São Paulo: Kindle Direct Publishing (KDP), 2017.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I**. 28ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MATOS, Rodrigo Rommel de Melo. **Fundamentos, diretrizes e âmbito de aplicação da norma**. In *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, Michelle Diniz Mendes (coord), Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Patrícia Alencar Silva. **A arquitetura jurídico-institucional de um ambiente de inovação brasileiro: o Parque Tecnológico de São José dos Campos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 24ª ed., São Paulo: RT, 1996.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

MURARO, Leopoldo Gomes. **Termo de colaboração e termo de fomento**. In *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, Michelle Diniz Mendes (coord), Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os Consórcios Públicos da Lei n. 11.107/05 e suas Polêmicas**. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 540-553, maio 2012.

PEREZ, Marcos Augusto. **Organizações Sociais para a Gestão de Parques Tecnológicos**. In: NETO, Floriano A. M. et AL (org). *Direito e Administração Pública. Estudos em homenagem à Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 511 - 526.

PESSOA, Leonel Cesarino; CIRANI, Claudia Brito Silva; SILVA, Marcello Muniz; RANGEL, Armênio de Souza. **Parques Tecnológicos Brasileiros: uma análise comparativa de modelos de gestão**. Revista de Administração e Inovação – RAI. São Paulo, v. 9, n.2, p. 253-273, abr/jun. 2012.

RICHARD, Jacky; CITERMANN; Laurent. **Le droit souple**. Étude annuelle du Conseil d'État 2013. Paris. 1a parte. Prendre Acte de L'Omniprésence Du Droit Souple (pp. 23 a 84)

RODRIGUEZ, José Rodrigo; PÜSCHEL, Flávia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Dogmática é conflito: a racionalidade jurídica entre sistema e problema**. Série Direito em Debate – Direito Desenvolvimento Justiça. Direito GV. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ROUANET, Sérgio Paulo. **As razões do Iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

WACQUANTA, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [punir os pobres]**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Revan, 2013.

WATT, Ian. **A ascensão do romance: estudos sobre Defoe, Richardson e Fielding**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.