

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

ARTUR HENRIQUE TUNES SACCO

**INVESTIMENTO FINANCEIRO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM
INDUSTRIAL EM STARTUPS COMO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO AO
DESENVOLVIMENTO**

BRASÍLIA

2025

ARTUR HENRIQUE TUNES SACCO

**INVESTIMENTO FINANCEIRO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM
INDUSTRIAL EM STARTUPS COMO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO AO
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito,
desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Leonardo
Estrela Borges e apresentada como requisito para
obtenção do grau de Mestre em Direito Econômico e
Desenvolvimento.

BRASÍLIA

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

S119i Sacco, Artur Henrique Tunes

Investimento financeiro do serviço nacional de aprendizagem industrial em startups como instrumento de colaboração ao desenvolvimento / Artur Henrique Tunes Sacco. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

150 f. :il color.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento. 1) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Direitos fundamentais. 2. Investimento financeiro 3. Startups.
I.Título

CDDir 341.27

ARTUR HENRIQUE TUNES SACCO

**INVESTIMENTO FINANCEIRO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM
INDUSTRIAL EM STARTUPS COMO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO AO
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito,
desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Leonardo
Estrela Borges e apresentada como requisito para
obtenção do grau de Mestre em Direito Econômico e
Desenvolvimento.

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges
IDP-Brasília/DF

Profa. Dra. Marília de Ávila e Silva Sampaio
IDP-Brasília/DF

Prof. Dr. Marlon Tomazette
Centro de Ensino Unificado de Brasília - UniCEUB

Dedico esse humilde trabalho a DEUS,
digno de toda honra e glória; aos meus
amores Larissa e Joaquim e minha
família.

Agradecimentos

A DEUS, alfa e ômega, pela minha vida, saúde e razão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges, pela paciência e compreensão dedicadas ao meu aprendizado.

À Diretoria Jurídica da Confederação Nacional da Indústria, pelo fomento do Mestrado, na pessoa dos Drs. Cassio Borges e Alexandre Vitorino.

Aos colegas da Superintendência de Inovação e Tecnologia do SENAI, da Gerência de Tecnologias Educacionais do SENAI e do SENAI CIMATEC/BA.

“Desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.

(ONU, 1986)

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO.....	8
1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	13
1.1 Direito internacional ao desenvolvimento: atos e resoluções da Organização das Nações Unidas.....	13
1.1.1 Resolução n. 41/128 de 1986: Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.....	22
1.1.2. Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 9	36
1.2 A Teoria do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen.....	43
1.3 Do direito fundamental ao desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro	47
1.3.1 A positivação do direito fundamental ao desenvolvimento na ordem jurídica brasileira e a inovação.....	47
1.3.2 A Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.....	53
1.3.3 O Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018).....	59
1.3.4 Conceito de Inovação	62
2 A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NACIONAL	65
2.1 A natureza jurídica e finalidade do SENAI como colaborador do Estado	65
2.2. O enquadramento do SENAI no ordenamento jurídico da inovação	75
2.2.1 Finalidade institucional do SENAI no campo da tecnologia e da inovação: o SENAI como Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT) e como agência de fomento de natureza privada.....	76
2.2.2 Incompreensões à atuação do SENAI como investidor indireto ou direto da inovação..	87
2.3.1 Investimentos indiretos em startups	103
2.3.2 Investimentos diretos em startups.....	114
3 PROPOSTA DE POLÍTICA DE INVESTIMENTO EM INOVAÇÃO DO SENAI	121
3.1 Contextualização geral	121
3.2 Minuta de política de investimento em inovação do SENAI	122
Conclusão	130
Referências Bibliográficas.....	137

RESUMO:

A dissertação problematiza a importância do investimento financeiro do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em Startups para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Para os fins deste estudo, adota-se o conceito de desenvolvimento no direito público internacional, destacando a teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento como liberdade. A pesquisa enfatiza a necessidade de uma abordagem integrada de desenvolvimento, considerando aspectos econômicos, sociais e tecnológicos, e a importância de políticas públicas que promovam a inovação. O SENAI, como entidade privada sem fins lucrativos, pode contribuir significativamente ao investir em Startups e fomentar a inovação, consolidando o direito ao desenvolvimento previsto na Constituição Federal de 1988. O objetivo geral deste estudo consiste em analisar as possíveis contribuições do SENAI, na condição de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) e agência de fomento, à consolidação do direito fundamental ao desenvolvimento, por meio de uma análise crítica do Marco Legal da Inovação. O método de abordagem é o dedutivo, com base na análise legislativa de como a atual Lei de Inovação pode promover a consolidação do direito fundamental ao desenvolvimento, como um direito constitucionalmente garantido ao ser aplicada nas finalidades institucionais do SENAI. Conclui-se pela possibilidade de o SENAI – notadamente de forma indireta – adquirir participação societária em Startups para estimular a inovação e contribuir para o desenvolvimento nacional, abordando as dificuldades jurídicas e a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Receita Federal do Brasil (RFB). Ademais, sugere-se uma política institucional de investimento em inovação do SENAI, estabelecendo princípios, objetivos e diretrizes claras para investimentos em startups, promovendo transparência e *accountability* na gestão dos recursos.

Palavras-chave: Direito Fundamental ao Desenvolvimento. SENAI. Marco Legal da Inovação. Startups.

ABSTRACT:

The dissertation discusses the importance of financial investment by the National Service for Industrial Learning (SENAI) in startups for the economic and social development of Brazil. For the purposes of this study, the concept of development in international public law is adopted, highlighting Amartya Sen's theory of development as freedom. The research emphasizes the need for an integrated approach to development, considering economic, social, and technological aspects, and the importance of public policies that promote innovation. SENAI, as a private non-profit entity, can significantly contribute by investing in startups and fostering innovation, consolidating the right to development in the Federal Constitution of 1988. The general objective of this study is to analyze the possible contributions of SENAI, as a Scientific, Technological, and Innovation Institution (ICT) and a development agency, to the consolidation of the fundamental right to development, through a critical analysis of the Legal Framework for Innovation. The approach method is deductive, based on legislative analysis of how the current Innovation Law can promote the consolidation of the fundamental right to development, as a constitutionally guaranteed right when applied to SENAI's institutional purposes. It is concluded that SENAI – notably indirectly – can acquire equity participation in startups to stimulate innovation and contribute to national development, addressing legal difficulties and oversight by the Federal Court of Accounts (TCU) and the Federal Revenue of Brazil (RFB). Furthermore, an institutional policy of investment in innovation by SENAI is suggested, establishing clear principles, objectives, and guidelines for investments in startups, promoting transparency and accountability in resource management.

Palavras-chave: Fundamental Right to Development. SENAI. Legal Framework for Innovation. Startups.

INTRODUÇÃO

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2024, o Brasil chegou a assumir o 8º lugar no ranking das maiores economias do mundo, com PIB estimado em US\$ 2,3 trilhões¹, terminando o ano como a 10ª economia mundial, com PIB calculado de US\$ 2,17 trilhões². Contudo, a riqueza gerada ainda é extremamente concentrada, não sendo transferida à sociedade, como um todo, de modo equitativo ou equilibrado. Conforme estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023, no Brasil, a renda dos 10% mais ricos foi 14,4 vezes superior à dos 40% mais pobres³. Infelizmente, a má distribuição das riquezas no país acabou se agravando nos últimos anos, em decorrência, principalmente, da pandemia de COVID 19.

Conforme relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil registrou significativos progressos ao longo dos anos, saindo de 0,746 em 2012 e alcançando 0,785 em 2019 (+5,2% de progresso). No entanto, houve uma regressão acentuada no período pós-pandemia. O indicador regrediu 2,4% de 2019 a 2021, aproximando-se assim do índice observado em 2015⁴. Pelo último relatório⁵, o Brasil ocupa a 89ª posição no ranking entre 193 países.

Um dos elementos que poderia contribuir à melhoria dos três indicadores que compõem o IDH – educação, saúde e renda – seria o avanço no desenvolvimento e difusão de

¹ Segundo o FMI, a estimativa de crescimento brasileiro para 2024 é de 1,7% para 2,2%. Com isso, o país passaria a ser a 8ª economia mundial – subindo uma posição com a alta de 2,9% conquistada em 2023. A informação consta da atualização do relatório World Economic Outlook. Disponível em: < <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>>. Acesso em 14/06/2024.

² Conforme dados divulgados na **Revista Isto é Dinheiro, Brasil cai uma posição e encerra 2024 como a 10ª maior economia do mundo; veja ranking**, de 07 de março de 2025. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/brasil-cai-uma-posicao-e-encerra-2024-como-a-10a-maior-economia-do-mundo-veja-ranking/>. Acesso em 18/04/2025.

³ Conforme a **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em 19 de abril de 2024, em 2023, os 10% da população brasileira com maiores rendimentos domiciliares per capita tiveram renda 14,4 vezes superior à dos 40% da população com menores rendimentos. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>>. Acesso em: 14/06/2024.

⁴ Conforme “**Relatório Especial 2023: 25 anos de desenvolvimento humano no Brasil: Construir caminhos, pactuando novos horizontes**” do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), lançado em 28 de maio de 2024. Disponível em: < https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/relatorio_2023_pnud_22maio24_web_final.pdf>. Acesso em: 14/06/2024.

⁵ ONU. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2023/2024**, página 45. Disponível em: < https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/relatorio_desenvolvimento_humano_2024_pnud_visao_geral.pdf>. Acesso em: 12/10/2024.

novas tecnologias e inovações à sociedade brasileira. Internet, aplicativos, livros digitais, inteligência artificial generativa, vacinas, medicamentos biológicos, redes de distribuição inteligente de água e energia elétrica, nanotecnologia e Indústria 4.0, são algumas dentre muitas inovações tecnológicas recentes que impactam e, podem contribuir positivamente ao incremento da qualidade de vidas das pessoas, notadamente no Brasil.

Nada obstante, o mesmo paradoxo existente entre a forte economia brasileira e a péssima distribuição de renda da população pode ser igualmente identificado em comparação com o índice de competitividade do país. Estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulgado em abril de 2025, mostra que o Brasil ocupa a última posição no ranking de competitividade dentre 18 países⁶. Em dado similar, de junho de 2024, o Brasil caiu para a 62ª posição do Ranking Mundial de Competitividade, em cenário com 67 países, conforme pesquisa do *International Institute for Management Development* (IMD), em parceria, no Brasil, com o Núcleo de Inovação e Tecnologias Digitais da Fundação Dom Cabral (FDC)⁷.

A competitividade de um país possui vínculo direto com a sua capacidade de promover pesquisas científicas e inovação, nas mais diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, é triste constatar que, segundo o Observatório do Conhecimento⁸ (uma rede formada por associações e sindicatos de professores de universidades), as perdas com cortes orçamentários em fomento à pesquisa científica e tecnológica entre 2014 e 2021 chegaram a R\$ 83 bilhões⁹.

Talvez uma consequência direta deste fato seja o apontamento feito pelo Índice Global de Inovação (IGI) – publicado anualmente pela Universidade Cornell, Instituto Europeu de Administração de Empresas (INSEAD) e Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) –, indicando que, em 2024, o Brasil estava no 50º lugar no ranking com 133 países¹⁰.

Tais dados servem apenas para demonstrar o descompasso entre o crescimento econômico e o desenvolvimento (*lato sensu*) do Brasil, o qual constitui uma das justificativas à presente pesquisa. Nesse sentido, com lastro no direito fundamental ao desenvolvimento e no

⁶ Relatório divulgado pela CNI em 16 de abril de 2025, intitulado **Competitividade do Brasil de 2023 a 2024**. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/>. Acesso em 18/04/2025.

⁷ Conforme **Ranking Mundial de Competitividade** organizado pelo *International Institute for Management Development* (IMD) de 2024. Disponível em: <<https://sejarelevante.fdc.org.br/imd-desafios-estruturantes-mantem-o-brasil-patinando/>>. Acesso em: 21/06/2024.

⁸ Em apresentação realizada em junho de 2022 na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, que discutiu a situação do financiamento à ciência e tecnologia no Brasil.

⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/883070-orcamento-da-pesquisa-cientifica-perdeu-mais-de-r-80-bilhoes-nos-ultimos-sete-anos/>>. Acesso em 15/06/2024.

¹⁰ Conforme **Resumo executivo do Índice Global de Inovação 2024**. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo-pub-2000-2024-exec-pt-global-innovation-index-2024.pdf>. Acesso em 18/04/2025.

princípio da promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social¹¹, pretende-se avaliar possíveis contribuições do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ao desenvolvimento nacional, notadamente na forma de investimento em Startups.

Para fins deste estudo, adotar-se-á o conceito de desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, com perspectiva mais ampla e integrada entre desenvolvimento econômico e social, baseado no aumento das liberdades individuais. Resumidamente, para o referido autor, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*¹², o desenvolvimento pressupõe a remoção das principais fontes de privação de liberdade, como pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, negligência dos Estados repressivos e a destituição social sistemática.

Mais especificamente, considerando a amplitude de ações que as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e as agências de fomento de natureza privada podem desempenhar¹³, o problema de pesquisa consiste em indagar se o SENAI, conforme suas próprias finalidades institucionais, poderia adquirir participação societária como instrumento de estímulo à inovação nas empresas, notadamente Startups. E, caso possível – que é a hipótese adotada na pesquisa -, quais seriam as especificidades jurídicas para viabilizar essa participação na prática?

São questões motivadoras da pesquisa as dificuldades jurídicas relacionadas à geração de receitas envolvendo entidades privadas sem fins econômicos (como o SENAI). Poderiam desenvolver atividades lucrativas? Poderiam distribuir lucros? Há vedação legal ao exercício de atividade empresarial em um serviço social autônomo? O Tribunal de Contas da União (TCU) poderia entender que a operação ocorreria em desvio de finalidade e em prejuízo patrimonial ao SENAI? A operação societária poderia impactar a imunidade tributária do SENAI?

O objetivo geral deste estudo será analisar as possíveis contribuições do SENAI à consolidação do direito fundamental ao desenvolvimento – por meio de uma análise crítica do arcabouço normativo específico sobre o tema¹⁴ - e, por conseguinte, aos ambientes promotores

¹¹ Conforme definido tanto no texto Constitucional (artigo 1º, inciso III; art. 3º, II; art. 170, inciso VII; e, art. 218, todos da CF/88) como no inciso I, parágrafo único, do artigo 1º da lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei de Inovação).

¹² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

¹³ Conforme art. 19, parágrafos 2º e 6º da Lei de Inovação.

¹⁴ Como exemplo de normas relacionadas ao presente estudo, merecem ser citadas a Constituição Federal de 1988; Lei de Inovação; lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016; Decreto nº 9.283 de 7 de fevereiro de 2018; Emenda Constitucional nº 88/2015; Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 de 1986, da Assembleia Geral das Nações Unidas; Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e seu Objetivo

da inovação¹⁵. O estudo utilizará a técnica de pesquisa teórica, com base na análise legislativa de como o citado arcabouço normativo poderá fomentar a participação societária do SENAI e promover reflexamente a consolidação do direito fundamental ao desenvolvimento, como um direito constitucionalmente garantido. O método de procedimento será o bibliográfico, com base no levantamento de referências consistentes em artigos científicos, livros e documentos de órgãos oficiais relacionados ao objeto da pesquisa.

A pesquisa contará com três capítulos. O primeiro contém o marco teórico do estudo; nele será conceituado e caracterizado o direito ao desenvolvimento no âmbito de seu nascedouro, qual seja, o direito público internacional. Buscar-se-á extrair de Resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU), Tratados e Convenções Internacionais específicos, elementos aptos a caracterizar o direito ao desenvolvimento como *hard law*, no intuito de enquadrá-lo no bojo dos direitos fundamentais a que se refere o artigo 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Além disso, o conceito de desenvolvimento será recortado dentro da teoria do economista Amartya Sen, no intuito de reforçar o embasamento teórico apto a qualificar a atuação econômica do SENAI, notadamente junto aos órgãos de controle e fiscalização, como TCU e Receita Federal do Brasil (RFB). Ainda neste capítulo, será avaliado o tratamento dado pela CF/88 e pelo Marco Legal da Inovação ao desenvolvimento, notadamente aquele decorrente da inovação tecnológica.

No segundo capítulo será respondido o problema de pesquisa, com a análise da natureza jurídica do SENAI, seu papel como ICT e como agência de fomento privada, sua possível contribuição (inclusive como colaborador do Estado) à concretização do direito fundamental ao desenvolvimento – mediante a aquisição de participação societária em empresas inovadoras – e impactos desta decorrentes. O capítulo visará desconstruir a ideia de

de Desenvolvimento Sustentável nº 9); Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942 e Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962.

¹⁵ Conforme o art. 2, inciso II, do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, ambientes promotores da inovação são espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e envolvem duas dimensões:

a) ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos; e

b) mecanismos de geração de empreendimentos - mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvem negócios inovadores, baseados em diferenciais tecnológicos e buscam a solução de problemas ou desafios sociais e ambientais, oferecem suporte para transformar ideias em empreendimentos de sucesso, e compreendem, entre outros, incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos;”.

que entidades privadas sem fins econômicos, como o SENAI, não poderiam exercer atividades econômicas lucrativas. Em razão dessa atuação, será analisada a forma de fiscalização, legalmente possível, do TCU na matéria – mediante controle finalístico do SENAI – e da RFB sobre eventual impacto na imunidade tributária que goza esse serviço social autônomo.

No terceiro capítulo, considerando o arcabouço normativo do SENAI, será elaborada uma minuta de política de investimento em inovação do SENAI, contendo princípios, objetivos e diretrizes claras para investimentos em startups, promovendo transparência e *accountability* na gestão dos recursos. Esse documento poderá contribuir e facilitar o controle finalístico do TCU na matéria. Almeja-se também que essa minuta possa motivar uma reestruturação organizacional interna do SENAI – caso assim aprovada em Resolução do Conselho Nacional do SENAI -, visando expandir seu modelo de negócios para uma atuação mais efetiva no mercado de Startups e no fomento à inovação e às tecnologias nacionais de interesse do segmento industrial.

1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

1.1 DIREITO INTERNACIONAL AO DESENVOLVIMENTO: ATOS E RESOLUÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

No intuito de garantir a paz e fomentar a cooperação internacional, a Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945 - lei suprema¹⁶ (*suma potesta*) ou *higher law* do Direito Internacional Público (DIP) – espelha a preocupação com o desenvolvimento dos povos em seu texto¹⁷. De saída prevê, em seu art. 1, parágrafo 3, a exigência de cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Essa lógica de ações cooperativas, visando o desenvolvimento, é reafirmada nas competências da Assembleia Geral (AG), a qual, pelo art. 13, b, da Carta, deve promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião¹⁸.

Nesse sentido, alguns elementos do DIP correlacionados ao desenvolvimento encontram-se no Capítulo IX da Carta, que prevê:

ARTIGO 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

ARTIGO 56 - Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente¹⁹. (grifei)

Pelos conteúdos normativos citados da Carta, possível notar que a temática do desenvolvimento não está adstrita aos Estados, mas, antes, ao conjunto da sociedade

¹⁶ Para os fins deste capítulo, interessa menos discutir o status jurídico da Carta de 1945 – se norma fundamental, constituição ou tratado – e mais seu aspecto de centralidade do campo normativo do DIP e força cogente no âmbito da Sociedade Internacional.

¹⁷ “O direito internacional vem se preocupando com as diferenças de desenvolvimento entre os países desde a constituição, em 1945, da Organização das Nações Unidas – ONU, em cuja Carta se encontram as preocupações com a cooperação econômica e social (...)”. In: RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 59-60.

¹⁸ Não se desconhece a existência dos sistemas interamericano, europeu e africano de Direitos Humanos, mas por razões metodológicas resolveu-se focar no sistema normativo universal.

¹⁹ ONU. **Carta das Nações Unidas**, 1945.

internacional²⁰, motivo pelo qual requer ações cooperativas. Além disso, o desenvolvimento passou a se relacionar cada vez mais à pessoa humana, sujeito²¹ internacional capaz de titularizar direitos e gozar de liberdades fundamentais²². Em suma, não há dúvidas de que a Carta da ONU forneceu às Nações Unidas um mandamento institucional para a promoção do desenvolvimento²³, “mandato (...) não menos central do que aquele conferido à manutenção da paz e da segurança”²⁴.

Inobstante a importância das disposições contidas na Carta da ONU, é pacífico que apenas as decisões do Conselho de Segurança, relacionadas à paz e segurança (arts. 24, 25 e Capítulo VII) são vinculativas aos Estados-Membros e, que as meras recomendações, conforme artigo 10, não possuem efeito vinculante. Entretanto no que tange as demais resoluções, ainda prevalece o entendimento doutrinário de que estas não têm caráter vinculante aos Estados-membros da Organização.

Ricardo Seitenfus²⁵ explica que as recomendações da AG, apesar de serem o resultado de debates entre todos os estados membros, que se reúnem em igualdade jurídica, têm gerado discussões sobre seu valor jurídico. Afirma que o valor das recomendações da AG é mais político e moral do que legal. De acordo com os artigos 10 e 14 da Carta da ONU, a AG não tem o poder de impor suas decisões aos estados membros. Assim, para o citado autor, cabe a cada estado a interpretação subjetiva sobre se deve ou não cumprir uma recomendação da AG.

²⁰ Na doutrina tradicional, até a primeira metade do século XX, utiliza-se a expressão comunidade internacional (por exemplo, conforme as obras de Hidelbrando Accioly e Raúl Pederneiras), Entre doutrinadores de meados do século XX (por exemplo, conforme as obras de Oliveiros Litrento, Luis Ivani de Amorim Araújo e Francisco Rezek) em diante, bem como os do século XXI (por exemplo, conforme as obras de Roberto Luiz Silva e Sidney Guerra), é praticamente unânime a expressão sociedade internacional. Conforme Celso Mello, “(...) devemos concluir que que existe uma sociedade e não uma comunidade Internacional. (...) Em conclusão, podemos afirmar que existe uma sociedade internacional porque existem relações contínuas entre as diversas coletividades que são formadas por homens que apresentam como característica a sociabilidade, e que também se manifesta no mundo internacional. A sociabilidade não existe apenas dentro das fronteiras de um Estado, mas ultrapassa tais limites”. In: MELLO, C. **Curso de direito internacional público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.47.

²¹ Conforme afirma Flávia Piovesan: “Se, de um lado, faz-se necessária a justicialização dos direitos humanos, por outro, é emergencial ampliar a capacidade processual do indivíduo no sistema internacional, mediante sua democratização. Isto é, a afirmação de instâncias jurisdicionais de proteção internacional dos direitos humanos deve ser conjugada com a consolidação do indivíduo como verdadeiro sujeito de direito no campo internacional. Há que fortalecer o acesso à justiça internacional. Se os Estados foram ao longo de muito tempo os únicos protagonistas da ordem internacional, verifica-se hoje a emergência de novos atores internacionais, como as organizações não governamentais, os indivíduos e a sociedade civil internacional. O surgimento de novos atores demanda a democratização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos”. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 10. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 44.

²² FERREIRA, Lier Pires. **Direito internacional, petróleo e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.122.

²³ Significativo verificar que, já no imediato pós-II Guerra Mundial, os Estados e nações reunidos para a criação da ONU apontaram o desenvolvimento como um elemento central da então ordem mundial em construção.

²⁴ HEAD, I. L. *Contribution of international law to development. International law and development*. Ottawa; Ontário: Canadian Council of International Law, 1986. p. 9. (livre tradução).

²⁵ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 66-67.

Outra visão crítica sobre a obrigatoriedade dos atos das organizações internacionais é a noção de *soft law*, que implica numa revolução das fontes do direito internacional. Sobre o tema afirma Salem Hikmat Nasser²⁶ que o debate sobre o valor legal das resoluções das organizações internacionais é uma questão antiga, sendo amplamente aceito que as resoluções da AG são obrigatórias apenas quando se referem ao funcionamento da própria organização. Quando se trata de comportamento esperado dos Estados fora do contexto da organização, a visão tradicional é que essas resoluções não são obrigatórias. No entanto, essa visão tem sido contestada. Pondera Salem que essas resoluções representam um tipo de direito emergente, mesmo que ainda não totalmente formado, razão pela qual, as resoluções são frequentemente referidas como *soft law*, uma vez que são precursoras de um direito que ainda está por vir.

Afirma o citado autor, que embora a flexibilidade da *soft law* possa ter vantagens, permitindo a cooperação entre os estados em situações complexas e facilitando a alteração dos termos dos acordos, ela também traz problemas significativos. Estes estão relacionados à certeza e à segurança jurídica, que tendem a se intensificar à medida que o número e a variedade desses instrumentos aumentam. De fato, a inclusão desses instrumentos no mundo jurídico, dificulta a própria definição de direito e a distinção entre o que é e o que não é direito. Isso cria a possibilidade de diferentes graus de legalidade, com mais ou menos direito.

Leonardo Borges Estrela salienta ainda o aspecto político na aprovação de normas *soft law*. Em outras palavras, “normas *soft law* são mais facilmente adotadas quando os Estados consideram ser inviável a conclusão de um ato obrigatório, e elas possuem um inquestionável papel enquanto precursoras e guias para futuras negociações e conclusões de tratados”²⁷.

Em contraposição ao *soft law*, a doutrina conceitua *hard law* como norma obrigatória, impositiva e vinculante, a qual é imposta aos Estados signatários do tratado, sob pena de responsabilização em caso de descumprimento. Paulo Portela define *hard law* como “a norma de direito externo que estabelece regras vinculativas na seara do direito interno, como tratados e acordos”²⁸. São normas que devem seguir um procedimento para sua elaboração e para ratificação, e, portanto, não são dotadas de maleabilidade. Seu descumprimento é passível de sanções jurídicas por tribunais internacionais ou outros órgãos internacionais.

²⁶ NASSER, Salem Hikmat. **Desenvolvimento, costume internacional e soft law**. p.19. Disponível em: <http://www.ite.edu.br>. In: FERREIRA, Lier Pires. **Direito internacional, petróleo e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.103.

²⁷ ESTRELA, Leonardo Borges. **As obrigações de prevenção no Direito Ambiental Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 56-57.

²⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 10ª ed. rev. São Paulo: Ed. JusPodium. 2018. p. 205.

Esse debate é de fundamental relevância ao presente estudo, posto que se pretende avaliar se as Resoluções da ONU, em dadas situações, seriam passíveis de enquadramento no art. 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal do Brasil de 1988, ou seja, poderiam, em tese, direcionar a atuação do Estado brasileiro (por meio de políticas públicas específicas), razão pela qual o assunto será retomado no tópico a seguir, quando da análise da Resolução n. 41/128 de 1986: Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Nada obstante, a discussão sobre a obrigatoriedade ou não das Resoluções da AG, diversos atos e resoluções das Nações Unidas, aprovados após a Carta de 1945, sustentam o desenvolvimento como direcionador jurídico da Sociedade Internacional. Dentre eles, cabe destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos – celebrada pela Resolução n. 217-A (III) da AG, em 10 de dezembro de 1948 -, que prevê já no preâmbulo²⁹ que o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo é a dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis. Assim, o objetivo é um mundo onde homens e mulheres desfrutem de liberdade de expressão, crença e vivam livres de medo e necessidade, sendo a liberdade a maior aspiração do ser humano. Para tanto, defende a Carta que é essencial que os direitos humanos sejam protegidos pela lei, para evitar que pessoas sejam forçadas a se rebelar contra a tirania e a opressão.

Ainda no preâmbulo, os povos das Nações Unidas reafirmaram sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e valor da pessoa humana e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla. Ademais, os países-membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades. Uma compreensão comum desses direitos e liberdades é de suma importância para o pleno cumprimento desse compromisso.

Portanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama um ideal comum a ser alcançado por todos os povos e todas as nações. O objetivo é que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente a Declaração, se esforce para promover o respeito a esses direitos e liberdades e, por meio da adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, assegure seu reconhecimento e observância universais e efetivos³⁰.

²⁹ ONU. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1948, Preâmbulo.

³⁰ Ainda que haja uma evolução social e que a quadra histórica da confecção da Declaração seja diferente da atualmente vivida, sua notável relevância ainda permanece, uma vez que, além de inspirar a criação de tratados internacionais e influenciar a legislação interna de diversos países, estabelece padrões para a proteção dos direitos humanos, bem como para a elaboração de políticas públicas e ações que visem garantir tais direitos em diferentes

Dos trechos destacados da Declaração, denota-se o importantíssimo reconhecimento da promoção do desenvolvimento integral³¹ como direito humano fundamental³² e valor jurídico, advindo do consentimento geral de seus signatários. Assim, ainda que de caráter vinculante contestado³³, a Declaração traça guias principiológicos que acabam orientando os Estados, inclusive na adoção posterior de normas de *hard law*, ou mesmo na sua caracterização futura como normas de *jus cogens*, como será abordado no próximo tópico. Ademais, a Declaração acabou por estabelecer os critérios de toda a evolução normativa que se seguiu, especialmente, o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 16 de dezembro de 1966.

Dois artigos da Declaração exemplificam o direcionamento ao desenvolvimento, a saber, os artigos 22 e 28. Pelo art. 22, “Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”. Já pelo art. 28, “Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”.

Após a Carta de 1945, a Declaração de 1948 tornou-se importante expressão do direito internacional, na medida em que confere lastro axiológico e unidade epistemológica ao conjunto dos direitos humanos, sendo do ponto de vista positivo, a primeira expressão da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência dos direitos do Homem³⁴. Como afirma Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais e desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais³⁵.

áreas, como saúde, educação, trabalho e meio ambiente. Tais políticas e ações (quando existentes), notadamente nos países em desenvolvimento/subdesenvolvidos/sul-global, infelizmente ainda carecem de amadurecimento e eficiência, para que os direitos humanos possam ser integralmente efetivados.

³¹ Conforme Lier Pires Ferreira, a noção de integralidade, que adjetiva o desenvolvimento, caracteriza-se por uma visão i) antropocêntrica, na qual o Homem é considerado como espécie inserida num planeta vivo, transcendendo sua dimensão individual; ii) repartitiva, posto reconhecer a diluição relativa da riqueza social como base das próprias formas ou mecanismos de coesão social; e iii) libertária, uma vez que não reconhece como legítima e/ou adequada uma ordem social, política e jurídica que negue ao Homem o gozo integral dos seus direitos. In: Op.cit. p. 115.

³² Mais adiante, quando da análise dos Pactos de 1966, será abordada a relação de pertencimento e/ou correlação do desenvolvimento ao rol de direitos humanos.

³³ MELLO, C. **Curso de direito internacional público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.301.

³⁴ FERREIRA, Lier Pires. *Idem*. p.124.

³⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1988. p 30.

Na década de 60, importantes Resoluções³⁶ da AG denotaram parte do consenso internacional do período em favor da regulação e impulsionamento ao desenvolvimento. Em termos análogos aos da Declaração de 1948, há a Resolução n. 1514 da XV da AG, de 14 de dezembro de 1960³⁷, que trata da Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, talvez a mais representativa do período³⁸. O preâmbulo³⁹ da Resolução propugna que a AG reconhece o compromisso dos povos do mundo em reafirmar a fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos entre todos, independentemente de gênero, tamanho da nação, raça, sexo, idioma ou religião. Entende que há necessidade de criar condições de estabilidade e bem-estar, promover relações pacíficas e amistosas, e garantir o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Além disso, reconhece o direito inalienável de todos os povos à independência e o papel crucial que desempenham na conquista de sua independência.

A Assembleia Geral, no documento, mostra-se ciente dos conflitos crescentes que surgem da negação da liberdade a esses povos, o que constitui uma grave ameaça à paz mundial, razão pela qual estaria convencida de que o colonialismo impede o desenvolvimento da cooperação econômica internacional, dificulta o desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos dependentes e age contra o ideal de paz universal das Nações Unidas. Acredita que o processo de liberdade é irresistível e irreversível e que é necessário acabar com o colonialismo e todas as práticas de segregação e discriminação associadas. Todos os povos têm o direito inalienável à liberdade absoluta, ao exercício de sua soberania e à integridade de seu território nacional.

Por fim, a AG declara que a sujeição dos povos a uma subjugação, dominação e exploração constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, é contrária à Carta das Nações Unidas.

Os trechos destacados do preâmbulo reforçam, mais uma vez, o compromisso internacional com os direitos humanos fundamentais, dentre os quais o desenvolvimento. Os princípios e fundamentos do direito ao desenvolvimento, bem como seu maior objetivo, a

³⁶ Resolução 1.710 (XVI) de 19 de dezembro de 1961: Estratégia para a primeira década das Nações Unidas para o desenvolvimento; e, Resolução 1.803 (XVII) de 14 de dezembro de 1962: Declaração sobre a soberania permanente em relação aos recursos naturais.

³⁷ Foi período marcante na luta dos povos (notadamente ex-colônias europeias) por liberdade e desenvolvimento – antecipando os termos com os quais Amartya Sen viria, décadas depois, em 1998, a conquistar o prêmio Nobel de Economia “por devolver uma dimensão ética ao debate dos problemas econômicos vitais”.

³⁸ Em 1960 surgem 18 novos Estados no continente africano, e 16 são admitidos nas Nações Unidas. Baseado em: NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a *Soft Law***. São Paulo: Atlas, 2006. p.137.

³⁹ ONU. **Concessão de independência aos países e povos coloniais**, 1960.Preâmbulo.

promoção do desenvolvimento integral, também foram expressos nos Pactos de 1966⁴⁰, a saber, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴¹ (Resolução n. 2.200-A da XXI AG, de 16 de dezembro de 1966), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁴² (Resolução n. 2.200-B da XXI AG, de 16 de dezembro de 1966) e, o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁴³.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) além de assinalar uma série de direitos fundamentais aos indivíduos⁴⁴, fortemente amparados nos direitos humanos referenciados na Carta de 1945 e da Declaração de 1948, reforça a visão⁴⁵ integrada⁴⁶ do desenvolvimento, conforme observa-se já no preâmbulo⁴⁷ do Pacto em que os Estados partes, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, reconhecem a dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis como o fundamento da liberdade, justiça e paz no mundo.

Reconhecem também que esses direitos derivam da dignidade inerente ao ser humano e que o ideal de um ser humano livre, liberto do medo e da miséria, só pode ser realizado se forem criadas condições que permitam a cada um desfrutar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como de seus direitos civis e políticos. Além disso, consideram que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades do homem.

O PIDESC, ao detalhar a autodeterminação política e jurídica como direitos dos povos, aborda o direito ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, e, dentro deste, o progresso científico e a proteção material e moral dele decorrentes, talvez como um germen inicial da profunda relação existente entre desenvolvimento humano e desenvolvimento científico⁴⁸.

⁴⁰ Diferentemente da Declaração de 1948, endereçada aos indivíduos, os Pactos de 1966 têm por principais destinatários os Estados.

⁴¹ Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.

⁴² Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.

⁴³ Promulgado no Brasil pelo recente Decreto n. 11.777, de 9 de novembro de 2023.

⁴⁴ Direito ao trabalho incluindo remuneração igual para homens e mulheres; direito a formar sindicatos; direito de greve; direito à previdência assistencial; direito a um padrão de vida razoável que inclui alimentação, vestuário e moradia e direito a todos os seres humanos de estar a salvo da fome; direito à saúde mental e física; e direito à educação.

⁴⁵ Essa visão integrada é também conhecida como interdependência dos DDHH, a qual é reforçada na Conferência de Viena de 1993, assim como a visão de universalidade, as quais serão citadas ao longo do estudo.

⁴⁶ O art. 16 do PIDESC determina que: “1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto”. (grifei)

⁴⁷ ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1960. Preâmbulo.

⁴⁸ Conforme art. 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1960: “1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

a) Participar da vida cultural;
b) Desfrutar o progresso científico e suas aplicações;

Por seu turno, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) engloba extensa lista⁴⁹ de direitos e liberdades, em harmonia com os direitos econômicos, sociais e culturais do PIDESC, conforme o preâmbulo⁵⁰ daquele, os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas reconhecem a dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis como a base da liberdade, justiça e paz no mundo. Esses direitos são derivados da dignidade inerente ao ser humano. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal de um ser humano livre, desfrutando de liberdades civis e políticas e livre de medo e miséria, só pode ser alcançado se forem criadas condições que permitam a cada um desfrutar de seus direitos civis e políticos, bem como de seus direitos econômicos, sociais e culturais. A Carta das Nações Unidas impõe ainda aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades humanas. Além disso, é compreendido que o indivíduo, por ter deveres para com outros e para com a comunidade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos neste pacto.

Os Pactos de 1966 e a Declaração Universal de 1948 devem ser lidos em conjunto, no que se convencionou chamar de Carta Internacional dos Direitos do Homem. Kofi Annan, explica bem essa integração de normas, ao afirmar que “os direitos civis e políticos, por uma

c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.

2. As Medidas que os Estados Partes do Presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura”.

⁴⁹ Direito à autodeterminação, direito à garantia judicial, direito à vida, proibição de tortura, proibição de escravidão, servidão e trabalho forçado, liberdade e segurança pessoal, proibição de prisão por não cumprimento de obrigação contratual, liberdade de circulação e de residência, direito à justiça, direito à personalidade jurídica, liberdade de pensamento, de consciência e de religião, liberdade de opinião, de expressão e informação, direito de reunião, liberdade de associação, direito de votar e de ser eleito, e, ainda, direitos da família, das crianças, das minorias étnicas, religiosas e linguísticas.

⁵⁰ “Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana; Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais; Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades do homem; Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto”. In: ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Preâmbulo.

parte, e os direitos econômicos, sociais e culturais, por outra, estão no mesmo plano de importância e dignidade”⁵¹.

A Carta Internacional dos Direitos Humanos reafirma o papel do Estado como garantidor de direitos individuais e coletivos, a ponto de mais tarde, conforme o avanço do regramento internacional, impulsionar a efetivação de um direito ao desenvolvimento.

Em outras palavras, todos os direitos humanos formam um conjunto integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si. Nessa linha, explica Flávia Piovesan que sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se tornam apenas categorias formais. Da mesma forma, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade em seu sentido mais amplo, os direitos econômicos, sociais e culturais perdem seu verdadeiro significado. Não é mais possível pensar na liberdade separada da justiça social, assim como é infrutífero considerar a justiça social sem a liberdade⁵².

Ademais, pelo princípio da indivisibilidade dos direitos do Homem, pode-se depreender que sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos não são mais do que garantias estéreis, sendo igualmente certo que não há bem-estar onde não se vive em liberdade – esta discussão tem relevância direta no presente trabalho, na medida em que o SENAI, como um agente de desenvolvimento e amparado na legislação brasileira, além de já desempenhar atividades ligadas à educação profissional e tecnológica, poderá avançar no investimento em inovação, com reflexos diretos à efetividade de direitos econômicos, sociais e melhoria da qualidade de vida dos brasileiros.

A formulação sobre a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais foi expressa na Conferência de Direitos Humanos, realizada entre 22 de abril a 13 de maio de 1968, na cidade de Teerã (Proclamação de Teerã). O documento afirma que a realização dos direitos civis e políticos é impossível sem o desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, destaca que o progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de políticas internacionais de desenvolvimento econômico e social que sejam boas e eficientes⁵³.

Seguindo com a moldura do regramento do desenvolvimento em âmbito internacional, em dezembro de 1974, tem-se a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, um dos

⁵¹ ONU. Abertura da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, 1993.

⁵² PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 136.

⁵³ ONU. **Conferência de Direitos Humanos. Proclamação de Teerã**, 1968. Item 13.

mais expressivos marcos jurídicos em prol do desenvolvimento⁵⁴. De forma resumida, os mais importantes⁵⁵ institutos jurídicos da Carta são: i) o direito de cada Estado determinar seu sistema político, econômico, social e cultural; ii) a soberania permanente sobre a sua riqueza, recursos naturais e atividades econômicas, bem como o direito de regulá-las; iii) a elaboração de um novo sistema de relações econômicas e comerciais, lastreado na interdependência e com fito ao desenvolvimento; e iv) a concessão de preferências aduaneiras, generalizadas, não recíprocas e não discriminatórias, para os países em desenvolvimento⁵⁶.

Após a identificação de alguns dos aspectos centrais da Declaração de 1948 e dos instrumentos internacionais em matéria de direitos do Homem que se seguiram, possível afirmar que o desenvolvimento é ínsito e faz parte do rol dos direitos humanos como parte indelével. Direitos, liberdades fundamentais e desenvolvimento interrelacionam-se profundamente, conforme explica Amartya Sen, “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”⁵⁷.

1.1.1 Resolução n. 41/128 de 1986: Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento

Em 1975, por meio da Resolução 2 (XXXI), a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas inscreveu em sua agenda a investigação da realização dos direitos econômicos sociais e culturais contidos na Declaração Universal e no Pacto, correlacionados aos problemas de direitos humanos nos países em desenvolvimento. Essa investigação redundou na Resolução n. 4 (XXXIII), de 21 de fevereiro de 1977, a qual convida os Estados-membros a adotarem medidas para removerem obstáculos que impedem a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como recomenda ao Secretário-Geral da ONU que realize estudo acerca da

⁵⁴ A Carta é desdobramento resultante do intenso trabalho construído na Resolução n. 45 da III UNCTAD, de maio de 1972. Em maio de 1974, o conteúdo da Carta foi parcialmente antecipado nas Resoluções n. 3.201 (Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional) e n. 3.202 (Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional).

⁵⁵ A Carta de 1974 foi ainda o principal instrumento de expressão da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), amplo movimento estruturado pelos países em desenvolvimento, dentro das Nações Unidas, visando transformar as relações econômicas internacionais.

⁵⁶ Embora tenha sido elaborada há quase meio século, muitos dos princípios e objetivos estabelecidos na Carta ainda são relevantes. Por exemplo, a Carta enfatiza a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, a necessidade de cooperação econômica internacional, a importância do desenvolvimento econômico para o bem-estar social e a necessidade de equidade nas relações econômicas internacionais. No entanto, considerando as significativas mudanças globais desde 1974, alguns aspectos da Carta podem não refletir mais a realidade atual. Por exemplo, a Carta não aborda questões como a globalização, a digitalização da economia, as mudanças climáticas e a sustentabilidade. Nada obstante, a ONU continua empenhada em discutir esses e outros assuntos em âmbito internacional. Exemplo recente foi a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP29) de 2024 ocorrida entre 11 a 24 de novembro, em Baku, capital do Azerbaijão.

⁵⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das letras, 2000. p. 33.

dimensão internacional do direito ao desenvolvimento⁵⁸, como um dos direitos do Homem, o que, efetivamente ocorreu em 1981, com a criação de um grupo de especialistas encarregados de elaborar uma declaração sobre o tema⁵⁹.

Assim, em 4 de dezembro de 1986, pela Resolução n. 41/128 da A.G., nasce a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Declaração de 1986), com o apoio de 146 Estados, 8 abstenções e apenas 1 voto contrário, o dos Estados Unidos da América. A Declaração de 1986 reconhece que o desenvolvimento é um processo global econômico, social, cultural e político que visa à melhoria contínua do bem-estar de todos os indivíduos e povos, com base na sua participação no desenvolvimento⁶⁰ e na justa distribuição dos benefícios dele decorrentes.

Trata-se de documento ímpar, sendo a primeira grande declaração da ONU com foco exclusivo sobre o direito ao desenvolvimento, apta a efetivamente definir a integração e interrelação do desenvolvimento ao DIP e aos direitos humanos. Perrone-Moisés explica a distinção entre direito ao desenvolvimento e direito do desenvolvimento. No primeiro caso, trata-se de um dos direitos humanos na concepção das Nações Unidas, e, no segundo, de um conjunto de normas jurídicas, ora consideradas como um ramo do direito internacional, ora como um método de investigação, e que têm como característica principal procurar eliminar as diferenças de desenvolvimento, tanto no plano interno como no internacional⁶¹.

Interessante notar que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento parece adequar-se a ambos os conceitos. Em seu preâmbulo, salienta sua compatibilidade com documentos basilares do DIP, como a Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e ainda os Pactos de 1966, reconhecendo, dentre outros, que o desenvolvimento é um

⁵⁸ A expressão direito ao desenvolvimento seria de autoria do senegalês Etienne Keba M'Baye, quando de sua apresentação na conferência inaugural do Curso de Direitos Humanos do Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo em 1972, In: ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 94-95.

⁵⁹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 61-62.

⁶⁰ “As divergências na interpretação dos termos “desenvolvimento” e “direito ao desenvolvimento” têm contribuído para retardar os progressos no exercício do direito ao desenvolvimento. Historicamente, o desenvolvimento tem sido entendido como um processo essencialmente econômico, medido pelo crescimento do produto nacional bruto. Essa interpretação ainda sustenta o modelo econômico predominante em todo o mundo. No entanto, durante a segunda metade do século XX, os benefícios do crescimento econômico não foram distribuídos equitativamente entre todas as nações, povos e indivíduos, e, cada vez mais, essa desigualdade é objeto de debate e crítica, gerando descontentamento social. Devido ao aumento da pobreza e das desigualdades, bem como às crises sem precedentes nas esferas econômica, social, cultural, política, ambiental e climática, o direito ao desenvolvimento ganha hoje mais destaque do que nunca. Um direito ao desenvolvimento centrado nos aspectos econômico, social, cultural e político e nas pessoas é mais equilibrado”. IN: ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 1.

⁶¹ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 49.

processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes⁶².

A Declaração de 1986, ainda no preâmbulo, expressa sua adesão aos princípios basilares do DIP, tais como o progresso econômico e social e o desenvolvimento de todos os povos⁶³. Sobre tais bases, sem pretensão de esgotar a análise do conteúdo da Declaração – para os fins desta pesquisa e no intuito futuro de correlacionar suas disposições ao art. 5º, parágrafo 2º, da CF/88 -, importa destacar três fundamentos centrais advindos da Declaração: i) o desenvolvimento é um direito humano inalienável (art. 1º); ii) a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento (art. 2º); e iii) qual força normativa se pode extrair, direta ou indiretamente de seu conteúdo.

Assim, o artigo 1º da Declaração de 1986⁶⁴, reforça, mais uma vez, que o direito ao desenvolvimento é um direito humano fundamental que permite a todas as pessoas e povos participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, garantindo a plena realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Além disso, implica a realização do direito dos povos à autodeterminação, incluindo a soberania sobre suas riquezas e recursos naturais, conforme os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos.

⁶² “Tendo em mente os propósitos e os princípios da Carta das Nações Unidas relativas à realização da cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e encorajar o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes; Considerando que sob as disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos todos têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades consagrados nesta Declaração possam ser plenamente realizados; Recordando os dispositivos do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos”. In: ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Preâmbulo.

⁶³ “Recordando ainda os importantes Acordos, Convenções, Resoluções, Recomendações e outros instrumentos das Nações Unidas e de suas agências especializadas relativos ao desenvolvimento integral do ser humano, ao progresso econômico e social e desenvolvimento de todos os povos, inclusive os instrumentos relativos à descolonização, à prevenção de discriminação, ao respeito e observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, à manutenção da paz e segurança internacionais e maior promoção das relações amistosas e cooperação entre os Estados de acordo com a Carta; Recordando o direito dos povos à autodeterminação, em virtude do qual eles têm o direito de determinar livremente seus status político e de buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural; Recordando também o direito dos povos de exercer, sujeitos aos dispositivos relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, soberania plena e completa sobre todas as suas riquezas e recursos naturais;”. In: ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Preâmbulo.

⁶⁴ “§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. §2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”. In: ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Art. 1.

Importante para compreender o direito ao desenvolvimento, como afirmado na Declaração e em resoluções posteriores das Nações Unidas e outros instrumentos conexos, é que ele é um direito humano que está no mesmo nível de todos os demais direitos humanos. Não é um "superdireito" que abarca outros direitos, nem um "minidireito" restrito, mas um direito igual aos demais direitos humanos universais, inalienáveis, interrelacionados, interdependentes e indivisíveis. Além disso, o direito ao desenvolvimento é tanto um direito individual quanto coletivo. Pertence a todas as pessoas e povos. Como direito humano, o direito ao desenvolvimento é universal; aplica-se a todas as pessoas, de todos os países, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição⁶⁵.

Conforme Allan Rosas, parece claro, pois, que a Declaração emerge do consenso de que o desenvolvimento é um processo plural, multifacetado, que facilita e capacita a realização de todas as liberdades e de todos os direitos fundamentais, expandindo ainda a habilidade das pessoas para usufruírem de seus direitos. Não pode ser limitado ao direito aos frutos do desenvolvimento, nem compreendido como a soma dos direitos humanos existentes. Não se refere apenas à realização dos direitos individuais, mas fundamentalmente, ao consórcio entre bem-estar e liberdade⁶⁶.

O direito de todos os povos ao desenvolvimento está estreitamente relacionado com o direito fundamental dos povos à autodeterminação, incluindo, em particular, o direito à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais (art. 1º, parágrafo 2º). Esse direito ao desenvolvimento dos povos também pode ser encontrado na Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

Ademais, entre as possíveis classificações e categorizações a que o direito ao desenvolvimento pode se sujeitar, merece referência a classificação quanto às dimensões dos direitos. Em 1979, em Estrasburgo, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, o jurista Karel Vasak formulou a Teoria das Gerações de Direito, inspirada na bandeira francesa e nos lemas da Revolução Francesa (*Liberté, Egalité e Fraternité*). Nesta teoria, os direitos humanos poderiam ser divididos em três gerações⁶⁷, correspondendo os direitos de terceira geração aos

⁶⁵ ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 2.

⁶⁶ ROSAS, Allan. **The right to development**. IN: EIDE, A. et alii. Economic, social and cultural rights. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. p. 254-255.

⁶⁷ Defende Caçado Trindade que a visão compartimentalizada dos direitos humanos pertence ao passado, e, como reflexo dos confrontos ideológicos de outrora, já se encontra há muito superada. O fenômeno que hoje

direitos de solidariedade (ou fraternidade a partir de uma tradução literal do terceiro lema da Revolução Francesa). Dessa forma, vinculam-se aos direitos humanos de terceira geração⁶⁸, também denominados direitos de vocação comunitária⁶⁹: o direito ao desenvolvimento, o direito à autodeterminação, o direito à paz, o direito a um ambiente saudável, e o direito à equidade intergeracional.

Logo, o direito ao desenvolvimento pode ser categorizado como um direito fundamental de terceira dimensão, que se destaca por possuir uma titularidade difusa e natureza coletiva, no sentido de sujeitos indeterminados.

Outro elemento fundamental, expressamente identificado na Declaração de 1986, é a titularidade do direito ao desenvolvimento, conforme expresso nos parágrafos 1º e 2º do seu art. 2º, dos quais⁷⁰ extrai-se que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, respeitando plenamente seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade. Somente assim é possível assegurar a realização plena e livre do ser humano, promovendo e protegendo uma ordem política, social e econômica adequada para o desenvolvimento.

Assim como ocorre com todos os outros direitos humanos, os seus titulares são os seres humanos. O direito ao desenvolvimento é tanto um direito individual⁷¹ quanto coletivo. Logo, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser o participante ativo e o

testemunhamos não é o de uma sucessão, mas antes de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Do direito econômico aos direitos econômicos, sociais e culturais. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Fabris, 1995.p. 38.

⁶⁸ “A doutrina dos direitos fundamentais revelou uma grande capacidade de incorporar desafios. Sua primeira geração enfrentou o problema do arbítrio governamental, com as liberdades públicas, a segunda, o dos extremos desníveis sociais com os direitos econômicos e sociais a terceira, hoje, luta contra a deterioração da qualidade de vida humana e outras mazelas, com os direitos de solidariedade”. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1998. p.15.

⁶⁹ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 52.

⁷⁰ “§1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. §2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento”. In: ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. Art. 2.

⁷¹ O direito ao desenvolvimento humano como indivíduo também é enunciado em outros instrumentos fundamentais de direitos humanos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 6, parágrafo 2º) - aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 -, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

beneficiário do direito ao desenvolvimento (art. 2º, parágrafo 1º). Isso significa que as políticas e programas de desenvolvimento devem se concentrar nos seres humanos, orientando-se para seu benefício e para a melhoria constante de seu bem-estar. Em outras palavras, a pessoa humana deixa de ser vista como mero fator de produção e passa a ocupar uma posição central no processo de desenvolvimento, conforme Ana Paula Teixeira Delgado⁷².

Em virtude do direito ao desenvolvimento, todas as pessoas podem participar de maneira livre, ativa e significativa nas decisões relacionadas com o desenvolvimento que as afetam. Esse direito também exige uma distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento, a fim de que todos os direitos humanos sejam efetivos para todos (em vez de perseguir apenas o objetivo do crescimento econômico)⁷³, não por outra razão, a Declaração faz referência à "realização livre e plena do ser humano" (art. 2º, parágrafo 2º).

Por fim, retomando-se a discussão iniciada do tópico anterior, há que se avaliar agora a força normativa da Declaração de 1986, de fundamental importância ao presente estudo quando se pensa, em tese, no possível enquadramento da Declaração ao disposto no art. 5º, parágrafo 2º da CF/88⁷⁴ (a ser estudado mais à frente).

Ainda que a Declaração seja classificada como *soft law* ao direito internacional, persiste discussão doutrinária acerca da vinculação dos Estados, como sujeitos passivos da norma, responsáveis pela promoção e implementação de uma ordem política, social e econômica apropriada ao desenvolvimento, dúvida que advém do texto da própria Declaração, conforme seu art. 2º, parágrafo 3º; arts. 3º e 4º, quando afirmam⁷⁵ que os Estados têm os “deveres” de

⁷² TEIXEIRA DELGADO. Ana Paula. **O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 51.

⁷³ ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 3.

⁷⁴ Art. 5º [...] § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁷⁵ “ARTIGO 2º: (...) §3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. ARTIGO 3º: §1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. §2. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional, relativos às relações amistosas de cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. §3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos”. ARTIGO 4º: Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento. É necessária ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriados para incrementar seu amplo

“formular políticas públicas adequadas para o desenvolvimento”; de “cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento”; de “individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento”. Além disso, os Estados têm “responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento”.

No entendimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), pelo texto da Declaração, o direito ao desenvolvimento impõe obrigações aos Estados e à comunidade internacional, bem como a todos⁷⁶ aqueles cujas ações ou omissões tenham repercussões nos direitos humanos e no ambiente em que esses direitos devem ser efetivos⁷⁷.

Nessa linha de pensamento, os Estados têm a responsabilidade primordial de respeitar, proteger e efetivar os direitos humanos, entre outras coisas, criando condições nacionais e internacionais favoráveis ao exercício do direito ao desenvolvimento (art. 3, parágrafo 1). Isso significa que eles têm a responsabilidade principal de buscar um ambiente propício ao desenvolvimento equitativo, tanto em nível local quanto global. Os Estados também têm o direito e o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas com o objetivo de melhorar constantemente o bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos (art. 2, parágrafo 3).

Além disso, os Estados devem trabalhar em conjunto para fortalecer a realização dos direitos humanos, ou seja, têm o dever de cooperar mutuamente para alcançar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento, de modo que promovam uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação entre todos os Estados (art. 3, parágrafo 3).

desenvolvimento”. In: ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986. art. 2º, parágrafo 3º; arts. 3º e 4º.

⁷⁶ A responsabilidade pelo desenvolvimento implica no esforço compartilhado por todos os agentes e órgãos pertinentes da sociedade, incluindo o setor privado e da sociedade civil. Segundo os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs) – aprovado por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em junho de 2011 –, as empresas têm a responsabilidade de respeitar todos os direitos humanos, o que inclui o direito ao desenvolvimento. Além disso, a responsabilidade enunciada na Declaração de promover e proteger uma ordem política, social e econômica adequada ao desenvolvimento aplica-se a todos os seres humanos, inclusive em sua função como agentes não estatais. Por conseguinte, os agentes do setor privado também devem contribuir para a criação de condições favoráveis para a realização do direito ao desenvolvimento, o que poderia ser extensível ao SENAI, como agente privado interessado. Para mais informações, o documento está disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf. Acessado em 18/08/2024.

⁷⁷ ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 5.

Portanto, ainda na visão do ACNUDH, resumidamente, os Estados teriam obrigações em três níveis: i) internamente, por meio da formulação de programas e políticas nacionais de desenvolvimento para as pessoas sob sua jurisdição; ii) internacionalmente, mediante a adoção e aplicação de políticas que vão além de suas jurisdições; e iii) coletivamente, através de alianças globais e regionais.

Nesse mesmo sentido, Flávia Piovesan defende a existência de três dimensões do direito ao desenvolvimento⁷⁸, contidas na Declaração de 1986. A primeira seria a proteção às necessidades básicas de justiça social, uma vez que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento. A segunda refere-se à importância da participação popular, com realce ao componente democrático a orientar a formulação de políticas públicas, o que influi diretamente na maior transparência, democratização e *accountability* da gestão pública e suas políticas. A última dimensão, realça a necessidade de cooperação internacional, uma vez que esta é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

Contudo, tais obrigações ainda enfrentavam dissenso e críticas⁷⁹ quanto à sua obrigatoriedade/exigibilidade aos Estados. Assim, em parte no intuito de cambiar o debate do

⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. p. 19-20. Disponível em: <https://www.comitepaz.org.br/download/DH%20-%20Desafios%20e%20Perspectivas%20-%20FPiovesan.pdf>. Acessado em 18/08/2024.

⁷⁹ Em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade* (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das letras, 2000. p. 292 a 317), que decorre de conferências e entendimentos do autor desde a década de 90, Sen afirma que os direitos humanos se tornaram uma parte importante da literatura do desenvolvimento, porém, a aparente vitória da ideia e do uso dos direitos humanos coexistiriam com um certo ceticismo real, quanto à profundidade e coerência dessa abordagem, suspeitando-se que existiria uma certa ingenuidade em toda a estrutura conceitual que fundamenta a oratória sobre direitos humanos. Elenca então três críticas à moldura intelectual dos direitos humanos, a saber: crítica da legitimidade, crítica da coerência e crítica cultural. Quanto à legitimidade, pondera Sen que há o receio de que os direitos humanos confundam consequências de sistemas legais – que conferem às pessoas direitos bem definidos –, com princípios pré-legais que não podem realmente dar a uma pessoa um direito juridicamente exigível. Sen defende que não se pode afirmar que as pretensões morais pré-legais, se vistas como aspirantes a entidades legais, conferem direitos juridicamente exigíveis em tribunais ou outras instituições de imposição da lei. Mas rejeitar os direitos humanos com esse argumento seria não compreender a questão. Logo, sustenta o autor que é melhor conceber os direitos humanos como um conjunto de pretensões éticas, as quais não devem ser identificadas com direitos legais legislados, defendendo que essa interpretação normativa não precisa anular a utilidade da ideia de direitos humanos no tipo de contexto no qual eles são comumente invocados. As liberdades que são associadas a direitos específicos poderiam ser o ponto de enfoque apropriado ao debate. Por fim, no tópico, Sen defende a plausibilidade dos direitos humanos como um sistema de raciocínio ético e como a base de reivindicações políticas. A crítica da coerência relaciona-se à forma assumida pela ética e pela política dos direitos humanos. Nessa concepção, direitos seriam pretensões que requerem deveres correlatos. Exemplifica Sen: se a pessoa “A” tem um direito a certo “x”, deve existir algum agente, digamos “B”, que tenha o dever de fornecer “x” a “A”. Não sendo reconhecido esse dever, os direitos alegados, segundo esse ponto de vista, só podem ser vazios. Há quem não veja sentido em um direito se este não for associado ao que Immanuel Kant denominava de “obrigação perfeita” – um dever específico de um agente específico de realizar esse direito. Para Sen, isso representa um formidável problema para que os direitos humanos cheguem a ser considerados direitos. Afirmar que todo ser humano tem o direito a alimentos ou a serviços médicos é bonito, mas se não houver dever específico de prestação correlacionado a um agente, esses direitos não podem significar grande coisa. Nessa concepção, os direitos humanos não passariam de sentimentos comoventes e, rigorosamente incoerentes. Sen

direito ao desenvolvimento do campo retórico para o plano de efetiva implementação, o tema foi resgatado na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em 1993 na cidade de Viena (Áustria), que redundou na Declaração e Programa de Ação de Viena, das Nações Unidas (157/123, de 12 de julho de 1993). A Conferência reafirma⁸⁰ o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais, nos quais a pessoa humana é o sujeito central. Ademais, a Conferência prevê que os Estados devem cooperar entre si para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que lhe sejam colocados, sendo que a comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional efetiva com vista à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. Nesse sentido, reforça que a realização do direito ao desenvolvimento exige a adoção de políticas⁸¹ eficazes em nível nacional, bem como o estabelecimento de relações

conclui, no tópico, que evidentemente pode ocorrer que, assim formulados, os direitos acabam às vezes por não se cumprir. Mas sem dúvida seríamos capazes de distinguir um direito que uma pessoa tem e que não se cumpriu de um direito que uma pessoa não tem. Na terceira crítica, a cultural, Sen retrata os direitos humanos como pertencentes ao domínio da ética social. A autoridade moral dos direitos humanos, por essa perspectiva, dependeria da natureza de éticas aceitáveis, ou melhor dizendo, éticas universais. Contudo, a própria existência dessa universalidade seria passível de questionamentos. E se algumas culturas não consideram os direitos particularmente valiosos em comparação com outras virtudes ou qualidades preponderantes? A contestação ao alcance dos direitos humanos frequentemente proviria dessas críticas culturais, como aquela que se fundamenta na ideia do alegado ceticismo dos valores asiáticos quanto aos direitos humanos. Para justificar seu nome, os direitos humanos requerem universalidade, mas não existiriam esses valores universais, argumentam os críticos, razão pela qual, de alguma maneira, haveria necessidade de uma mudança cultural. Essa seria uma questão de certa gravidade, defendendo Sen que caberia à sociedade decidir o que deseja fazer para preservar – se é que deseja preservar – os modos de vida antigos, talvez até mesmo a um custo econômico significativo. Por fim, o autor conclui que uma abordagem adequada do desenvolvimento não poderia concentrar-se apenas nos detentores do poder, mas deveria congrega a ideia de participação popular.

⁸⁰ ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena, das Nações Unidas**, 1993. Art. 10: “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais. Conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. O desenvolvimento facilita o gozo de todos os Direitos Humanos, mas a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar a limitação de Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados devem cooperar entre si para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que lhe sejam colocados. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional efetiva com vista à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. O progresso duradouro no sentido da realização do direito ao desenvolvimento exige a adoção de políticas de desenvolvimento eficazes a nível nacional, bem como o estabelecimento de relações econômicas equitativas e a existência de um panorama econômico favorável a nível internacional”.

⁸¹ Conforme explica Fábio Konder Comparato, “o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. O elemento econômico consiste no crescimento endógeno sustentado da produção de bens e serviços. Endógeno, porque fundado nos fatores internos de produção e não, portanto, de modo predominante, em recursos advindos do exterior. Crescimento sustentado, porque não obtido com a destruição dos bens insubstituíveis, constituintes do ecossistema. O elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação, o direito de fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóbada de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político,

econômicas equitativas e a existência de um panorama econômico favorável em nível internacional.

Assim, hoje, a Declaração de Viena de 1993, juntamente com a Carta de 1974 (Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados) e a Declaração de 1986 (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento) conformam o núcleo da tutela jurídica internacional do desenvolvimento. Em outras palavras, as diretrizes estabelecidas nestas normas, como são amplamente aceitas e implementadas pelos Estados, talvez já possam ser regras costumeiras, e quiçá, uma norma imperativa reconhecida pela comunidade dos Estados em seu conjunto, conforme disposto no art. 53 da Convenção de Viena de 1969⁸² sobre Tratados (refere-se ao *jus cogens*⁸³, que são normas que não sofrem qualquer tipo de derrogação por parte dos Estados, dado seu significado fundamental para a comunidade internacional).

Contudo, ainda que seja polêmico a sujeição forçada ao conteúdo da Declaração de 1986 – para países ditos desenvolvidos ou do norte global –, interessante notar que muitos de seus dispositivos centrais já foram incorporados em Tratados Internacionais⁸⁴, esses sim, sem dúvida⁸⁵ vinculantes aos seus signatários, classificados como *hard law* no direito internacional.

A ACNUDH teve o cuidado de catalogar⁸⁶ dispositivos da Declaração de 1986, incorporados em Tratados Internacionais:

fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício”. In: COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 363.

⁸² Promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

⁸³ “A expressão direito internacional geral pode, no entanto, significar mais do que direito costumeiro; pode, por exemplo, querer designar um direito geral contraposto àquele, que também pode ser de origem costumeira, de vigência regional. Pode igualmente referir a um direito internacional universal, ou seja, que obriga todos os Estados, independentemente da postura que tenham tido estes com relação às suas normas, tenham eles participado ou não da sua formação. Esse direito universal pode, no entanto, conhecer a mesma contingência que atinge as normas costumeiras em geral, materializada na figura do objeto persistente, aquele Estado que desde o início não reconhece a norma e afirma não estar sujeito a ela. Se, no entanto, se dá um salto um pouco maior e se considera que normas desse direito internacional geral obrigarão todos os Estados, tenham eles participado da sua formação ou se oposto a ela firmemente, ter-se-á um direito que não permite aos Estados se furtarem nem lhes permite que o afastem ou derroguem, é um direito imperativo nesse sentido. Reencontra-se aí a definição mesma de *jus cogens* dada pela Convenção de Viena: normas de direito internacional geral das quais não cabe derrogação.

O *jus cogens*, com todas as suas interrogações, é, portanto, uma categoria, a das normas imperativas, dentro do conjunto de normas do direito internacional geral, categoria também objeto de disputas doutrinárias”. In: NASSER, Salem Hikmat. **Jus Cogens ainda esse desconhecido**. Revista Direito FGV. V. 1 N. 2 | P. 161 - 178 | JUN-DEZ 2005: 161. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7febe44c-7124-46f3-8dad-4e9508b3e9a4/content>. Acessado em 20/08/2024.

⁸⁴ A terminologia dos tratados é bastante imprecisa na prática internacional. Não é objeto deste trabalho um escrutínio acerca destas terminologias, entretanto cabe mencionar: tratado, convenção, declaração, ato, pacto, estatuto, protocolo, acordo, *modus vivendi*, concordata, compromisso, troca de notas, carta e convênio. Para maiores esclarecimentos ver MELLO, op.cit., p.212-214.

⁸⁵ Conforme art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), de 1920: 1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional às controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar: 2. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; (...).

⁸⁶ ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 6-8.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento	Disposições selecionadas nos instrumentos juridicamente vinculantes
Livre determinação (art. 1)	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 1)
Melhoria do bem-estar humano (arts. 1 a 4 e 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Carta das Nações Unidas • Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais • Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (arts. 13 a 15) • Convenção sobre os Direitos da Criança (arts. 3, 24 e 27) • Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 28)
Participação (arts. 1, 2 e 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 25) • Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (arts. 7 e 14) • Convenção sobre os Direitos da Criança (arts. 12 e 15) • Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Seus Familiares, arts. 26, 42 e 43 • Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, arts. 9, 21, 29 e 30 • Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 169) da OIT, arts. 2.
Não discriminação (art. 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 2) • Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (arts. 26 e 27) • Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 2) • Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (arts. 3 e 5) • Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial • Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Cooperação entre os Estados (arts. 3, 4 e 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Carta das Nações Unidas • Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 2) • Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 32)

	<ul style="list-style-type: none"> • Convenção sobre os Direitos da Criança (arts. 4 e 23)
Eliminação de violações massivas e patentes dos direitos humanos (art. 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional • Convenção Internacional sobre a Repressão e Punição do Crime de Apartheid • Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial • Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos • Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Desarmamento (art. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • Convenção sobre Munições de Dispersão • Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre a sua Destruição • Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares • Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Uso de Armas Químicas e sobre a sua Destruição • Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Uso de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas Excessivamente Nocivas ou de Efeitos Indiscriminados • Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Tóxicas e sobre a sua Destruição • Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares • Tratado sobre o Comércio de Armas
Acesso aos serviços públicos (art. 8)	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (arts. 6 e 11 a 13) • Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (arts. 2 e 25) • Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (arts. 24, 25 e 28) • Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares (art. 43)

O contido na tabela acima denota que a Declaração tem sido a base normativa de uma abordagem de desenvolvimento centrada nas pessoas, reforçando a argumentação na possível defesa teórica de alguma exigibilidade aos Estados de disposições da Declaração de 1986, senão diretamente de seu texto (como ainda defende doutrina majoritária, notadamente europeia), agora por intermédio de dispositivos correlatos constantes em instrumentos juridicamente vinculantes.

Nesse mesmo sentido, o direito ao desenvolvimento está consagrado, de várias formas, também em instrumentos regionais de direitos humanos, fora do escopo da ONU, sendo os principais⁸⁷:

i) Organização dos Estados Americanos: A Carta da Organização dos Estados Americanos⁸⁸ (tratado celebrado na IX Conferência Internacional Americana de 30 de abril de 1948, ocorrida em Bogotá) detalha o conceito, os direitos e os deveres do desenvolvimento integral, cujo objetivo geral deveria ser "a criação de uma ordem econômica e social justa que permita e contribua para a plena realização da pessoa humana" (art. 33). O desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados membros (art. 31), preferencialmente através de organismos multilaterais (art. 32). A cooperação entre os Estados nesse sentido deve compreender os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, apoiar o alcance dos objetivos nacionais dos Estados membros e respeitar as prioridades que cada país estabeleça em seus planos de desenvolvimento, sem amarras nem condições de caráter político;

ii) União Africana: A Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos⁸⁹ (aprovada em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981), que é juridicamente vinculante em 53 Estados partes, dispõe que "todos os povos terão direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, com a devida consideração à sua liberdade e identidade e desfrutando igualmente da herança comum da humanidade" e que "os Estados terão o dever, individual ou coletivamente, de garantir o exercício do direito ao desenvolvimento" (art. 22). Incluem-se disposições análogas para grupos específicos na Carta Africana da Juventude (art. 10) e no Protocolo da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher na África (art. 19);

⁸⁷ ONU. **Ficha 37 - ONU - Derecho al desarrollo**. 2016. p. 9.

⁸⁸ Ratificada no Brasil por meio do Decreto 30.544 de 14 de fevereiro de 1952.

⁸⁹ "A Carta Africana foi o primeiro instrumento de direitos humanos a incluir em seu texto os deveres dos indivíduos perante o Estado, a sociedade, a família e a comunidade internacional. Esses deveres são delimitados de forma sistemática, mas também genérica, e visam ao bom desenvolvimento social, cultural, e à manutenção da ordem nas comunidades africanas, guardando muitos deles estreita relação com os valores africanos que a Carta se propõe a refletir". In: GONDINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 132.

iii) Liga dos Estados Árabes: Na Carta Árabe de Direitos Humanos (2004) afirma-se que o direito ao desenvolvimento é um direito humano fundamental e que todos os Estados têm a obrigação de estabelecer políticas de desenvolvimento e de adotar as medidas necessárias para garantir esse direito. Têm o dever de efetivar os valores de solidariedade e cooperação entre eles e em nível internacional com vistas a erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Em virtude desse direito, todo cidadão tem direito a participar na realização do desenvolvimento e a desfrutar de seus benefícios e frutos (art. 37); e

iv) Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): Uma seção da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN (2012) está dedicada ao direito ao desenvolvimento. No parágrafo 37, os Estados membros reconhecem que a aplicação do direito ao desenvolvimento requer políticas de desenvolvimento eficazes no plano nacional, além de cooperação internacional, e que os Estados devem incorporar os aspectos do direito ao desenvolvimento na construção da comunidade da ASEAN, bem como trabalhar com a comunidade internacional para promover o desenvolvimento.

Pelo breve escopo⁹⁰, citado para fins de reforço à ideia de que o direito ao desenvolvimento constitui hoje direcionador normativo ao direito internacional, reforça-se a responsabilidade estatal em criar condições nacionais e internacionais favoráveis ao exercício do direito ao desenvolvimento tanto em nível local quanto global, bem como o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas à melhoria do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos. Além disso, o direito ao desenvolvimento amplia o

⁹⁰ Há outros tratados passíveis de citação tendentes à vincular Estados em disposições atinentes ao desenvolvimento. Em relação específica ao Brasil, cita-se: i) o art. 26 (desenvolvimento progressivo) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969 – promulgada pelo Decreto N° 678, de 6 de novembro de 1992 – que dispõe: “Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”; e ii) o art. 14 (direito aos benefícios da cultura) do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador – promulgado pelo Decreto n° 3.321, de 30 de dezembro de 1999 – que prevê: “1. Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem o direito de toda pessoa a: a) participar na vida cultural e artística da comunidade; b) gozar dos benefícios do progresso científico e tecnológico; c) beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe correspondam em virtude de produções científicas, literárias ou artísticas de sua autoria. 2. Entre as medidas que os Estados-Partes neste Protocolo deverão adotar para assegurar o pleno exercício deste direito, deverão figurar as necessárias para a conservação, o desenvolvimento e a divulgação da ciência, da cultura e da arte. 3. Os Estados-Partes neste Protocolo comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável para a pesquisa científica e a atividade criadora. 4. Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem os benefícios que decorrem da promoção e desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no que diz respeito a assuntos científicos, artísticos e culturais e, nesse sentido, comprometem-se a incentivar maior cooperação internacional nesses campos”.

horizonte dos debates sobre direitos humanos, uma vez que instrumentaliza o discurso de união entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, numa tentativa de garantir a dignidade da pessoa humana.

Infelizmente, apesar de sua especial relevância, diante dos principais desafios enfrentados por sociedades e pela comunidade internacional como um todo, a promessa do direito ao desenvolvimento ainda não se cumpriu. Talvez o SENAI, como destacado agente econômico privado no Brasil⁹¹, possa contribuir ao efetivo implemento do direito humano ao desenvolvimento, seja mediante financiamento (em Micro e Pequenas Empresas e Startups) de tecnologias que impactem positivamente a sociedade e incrementem sua qualidade de vida, seja pela sua atuação direta no campo do ensino profissionalizante e da inovação. Nada obstante, a ONU continua monitorando e incentivando o desenvolvimento, sendo relevante destacar, de forma mais recente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que contém “17 objetivos e 169 metas de ação global para alcance até 2030, em sua maioria, abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada”, e se consubstanciam em parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

1.1.2. Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 9

Em 2011, o PNUD começou a debater a formulação de uma agenda de desenvolvimento pós-2015, que resultou em relatórios de 2011 e 2013 direcionando discussões sobre a formação de uma agenda para o combate às vulnerabilidades, fortalecimento dos princípios do desenvolvimento humano e proposição de novas formas de cooperação global. Após um extensivo processo de discussões participativas mundiais coordenado pela ONU, em setembro de 2015⁹², foi lançada a nova proposta de desenvolvimento consolidada na Agenda 2030⁹³ para o desenvolvimento sustentável, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tornando-se um compromisso assumido por todos os países que compuseram a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2015 – os 193 Estados-membros da ONU, incluindo

⁹¹ Conforme Acórdão n. 532/2024, TCU-Plenário: “Os recursos gerenciados pelas entidades do Sistema S revelam sua importância no cenário nacional. Os orçamentos de 2022 registram receitas correntes da ordem de R\$ 35,4 bilhões, das quais R\$ 26,1 bilhões (74%) advindas de contribuições compulsórias”.

⁹² A reunião ocorreu na sede das Nações Unidas em Nova York de 25 a 27 de setembro de 2015, no momento em que a ONU comemorava seu septuagésimo aniversário.

⁹³ Íntegra da Declaração está disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acessado em 13/09/2024.

o Brasil – e tornou-se um das principais referências na formulação e implementação de políticas públicas para governos em todo o mundo.

A nova proposta representa um avanço em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁹⁴ (ODM), ao colocar-se como uma mudança no “estilo dominante”⁹⁵ de desenvolvimento. Ademais, os novos Objetivos são universais e aplicam-se a todos os países, enquanto os ODM foram direcionados somente para ações em países ditos subdesenvolvidos à época. Uma característica central dos ODS é a grande ênfase nos meios de implementação – a mobilização de recursos financeiros, desenvolvimento de capacidades e tecnologia, bem como a geração de dados e fortalecimento de instituições⁹⁶.

São 17 ODS, com 169 metas associadas e 232 indicadores, descritos como “*action-oriented, global in nature, and universally applicable*”, que se moldam a diferentes realidades nacionais. Têm um escopo mais abrangente e uma ambição mais agressiva do que os ODM. Eles vão além ao invocar uma mudança de paradigma no modo como pensamos o desenvolvimento. Se a grande chave dos ODM era colocar as pessoas no centro do desenvolvimento, os ODS vêm para acrescentar aspectos multidimensionais da pobreza, emprego para jovens, proteção social e direitos trabalhistas para todos, e centrar o processo do desenvolvimento nas pessoas e no planeta⁹⁷.

Outra característica importante é que os ODS explicitamente reconhecem as conexões e sinergias entre diferentes componentes setoriais das metas, como por exemplo: discriminação de gênero, acesso a água e nível educacional das mulheres, ou seja, há o entendimento de uma

⁹⁴ O marco fundador dos ODM foi a Resolução nº 55/2 da Assembleia Geral da ONU, que entrou para a história com o nome de "Declaração do Milênio das Nações Unidas". Esta foi adotada de forma unânime por chefes de Estado e altos representantes de 191 países, durante a 55ª sessão da Assembleia Geral, a chamada "Cúpula do Milênio das Nações Unidas", realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, na sede da ONU, em Nova Iorque, Estados Unidos.

⁹⁵ “O atual estilo de desenvolvimento é aqui designado como “estilo dominante” (na literatura denominado “*business as usual*”). Embora essa expressão tenha sido cunhada no âmbito da análise dos impactos do crescimento sobre o meio ambiente, hoje tem um significado mais amplo. O conceito de estilo dominante transcende o campo ambiental e inclui a evolução de variáveis econômicas e sociais importantes num contexto em que não há mudanças significativas na intensidade e direção das políticas e em que faltam bens públicos globais para coordenar as ações nos campos econômico e ambiental. Apesar de existirem diferenças importantes entre países e de alguns terem adotado políticas numa direção favorável, o estilo dominante mostra sinais de esgotamento e ameaça o desenvolvimento das gerações futuras. Neste capítulo, discutimos esses limites e os requisitos para sua superação”. IN: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Horizontes 2030 - A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. 2016. p.15. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2016/06/Cepal-2030.pdf>. Acessado em 19/09/2024.

⁹⁶ Conforme <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/faqconc/por-que-os-ods-sao-tao-abrangentes-em-comparacao-com-os-odm-os-quais-eram-muito-especificos/#:~:text=Os%20Objetivos%20abordam%20as%20tr%C3%AAAs,do%20clima%20e%20seus%20impactos>. Acessado em 14/09/2024.

⁹⁷ CLARK, Helen. “*What will it take to achieve the sustainable development goals?*”. Journal of International Affairs, THE NEXT WORLD ORDER: Special 70th Anniversary Issue, pp. 53-59, 2017.

visão mais integral de desenvolvimento, o que poderia ser entendido pela teoria de Amartya Sen, como uma busca pela superação das principais fontes de privação de liberdade (tema a ser aprofundado no próximo tópico). Além disso, diferentemente dos ODM que se organizavam verticalmente em cada meta, o ODS pode ser reconhecido nos processos múltiplos democráticos que contribuíram para a sua formação e implementação inicial, em nível global. Enquanto as metas dos ODM foram estabelecidas internamente pela ONU, os ODS foram apresentados aos líderes mundiais para serem debatidos antes de serem adotados (antes disso, as propostas foram objeto de negociações intergovernamentais na ONU, e anteriores as negociações, um diálogo com milhares de pessoas de todo o mundo foi estabelecido através de diversos estudos, debates e conferências). Logo, a atual Agenda 2030 pode ser considerada um sucesso no sentido democrático e de participação ativa da sociedade civil⁹⁸.

Além das diferenças citadas, talvez a mais marcante entre ODM e ODS seja o conceito principal de desenvolvimento que fundamenta suas metas e objetivos. Nos anos 2000, quando os ODM foram apresentados o conceito de desenvolvimento foi o do desenvolvimento humano, com a pessoa humana no centro dos processos. Na agenda pós-2015, o planeta foi acrescido à equação, assim, no conceito de desenvolvimento da Agenda 2030 e dos 17 ODS, não há “apenas” o desenvolvimento humano, mas o desenvolvimento sustentável como um todo⁹⁹.

Dos ODS, como um dos fundamentos desta pesquisa, cumpre destacar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 9, mais especificamente as metas 9.2, 9.3 e 9.5, que prevê:

“Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação:

9.1 Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos;

9.2 Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos;

9.3 Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados;

⁹⁸ SOLBERG, Erna. *From MDGs to SDGs: the political value of common global goals*. Harvard International Review, Vol. 37, No. 1, pp. 58-61, 2015.

⁹⁹ O conceito de desenvolvimento sustentável mais comumente conhecido remonta a um relatório produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento nos anos 1980, encabeçado pela ONU e chefiado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. A comissão fazia parte de uma retomada das questões ambientais nos termos do desenvolvimento dos países, e teve como documento final o relatório “Nosso Futuro Comum”, apresentado em 1987. O relatório, que mais tarde ficou conhecido como Relatório Brundtland, propõe o que ele chama de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. IN: BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our Common Future – The World Commission on Environment and Development*, Oxford University, Oxford University Press, 1987. p. 43.

9.4 Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades;

9.5 Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento;

9.a Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento;

9.b Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities;

9.c Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020”. (grifei)

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 9 tem como intuito “Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação”. Em âmbito nacional, conforme aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁰⁰, esse objetivo é fundamental, inclusive por sua transversalidade, para um país em desenvolvimento como o Brasil, pois a partir dele será possível melhorar a adequação dos equipamentos e serviços de infraestrutura e da estrutura produtiva às mudanças climáticas. Além disso, a preocupação com um processo inclusivo e sustentável poderá contribuir à adequação abrangente em todas as atividades econômicas e regiões do país. Por fim, a preocupação com a inovação não apenas poderá assegurar o desenvolvimento e a incorporação de tecnologias que permitam essa adequação, mas também poderá significar maior produtividade e empregos de melhor qualidade¹⁰¹, mais detidamente especificados nas metas 9.2, 9.3 e 9.5.

Nada obstante, para que ocorra a transformação das atividades econômicas, na forma da meta 9, é necessário investimento. Infelizmente, a taxa de investimento da economia brasileira cresceu entre 2016 (15,5%) e 2021 (17,9%), mas houve reversão dessa tendência a partir de 2022 (17,8%) e 2023 (16,5%)¹⁰². Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, principal instrumento de planejamento nacional de médio prazo, coloca entre suas prioridades

¹⁰⁰ O Ipea é responsável pelo acompanhamento e a análise da Agenda 2030, bem como pelo assessoramento técnico à nova CNODS (Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável recriada em setembro de 2023) ao lado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

¹⁰¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação**. Brasília: Ipea, 2024. 25 p. (Cadernos ODS, 9). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS9>. p. 5.

¹⁰² Idem. p. 6.

“a neointustrialização, trabalho, emprego e renda”¹⁰³, que tem especial alinhamento com a meta global 9.2, que também trata da promoção da industrialização¹⁰⁴ inclusiva e sustentável e do aumento da participação da indústria no emprego e no PIB, com ênfase nos países de menor desenvolvimento relativo. O Estado brasileiro ainda não conseguiu avançar na implementação das metas destacadas, conforme aponta o IPEA¹⁰⁵:

¹⁰³ Conforme art. 3, inciso V, da Lei n. 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.

¹⁰⁴ Em 28 de maio de 2024, a Confederação Nacional da Indústria, federações e 74 associações industriais assinaram a “Declaração pelo desenvolvimento da indústria e do Brasil”. No documento, destacam que o parque industrial brasileiro é diversificado e integrado, capaz de impulsionar um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo. Os recursos naturais e ativos em energia renovável do Brasil colocam o país em posição privilegiada para liderar a descarbonização e a economia verde. Os industriais lembram que economias avançadas têm investido massivamente em suas indústrias para manter a liderança tecnológica e de mercado. A indústria brasileira está pronta para contribuir com a neointustrialização, propondo 10 princípios orientadores para impulsionar a agenda nacional de desenvolvimento. Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/cni-federacoes-e-74-associacoes-industriais-assinam-declaracao-pela-reindustrializacao/>. Acessado em 25 jan.2025.

¹⁰⁵ Ibidem. p. 19-20.

Meta	Indicadores globais	Evolução dos indicadores	Avaliação das metas
9.1 – Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos.	9.1.1 – Proporção de população residente em áreas rurais que vive num raio de 2 km de acesso a uma estrada transitável em todas as estações do ano.	✘	✘
	9.1.2 – Passageiros e cargas transportados por modalidade de transporte.	☼✘	
9.2 – Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países de menor desenvolvimento relativo.	9.2.1 – Valor adicionado da indústria em proporção do PIB e <i>per capita</i> .	✘☼	✘
	9.2.2 – Emprego na indústria em proporção do emprego total.	☼✔	
9.3 – Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e propiciar sua integração em cadeias de valor e mercados.	9.3.1 – Proporção do valor adicionado das empresas de "pequena escala" no total do valor adicionado da indústria.	✘☼	–
	9.3.2 – Proporção de microempresas com empréstimos contraídos ou linhas de crédito.	☼✔	
9.4 – Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente adequados; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades.	9.4.1 – Emissão de CO ₂ pelo PIB.	☼✔	☼✔
9.5 – Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento.	9.5.1 – Dispendio em P&D em proporção do PIB.	☼✘	☼✘
	9.5.2 – Pesquisadores (em equivalência de tempo integral) por milhão de habitantes.	✘	
9.a – Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países de menor desenvolvimento relativo, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.	9.a.1 – Total de apoio internacional oficial (ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais) à infraestrutura.	✘	✘
9.b – Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, diversificação industrial e agregação de valor às <i>commodities</i> .	9.b.1 – Proporção do valor adicionado nas indústrias de média e alta intensidade tecnológica no valor adicionado total.	–☼	–☼
9.c – Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020.	9.c.1 – Proporção da população coberta por rede móvel, por tipo de tecnologia.	–☼	–☼



Evolução positiva



Sem evolução



Meta global atingida



Evolução negativa



Impactado pela covid-19



Sem indicadores ou série curta ou irregular

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=9>. Acesso em: 16 fev. 2024.
Elaboração dos autores.

Assim, em colaboração ao Estado, pretende-se defender (no Capítulo 2) a atuação atual e futura do SENAI como importante agente econômico privado, o qual poderá contribuir tanto no financiamento industrial (meta 9.2) de Micro e Pequenas Empresas (MPEs), as Startups (meta 9.3), bem como nos benefícios advindos do investimento em tecnologia e inovação para o desenvolvimento social brasileiro como um todo (meta 9.5). Talvez, a atuação do SENAI possa contribuir ao avanço nacional dos indicadores e a efetivação do direito humano ao desenvolvimento.

Na sequência, entende-se relevante um breve parênteses para, de forma pontual, ressaltar algumas contribuições do nobel de economia de 1998, o indiano Amartya Sen¹⁰⁶, aos problemas com abordagens de desenvolvimento focadas apenas em crescimento econômico, direitos e liberdades formais, bem como seu conceito de desenvolvimento como liberdade. Tal pensamento contribuirá na discussão do Capítulo 2, quando se defenderá a possibilidade de investimentos diretos ou indiretos pelo SENAI em sociedades empresárias, com geração de receitas à entidade, mas sempre no intuito de que estes valores sejam reinvestidos em sua finalidade institucional e, nunca, no intuito de mero crescimento econômico com finalidade lucrativa ou de entesouramento¹⁰⁷ de recursos (muito criticado pelos órgãos de controle).

¹⁰⁶ “Amartya Sen é frequentemente descrito como um crítico perspicaz da economia convencional e, em particular, seu trabalho em economia do desenvolvimento, juntamente com a construção da abordagem de capacidades, tem sido associado a esforços para revisitar tanto a teoria quanto a prática da disciplina. (...) Seu trabalho sobre a teoria da escolha social (Sen 1970;1982;2002;2017), a abordagem das capacidades (Sen 1987a;1999;2009), e a economia do desenvolvimento é caracterizada por sua multidisciplinaridade e incorporação de *insights* éticos, filosóficos, políticos e sociológicos. Apesar da alta consideração em que o trabalho de Sen é mantido e seu endosso pelo *mainstream* (sinalizado pelo recebimento do Prêmio Nobel de 1998), ele ainda é considerado por muitos como um opositor e um crítico proeminente da ortodoxia econômica (Alkire 2002; Robeyns 2003; Walsh 2003; Modesto 2005; Comim, Qizilbash e Alkire 2008). A crítica de Sen à teoria da escolha racional é considerada central para sua rejeição da economia convencional. Sen é entendido como alguém que fornece uma crítica filosoficamente informada. Ele é visto por muitos como alguém que se esforça para revitalizar a teoria econômica “clássica” (identificada por eles com uma tradição enraizada nas obras de Adam Smith e Karl Marx) e como alguém inspirado pela capacidade deste último de oferecer um relato mais “descritivamente rico” do reino social e incorporar muitas preocupações éticas negligenciadas pela corrente dominante ou, nas palavras desses autores, pela tradição “neoclássica” (Walsh 2003 e 2008; Putnam 2002)”. In: RAGKOUSIS, A. (2024). *Amartya Sen as a Neoclassical Economist*. Journal of Economic Issues, 58(1), 24–58. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00213624.2024.2307785>. Acessado em 04/09/2024.

¹⁰⁷ Conforme Acórdão n.1669/2019, TCU-Plenário: “258. Já em relação aos investimentos financeiros, é razoável que as entidades possuam parte pequena de seus recursos aplicados, uma vez que a arrecadação nem sempre ocorre no momento dos gastos, sendo necessário administrar esse recurso de uma maneira otimizada. Mas, por óbvio, as entidades do serviço social autônomo não devem entesourar os seus recursos (a maioria deles de origem pública), tornando-se um tipo de instituição financeira, que transformaria recursos públicos em patrimônio financeiro de entidades privadas”.

1.2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE DE AMARTYA SEN

De forma clássica, a Economia sempre foi a ciência que se preocupava com a Teoria do Desenvolvimento, onde pensava-se o desenvolvimento econômico de forma apartada do desenvolvimento social, científico e tecnológico¹⁰⁸. Diferentemente, para Sen em sua teoria de desenvolvimento como liberdade, o desenvolvimento pressupõe a remoção das principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a negligência dos Estados repressivos e a destituição social sistemática¹⁰⁹.

Nessa linha de entendimento, para que ocorra o desenvolvimento, não basta a obtenção de um determinado nível econômico ou social, é imprescindível que o Direito atue como regulador da liberdade, a partir do momento que o desenvolvimento é encarado como um direito fundamental inalienável. O autor destaca o ser humano como o elemento central na busca do desenvolvimento, não sendo aceitável a privação de sua liberdade em busca de simples desenvolvimento econômico, desapegado da realidade sociopolítica na qual o indivíduo humano está inserido.

Na abordagem de Sen, a expansão da liberdade é considerada o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento, razão pela qual ele categoriza a liberdade em diversos tipos: as liberdades políticas; as facilidades econômicas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência e a segurança protetora.

Liberdades políticas: se referem às oportunidades para determinar quem vai governar e quais regras e com base em que princípios, além de poder fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher e a expressão política; **Facilidades econômicas:** são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar os seus recursos econômicos, tais como os bens e serviços e com propósitos de consumo, produção ou troca, é a capacidade de poder com seus próprios recursos adquirir o básico para o seu sustento e desenvolvimento; **Oportunidades sociais:** são disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação e saúde, as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor e ter outros serviços sociais capacitantes; **Garantias de transparência:** referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar, a

¹⁰⁸ Para Sen, o desenvolvimento consiste na relação mútua entre fatores sociais e econômicos, que pode ser, com base no referencial teórico eleito, estendido a outras hipóteses, como as liberdades individuais e o exercício pleno da democracia. Em contrapartida, o crescimento econômico consiste na análise fria dos dados utilizados. Assim, o aumento do Produto Interno Bruto – PIB de determinado país refere-se apenas ao crescimento econômico, sem nenhuma preocupação com a transferência de riquezas para as classes menos favorecidas ou com a melhoria da situação social e tecnológica de determinada região nacional.

¹⁰⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das letras, 2000. p. 16.

liberdade de lidar uns com outros sob garantias, isso incluem o direito à informação em todos os níveis; Segurança protetora: necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta, e em alguns casos, até mesmo a fome e a morte. Ela inclui a previdência social e o seguro-desemprego, tendo uma abertura de frentes de trabalho emergenciais e ajudando os mais necessitados.

Essas liberdades combinadas seriam necessárias para garantir que as pessoas pudessem então fazer suas escolhas individuais, visando avançar em seu processo de desenvolvimento humano. Nas palavras de Sen:

“Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda¹¹⁰”.

Nesse sentido, às pessoas deve ser dada a oportunidade de conformar seu próprio destino, cabendo ao Estado o fortalecimento e a proteção das capacidades humanas. A falta destas capacidades (liberdade real) faz com que os indivíduos possuam razões para se sentirem humilhados e sem esperança de atingir a vida que almejam para serem felizes.

Amartya Sen propõe o enfoque das capacitações¹¹¹ (*capabilities*) humanas, a fim de estabelecer bases informacionais que captem com mais fidelidade os níveis de desenvolvimento e qualidade de vida, visando, sugerir medidas mais precisas para o estabelecimento de políticas públicas que tendentes a abolir, de forma mais imediata possível, as causas das maiores iniquidades humanas. Buscando reduzir, assim, do modo mais justo e eficiente, as desigualdades e precariedades que assolam as camadas menos favorecidas da sociedade. A abordagem das capacitações (*capabilities*) é uma alternativa aos critérios de avaliação centrados no auto interesse, nos bens primários, no aumento da produção, nas garantias de funcionamento das instituições e nas referências exclusivamente transcendentais de cunho econômico. Ao introduzir as condições para o exercício da liberdade, Sen redimensiona os vetores de justiça,

¹¹⁰ Ibidem. p.71.

¹¹¹ O termo *capabilities* não tem correspondente precisa na língua portuguesa; as traduções são limitadas: capacidades, capacitações e até “capabilidades”. Adotou-se aqui capacitações, que retrata a origem aristotélica: capacidade de, condições efetivas para a realização, talentos que podem ser desenvolvidos ou como ideia de potência. A permanência do termo original *capabilities* demonstra a dificuldade tanto de compor o seu significado completo quanto de assinalar a riqueza de conteúdo inerente à expressão. Para uma explicação detalhada do sentido e da complexidade desse enunciado, ver: COMIM, Flavio. **Além da liberdade: anotações críticas do Desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen**. [S. l.: s. n., 2021]. E-book.

especificamente os associados ao liberalismo de mercado e à centralidade da liberdade individual¹¹².

Sen não propõe que se trate o ser humano como mero paciente, receptáculo de direitos e realizações outorgados pelo estado, mas, pelo contrário, como agente de seu próprio destino, que está destituído dos meios necessários para gerir seus próprios assuntos. Partindo do clássico conceito aristotélico de “capacidade”, como “potência” – possibilidade de exercer alguma atividade – trata-se de uma abordagem que dá prioridade a liberdade na avaliação da vantagem humana, mas não no sentido formal de liberdade, que em parte embasa a crítica aos direitos humanos, e sim no sentido positivo e substantivo desse conceito, isto é, das reais possibilidades que os indivíduos possuem, ou não, para viver de acordo com suas concepções de bem¹¹³.

Partindo dessa visão, determinado sujeito só poderia ser dito livre quando é realmente capaz de viver de acordo com sua noção particular de bem, não possuindo somente direitos ou recursos para fazer isso ou aquilo, mas todos os meios, materiais (como habitação, saneamento básico, alimentação) e imateriais (como educação e direitos políticos), necessários para fazê-lo. Assim, o desenvolvimento de determinada sociedade deveria ser medido não só pelo que as pessoas realizam, ou não, mas pelas reais liberdades que possuem de cultivar um estilo de vida minimamente digno. A liberdade, assim, não é valorizada apenas no seu papel instrumental, de ser um meio, contingente, para atingir determinado fim, mas pelo seu valor intrínseco, que deve ser valorizado por si mesmo. O verdadeiro caminho do desenvolvimento, assim, é a eliminação de todas as privações de liberdade (face aos outros e face a natureza) que limitam as escolhas e oportunidades dos indivíduos de levar uma vida digna e buscar suas concepções particulares de bem.

Em outras palavras, para Amartya Sen, o desenvolvimento deve estar principalmente relacionado à melhoria da qualidade de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Ampliar as liberdades que valorizamos não só enriquece nossas vidas e nos dá mais autonomia, mas também nos permite ser seres sociais mais completos, exercendo nossas vontades, interagindo com o mundo ao nosso redor e influenciando esse mundo¹¹⁴.

As vantagens do enfoque das capacitações, frente as outras teorias padrão de análise econômica e social, é principalmente devida a sofisticação de seu aparato conceitual no julgamento das reais condições da vida humana. Isso envolve a valorização da liberdade como

¹¹² Idem. p. 95.

¹¹³ COUGO, Felipe Ferreira. **O enfoque das capacidades em Amartya Sen**. Revista Enciclopédia. Pelotas. vol. 05. 2016. p. 150 – 177.

¹¹⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das letras, 2000. p. 29.

bem humano inquestionável. A atenção para as assimetrias na transformação de rendas e recursos em funcionalidades valiosas. A consciência dos múltiplos elementos que compõe uma boa condição de vida. O balanço de fatores materiais e imateriais que determinam as oportunidades individuais. E, principalmente, a não restrição do conceito de liberdade a sua dimensão negativa e formal, pois a capacidade reflete principalmente a liberdade de realizar ações valiosas. Ela se concentra diretamente na liberdade em si, e não nos meios para alcançá-la, identificando as alternativas reais que temos. Nesse sentido, pode ser vista como um reflexo da liberdade substantiva¹¹⁵.

Assim, para Sen, a utilidade da riqueza não está nela própria e sim nas possibilidades que permite aos indivíduos realizarem. Por isso, indicadores econômicos, como o PIB, não podem ser considerados isoladamente, e sim dentro de um contexto de expansão das liberdades individuais. Para o autor, a Economia falha ao centrar na utilidade e deixar de lado o valor central da própria liberdade, focando uma visão muito restrita de mercados. Logo, “o crescimento econômico deve ser avaliado com base na expansão de serviços sociais que esse crescimento pode propiciar, e não apenas com relação ao acréscimo de renda privada”¹¹⁶.

Nesse contexto, a liberdade dos indivíduos é elemento constitutivo fundamental do processo de desenvolvimento, as quais podem ser aumentadas por meio de políticas públicas e aperfeiçoadas por meio das capacidades participativas¹¹⁷ da população. Tal conceituação, como se verá mais adiante, guarda total compatibilidade com o princípio inserido no Marco Legal da Inovação, que pretende o desenvolvimento científico e tecnológico como propulsor do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista que não se pode conceber o desenvolvimento econômico de maneira apartada do desenvolvimento social, tecnológico e científico quando se pensa o desenvolvimento como um direito fundamental. Ademais, como se defenderá no Capítulo II, o possível investimento do SENAI em Startups terá o único fim de colaborar à expansão dos serviços sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no país¹¹⁸ e à redução de desigualdades.

¹¹⁵ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes – 3ª ed.- Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 89.

¹¹⁶ Idem. p. 68.

¹¹⁷ A inserção do indivíduo na sociedade com a garantia das liberdades pessoais requer um comprometimento social. Nas palavras de Sen: “Como pessoas que vivem — em um sentido amplo — juntas, não podemos escapar à noção de que os acontecimentos terríveis que vemos à nossa volta são essencialmente problemas nossos. Eles são responsabilidade nossa — independentemente de serem ou não de mais alguém”. Op. cit. p. 359.

¹¹⁸ “Em 2001 eu organizei na Universidade de Cambridge uma conferência com o Sen, na qual a grande pesquisadora uruguaia, Andrea Vigorito, apresentou um artigo que era exatamente sobre isso, “por quê o Sen não é popular na América Latina quando a sua temática é tão relevante?” A sua resposta foi que nenhuma instituição Latinoamericana tinha abraçado o Sen, assim como instituições europeias, asiáticas e norte-americanas tinham feito. O seu ponto foi claro: temos um negacionismo da desigualdade que é institucionalizado e estruturante nos

1.3 DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.3.1 A positivação do direito fundamental ao desenvolvimento na ordem jurídica brasileira e a inovação

No plano nacional, a Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) – chamada “cidadã” por garantir no seu título II espaço exclusivo aos direitos e garantias individuais e coletivos – parece ter internalizado os preceitos do direito ao desenvolvimento. Em que pese a ausência de menção expressa à expressão direito ao desenvolvimento, numa interpretação constitucional sistemática, nota-se a atenção ao tema, ainda que de forma implícita.

No preâmbulo¹¹⁹ da CF/88, fica expresso que o Estado Democrático Brasileiro¹²⁰ prioriza e deve “assegurar, dentre outros, o “valor” constitucional do “desenvolvimento” para toda a sociedade. A esse respeito posicionou-se o STF da seguinte forma:

(...) ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 (...). Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...).

E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que “O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’. Este signo desempenha,

Estados latino-americanos. Assim, não é somente o caso de que o Sen não seja parte de matérias universitárias devido aos dois primeiros pontos. O problema é que não há uma institucionalização do seu trabalho por conta da própria natureza desigual dos Estados latino-americanos. (Eu trabalhei alguns anos no PNUD e poderia falar sobre o que vi no governo brasileiro, mas desviaria desse texto). E isso nos leva à última causa. Vou ser bem direto: o Sen é um inconveniente para as elites brasileiras. Ele fala de redução de pobreza, de desigualdade, de como privilégios e a plutocracia minam as democracias. Ele discute problemas de identidade. Ele cobra o pouco investimento feito em saúde e educação e como isso é importante para o desenvolvimento humano. Ele critica o fetiche do crescimento econômico, usado para produzir julgamentos políticos sem a participação do povo. O Sen é uma pedra no sapato de um projeto de país que sempre buscou manter na pobreza e na ignorância sua população. Nem todos os governos brasileiros foram iguais e não podemos generalizar assim, é verdade. Mas o que quero dizer é que a temática de Sen traz desconfortos que o fazem menos popular em várias rodas privilegiadas do país”. In: COMIM, Flávio. **Ziriguidum, balaco-baco, esquindô-esquindô: por que o Sen não é popular no Brasil? (respondendo ao Fábio Tadashi)**. Disponível em: <https://flaviocomim.wordpress.com/2020/06/21/ziriguidum-balaco-baco-esquindô-esquindô-por-que-o-sen-nao-e-popular-no-brasil-respondendo-ao-fabio-tadashi/>. Acessado em 13/09/2024.

¹¹⁹ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

¹²⁰ Saliente-se que a moderna hermenêutica, adotada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme a ADI 2.076, rel. min. Carlos Velloso, j. 15-8-2002, P, DJ de 8-8-2003, aponta para a utilização do texto no preâmbulo da constituição não como parâmetro de controle de constitucionalidade, mas como padrão interpretativo das normas constitucionais.

aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico” (...). Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade¹²¹. (grifei)

Interessante notar que o princípio da solidariedade tem a missão de remover os obstáculos políticos, sociais e econômicos que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e sua participação na vida do país. Trata-se de uma nova maneira de pensar a relação do indivíduo com a sociedade. Nesse sentido, sob a ótica da solidariedade, o direito ao desenvolvimento possui as seguintes características¹²²:

- (i) Impõe o dever de cooperação entre Estados. Exemplo ocorre no já citado art. 3º, item 3, na Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986, o qual estabelece que a nova ordem econômica mundial deve “ser baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como (deve) encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.” Trata-se da busca por ações conjuntas, que envolvam a cooperação entre países com vistas a viabilizar a distribuição mais equilibrada das riquezas, mediante a conjugação de esforços entre diversos atores. Tendo em vista que o desenvolvimento transcende as fronteiras internacionais, devem os Estados buscar arranjos globais nessa direção.
- (ii) Há necessidade de participação de todos os atores, com negociação e diálogo, na medida em que não existem fórmulas prontas e que o desenvolvimento é um processo complexo.
- (iii) Deve-se buscar a autodeterminação dos povos, não se admitindo a exploração de uns sobre os outros. A autodeterminação ainda impõe soberania sobre as riquezas do território e direito de estabelecer as próprias ações políticas¹²³.

No corpo da CF/88, a primeira referência expressa ao termo desenvolvimento ocorre na qualidade de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme consta do seu art. 3º, inciso II¹²⁴, no qual cabe ao Estado “garantir” o desenvolvimento

¹²¹ STF. ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, DJE de 17-10-2008.

¹²² FREGNI, Gabriella **O direito ao desenvolvimento como preceito norteador na interpretação dos negócios jurídicos**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019. p. 48.

¹²³ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Alencar Mayer Feitosa. **Direitos humanos de solidariedade**. Curitiba: Appris, 2013, p. 100-156.

¹²⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional;

nacional¹²⁵. Essa “garantia”, de certa forma, é reforçada por Gilberto Bercovici, para quem o artigo 3º da Constituição faz parte dos princípios constitucionais fundamentais. A característica teleológica destes princípios lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica¹²⁶. Para o autor, os princípios constitucionais fundamentais são, nas palavras de Paulo Bonavides¹²⁷, as “normas-chave” do sistema jurídico, dando unidade de sentido a todo o sistema constitucional, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enumerar as principais opções político-constitucionais. Então, os princípios constitucionais fundamentais, como o artigo 3º da CF/88, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los.

Na sequência, Gilberto Bercovici, retomando ideias de Amartya Sen, bem como de Celso Furtado¹²⁸, cita que o conceito de desenvolvimento “constitucionalmente adequado”, previsto no art. 3º, II, da CF/88, diferencia a ideia de desenvolvimento da ideia de crescimento: o desenvolvimento é uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa, englobando, assim, a ideia de crescimento e superando-a¹²⁹.

Assim, ao fixar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF/88) e a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF/88) como fins a serem alcançados, fundamenta a reivindicação do direito à realização de políticas públicas¹³⁰ para a concretização do programa constitucional¹³¹.

¹²⁵ “Nitidamente, a Constituição brasileira aponta para a construção de um Estado Social de índole intervencionista, que deve pautar-se por políticas públicas distributivistas, questão que exsurge claramente da dicção do art. 3º do texto magno. Deste modo, a noção de Constituição que se pretende preservar, nesta quadra da história, é aquela que contenha uma força normativa capaz de assegurar esse núcleo de modernidade tardia não cumprida. Esse núcleo consubstancia-se exatamente nos fins do Estado estabelecidos no aludido art. 3º da Constituição. Aqui, mostra-se absolutamente pertinente a análise de Gilberto Bercovici acerca da noção de desenvolvimento nacional enquanto objetivo da República constante no art. 3º da Constituição, quando, ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais como fins a serem alcançados, fundamenta a reivindicação e o compromisso do direito e da atuação do poder público à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 100.

¹²⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. p. 301 e 302.

¹²⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998. pp. 257-259 e 585.

¹²⁸ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, pp. 89-93.

¹²⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Op. Cit.* p. 306.

¹³⁰ Não é escopo deste trabalho a análise da instrumentação das políticas públicas brasileiras, em abstrato, para fins de desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais. Para tanto vide: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹³¹ Cf. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003. pp. 198 e 200.

Adicionalmente, o desenvolvimento estaria presente em interpretações decorrentes do artigo 1º, inciso III, que estabelece como fundamento da República Federativa a dignidade da pessoa; assim também com o artigo 170, inciso VII, que eleva a princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais.

Sobre o artigo 1º, inciso III, explica Ingo Wolfgang Sarlet, que:

Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático (e social) de Direito (art. 1º, III), a CF de 1988, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do próprio Estado e do exercício do poder estatal, reconheceu categoricamente que o Estado existe em função da pessoa humana, e não o contrário. Da mesma forma, não foi por acidente que a dignidade não constou do rol dos direitos e garantias fundamentais, tendo sido consagrada em primeira linha como princípio (e valor) fundamental, que, como tal, deve servir de norte ao intérprete, ao qual incumbe a missão de assegurar-lhe a necessária força normativa¹³². (grifei)

Reafirma-se a notável correlação entre direito ao desenvolvimento e dignidade da pessoa humana. Em outras palavras, o desenvolvimento é ínsito e faz parte do rol dos direitos humanos como parte indelével. Direitos, liberdades fundamentais e desenvolvimento interrelacionam-se profundamente, visando a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Quanto ao artigo 170, inciso VII – preceito desdobrado do disposto no art. 3º, III, da CF/88 -, aqui afirmado no plano da ordem econômica, que eleva a princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais, explicitando a necessidade de superação do subdesenvolvimento em todos os seus aspectos (regional e social), buscando vincular a atuação do Estado e dos agentes econômicos privados às necessidades de transformação das estruturas sociais e econômicas. Trata-se, concomitantemente, de um instrumento voltado à realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado¹³³.

O enunciado do princípio expressa o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Dir-se-

¹³² SARLET, Ingo Wolfgang. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 74.

¹³³ Não é objeto desta pesquisa a correlação entre a realização de direitos e seus impactos em um regime democrático. Contudo, há autores, como Robert A. Dahl, que defendem que “A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático. (...) Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes (...)”. In: DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 61-62.

á que a Constituição, aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão o rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causalção circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprios¹³⁴.

Nada obstante, considerando apenas o texto constitucional positivado de 1988, pode-se constatar alguma dificuldade em perceber, imediatamente, a existência de um direito fundamental ao desenvolvimento, na medida em que não consta do rol dos direitos individuais do art. 5º.

Sobre a existência de direitos fundamentais ausentes do rol do art. 5º da CF/88, Ingo Wolfgang Sarlet¹³⁵ sustenta a possibilidade de ocorrência tanto de direitos escritos, positivados na Constituição ou em tratados internacionais, quanto não escritos, deduzidos com base nos princípios fundamentais, notadamente decorrentes do princípio da abertura material do catálogo dos direitos fundamentais. Sustenta-se, no presente trabalho, a existência de um direito ao desenvolvimento decorrente dos princípios da CF/88 e de documentos internacionais de Direitos Humanos, ou seja, de um direito fundamental que não integra o rol formal de direitos fundamentais do art. 5º, encontrando tal status por força do disposto no §2º do mesmo artigo da Constituição Federal de 1988, que prevê: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Sobre o dispositivo pondera Valerio de Oliveira Mazzuoli que três são as vertentes, na Constituição de 1988, dos direitos e garantias individuais¹³⁶:

a) Direitos e garantias expressos na Constituição (v.g., os elencados nos incisos I a LXXVII do art. 5º). Frise-se, porém, que não é só no seu art. 5º que se encontram tais direitos. A Carta Magna de 1988 bem claramente se refere aos direitos e garantias expressos "nesta Constituição", ou seja, em toda a Carta Constitucional, de forma que podem ser encontrados no decorrer do texto constitucional outros direitos e garantias que não expressamente inscritos no seu art. 5º. Nesse diapasão, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, trata-se de cláusula pétrea, por exemplo, aquela garantia constitucional assegurada ao cidadão no art. 150, III, "b", da Carta de 1988, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios

¹³⁴ In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 1910.

¹³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

¹³⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Hierarquia Constitucional e Incorporação Automática dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Ordenamento Brasileiro**. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 2, n. 21, fev. 2001. p.3.

cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (princípio da anterioridade em matéria tributária), pelo que a Emenda Constitucional n.º 3/93, ao pretender subtraí-la da esfera protetiva, estaria violando o limite material previsto no art. 60, § 4.º, IV da Carta da República¹³⁷.

b) Direitos implícitos, subentendidos nas regras de garantias, bem como os decorrentes do regime e dos princípios pela Constituição adotados, e;

c) Direitos e garantias inscritos nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nessa esteira, Piovesan sustenta que, quando a Carta da 1988 em seu art. 5º, § 2º, dispõe que "os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros direitos decorrentes dos tratados internacionais", a *contrariu sensu*, está ela "a incluir, no catálogo dos direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte". Logo, "Este processo de inclusão implica na incorporação pelo texto constitucional destes direitos"¹³⁸. Antes do julgamento pelo STF do HC 87.585 em dezembro de 2008 (relatado pelo Min. Marco Aurélio, decidiu-se que a prisão civil de depositário infiel é ilícita), os tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos gozavam do status de lei ordinária.

A partir daquele julgamento, o Supremo firmou maioria no sentido de que tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos adentram o ordenamento jurídico brasileiro como normas supralegais, as quais estão hierarquicamente acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição. Isso significa que lei ordinária não poderia revogar dispositivo de instrumento internacional de Direitos Humanos, salvo quando tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos forem incorporados segundo o rito do § 3º do artigo 5º da CF/88, ou seja, por maioria qualificada e votação em dois turnos em cada Casa Legislativa, adquirindo então o status de Emendas Constitucionais.

Dessa forma, tanto os direitos como as garantias constantes dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte, passam, com a ratificação desses instrumentos, a integrar o rol dos direitos e garantias constitucionalmente protegidos, formando um único bloco de constitucionalidade.

No que concerne à Declaração das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (Resolução n. 41/128 de 1986), ainda que não seja cogente, suas disposições já constam de diversos tratados

¹³⁷ cf. ADIn n.º 939-7/DF, rel. Min. Sidney Sanches – medida cautelar, RTJ 150/68.

¹³⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 3.ª ed., São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 82-103.

internacionais (ratificados pelo Brasil), a exemplos da tabela do tópico 1.1.1 e da Carta da Organização dos Estados Americanos, o que reforça a força normativa das disposições sobre o direito ao desenvolvimento, também em âmbito interno. Logo, possível defender que o direito ao desenvolvimento integra o catálogo de direitos fundamentais e, sendo estes indissociáveis, devem garantir o mínimo existencial¹³⁹ a todos, com aplicação imediata, posto ser o elemento concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana. Tal categorização importará em uma das fundamentações à atuação do SENAI (a ser trabalhada no Capítulo II) como um fomentador de Startups de base industrial, no intuito de contribuir ao desenvolvimento nacional, notadamente pelo incremento da ciência, tecnologia e da inovação. Não se pode perder de vista que a inovação funciona como instrumento catalisador para materializar o desenvolvimento e a superação das desigualdades, relevante, portanto, ainda que de forma resumida conhecer seu arcabouço normativo¹⁴⁰.

1.3.2 A Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015

A Emenda Constitucional (EC) nº 85, promulgada em 26 de fevereiro de 2015, visa estimular o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação, tendo por objetivo maior impulsionar a pesquisa nacional e a criação de soluções tecnológicas inovadoras. Nesse sentido, explicitou o dever do Estado em promover a inovação, bem como determinou ao Estado a

¹³⁹ Há um profundo e complexo debate no campo dos direitos fundamentais sobre o mínimo existencial, a reserva do possível, bem como as possíveis formas do Estado efetivar as garantias fundamentais. Não é objeto desta pesquisa aprofundar o tema. Contudo, instigantes as ponderações de Gustavo Amaral: “Quanto aos direitos humanos, no que tange ao atendimento dos reclamos de prestações positivas, a situação é bastante diversa. Decorrem eles ou do mero fato de pertencer à humanidade, ou da afiliação a uma dada sociedade. Sendo assim, devem tais direitos valer para todos que se encontram em condições de recebê-los, mas os recursos para atender às demandas são ontologicamente finitos. Ontologicamente finitos, pois carecendo o Estado de existência física, só pode agir por meio de pessoas naturais, cujo número é limitado pelas regras de acesso ao serviço público e cuja utilização é também limitada. O desempenho das funções estatais por essas pessoas demanda também um aparato material que, direta ou indiretamente, pressupõe recursos para aquisição e manutenção. Na obtenção de tais recursos, o Estado está limitado por diversos direitos dos indivíduos, também classificados como direitos humanos. Estão aí as garantias dos contribuintes, a proibição do confisco, o direito dos servidores ao reconhecimento de suas remunerações, o direito dos contratantes de haver o preço acordado nas aquisições feitas pelo Estado etc. Se por um lado os meios são finitos, por outro as necessidades são infinitas. Se num momento da história a necessidade era prover a alfabetização, hoje se diz que o necessário é de oito a dez anos de educação regular. Pessoas que outrora poderiam ser chamadas de “alfabetizadas”, agora são “analfabetos funcionais”, já que incapazes de assimilar o treinamento necessário ao uso de novas tecnologias. Se no início do século a saúde pública resumia-se a campanhas de vacinação e saneamento, hoje alcança grande amplitude. O atendimento às necessidades da população, por paradoxal que pareça, agrava ainda mais a demanda de prestações positivas, já que tal atendimento leva ao aumento da expectativa de vida e, com isso, ao desequilíbrio nos sistemas de previdência”. In: AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha. Critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 59-60.

¹⁴⁰ A legislação pode ser poderoso instrumento de indução e promoção ao desenvolvimento econômico e social, quando marcada pela busca da ampliação da inovação tecnológica nacional. São exemplos, as políticas de incentivo e proteção da propriedade intelectual, políticas indústrias e de fomento à ciência, tecnologia e inovações.

adoção de políticas públicas destinadas à efetivação deste desenvolvimento, como a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, conforme verifica-se no Capítulo IV – Da Ciência, Tecnologia e Inovação (presente no Título VIII – Da Ordem Social). A emenda alterou diversos outros artigos, incluindo as competências¹⁴¹ dos entes estatais, finanças públicas e inclusive seguridade social, no intuito de melhorar a articulação entre o Estado e as instituições de pesquisa públicas e privadas.

Essas alterações vão ao encontro do que Mazzucato¹⁴² denomina de “Estado Empreendedor”, segundo a qual o papel do Estado vai além da criação de conhecimento por meio de universidades e laboratórios nacionais. Ele também envolve a mobilização de recursos para difundir o conhecimento e a inovação em todos os setores da economia. Isso é feito através da mobilização de redes de inovação existentes ou facilitando o desenvolvimento de novas redes que reúnam um grupo diversificado de partes interessadas. No entanto, não é suficiente ter um sistema nacional de inovação rico em redes horizontais e verticais, o Estado também precisa liderar o processo de desenvolvimento industrial, criando estratégias para o avanço tecnológico em áreas prioritárias.

Restringindo-se à presente pesquisa, as principais alterações a serem destacadas à CF, com a EC n. 85, conforme Romitelli¹⁴³, foram:

- i) Promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação como dever do Estado: o artigo 218 da CF, pós EC n° 85/2015, estabelece o dever do Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica, e a inovação. A principal novidade foi a inclusão do termo "inovação". Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado tem o dever de promover o desenvolvimento, incluindo o desenvolvimento científico e tecnológico. O artigo 3º, inciso II, reforça que um dos objetivos fundamentais do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional, e outros artigos reiteram esse papel do Estado;

¹⁴¹ Quanto à competência legislativa concorrente, o artigo 24, inciso IX destaca que a União, Estado e Distrito Federal legislam concorrentemente sobre “IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. A nova redação do artigo 23, inciso V da CF/88, destaca a competência de todos os entes da federação para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, o que está alinhado aos artigos 3º a 3º-D da Lei de Inovação, que exemplificam ações que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão exercer no estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação.

¹⁴² MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014. p. 71.

¹⁴³ ROMITELLI, Gabriel. Direito e inovação: participação minoritária de ICTs públicas em empresas como remuneração pela transferência e licenciamento de tecnologia. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017. p. 40 -50. doi:10.11606/D.107.2019.tde-05022019-092044. Acesso em: 12/09/2024.

- ii) A importância das pesquisas científicas básica e tecnológica: A EC nº 85/2015 alterou o artigo 218 da Constituição Brasileira, incluindo a pesquisa tecnológica (busca solucionar problemas práticos e é apropriável por meio de direitos de propriedade intelectual)¹⁴⁴ como uma atividade prioritária do Estado¹⁴⁵. Anteriormente, o §1º tratava exclusivamente da pesquisa científica básica, enquanto o §2º descrevia a pesquisa tecnológica¹⁴⁶. A nova redação do §1º confunde essa delimitação clara anterior, passando a incluir a pesquisa tecnológica como atividade prioritária do Estado¹⁴⁷. No texto vigente, tanto a pesquisa científica quanto a tecnológica receberão tratamento prioritário do Estado;
- iii) Incentivo estatal à formação de recursos humanos e apoio às empresas que invistam em pesquisa, desenvolvimento e inovação: os parágrafos 3º e 4º do artigo 218¹⁴⁸ da CF tratam de modalidades específicas de incentivo estatal à inovação. Eles destacam que empresas inovadoras devem receber apoio diferenciado do Estado, o que representa uma intervenção estatal no domínio econômico, legitimada pelos artigos 218, 170 e 174 da Constituição. Os parágrafos mencionam ainda incentivos como a formação de recursos humanos e sistemas de remuneração que ofereçam participação nos ganhos econômicos aos empregados;

¹⁴⁴ Cf. FREITAS JUNIOR, Vanderlei; WOSZEZENKI, Cristiane et. al. **A pesquisa científica e tecnológica**. Revista Espacios, vol. 35 (nº 9), 2014. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a14v35n09/14350913.html>>. Acesso em 22 de setembro de 2024.

¹⁴⁵ Art. 218. § 1º. A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

Art. 218. § 2º. A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

¹⁴⁶ Redação original do Artigo 218, §1º da Constituição Federal: “Art. 218. § 1º. A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”.

¹⁴⁷ “Com efeito, já não há mais a cesura textual entre a atividade prioritária do Estado (a ciência básica) e a tecnologia, que merece todo o parágrafo segundo. A prioridade vai agora para as duas modalidades (curiosamente, quando tanto se alterou para isso, não para a inovação...). E a expressão "o progresso das ciências" (que existe, idêntica, na Constituição Americana) para a ser o "progresso da ciência, tecnologia e inovação". Assim, não se consagra mais na Constituição que a Ciência básica financiada pelo estado destina-se ao domínio público, e a tecnologia à apropriação. É uma vitória dos patrimonialistas: mantido em sigilo, resguardado, o saber científico agora pode (o que não significa que deva ou seja em todos os casos) excluído do domínio comum”. In: BARBOSA, Denis Borges. Direito ao desenvolvimento, inovação e apropriação das tecnologias após a Emenda Constitucional no. 85. Disponível em:

<http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/200/inovacao/direito_ao_desenvolvimento_2015.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2024.

¹⁴⁸ Art. 218: § 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. § 4º. A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

- iv) Estímulo à articulação entre entes públicos e privados pelo Estado: o § 6º do artigo 218¹⁴⁹ da CF garante status constitucional a uma previsão do artigo 1º, inciso V da Lei de Inovação. Ele destaca a importância da interação entre iniciativa pública e privada como uma das principais formas de o Estado incentivar a inovação. Essa articulação envolve vários entes e instituições, como agências de fomento, instituições científicas e tecnológicas (ICTs), núcleos de inovação tecnológica (NITs), pesquisadores e criadores, além de empresas públicas ou privadas. A Lei de Inovação traz novas formas de cooperação e interação entre os entes públicos e entes privados, o que, em parte, fundamentará a atuação do SENAI no estímulo e fomento às inovações em Startups industriais;
- v) O mercado interno como patrimônio nacional e o estímulo estatal à inovação: o artigo 219¹⁵⁰ da CF estabelece que o desenvolvimento econômico deve ter como finalidade última o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica. Nossa constituição programática se volta para a realização de fins, e as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) são vistas como meios essenciais ao atingimento desses objetivos. Além disso, o parágrafo único do artigo 219 reitera o dever do Estado em promover a inovação, tanto em empresas quanto em outros entes, sejam eles públicos ou privados;
- vi) Instrumentos de cooperação entre órgãos e entidades públicas e privadas: o artigo 219-A¹⁵¹ da CF permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios celebrem acordos de cooperação, com ou sem contrapartidas financeiras. Essa previsão é semelhante ao artigo 19¹⁵² da Lei de Inovação e é fundamental para a

¹⁴⁹ Art. 218. § 6º. O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

¹⁵⁰ Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, 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.

¹⁵¹ Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas 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.

¹⁵² Lei de Inovação, Art. 19. “A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional.”

atuação do SENAI no fomento à inovação¹⁵³. Além disso, o trecho enfatiza que a cooperação entre o setor público e privado, com o apoio do Estado, é crucial para a inovação e o desenvolvimento. Essa cooperação é reforçada no artigo seguinte, que trata do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;

- vii) Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI): o artigo 219-B¹⁵⁴ da CF estabelece o SNCTI, enfatizando a importância da colaboração entre o setor público e privado como fundamental para o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação. O SNCTI foi redesenhado com base na EC nº 85/2015, na Lei nº 13.243 de 11 de janeiro de 2016, e no Decreto nº 9.283 de 7 de fevereiro de 2018;

Decorre do SNCTI o Sistema Nacional de Inovação (SNI), que conforme a publicação Cenários para o Sistema Nacional de Inovação¹⁵⁵, é “constituído por elementos e relações às quais interagem na produção, difusão e uso de conhecimento novo e economicamente útil¹⁵⁶ e (...) engloba elementos e relações, localizados nas fronteiras de um estado-nação¹⁵⁷”, podendo ser considerado “uma rede de instituições públicas e privadas cujas atividades e interações desenvolvem, transferem, modificam e difundem novas tecnologias”¹⁵⁸.

Em sentido amplo, a abordagem do Sistema Nacional de Inovação leva em consideração aspectos que impactam direta e indiretamente o processo de aprendizado e o processo de

¹⁵³ Há espaço para melhorias no marco legal da inovação no Brasil, especialmente para corrigir certas distorções relacionadas aos incentivos para a interação entre ICTs e empresas. De maneira geral, é importante destacar que as bases pelas quais a Lei de Inovação estabelece formas de estímulo à atividade inovadora interativa ainda são excessivamente "ofertistas-lineares" – da pesquisa para a produção. Isso ocorre porque os principais mecanismos e atribuições disciplinados pela lei referem-se às atividades das ICTs e de seus pesquisadores, conforme apresentado aqui. Assim, pode-se dizer que o marco legal da inovação parece partir da premissa de que as bases para a interação ICT-empresa no Brasil residem nas iniciativas de oferta de infraestrutura e conhecimento especializado que partem das universidades e instituições de pesquisa e seus pesquisadores, como se toda essa infraestrutura de pesquisa estivesse pronta e autonomamente à disposição dos interesses (se/quando existirem) do sistema produtivo nacional. Tal premissa parece desconsiderar o dinamismo e os "feedbacks interativos" que se estabelecem no processo de pesquisa e de produção de novas tecnologias. In: RAUEN, C.V. **O novo marco legal da Inovação no Brasil: O que muda na relação ICT-Empresa**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. p. 33. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar_n43_novo.pdf. Acesso em: 31 de janeiro de 2025.

¹⁵⁴ 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. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

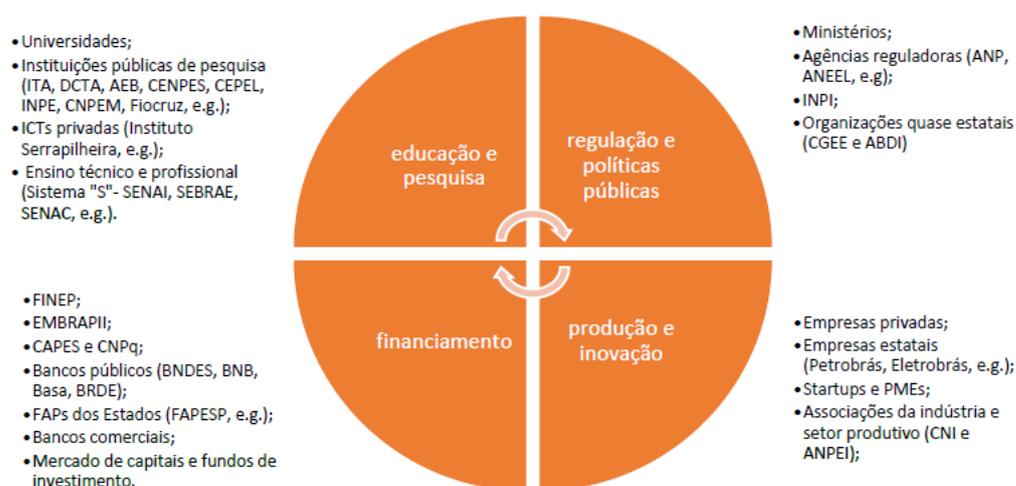
¹⁵⁵ Cenários para o Sistema Nacional de Inovação: 2019-2022. / organização Tulio Chiarini - Rio de Janeiro: INT, 2020. p. 10 e 11.

¹⁵⁶ Aqui empregado no sentido da geração de propriedade industrial, de invenções patenteáveis, ou seja, de efetiva aplicação industrial.

¹⁵⁷ LUNDVALL, B.A. *National Innovation Systems. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter Publishers, 1992.

¹⁵⁸ FREEMAN, C. *The National System of Innovation in historical perspective*. Cambridge Journal of Economics, v. 19, p. 5-24, 1995.

construção de competências¹⁵⁹. A ideia básica do conceito de SNI é que o desempenho inovativo depende também de como as instituições interagem entre si e com vários outros atores, inclusive com atores políticos, que afetam o desenvolvimento dos sistemas¹⁶⁰. Portanto, conforme tabela adaptada de Mazzucato e Penna¹⁶¹, identifica-se quatro subsistemas e seus atores no SNI: produção e inovação; pesquisa e educação; fundos privados e financiamento privado; e políticas públicas e regulação.



Não é objeto da pesquisa avaliar separadamente cada subsistema da inovação brasileira, a ideia em citar o SNI serve tão somente para explicitar que o SENAI já é um ator considerado nos subsistemas “educação e pesquisa” e “produção e inovação”, notadamente pela atuação dos seus 27 Institutos SENAI de Inovação (ISIs), 59 Institutos SENAI de Tecnologia, 11 Hubs SENAI de Inovação e Tecnologia, 15 Habitats SENAI de Inovação e a Plataforma Inovação para a Indústria (instrumento com mais de 20 anos de fomento direto à rede interna do SENAI).

¹⁵⁹ LUNDEVALL, B.-A., JOSEPH, K. J.; VANG, J.; CHAMINADE, C.. *Innovation System Research and Developing Countries*. In: LUNDEVALL, B.-A., JOSEPH, K. J.; VANG, J.; CHAMINADE, C.. (ed.) Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

¹⁶⁰ CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.. *Discussing Innovation and Development: converging points between the Latin American School and the Innovation Systems Perspective*. Globelics Working Paper Series 2008-02, Globelics – Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building Systems, Aalborg University, Department of Business and Management, 2008.

¹⁶¹ MAZZUCATO, M.; PENNA, C. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I e apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento)*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2016. p. 38.

Ademais, caso implementada pelo SENAI a modelagem de fomento direto ou indireto às startups, na lógica desenvolvida nesta pesquisa, o SENAI, em tese, poderá reposicionar-se ou melhor, incluir-se também no subsistema “financiamento”, contribuindo ainda mais à expansão dos serviços sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no país, bem como com a redução de desigualdades.

Com efeito, fica evidente a importância da EC nº 85/2015, visto que conforme Portela¹⁶², proporcionou uma mudança cultural, com a clara intenção de modificar a atuação da Administração Pública e da sociedade brasileira nesse campo. Dessa forma, a Emenda permitiu que o marco legal avançasse em questões complexas dentro da Administração Pública, especialmente no que diz respeito ao apoio do Estado às políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI). O objetivo foi direcionar prioritariamente a pesquisa tecnológica para a solução de problemas brasileiros e promover o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

1.3.3 O Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018)

O Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação¹⁶³ (MLCTI) promulgado em 11 de janeiro de 2016, dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera outras leis ordinárias¹⁶⁴. Nesse sentido,

¹⁶² PORTELA, B. M.; BARBOSA, C. M. M.; MURARO, L. G.; DUBEUX, R. **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 34-35.

¹⁶³ A Lei de Inovação, o Marco Legal da Inovação, o Decreto nº 9283/2018, a Emenda Constitucional nº 88/2015 e até mesmo a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, criam uma teia de valores a serem observados, que em conjunto positivam o direito fundamental ao desenvolvimento na ordem jurídica brasileira. Especificamente, a Lei de Inovação é política pública de estímulo e apoio à constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. Nada obstante, observa-se que a simples positivação desse direito não é garantia de sua consolidação ou mesmo do almejado desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro. Para tanto, a legislação vigente trouxe instrumentos que visam criar um ambiente propício à interação entre os atores do ecossistema de inovação nacional, sendo que em geral dependem da atuação do Estado e de políticas públicas que permitam a implementação desses instrumentos.

¹⁶⁴ Estatuto do estrangeiro (Lei nº 6.815/1980); Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) – integralmente revogada, em 30 de dezembro de 2023, pela Lei nº 14.133/21 (nova lei de licitações) -; Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011) – também bastante alterada pela nova lei de licitações de 2021 -; Lei sobre contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (Lei nº 8.745/1993); Lei sobre a relação entre IFES, ICTs e fundações de apoio (Lei nº 8.958/1994); Lei sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica (Lei nº 8.010/1990); Lei sobre a isenção ou redução de impostos de importação (Lei nº 8.032/1990); e Lei sobre Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal (Lei nº 12.772/2012).

promoveu importantes readequações na lei de inovação (LI) - Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 -, a qual compreende cinco grandes grupos de normas e objetivos gerais, a saber: a) Constituição de ambiente propício às parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas; b) Estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; c) Normas de incentivo ao pesquisador-criador; d) Incentivo à inovação na empresa; e) Apropriação de tecnologias¹⁶⁵. Além disso, a legislação reconhece a importância fundamental das empresas privadas na promoção de inovações e no desenvolvimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

O MLCTI promoveu importante alteração na dinâmica principiológica da LI. Atualmente, parágrafo único do seu Artigo 1º lista quatorze princípios¹⁶⁶ que devem nortear as medidas de incentivo à inovação.

Nesse sentido, ficou expresso, como princípio, no art. 1, parágrafo único, inciso I¹⁶⁷ da LI, a “promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social”. Logo, considerando o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, tem-se que a LI positivou as intenções integrativas entre desenvolvimento científico, tecnológico, social e econômico, mostrando-se, mais uma vez, compatível com a formulação do conceito de desenvolvimento de Amartya Sen.

165 BARBOSA, Denis Borges. **Direito da Inovação**. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011. p. 6.

166 I- promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social; II- promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade; III- redução das desigualdades regionais; IV- descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado; V- promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas; VI- estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) 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; VII- promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional; VIII- incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; IX- promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica; X- fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs; XI- atratividade dos instrumentos de fomento e de crédito, bem como sua permanente atualização e aperfeiçoamento; XII- simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação; XIII- utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação; XIV- apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICTs e ao sistema produtivo.

¹⁶⁷ “Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios:

I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;
(...)”.

A LI também traz importantes definições, a exemplo do artigo 2º, com destaque aos conceitos de agência de fomento, criação e ICT, que guardam relação com a pesquisa atual. Em primeiro lugar, o artigo 2º, inciso I, define as agências de fomento¹⁶⁸, parte essencial do Sistema Nacional de Inovação, como “órgão ou instituição de natureza pública ou privada que tenha entre os seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação”. Conforme Portela, o conceito de agência de fomento é bastante amplo, podendo incluir tanto entidades públicas quanto privadas, com ou sem personalidade jurídica própria. Essas agências podem ser sociedades empresárias ou instituições sem fins lucrativos, desde que tenham como objetivo legal ou estatutário o financiamento de ações voltadas para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação¹⁶⁹.

Com base nesse dispositivo, o art. 78 da regulamentação contida no Decreto nº 9.283/2018, prevê que as agências de fomento de natureza privada, incluídos os serviços sociais autônomos, por suas competências próprias, poderão executar as atividades a que se referem o art. 3º, o art. 3º-B, o art. 3º-D e o art. 19 da Lei nº 10.973, de 2004. A qualificação dos serviços sociais autônomos, como o SENAI, no conceito de agências de fomento de natureza privada abre um amplo leque de novas possibilidades de atuação, os quais serão objeto de análise também no próximo Capítulo, onde se avançará na atuação do SENAI como agência de fomento¹⁷⁰ para os fins da LI, com impacto direto em seu potencial de apoio às Startups.

Em relação ao conceito de criação, definido no artigo 2º, inciso II, trata-se de invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico que acarrete ou possa acarretar o surgimento de novo produto, processo ou

¹⁶⁸ Algumas das principais agências de fomento à pesquisa no Brasil são o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior), a FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e outras, tanto ligadas ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) quanto ligadas a Secretarias Estaduais.

¹⁶⁹ PORTELLA, Bruno Monteiro et al., 2023. Op. cit. p. 82.

¹⁷⁰ Sobre as Fundações de Amparo à Pesquisa estatais: “O incentivo à ciência também acontece através das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs). As FAPs, que estão presentes em 21 das 27 unidades federativas, estão ligadas aos respectivos governos estaduais. As entidades atuam em quatro eixos principais. O primeiro é a pesquisa, ou seja, o financiamento de projetos em todas as áreas do conhecimento. O segundo é a formação de pesquisadores, por meio da concessão de bolsas em todos os níveis de formação. O terceiro é a inovação, incentivada por meio de programas e editais que associam pesquisadores e empresas. O último é a divulgação, ou seja, levar para a sociedade os resultados alcançados por esses trabalhos”. Disponível em: BRASIL. Conheça as instituições de fomento à pesquisa no País. Brasília, 2017. Disponível em: http://legado.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2010/09/conheca-as-instituicoes-de-fomento-a-pesquisa-no-pais?TSPD_101_R0=e4991c3ac4aefa25838e0ff493c82f18cfs0000000000000000f9e8d9baffff000000000000000000000000000005d813251008c69bfa508282a9212ab2000099dea33f51526873b29b326b773073e3936dca54bce0f0f0903641c83fdb09e08278c29340a2800a0caa949fa15d53ed4765211b50d42cccbe01650de6c9acfc4e0124aa21ab9ad390143d9f8368f95. Acesso em: 20 setembro 2024.

aperfeiçoamento incremental, obtida por um ou mais criadores. O conceito é autoexplicativo e flexível, uma vez que o rol do citado artigo é exemplificativo. A compreensão deste conceito é importante para a compreensão de outro, qual seja, o de inovação.

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

Das 305 instituições que preencheram o Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Brasil – FORMICT¹⁷¹, 209 apresentaram-se como instituições públicas e 96 como instituições privadas. No que diz respeito à natureza das instituições, verificou-se que 67,5% correspondem ao nível federal. Já as instituições em nível estadual correspondem a 29,7%, enquanto as instituições em nível municipal apenas 2,9%. Sendo assim, o total de instituições públicas foi de 68,5% e o de instituições privadas, 31,5%. Conforme levantamento do MCTIC, a grande maioria das ICTs brasileiras são de natureza pública e federal, o que denota o peso e importância da pesquisa pública no Brasil. Nada obstante, o SENAI é um importante ICT (como será detalhado no próximo Capítulo) e a ampliação de sua atuação, nos termos dos parágrafos 2º e 6º do art. 19 da LI, poderá contribuir ao avanço do desenvolvimento tecnológico nacional, inclusive pela participação no capital social de empresas.

1.3.4 Conceito de Inovação

O primeiro conceito legal de inovação surgiu em 2004, na Lei de inovação, que a definiu como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços”. Em 2016, o novo conceito legal trazido no art. 2º, V, da Lei nº. 13.243, ampliou a conceituação original ao tratar inovação como introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos,

¹⁷¹ MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil: relatório FORMICT 2018**. Brasília DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/propriedade_intelectual/arquivos/Relatorio-Consolidado-Ano-Base-2018.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2024. p. 13.

serviços ou processos ou que compreenda a agregação¹⁷² de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Além de ampliado, o conceito de inovação, segundo Portela¹⁷³, é mais complexo, pois requer uma visão futurista do legislador. Além disso, a produção de normas no Brasil tende a ser conservadora e avança pouco em termos de inovação legislativa, focando-se mais em eventos passados e buscando respaldo normativo para fatos anteriores à criação da norma¹⁷⁴.

Nada obstante, Romitelli¹⁷⁵ aponta que o conceito de “novidade” para a inovação é diferente daquele para a invenção. Na inovação, a novidade não precisa ser completamente inédita (o Manual de Oslo a classifica como inovação disruptiva ou radical e inovação incremental), por exemplo, relacionada à capacidade de um agente econômico¹⁷⁶ implementar uma inovação (produto, processo ou serviço) no ambiente produtivo e social. Em outras palavras, o estado da técnica da inovação não é o objetivo principal da Lei de Inovação. Diferentemente, quando se pensa em invenção, há uma ligação direta com os elementos da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (lei de propriedade industrial), razão pela qual, para que a criação seja considerada uma invenção (patentes de invenção, modelo de utilidade etc.), a novidade deve ser absoluta, ou seja, uma novidade “para o mundo”¹⁷⁷.

Comparar a definição legal de criação com a de inovação é uma tarefa complexa. Barbosa¹⁷⁸ reforça que a inovação é a introdução de algo novo ou a melhoria de um ambiente

172 O MLCT incluiu que a “agregação de novas funcionalidades ou características” que tragam melhorias e “efetivo ganho de qualidade ou desempenho” também passa a ser considerada inovação. Em tese, a “agregação” já se encontrava no conceito de “aperfeiçoamento” presente na redação original.

¹⁷³ PORTELLA, Bruno Monteiro et al., 2023. Op. cit. p. 85.

¹⁷⁴ Conforme leciona o Professor Aristóteles Moreira Filho: “Como fenômeno e processo, a inovação é um conceito complexo, denotativo de uma realidade econômica em dinâmica evolutiva. Como vimos ao longo desse trabalho, patentes, subsídios diretos, incentivos fiscais, mas também medidas de articulação, como aquelas relativas à cooperação tecnológica entre governo, academia e empresas, utilizam conceitos próprios de inovação, não necessariamente compatíveis entre si. Essa fragmentação semântica, coerente com a racionalidade e o escopo de cada instrumento normativo, não infirma, porém, a circunstância de que cada um desses mecanismos proteja (...). As demandas de aplicação e efetividade das políticas de desenvolvimento tecnológico e inovação constroem sua heterogeneidade normativa a confrontar-se com a homogeneidade prática da realidade econômica”. In: MOREIRA FILHO, Aristóteles. **Direito da Inovação: Tributação, Tecnologia e Desenvolvimento**. São Paulo: Quartier Latin, 2023. p.1108-1109.

¹⁷⁵ ROMITELLI, Gabriel, 2017. Op Cit. p. 40 -50.

¹⁷⁶ BARBOSA, Denis Borges. **Direito da Inovação**. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011. p. 44.

¹⁷⁷ “Invenção geralmente se refere à descoberta ou criação inicial de um novo artefato técnico. Inovação é um termo de arte, que engloba não somente a gênese da invenção mas todo o processo de pesquisa e desenvolvimento – não somente a criação da nova tecnologia como também seu teste, marketing, aumento de escala para produção e outros passos que incluem o produto final”. In: BURK, Dan L. **Law and Economics of Intellectual Property: In Search of First Principles**. UC Irvine School of Law Research Paper, 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2113975>>. Acesso em 15 de setembro de 2024.

¹⁷⁸ Idem. p. 40.

produtivo ou social, resultando em novos produtos, processos ou serviços. A criação também envolve novidade ou aprimoramento, focando em produtos e processos, embora a definição legal não mencione serviços.

A Lei do Bem - lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 – também trouxe definição de inovação tecnológica. Em seu art. 17, parágrafo 1º, considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado.

Neste dispositivo, a inovação tecnológica é definida como a criação de um novo produto ou processo de fabricação, bem como a adição de novas funcionalidades ou características a um produto ou processo existente, resultando em melhorias incrementais e um ganho efetivo em qualidade ou produtividade, aumentando a competitividade no mercado. Portanto, ao contrário da Lei de Inovação (LI), não há inovação de serviços, e os incentivos da lei são destinados exclusivamente à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica.

O Manual de Oslo da OCDE é outro instrumento apto ao aprofundamento do tema e da definição de inovação, uma vez que oferece diretrizes, além de facilitar a comparação às práticas internacionais, que são revisadas constantemente. Resumidamente, pelo Manual, uma inovação é um produto ou processo novo ou melhorado (ou uma combinação deles) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a usuários potenciais (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo)¹⁷⁹.

O Manual classifica ainda as “intensidades” da inovação. Assim, a inovação incremental ou sustentadora, é aquela que conduz a aperfeiçoamentos graduais. Diferentemente, a inovação radical ou disruptiva, é aquela substancialmente diferente e que gera grandes mudanças no mercado¹⁸⁰. A diferenciação entre inovação radical e incremental baseia-se na teoria econômica de Joseph Schumpeter no processo de “destruição criadora” do capitalismo¹⁸¹. Seu estudo argumenta que o desenvolvimento econômico é impulsionado pela inovação através de um processo dinâmico onde novas tecnologias substituem as antigas. Segundo o autor¹⁸², inovações

¹⁷⁹ OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica**. 4ª edição, 2018. Disponível em: < https://www.oecd.org/en/publications/oslo-manual-2018_9789264304604-en.html>. p. 20. Acessado em 12/09/2024.

¹⁸⁰ ROMITELLI, Op.cit. p. 70.

¹⁸¹ SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development*. Oxford. Oxford University Press, 1978. p. 65.

¹⁸² Apenas a título exemplificativo, Schumpeter propôs uma lista de cinco tipos de inovação: i) introdução de novos produtos; ii) introdução de novos métodos de produção; iii) abertura de novos mercados; iv)

radicais causam mudanças mais profundas, enquanto inovações incrementais continuam o processo de transformação.

As citadas definições de inovação serão úteis para compreensão do papel do SENAI no “ecossistema” de inovação e, em como a ampliação de sua atuação poderá beneficiar o desenvolvimento tecnológico brasileiro e, por conseguinte, o desenvolvimento nacional como um todo.

2 A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NACIONAL

2.1 A NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DO SENAI COMO COLABORADOR DO ESTADO

A percepção dos estudiosos do direito administrativo é a de que existem entidades jurídicas autônomas e distintas do poder estatal central, mas que desempenham atividades de interesse público, colaborando com o próprio Estado. Essa percepção resulta de um longo processo evolutivo na modelagem para a prestação de serviços públicos. Sem qualquer prejuízo de definições clássicas¹⁸³ ou contemporâneas¹⁸⁴ que elencam os elementos que caracterizariam

desenvolvimento de novas fontes provedoras de matérias-primas e outros insumos; e v) criação de novas estruturas de mercado em uma indústria.

¹⁸³ Segundo Hely Lopes Meirelles, “serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais” (**Direito Administrativo Brasileiro** / atualizadores: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho – 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 359). Já Orlando Gomes os conceituava como seres dotados de personalidade privada e “instituídos como foram para o preenchimento de finalidades permanentes, dotados de patrimônio afetado a essas finalidades, sem que, porém, se tenham originado da vontade de um cidadão, que fôsse seu fundador. Êsse patrimônio é administrado por pessoas cuja vontade não é livre nem autônoma, tal como ocorre nas fundações, não se nutre de contribuições, de sócios, nem os resultados de sua atividade revertem em proveito dos que o integram” (**Pessoas jurídicas de direito público e de direito privado - autarquias - S.E.N.A.C. e S.E.S.C.** Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 19, 1950, p. 391).

¹⁸⁴ Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini Cunha assinalam que “os serviços sociais autônomos são entes associativos não fundacionais, de direito privado e sem fins lucrativos, e que, portanto, não integram a estrutura da administração pública, seja a administração direta ou a administração indireta. São em regra criados por lei e têm como objetivo a execução de atividades de interesse público não econômicas, o que justifica o fomento prestado pelo poder público” (**Serviços Sociais Autônomos. Revista de Direito Administrativo** – RDA, v. 263, 2013. p. 142). Por sua vez, Edvaldo Nilo de Almeida registra que o conceito constitucional dos serviços sociais autônomos é de “pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de auto-regulamentação e auto-gestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União” (**Conceito constitucional dos Serviços Sociais Autônomos.** Revista Digital De Direito Administrativo – RDDA, v. 7, n. 2, 2020. p. 229).

os serviços sociais autônomos, porquanto “inexiste, até hoje, uma definição legal de tais entidades”¹⁸⁵, deve-se ter em mente que uma compreensão do momento histórico de surgimento de novas instituições que não possuem uma ligação direta com o Estado servirá de auxílio para se entender como foi concebida a primeira dessas Entidades, o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), bem como sua respectiva estrutura organizacional e finalidades.

O século XX foi marcado por eventos globais que transformaram drasticamente a organização estatal e social. Durante esse período, ocorreram duas grandes guerras, uma pandemia e uma crise econômica mundial, além do surgimento de um grande Estado sob o regime socialista. Nesse período, nações capitalistas, com suas bases liberais, foram impelidas a responder cada vez mais às demandas e problemas sociais.

O modelo de Estado Liberal prevaleceu por um período, estabelecendo direitos fundamentais de 1ª geração que, com o tempo, mostraram-se insuficientes para atender às demandas de uma sociedade em rápida evolução, tornando-se uma preocupação para a ordem jurídica soberana¹⁸⁶. Com o rápido avanço da industrialização e o aumento dos abusos contra o proletariado, tornou-se necessário revisar a atuação negativa do Estado nas relações sociais e de trabalho, migrando do modelo de Estado Liberal para o modelo de Estado Social¹⁸⁷. Nesse contexto, surgem os direitos de 2ª geração, consagrados na Constituição do México (1917) e na da Alemanha (Weimar de 1919), abrangendo direitos sociais, econômicos e culturais, bem como o acesso à educação, previdência, entre outros¹⁸⁸.

No modelo de Estado Social, é responsabilidade do Estado implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico, assegurem o pleno emprego, garantam o acesso universal à saúde e incentivem a cultura. Em relação à Constituição brasileira, o Estado deve garantir que os direitos sociais dos cidadãos sejam respeitados e efetivados. Esta é a interpretação do Supremo Tribunal Federal:

"considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam - enquanto direitos de segunda geração - com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, rel. min. Celso de

¹⁸⁵ BORGES, Alice Gonzalez. **Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011. p. 2.

¹⁸⁶ LOPES, Othon. de Azevedo. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 88.

¹⁸⁷ No Estado Social, a ordem jurídica impõe ao Estado a obrigação de agir em benefício de seus cidadãos, corrigindo os desvios naturais do individualismo liberal clássico, para alcançar a verdadeira justiça social. Conforme Paulo Bonavides, o Estado Social é o que “busca realmente, como Estado de coordenação e colaboração, amortecer a luta de classes e promover, entre os homens, a justiça social, a paz econômica”. In: BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 187.

¹⁸⁸ ALBUQUERQUE, Anderson Ayres Bello de. **O Estado Social na sociedade contemporânea - um novo modelo nasce pós pandemia**. Migalhas. 30 de março de 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342692/o-estado-social-na-sociedade-contemporanea--um-novo-modelo-nasce-pos>. Acesso em: 25 jan, 2025.

Mello). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao poder público" (RE 482.611, rel. min. Celso de Mello, j. 23-3-2010, dec. monocrática, DJE de 7-4-2010.)

Essa dinâmica fez cambiar o Estado policialesco e de vigilância para um Estado prestador de serviços, no qual a coerção praticada pela autoridade política visava intervir e, conseqüentemente, minimizar as desigualdades econômicas e sociais¹⁸⁹. Essa alteração exigiu que a máquina estatal, para manter sua funcionalidade e organização mínimas, passasse a desempenhar certas atividades de forma descentralizada¹⁹⁰.

Essa nova forma de estruturação do Estado, na qual, conforme ponderam Flávio Garcia Cabral e Leandro Sarai, se “cria ou autoriza a criação de pessoas jurídicas, de modo que elas exercem parcela das competências públicas, ou ainda delega a execução de atividades a outras pessoas jurídicas já existentes”¹⁹¹, conduz à autonomia para o cumprimento dos desígnios estatais, bem como ao surgimento de inúmeras relações entre pessoas (físicas e jurídicas de direito privado) com os diversos entes juridicamente distintos do Estado, mas que compõe a Administração Pública.

No Brasil, o fenômeno da descentralização do poder estatal ganhou força na década de 1930, quando a ordem constitucional de 1891, de caráter liberal e individualista, foi substituída¹⁹² em 1934 para possibilitar que o Estado passasse a ser um fomentador direto do desenvolvimento econômico e social, bem como, que certas atividades fossem executadas por meio de outras pessoas jurídicas¹⁹³.

É dentro desse contexto histórico que começaram a ser concebidos e instituídos nas décadas de 1930 e 1940 vários entes personalizados e não subordinados ao Estado para exercer

¹⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 25 ed., São Paulo: Saraiva, 2005. p. 282.

¹⁹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos**. Revista de Direito Administrativo – RDA, v. 207, jan/mar 1997. p. 82.

¹⁹¹ CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. Leme/SP: Mizuno, 2022, p. 165.

¹⁹² A constatação dessa mudança de paradigma do Estado brasileiro é percebida quando se verifica que da primeira Carta Política Republicana do país não consta qualquer dispositivo que previsse a participação estatal na economia e na consecução de prestações sociais, ao passo que as Constituições de 1934 e 1937 continham Títulos específicos que tratavam da ordem econômica e social, os quais, em menor e maior medida, respectivamente, conferiam ao Poder Público tanto a legitimidade para que este interviesse na economia, quanto certos deveres para que fossem garantidos direitos básicos de saúde, educação, trabalho, assistência e previdência sociais. IN: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 325-326.

¹⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 5, janeiro/fevereiro/março, 2006, p. 16.

atividades que lhe são tipicamente próprias ou que sejam de interesse público e social. Tem-se nesse período as primeiras formas do que se denominou de paraestatalidade¹⁹⁴ no Brasil.

Alguns dos novos sujeitos jurídicos eram criados por lei sob a forma de regimes organizacionais nos quais ainda se mantinham vínculos ou traços públicos marcantes, com uma escala maior ou menor a depender da conformação da entidade instituída, podendo possuir as seguintes naturezas jurídicas¹⁹⁵: autárquica (v.g.: Caixas Econômicas Federais e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE), fundacional (v.g.: Fundação Brasil Central e Fundação Rádio Mauá) ou sociedades de economia mista (v.g.: Instituto de Resseguros do Brasil e Banco de Crédito da Borracha).

No entanto, além das referidas modelagens para a concepção de entidades juridicamente distintas do Estado, foram previstos ainda – por meio de instrumentos normativos – pessoas jurídicas totalmente desvinculadas da estrutural estatal (v.g.: SENAI, SENAC¹⁹⁶, SESI¹⁹⁷ e SESC¹⁹⁸), que atuariam em regime de colaboração com o Poder Público para execução de atividades de caráter social e de utilidade pública¹⁹⁹.

Em linha com o quadro histórico delineado, a Carta Política de 1937 preceituava em seu art. 129 que as indústrias e os sindicatos econômicos criassem, na esfera da sua especialidade,

¹⁹⁴ O vocábulo “paraestatal”, embora não seja polissêmico, já gerou extensos e profundos debates acadêmicos quanto à conceituação e às Entidades que estariam dentro do seu âmbito de classificação. Embora o Decreto-Lei nº200/67, em seu art. 4º, inciso II, tenha realizado recorte e acomodado dentro da intitulada “Administração Pública Indireta” algumas pessoas jurídicas outrora denominadas como paraestatais, até a edição do aludido Diploma Legal a legislação federal (art. 688, §§ 1º e 3º, do Decreto-Lei nº 3.689/41) e a doutrina (SOUZA, Ruy de. **Serviços do Estado e seu regime jurídico**. IN: Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 28, 1952, p. 10–37) da época não delimitavam de forma precisa quais as entidades que deveriam ser categorizadas como paraestatais. A revogada Lei nº 8.666/93, em seu art. 84, § 1º, tentou atribuir contornos mais precisos ao termo, todavia na doutrina ainda persistem diversas correntes de entendimentos quanto à aceção e à abrangência da palavra, como assevera Edvaldo Nilo de Almeida (**Sistema S: fundamentos constitucionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 99-102).

¹⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / atualizadores: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 64-66.

¹⁹⁶ O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial objetiva promover a aprendizagem e a formação dos comerciários, foi instituído pelo Decreto-lei 8.621/1946, o qual atribuiu à Confederação Nacional do Comércio (CNC) a tarefa de organizá-lo e administrá-lo (arts. 1º e 2º) e a iniciativa de elaboração do Regimento da entidade a ser aprovado por Decreto Presidencial (art. 9º), o qual, atualmente, está consubstanciado no Decreto nº 61.843/1967.

¹⁹⁷ O Serviço Social da Indústria, criado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a 1º de julho de 1946, consoante o Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho do mesmo ano, tem por escopo estudar, planejar e executar medidas que contribuam, diretamente, para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico, e o desenvolvimento do espírito da solidariedade entre as classes.

¹⁹⁸ O Serviço Social do Comércio, criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática.

¹⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2011. p. 487-488.

escolas de aprendizagem, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados, devendo a lei regular o cumprimento desse dever e os poderes que caberiam ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público. Por sua vez, as respectivas legislações, editadas com base no art. 180 da Constituição de 1937, e prevendo a criação desses entes de cooperação vinculados às respectivas associações representativas de grau superior da indústria e do comércio, conferiram a cada um deles missões específicas, que variavam conforme o tipo de serviço a ser desempenhado.

Conforme Marcos Bemquerer Costa e Patrícia Reis Leitão Bastos²⁰⁰, em relação aos objetivos ou finalidades dessas entidades, a doutrina indica que o foco principal está na prestação de serviços de utilidade pública. Isso significa que a definição é ampla e inclui a execução de diversas atividades, como ações voltadas ao bem-estar social de grupos sociais ou profissionais, apoio e orientação a micro e pequenas empresas, promoção e incentivo de políticas de exportação, e promoção da implementação de políticas de desenvolvimento industrial.

É importante lembrar que, após o início da Segunda Guerra Mundial e diante da defasagem no sistema de ensino e aprendizagem industrial, havia um dilema político sobre aumentar a responsabilidade dos trabalhadores/empregadores na organização do ensino profissional ou aumentar a já insuficiente participação do Estado na educação, com o respectivo ônus tributário²⁰¹.

Em 1942²⁰², pelo Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, foi criado o então Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, primeiro dos denominados serviços sociais autônomos²⁰³, com os seguintes pontos básicos²⁰⁴: a) a preparação metódica do aprendiz em centros ou escolas de aprendizagem, comuns a várias empresas; b) a obrigação dos

²⁰⁰ COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. **Desvendando o 'S'**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 11, n. 127, 01 jul. 2012, p. 10.

²⁰¹ CARVALHO, Marcelo Augusto Monteiro de. **A criação do Senai no contexto da Era Vargas**. Dissertação (mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 97.

²⁰² A década de 1940 é um período da história brasileira conhecido como Estado Novo, dentre outros, nesta quadra histórica foi estruturado o sistema legal de proteção ao trabalhador, tendo o Estado buscado fortalecer e aproximar-se das entidades sindicais. São exemplos: i) Decreto-Lei nº 2162, de 1º de maio de 1940, fixou os valores do salário-mínimo; ii) Decreto nº 6.596, de dezembro de 1940, aprovou o Regulamento da Justiça do Trabalho; e iii) Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

²⁰³ Conforme Edvaldo Nilo de Almeida, ao contrário do que se diz frequentemente de forma pejorativa, que os serviços sociais autônomos são um produto exclusivo e efusivo da Era Vargas, a verdade é que eles resultaram de um certo embate político com o governo da época. Esse governo mantinha uma maior responsabilidade da classe dos empregadores na organização do ensino profissional decadente e resistia à ideia de que a formação dos profissionais fosse exclusivamente a cargo do poder público, separado da realidade da indústria e de suas verdadeiras necessidades. In: ALMEIDA, Edvaldo Nilo de., 2021. Op. Cit. p. 5.

²⁰⁴ BUENO, Eduardo. **Produto nacional: uma história da indústria no Brasil**. Brasília: CNI, 2008.p. 145.

empregadores de manter como seus empregados uma determinada percentagem de aprendizes e de assegurar-lhes treinamento nas citadas escolas ou centros; c) a administração direta do sistema pela própria indústria; d) o estabelecimento de uma grande descentralização na administração do sistema de aprendizagem; e) o custeio através de uma contribuição compulsória de 1% sobre as folhas de pagamento de todos os empregados; f) a faculdade de cada empregador manter junto às suas empresas um centro ou escola privativa de aprendizagem, obediente aos padrões aprovados pelo SENAI. Ainda em 1942, pelo Decreto-lei nº 4.936, de 7 de novembro de 1942, o nome foi alterado para Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (art. 1º), bem como ampliada sua abrangência não somente para trabalhadores industriários, mas também para trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca (art. 2º).

Todas as estruturas e legislações de regência do SENAI foram sendo recepcionadas pelas Constituições de 1946 (art. 168, inciso IV), 1967 (arts. 159, § 1º, e 170, parágrafo único), 1969 (arts. 166, § 1º, e 178, parágrafo único) e 1988 (arts. 3º, inciso II, 6º, 193, 194, 196, 199, 203, inciso III, 205, 206, inciso IX, 215, 217 e 240, bem como o art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)²⁰⁵, o que inclusive já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal²⁰⁶.

Avançando na modelagem jurídica do SENAI, tem-se que seu Decreto de criação (Decreto-lei nº 4.048/1942) atribuiu à Confederação Nacional da Indústria (CNI) a tarefa de organizá-lo e dirigi-lo (art. 3º) e a iniciativa de elaboração do Regimento da entidade a ser aprovado por Decreto Presidencial (art. 8º), o qual, originalmente foi o Decreto nº 10.009, de 26 de outubro de 1942 e, atualmente, está consubstanciado no Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. O Regimento explicitou a natureza privada do SENAI, nos termos da lei civil (art. 3º), com atos inscritos no Cartório público competente (art. 4ª).

A lei que criou o SENAI estabeleceu a obrigação das empresas industriais (arts. 4º do Decreto-Lei 4.048/42 e art. 3º do Decreto-Lei 6.246/44) – o que foi estendido ao setor do transporte²⁰⁷, da pesca e das telecomunicações (art. 4º Decreto-Lei 4.936/42 e art. 2º, “a”, do

²⁰⁵ Consoante a CF/88, o Brasil é, por determinação constitucional, um Estado Social, veja, dentre outros, os arts. 1º, III, 3º, I, III e IV; 5º, LV, LXIX, LXXIII, LXXIV, LXXVI; 6º, 7º, I, II, III, IV, VI, X, XI, XII; 23; 170, II, III, VII e VIII. In: ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. v. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p.621.

²⁰⁶ Dentre outros precedentes, cita-se: AgRg no ARE 1.035.080, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/05/2017, publicado em 21/06/2017; AgRg no AI 610.247, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 04/06/2013, publicado em 16/08/2013; AgRg no AI 839.196, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 05/04/2011, publicado em 18/04/2011; AgRg no RE 412.368, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgado em 01/03/2011, publicado em 01/04/2011; AgRg no AI 512.580, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgado em 07/12/2010, publicado em 28/02/2011.

²⁰⁷ Alterado pela Lei nº 8.706/1993, que criou o Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT.

Decreto-Lei 6.246/44) -, de pagarem, para o fomento de suas finalidades, contribuições mensais de 1% incidentes sobre a folha de salário; arrecadadas, mediante remuneração, pela autarquia previdenciária correspondente, hoje sob a responsabilidade da RFB (art. 3º, § 1º, da Lei 11.547/07) e repassadas diretamente à entidade. As empresas que possuem mais de 500 funcionários devem pagar uma contribuição adicional de 0,2% da folha de pagamento para o SENAI²⁰⁸.

Assim, do recebimento de recursos públicos intrínseco ao SENAI, tem-se o surgimento da obrigação de prestar contas, mediante controle externo exercido pelo TCU no âmbito federal. Importante citar que o parágrafo único do art. 70 da CF/88 estabeleceu o dever de prestação de contas de qualquer pessoa pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valor públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária (art. 5º, V²⁰⁹, da Lei 8.443/1993).

O orçamento do SENAI é elaborado por suas unidades executivas e aprovados pelos respectivos Conselhos (arts. 19, b, 34, a, e 55 do Regimento do SENAI), compostos inclusive por representantes da Administração Pública (art. 17, “f”, do Regimento). Após, seria submetido à ratificação do Presidente da República (arts. 11 e 13 da lei 2.613/55), o qual delegou tal competência ao Ministério do Trabalho e Emprego (art. 1º do Decreto nº 715/1992, conforme redação dada pelo Decreto nº 3.334/2000). Esse orçamento, elaborado e aprovado segundo regras próprias, não é citado e não integra os orçamentos da União, administração direta ou indireta, e da Seguridade Social (art. 165, § 5º, c/c art. 240, da Constituição Federal, CF/88).

Em relação à principal fonte de custeio do SENAI, pondera Leandro Paulsen que o artigo 240 da Constituição adotou uma forma específica de atribuição de competência impositiva. Fez isso de maneira indireta, ao simplesmente mencionar as contribuições pré-constitucionais. Dessa forma, constitucionalizou as contribuições ao SENAI com as características que possuíam em 5 de outubro de 1988, o que impede o legislador de modificá-las em aspectos substanciais²¹⁰.

²⁰⁸ A contribuição adicional, atualmente é objeto de contestação judicial. No processo EREsp 1571933/SC, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu, por cinco votos a dois, que o SENAI não tem legitimidade para cobrar a contribuição adicional de 0,2% sobre a folha de pagamento de empresas com mais de 500 funcionários, destinada a incentivar programas de formação profissional.

²⁰⁹ “V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;”.

²¹⁰ PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: Teoria geral, contribuições em espécie**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 333.

Importante observar que a percepção de contribuições parafiscais não torna o SENAI integrante da Administração Pública, mas de um sistema próprio, hoje intitulado Sistema S, conforme assentado pela doutrina²¹¹ e pelo próprio Supremo Tribunal Federal²¹², conforme ementa que, pela sua didática, ora se transcreve:

Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema S, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal, como a correspondente legislação de regência (como a Lei nº 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas da aplicação dos recursos recebidos. (grifei)

Portanto, a natureza jurídica²¹³ do serviço social autônomo SENAI, vinculado à entidade patronal de grau superior, qual seja a CNI, e patrocinado por recursos recolhidos do setor produtivo beneficiado, é a de pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, que não integra a Administração Pública, não se sujeita aos seus princípios e nem a ela se subordina²¹⁴,

²¹¹ A respeito dos serviços sociais autônomos, é pertinente recorrer ao escólio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “Instituídos sob o modelo totalmente privado, como associações civis, os entes desta espécie se distinguem do gênero associativo civil pela delegação legal, que as vincula à prestação de serviços de interesse público no campo do ordenamento social e do fomento público social e, exclusivamente no caso da União, pela específica delegação legal para auferirem receita arrecadada impositivamente – como contribuições sociais – destinada ao custeio dos serviços delegados.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 298). No mesmo sentido são as considerações de Marcos Juruena Villela Souto acerca das características das entidades do Sistema S: “a) não integram a Administração Pública; b) são dotados de personalidade jurídica de direito privado; c) desenvolvem atividades privadas no interesse coletivo; d) o interesse coletivo justifica o fomento a essas atividades; e) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado; f) o recurso recebido a título de fomento – e não de mero repasse de recursos –, ainda que submetido ao dever de prestação de contas, constitui receita própria da entidade e passa a integrar o patrimônio das entidades privadas, afetando a uma finalidade privada de interesse público, ensejando um dever de probidade na sua gestão.” (VILELLA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito administrativo em debate**: 2ª série. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 86).

²¹² STF - RE: 789874 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, 17/09/2014. Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal vem, de longa data, assentando sua jurisprudência neste sentido, conforme os seguintes precedentes: RE 366168, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma; AI 349477 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma; ADI 1864, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno.

²¹³ Conforme Edvaldo Nilo de Almeida, a expressão natureza jurídica remete à compreensão do enquadramento do tema em estudo no campo maior da Teoria Geral do Direito com vistas a identificar os elementos conceituais que o peculiarizam e permitem a aplicação de um regime jurídico próprio e adequado.(...) O autor propõe o seguinte conceito aos serviços sociais autônomos: “pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no art. 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de autorregulamentação e autogestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União”. In: ALMEIDA, Edvaldo Nilo de., 2021. Op. Cit. p. 378 e 411.

²¹⁴ Uma vez que o SENAI: (i) não está incluído no rol do art. 4º do Decreto-Lei 200/67, que define a administração federal; (ii) não consta do art. 37 da CF/88; (iii) não foi relacionado pelo art. 37, XIX, da CF/88, entre as possíveis estruturas jurídicas de atuação indireta da administração pública; (iv) é entidade privada, com controle finalístico do TCU, assim reconhecidas pelo STF no RE 789.874/DF (Relator Mi. Teori Zavascki. Julgado em 17/09/2014); (v) não está entre os destinatários das regras constitucionais que modelam as pessoas jurídicas de direito privado

mas atua em colaboração com o Estado na execução de atividades de interesse social²¹⁵, no intuito “de garantir o próprio desenvolvimento nacional”²¹⁶. O Ministro Teori Zavascki delimitou com precisão as características dos serviços sociais autônomos clássicos²¹⁷, como o SENAI: a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; b) atuam em regime de colaboração com o Poder Público; c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria²¹⁸.

vinculadas ao Poder Público (§ 1º e incisos do art. 173, da CF/88); (vi) foi tratado em título constitucional fora daquele que regula a Administração do Estado (Título IX); (vii) está vinculado à respectiva entidade sindical, no caso a CNI (art. 240, CF/88); (viii) está subordinado à Administração Superior da referida entidade sindical; (ix) a CF/88 veda a interferência e intervenção do Estado na organização sindical (art. 8º, I, CF/88); e (x) seu orçamento não integra os orçamentos da União, administração direta ou indireta, e da Seguridade Social (art. 165, § 5º, c.c art. 240, todos da CF/88).

²¹⁵ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, leciona que os serviços sociais autônomos não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado), razão pela qual são incentivados pelo poder público. Em outras palavras, a atuação estatal é de fomento e não de prestação de serviços público. Assim, para a autora, a participação do Estado, no ato de criação dessas entidades, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida pela compulsoriedade de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 557). Ademais, os serviços sociais autônomos são entidades paraestatais constituídas e não instituídas pela Administração Pública (FERREIRA, Sergio de Andréa. **Comentários à constituição**. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1991. p. 48). Em mesmo sentido Diogo de Figueiredo Moreira Neto "embora oficializadas pelo Estado, não integram nem a Administração Direta nem a Indireta, mesmo empregando recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais" (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Natureza Jurídica dos serviços sociais autônomos**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 207, p. 79–94, 1997. DOI: 10.12660/rda.v207.1997.46938. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46938>. Acesso em: 25 jan. 2025).

²¹⁶ BATALHA, Sidney Ferreira. **SESI e SENAI: entidades parasindicais regime jurídico e natureza de seus contratos**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2009, p. 12.

²¹⁷ Em seu voto, o Ministro Teori Zavascki fez a distinção entre os serviços sociais autônomos clássicos e as entidades criadas após a promulgação da Constituição de 1988: “4. É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais – APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei nº 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei nº 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei nº 11.080/04). Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema S, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União (art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.246/91, art. 13 da Lei nº 10.668/03 e art. 17, I, da Lei nº 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos” (STF - RE: 789874 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/09/2014, Tribunal Pleno).

²¹⁸ Nessa senda, Marcos Juruena Vilela Souto entende que os serviços sociais autônomos clássicos possuem as seguintes características em comum: (i) não integram a administração pública; (ii) são dotados de personalidade jurídica de direito privado; (iii) desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo; (iv) o interesse coletivo

Por fim, Ministro Teori Zavascki assentou, ainda, que a circunstância dos serviços sociais autônomos clássicos, como o SENAI, serem subvencionadas por recursos públicos não atrai a incidência dos princípios da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37 da CF/88. Em seu voto no citado Recurso Extraordinário nº 789874-DF, explicou que essa relação de causa e efeito, além de não estar prevista em lei ou derivar de norma ou princípio constitucional, nunca foi cogitada para outras entidades de direito privado que também recebem recursos públicos, como as de utilidade pública declarada, as entidades beneficentes de assistência social.

Para Cássio Borges, em palestra no Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, a “aplicação dos princípios da Administração Pública ao Sistema “S” burocratiza a atividade, desvia as entidades das suas finalidades e contribui para tornar o modelo ineficiente e improdutivo”²¹⁹.

Em relação à publicidade de suas informações, o SENAI segue as regras definidas no art. 157²²⁰ da Lei nº (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025), assim como aquelas da IN 84/20-TCU, DN 198/22-TCU e regras internas de transparência, divulgadas em sites específicos.

Por fim, em conformidade com seu Regulamento (Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962), no que diz respeito à organização e estrutura em nível nacional, o SENAI, para cumprir suas finalidades, estabelece órgãos normativos e administrativos (art. 14) em âmbitos nacional

justifica o fomento a essas atividades; (v) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado. In: SOUTO, Marcos Juruena Vilela. “**Outras entidades públicas**” e os serviços sociais autônomos. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 1, p. 137-153, jan./mar. 2006.

219 Palestra proferida no XIV Congresso de Direito Constitucional. Cássio Borges. Na época gerente executivo jurídico da Confederação Nacional das Indústrias. Apud: LINHARES, Humberto Vinicius Queiroz. **Regime jurídico dos contratos no sistema “S” (SENAI, SENAC, SESI e SESC)**. Monografia apresentada como requisito parcial para à obtenção do título de especialista em direito administrativo, no curso de Pós-Graduação Lato Sensu, em Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP. Brasília – DF. Março/2012. p.34.

220 Art. 157. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo e destinatárias de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, nos respectivos sítios eletrônicos, em local de fácil visualização: I - os valores arrecadados com as referidas contribuições, a especificação do montante transferido pela União e do arrecadado diretamente pelas entidades; II - as demonstrações contábeis; III - a especificação de cada receita e de cada despesa constantes de seus orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, com destaque para a parcela destinada a serviços sociais e formação profissional; e IV - a estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

§ 1º As entidades a que se refere o caput divulgarão também em seus sítios eletrônicos: I - seus orçamentos para o ano de 2025; II - demonstrativos do alcance de seus objetivos legais e estatutários e do cumprimento das respectivas metas; III - resultados dos trabalhos de auditorias independentes relativas às suas demonstrações contábeis; e IV - demonstrativo consolidado dos resultados dos trabalhos de suas unidades de auditoria interna e de ouvidoria.

§ 2º Os sítios eletrônicos a que se refere o caput permitirão a gravação de relatórios de planilhas, em formatos abertos e não proprietários, com a integralidade das informações disponibilizadas para consulta.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se aos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada.

e regional. Os órgãos normativos (art. 15) incluem: i) o Conselho Nacional (CN), com jurisdição em todo o país; e ii) os Conselhos Regionais (CRs), com jurisdição nas respectivas bases territoriais. Por outro lado, os órgãos administrativos são o Departamento Nacional (DN), com jurisdição em todo o país, e os Departamentos Regionais (DRs), com jurisdição nas bases territoriais correspondentes (art. 16).

Analisada a natureza jurídica do SENAI e sua intrínseca colaboração ao Estado no desenvolvimento de atividades de interesse e utilidade públicas, no próximo tópico será analisado como aquela natureza e finalidades poderão ser úteis ao desenvolvimento tecnológico e fomento à inovação nacional²²¹.

2.2. O ENQUADRAMENTO DO SENAI NO ORDENAMENTO JURÍDICO DA INOVAÇÃO

²²¹ Há amplo e interessante debate nas Relações Internacionais, notadamente na temática de defesa da soberania, correlacionada ao avanço do conhecimento tecnológico e da propriedade de tecnologias sensíveis, as quais também podem ser utilizadas como instrumentos de poder para dominação ou restrição ao desenvolvimento de competidores. Não é objeto desta pesquisa aprofundar o tema. Contudo, em relação às relações de poder, instigantes as ponderações dos vencedores do Nobel de economia de 2024, Daron Acemoglu e Simon Johnson: “Uma visão nova e mais inclusiva da tecnologia só pode emergir se a base do poder social mudar. Para isso, assim como no século XIX, é preciso haver contra-argumentos e organizações capazes de desafiar o pensamento convencional. (...) o crescimento de produtividade não leva, necessária e automaticamente, a uma ampla prosperidade compartilhada. Isso só acontece quando novas tecnologias aumentam a produtividade marginal do trabalhador e os ganhos resultantes são compartilhados entre empresas e trabalhadores. Em um nível ainda mais fundamental, esses resultados dependem de escolhas econômicas, sociais e políticas. (...) Em princípio, essas decisões cabem coletivamente à sociedade. Na prática, são tomadas por empreendedores, gestores, visionários e às vezes por líderes políticos, com efeitos determinantes quanto a quem ganha e quem perde com os avanços tecnológicos” (In: ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. **Poder e progresso: Uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 17, 32 e 33). Já em relação à criação de restrições ao desenvolvimento alheio, esclarecedoras as afirmações de Ha-Joon Chang: “No Capítulo 2, examinei as políticas aplicadas pelos países atualmente desenvolvidos (PADs) no seu período de desenvolvimento, desde a Inglaterra do século XIV até os NPIs asiáticos do fim do século XX. (...) Emerge um padrão consistente, no qual todas as economias em *catching-up* usam políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) ativistas - mas não simplesmente a proteção tarifária, como assinali reiteradamente - para promover o desenvolvimento econômico, como tem ocorrido desde antes da época de List. De lá para cá, os instrumentos políticos envolvidos em tal esforço promocional tornaram-se mais variados, complexos e efetivos, mas o padrão geral permaneceu notavelmente fiel a si mesmo. (...) Deve-se estimular o aprimoramento institucional, sobretudo diante do enorme potencial de crescimento que uma combinação de (verdadeiramente) boas políticas e boas instituições podem gerar. Todavia, isso não se deve confundir com a imposição de um conjunto fixo de instituições anglo-americanas a todos os países. Também são necessárias tentativas mais sérias, tanto no âmbito acadêmico quanto no prático, de investigar exatamente quais instituições são necessárias ou benéficas para que tipo de país, tendo em conta o estágio de desenvolvimento e as condições econômicas, políticas e até culturais específicos. Deve-se tomar um cuidado muito especial para não se exigir um *upgrading* excessivamente rápido das instituições dos países em desenvolvimento, principalmente porque eles já fizeram muito, em comparação com os PADs em estágios equivalentes de desenvolvimento, e porque a implantação de novas instituições é muito custosa”. (In: CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 208 e 231).

2.2.1 Finalidade institucional do SENAI no campo da tecnologia e da inovação: o SENAI como Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT) e como agência de fomento de natureza privada

Diferentemente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), também um serviço social autônomo²²², que tem, dentre outras, a finalidade institucional expressa de "facilitar o acesso ao crédito, à capitalização e o fornecimento do mercado secundário de títulos de capitalização" de Micro e Pequenas Empresas (MPEs) ou a possibilidade de “aquisição ou integralização de quotas de fundos mútuos de investimento no capital de empresas emergentes que destinem à capitalização das micro e pequenas empresas, principalmente as de base tecnológica e as exportadoras (art. 11, parágrafos 1º e 2º da Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990), não há permissivo idêntico e expresso nas finalidades do SENAI. Então, gera-se a dúvida: seria possível ao SENAI fomentar direta (p.ex. participação no capital social de Startups) ou indiretamente (p.ex. participação no capital de Sociedades em Conta de Participação ou em Fundos de Investimentos) a inovação?

Juridicamente, ao lado da aprendizagem industrial, a “cooperação no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse da indústria” (art. 1º, "e", do Regimento do SENAI²²³) e a implementação de ações visando a “Ordem Social” (art. 59 do Regimento do SENAI) constituem objetivos do SENAI:

Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos termos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo:

(...)

e) cooperar no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse para a indústria e atividades assemelhadas.

Art. 59. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial manterá relações permanentes com a Confederação Nacional da Indústria, no âmbito Nacional, e com as federações de indústrias, no âmbito regional, colimando um melhor rendimento dos objetivos comuns do ensino industrial, da ordem e da paz social. (grifei)

As redações dos citados dispositivos datam de 10 de janeiro de 1962, quando foi publicado o Decreto nº 494, que aprovou o Regimento do SENAI. Em outras palavras, ao longo de 63 anos a redação permanece inalterada. Ocorre que nesse mesmo período houve grandes

²²² Em 1990, o atual SEBRAE foi incorporado ao Sistema S, conforme a Lei nº 8.029/90 e o Decreto nº 99.570/90. Com essa mudança, o SEBRAE se desvinculou do setor público, tornando-se uma entidade de direito privado que realiza atividades de caráter social, focadas no incentivo ao emprego e ao desenvolvimento de pequenas empresas. Desde então, o SEBRAE tem desempenhado um papel significativo no apoio às micro e pequenas empresas, culminando na aprovação da Lei nº 9.841/99, posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 123/2006, que regulamenta o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, em respeito ao artigo 146, alínea “d”, da Constituição Federal de 1988.

²²³ Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962.

atualizações legislativas na temática do desenvolvimento científico-tecnológico e da inovação, p. ex.: (i) Emenda Constitucional nº 85, promulgada em 26 de fevereiro de 2015²²⁴; (ii) Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018); (iii) Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 (entre outras, dispõe sobre a primeira regulamentação do investidor-anjo no Brasil); e (iv) Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021 (LC nº 182/21 ou Marco Legal das Startups).

Os dispositivos regimentais citados requerem, portanto, reinterpretção, mediante “filtragem constitucional”²²⁵ à luz da Constituição de 1988, a começar pela expressão Ordem Social²²⁶ (prevista no art. 59 do Regimento do SENAI). Se na Constituição de 1946 (vigente quando publicado o Decreto nº 494/62) Ordem Social era tratada conjuntamente à ordem econômica no Título V, sem subdivisão em capítulos (arts.145 a 162) ou qualquer tratamento sobre ciência e tecnologia, na atual CF/88 densificou-se aquele conceito, o qual está detalhado no Título VIII (com diversos Capítulos e Seções), congregando a Ciência, Tecnologia e Inovação no Capítulo IV, em dois artigos originais (218 e 219) e dois inseridos pela EC 85/15 (219-A e 219-B), detalhados no Capítulo anterior deste trabalho.

Resumidamente, nesse “Capítulo IV são traçadas as linhas mestras e valores, que deverão reger a ciência e a tecnologia, sua força normativa e eficácia horizontal no direito privado”²²⁷. Há destaque à obrigação do Estado como promotor e incentivador ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (art. 218, caput), à formação e o fortalecimento da inovação nas empresas (art. 219, parágrafo único),

²²⁴ Não se desconhece que após a EC nº 85/15, houve uma série de alterações legislativas sobre a temática da ciência, tecnologia e inovação, a saber: Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro, integralmente revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Licitações e Contratos, integralmente revogada pela Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, parcialmente revogada pela Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 (Contratação por tempo determinado), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (Fundação de Apoio), a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990 (Importações), a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990 (Imposto de Importação), e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012 (Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal). Contudo, por critério metodológico, esta pesquisa optou em abordar apenas a legislação relacionada ao problema de pesquisa e, direta ou indiretamente aplicável ao SENAI.

²²⁵ Mediante a “filtragem constitucional” dos arts. 1º, alínea “e” e 59, ambos do Regimento do SENAI. A expressão “filtragem constitucional”, segundo Paulo Ricardo Schier, revela a ideia de um processo em que toda a ordem jurídica, sob a perspectiva formal e material, e assim os seus procedimentos e valores, devem passar sempre e necessariamente pelo filtro axiológico da Constituição Federal, impondo, a cada momento de aplicação do Direito, uma releitura e atualização de suas normas. In: SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional: Construindo uma nova dogmática jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 104, nota 5.

²²⁶ A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 da CF/88).

²²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 2083.

à cooperação entre órgãos e entidades públicas e com entidades privadas com vistas à P,D&I (art. 219-A), bem como a formação de Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 219-B, caput).

Contudo, o desenvolvimento científico e tecnológico importa à toda sociedade, não sendo atribuição exclusivamente estatal²²⁸. Na ADI 3.510²²⁹ (referenciada no primeiro Capítulo deste trabalho), o STF também destacou esta visão da CF/88, realçando a dignidade da pessoa humana, o princípio da liberdade da ciência e seus limites, a importância da ciência e da tecnologia para os indivíduos e para a sociedade; não só ao Estado. Ademais, a promoção da tecnologia e inovação são ações que fomentam o primado do trabalho assim como o bem-estar e a justiça sociais, com correlação (in)direta aos direitos sociais²³⁰ do art. 6º, da CF/88.

Nesse sentido, o SENAI, conforme detalhado no tópico anterior deste trabalho – como pessoa jurídica de direito privado (art. 240 da CF/88) que atua em colaboração ao Estado na execução de atividades de interesse social²³¹ –, também congregaria a finalidade institucional de promover e incentivar o desenvolvimento científico²³², a pesquisa aplicada, a capacitação

²²⁸ Inclusive não se aplicam as regras do art. 175 da CF/88, conforme entendimento do STF na ADI 1923: “2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, caput, da Constituição”. In.: ADI 1923, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16/5/2015, Plenário, DJE de 17/12/2015.

²²⁹ ADI 3.510, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 29/5/2008, Plenário, DJE de 28/5/2010.

²³⁰ Embora os direitos sociais estejam geograficamente distantes da ordem social, não há uma ruptura completa, como se os direitos sociais não fizessem parte da ordem social. O artigo 6º deixa claro que eles são parte integrante desta, ao afirmar que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, conforme a CF/88. Também chamado de domínio social pela doutrina (vide BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p. 841), a ordem social reflete a sociedade brasileira, abrangendo diversos temas sob um mesmo título, como seguridade social (arts. 194 e 195), saúde (arts. 196 a 200), previdência social (arts. 201 e 202), assistência social (arts. 203 e 204), educação (arts. 205 a 214), cultura (arts. 215 a 216-A), desporto (art. 217), ciência, tecnologia e inovação (arts. 218 a 219-B), comunicação social (arts. 220 a 224), meio ambiente (art. 225), família, criança, adolescente, jovem e idoso (arts. 226 a 230) e índios (arts. 231 e 232).

²³¹ No Recurso Extraordinário n. 789874/DF, Tribunal Pleno STF, o Relator Min. TEORI ZAVASCKI delimitou com precisão as características dos serviços sociais autônomos clássicos, como o SENAI: “As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; b) atuam em regime de colaboração com o Poder Público; c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria”.

²³² O art. 218, caput, estabelece o princípio “do desenvolvimento científico”, considerando Ciência como gênero, onde se inclui também o desenvolvimento tecnológico (espécie). In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 2088.

científica e tecnológica e a inovação, obviamente sempre no interesse da indústria e resguardada sua autonomia²³³ administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos.

Interessante notar ainda que a expressão “pesquisas tecnológicas” (prevista no art. 1º, "e", do Regimento do SENAI), hoje, encontra finalidade clara no art. 218, §2º, da CF/88: “A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”. Tal direcionamento constitucional, ainda que voltado primeiramente à Administração Pública, também se adequa perfeitamente à finalidade do SENAI no fomento à inovação de interesse da indústria.

Logo, as previsões contidas nos arts. 1º, "e", e 59 do Regimento do SENAI devem ser reinterpretadas no intuito de atingir as citadas finalidades constitucionais. Essa ampliação interpretativa reforçaria ainda mais a atuação do SENAI no campo do desenvolvimento científico-tecnológico e da inovação, em paralelo ao que já realiza²³⁴: com os 27 Institutos SENAI de Inovação (ISIs²³⁵), 59 Institutos SENAI de Tecnologia, 11 Hubs SENAI de Inovação e Tecnologia, 15 Habitats SENAI de Inovação e com o apoio da Plataforma²³⁶ Inovação para a Indústria. A diferença central em relação ao modelo de atuação até então vigente no SENAI/DN seria a possibilidade de fomento direto (participação do SENAI no capital de Startups, p.ex. na conversão de um mútuo ou pelo exercício da opção de compra de participação societária) ou indireto (participação no capital da Startup mediante estrutura de investimento, p.ex. como sócio participante em Sociedades em Conta de Participação ou realizando aportes em Fundos

²³³ TCU em decisão voltada ao SENAC – analogamente aplicável ao SENAI –, já reconheceu que “não há dispositivo legal que vincule a sua atuação diretamente às políticas públicas do governo federal” (Acórdão 2875/2021 – TCU – Plenário, item 3.7.68), diferentemente do SEBRAE que tem regra expressa nesse sentido (Acórdão 2875/2021 – TCU – Plenário, item 3.7.70 e Acórdão 1295/2018-TCU-Plenário).

²³⁴ Conforme o Relatório de Gestão 2023 do SENAI/DN, pág. 26 e 27, “o SENAI é a maior estrutura de inovação e tecnologia para a indústria brasileira. Uma infraestrutura de ponta que desenvolve soluções personalizadas para desafios industriais. A atuação do SENAI acontece pelos Institutos SENAI de Inovação (ISI), os Institutos SENAI de Tecnologia (IST), os Hubs SENAI de Inovação e Tecnologia, e pelos Habitats SENAI de Inovação, com o apoio da Plataforma Inovação para a Indústria”. Disponível em: <https://www.senai.portaldaindustria.com.br/web/senai/institucional/relatorio>. Acessado em: 10/12/2024.

²³⁵ A iniciativa ISI faz parte do esforço do SENAI para ampliar sua missão de um foco estreito em educação e treinamento para o apoio aos serviços empresariais de forma mais ampla e, neste caso específico: tecnologia e inovação. A iniciativa criou centros espalhados pelo país, cada qual especializado em uma tecnologia e sediado na unidade do SENAI de seu respectivo estado, mas com a missão de atender negócios em todo o território nacional. Além disso, o SENAI conta também com Institutos Tecnológicos que têm um foco mais restrito e atendem apenas o estado em que estão localizados. (...) o programa ISI reflete uma combinação de modelos organizacionais externos e internos – um fornecido pelo sistema alemão Fraunhofer e outro desenvolvido internamente pelas principais organizações do SENAI. In: PIORE, Michael; CARDOSO, Cauam Ferreira. *Beyond the Silicon Valley consensus: understanding the organizational challenges and opportunities for promoting innovation in Brazil*. New York, Routledge 52 Vanderbilt Avenue, 2019. p.212 - 213.

²³⁶ Custeada, dentre outras fontes, com recursos próprios do SENAI/DN (Resolução CN-SENAI nº 11/2024, Anexo II, tópico II, item 2.3, p. 27), na forma do art. 51, “a”, do Regimento do SENAI. A plataforma está disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/canais/plataforma-inovacao-para-industria/>. Acessado em: 27/01/2025.

de Investimentos) aos ambientes promotores da inovação²³⁷, obviamente analisado cada caso concreto.

Do ponto de vista infraconstitucional, o SENAI está adstrito ao princípio da reserva legal – art. 5º, inciso II, da CF/88. Em outras palavras, diferentemente do Poder Público, que, como regra, só pode fazer o que a lei autoriza (legalidade estrita), o SENAI, como pessoa jurídica de direito privado, só está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Se não há norma vedando ou determinando certa conduta, as decisões estariam na esfera da discricionariedade do gestor. Assim, a ausência de vedação legal ou regimental à atuação do SENAI como fomentador da inovação, pressuporia a viabilidade jurídica dessa ação.

Nada obstante, como reforço argumentativo, a legislação ordinária parece deferente à possibilidade de atuação do SENAI no fomento à inovação. A Lei nº 10.973/04 (Lei de inovação), prevê nos arts. 3º, 3º-B e 3º-D e art. 19, §2º, diversos instrumentos de estímulo à inovação, para Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs) e agências de fomento, abaixo citadas para fins didáticos:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. O apoio previsto no **caput** poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, as ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos, e a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

Art. 3º-B. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

²³⁷ Conforme o art. 2, inciso II, do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, ambientes promotores da inovação são espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam as empresas, os diferentes níveis de governo, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e envolvem duas dimensões:

a) ecossistemas de inovação - espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituem lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e compreendem, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos; e

b) mecanismos de geração de empreendimentos - mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvem negócios inovadores, baseados em diferenciais tecnológicos e buscam a solução de problemas ou desafios sociais e ambientais, oferecem suporte para transformar ideias em empreendimentos de sucesso, e compreendem, entre outros, incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos.

§ 1º As incubadoras de empresas, os parques e polos tecnológicos e os demais ambientes promotores da inovação estabelecerão suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 2º Para os fins previstos no **caput**, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs públicas poderão: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - ceder o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente às empresas e às ICTs interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma de regulamento; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

II - participar da criação e da governança das entidades gestoras de parques tecnológicos ou de incubadoras de empresas, desde que adotem mecanismos que assegurem a segregação das funções de financiamento e de execução. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

Art. 3º-D. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, observando-se o disposto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

§ 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - subvenção econômica; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

II - *financiamento*; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

III - participação societária; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

IV - bônus tecnológico; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

V - encomenda tecnológica; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

VI - incentivos fiscais; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

VII - concessão de bolsas; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

VIII - uso do poder de compra do Estado; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

IX - fundos de investimentos; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

X - fundos de participação; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

XI - títulos financeiros, incentivados ou não; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

XII - previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...) (grifei)

Tais disposições são complementadas pelo Decreto nº 9.283/18, nos arts. 4º e 78.

Art. 4º Ficam as ICT públicas integrantes da administração pública indireta, as agências de fomento, as empresas públicas e as sociedades de economia mista autorizadas a participar minoritariamente do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores que estejam de acordo com as diretrizes e as prioridades definidas nas políticas de ciência, tecnologia, inovação e de desenvolvimento industrial.

§ 1º A entidade de que trata o **caput** estabelecerá a sua política de investimento direto e indireto, da qual constarão os critérios e as instâncias de decisão e de governança, e que conterà, no mínimo:

I - a definição dos critérios e dos processos para o investimento e para a seleção das empresas;

II - os limites orçamentários da carteira de investimentos;

III - os limites de exposição ao risco para investimento;

IV - a premissa de seleção dos investimentos e das empresas-alvo com base:

a) na estratégia de negócio;

b) no desenvolvimento de competências tecnológicas e de novos mercados; e

c) na ampliação da capacidade de inovação;

V - a previsão de prazos e de critérios para o desinvestimento;

VI - o modelo de controle, de governança e de administração do investimento; e

VII - a definição de equipe própria responsável tecnicamente pelas atividades relacionadas com a participação no capital social de empresas.

§ 2º A participação minoritária de que trata este artigo observará o disposto nas normas orçamentárias pertinentes.

§ 3º A entidade poderá realizar o investimento:

I - de forma direta, na empresa, com ou sem investimento com investidor privado;

ou

II - de forma indireta, por meio de fundos de investimento constituídos com recursos próprios ou de terceiros para essa finalidade.

(...)

Art. 78. As agências de fomento de natureza privada, incluídos os serviços sociais autônomos, por suas competências próprias, poderão executar as atividades a que se referem o art. 3º, o art. 3º-B, o art. 3º-D e o art. 19 da Lei nº 10.973, de 2004. (grifei)

Das disposições legais citadas extrai-se interessantes conclusões: i) o SENAI, notoriamente²³⁸ qualificado como ICT na forma da Lei nº 13.243/2016²³⁹, poderia (resguardada sua autonomia administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos) exercer as atribuições descritas na lei relacionadas à ICTs, notadamente no citado art. 19; ii) o SENAI, como serviço social autônomo que atua no segmento de P,D&I, qualifica-se como agência de fomento de natureza privada na forma do art. 78 do citado Decreto, razão pela qual estaria “habilitado”²⁴⁰ ao exercício de atividades de fomento própria desse tipo de entidades, na forma dos arts. 3º, 3º-B, 3º-D e 19 da Lei nº 10.973, de 2004; e, iii) se uma ICT pública, na forma do art. 4º do citado Decreto, poderia adquirir participação societária minoritária do capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores, de forma direta ou indireta (§3º,

²³⁸ Diversos Departamentos Regionais do SENAI já constam, como ICT’s privadas, no catálogo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) divulgado em 2023. Relatório FORMICT ano-base 2019. Figura 1 – Distribuição por unidade da federação das instituições que preencheram o Formict. p. 11. Disponível no link: https://mlcti.mcti.gov.br/wp-content/uploads/tainacan-items/2345/8229/Relatorio_Formict_2023_Ano-Base-2019.pdf. Acessado em 27/11/2024.

²³⁹ O art. 2, inciso V da Lei nº 10.973/04, com redação conferida pela Lei 13.243/2016, assim define ICT: (...) V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

²⁴⁰ O Decreto estendeu ao SENAI uma possibilidade de atuação que nunca lhe foi vedada, considerando que ao SENAI seria aplicável o princípio da reserva legal e não da legalidade estrita. Logo, na prática, o Decreto apenas reconheceu aquela possibilidade.

incisos I e II), com mais razão poderia também o SENAI que sequer está adstrito ao princípio da legalidade estrita.

Ademais, necessário reforçar que o Marco Legal da Inovação considera o desenvolvimento científico e tecnológico como propulsor do desenvolvimento econômico e social (art. 1º, parágrafo único, inciso I, da LI), tendo em vista que não se pode conceber o desenvolvimento econômico de maneira apartada do desenvolvimento social, tecnológico e científico quando se pensa o desenvolvimento como um direito fundamental. O SENAI nesse sentido e, plenamente alinhado às suas finalidades institucionais, funcionaria como agente privado a serviço do desenvolvimento nacional.

Como argumento adicional, importante uma breve explicação sobre a figura do investidor-anjo como fomentador do desenvolvimento tecnológico e da inovação (notadamente de startups); criado pela Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 (LC nº 155/16), com posterior atualização na LC nº 182/21 ou Marco Legal das Startups. Para tanto, necessário conhecer os conceitos de investidor-anjo e de startup.

Investidores-anjo são pessoas físicas, jurídicas e/ou fundos de investimentos que, de forma ativa e frequente, procuram startups para investir. Além de fornecer apoio financeiro com seus próprios recursos, eles também compartilham suas experiências empresariais e suas redes de contatos com os empreendedores, ajudando-os a impulsionar o negócio, oferecendo, ainda, suporte e orientação em decisões estratégicas, mas sem se envolver diretamente na gestão. Dessa forma, diferenciam-se dos investidores tradicionais, que se limitam a fornecer capital²⁴¹.

Do ponto de vista legal, o investimento anjo está regulamentado nos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 61-D da Lei Complementar 123/2006²⁴² (alterados ou incluídos pela LC nº 182/21).

²⁴¹ SPINA, Cassio A. **Investidor-anjo: guia prático para empreendedores e investidores**. São Paulo: nVersos, 2012. p. 19-20.

²⁴² Art. 61-A. Para incentivar as atividades de inovação e os investimentos produtivos, a sociedade enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos desta Lei Complementar, poderá admitir o aporte de capital, que não integrará o capital social da empresa.

§ 1º As finalidades de fomento a inovação e investimentos produtivos deverão constar do contrato de participação, com vigência não superior a sete anos.

§ 2º O aporte de capital poderá ser realizado por pessoa física, por pessoa jurídica ou por fundos de investimento, conforme regulamento da Comissão de Valores Mobiliários, que serão denominados investidores-anjos.

§ 3º A atividade constitutiva do objeto social é exercida unicamente por sócios regulares, em seu nome individual e sob sua exclusiva responsabilidade.

§ 4º O investidor-anjo:

I - não será considerado sócio nem terá qualquer direito a gerência ou a voto na administração da empresa, resguardada a possibilidade de participação nas deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme pactuação contratual;

II - não responderá por qualquer dívida da empresa, inclusive em recuperação judicial, não se aplicando a ele o art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil;

III - será remunerado por seus aportes, nos termos do contrato de participação, pelo prazo máximo de 7 (sete) anos;

IV - poderá exigir dos administradores as contas justificadas de sua administração e, anualmente, o inventário, o balanço patrimonial e o balanço de resultado econômico; e

Ele se refere ao investidor que faz aporte de capital sem integrar o quadro societário da empresa. Dessa forma, o investidor-anjo não é considerado sócio e não possui direitos de gerência ou voto na administração da empresa (resguardada a possibilidade de participação nas deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme pactuação contratual), além de não ser responsável por qualquer dívida da empresa, inclusive em casos de recuperação judicial, não se lhe aplicando a desconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). A mesma lógica é aplicada na LC nº 182/21 (art. 2º, inciso I).

Por sua vez, em relação às startups, o seu Marco Legal, diferente do que fez, por exemplo, ao apresentar conceitos de investidor-anjo e ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), não dispôs em art. 2º sobre um conceito de startup²⁴³. A lei, em seu art. 4º, optou em descrever características que levam uma pessoa jurídica ou empresário individual ao enquadramento como startup, quais sejam: as organizações empresariais ou societárias,

V - poderá examinar, a qualquer momento, os livros, os documentos e o estado do caixa e da carteira da sociedade, exceto se houver pactuação contratual que determine época própria para isso.

§ 5º Para fins de enquadramento da sociedade como microempresa ou empresa de pequeno porte, os valores de capital aportado não são considerados receitas da sociedade.

§ 6º As partes contratantes poderão:

I - estipular remuneração periódica, ao final de cada período, ao investidor-anjo, conforme contrato de participação; ou

II - prever a possibilidade de conversão do aporte de capital em participação societária.

§ 7º O investidor-anjo somente poderá exercer o direito de resgate depois de decorridos, no mínimo, 2 (dois) anos do aporte de capital, ou prazo superior estabelecido no contrato de participação, e seus haveres serão pagos na forma prevista no art. 1.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), não permitido ultrapassar o valor investido devidamente corrigido por índice previsto em contrato.

§ 8º O disposto no § 7º deste artigo não impede a transferência da titularidade do aporte para terceiros.

§ 9º A transferência da titularidade do aporte para terceiro alheio à sociedade dependerá do consentimento dos sócios, salvo estipulação contratual expressa em contrário.

§ 10. O Ministério da Fazenda poderá regulamentar a tributação sobre retirada do capital investido.

Art. 61-B. A emissão e a titularidade de aportes especiais não impedem a fruição do Simples Nacional

Art. 61-C. Caso os sócios decidam pela venda da empresa, o investidor-anjo terá direito de preferência na aquisição, bem como direito de venda conjunta da titularidade do aporte de capital, nos mesmos termos e condições que forem ofertados aos sócios regulares.

Art. 61-D. Os fundos de investimento poderão aportar capital como investidores-anjos em microempresas e em empresas de pequeno porte, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários.

²⁴³ “Definir “startup” para fins de políticas públicas é um grande desafio e, como era de se esperar, gerou debates acalorados no âmbito das audiências ocorridas no Congresso. De um lado, os que advogavam por uma definição ampla que abarcasse o maior número possível de empresas; de outro, os que defendiam uma definição mais restrita, sob o entendimento de que os incentivos deveriam beneficiar somente as empresas realmente merecedoras de um tratamento especial por parte do poder público, ou seja, um número necessariamente limitado de organizações.

O MLS optou pelo caminho do meio. Uma decisão muito acertada, em nossa opinião. Como veremos a seguir, o art. 4º da lei instituiu uma definição equilibrada, que alia critérios objetivos e mensuráveis à possibilidade de que o próprio empresário declare o caráter inovador do seu negócio. É curioso notar, contudo, que a definição foi pouco utilizada pelo próprio MLS. A palavra “startup” – como termo definido – aparece somente em seus artigos 5º e 9º. Em contrapartida, o termo “investidor” é repetido diversas vezes na lei, deixando claro que o MLS, mais que um marco legal especialmente destinado às startups, é uma norma que por objetivo promover o empreendedorismo inovador como um todo”. In: NEIVA, Tomás. **Comentários ao Marco Legal das Startups**. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. p.11. ISBN 978655597448. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978655597448/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

nascentes ou em operação recente, que se caracterizam pela inovação em modelos de negócios, produtos ou serviços. Para serem elegíveis ao tratamento especial destinado ao fomento de startups, devem ser empresários individuais, empresas individuais de responsabilidade limitada (atualmente extintas e transformadas em Sociedade Limitada Unipessoal²⁴⁴), sociedades empresárias, cooperativas ou sociedades simples, com receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independentemente da forma societária adotada; com até 10 anos de inscrição no CNPJ; e, que atendam a pelo menos um dos seguintes requisitos: declaração de uso de modelos de negócios inovadores²⁴⁵ ou enquadramento no regime especial Inova Simples²⁴⁶.

Logo, com base nos conceitos e principais características apresentadas, nota-se a viabilidade também da atuação do SENAI, como investidor-anjo no mercado de startups, notadamente aquelas de base tecnológica²⁴⁷ de interesse da categoria industrial. A atuação no segmento de startups parece interessante ao modelo de atuação do SENAI, haja vista sua ampla flexibilidade prática, podendo dimensionar os aportes conforme o estágio de maturidade da startup²⁴⁸, segmento de atuação na base industrial ou outros elementos de mérito a serem avaliados pelos gestores do SENAI.

²⁴⁴ A transformação foi resultado do art. 41 da Lei nº 14.195/21, publicada em agosto de 2021, que determinou o fim da EIRELI e transformadas em sociedades limitadas unipessoais independentemente de qualquer alteração em seu ato constitutivo.

²⁴⁵ Nos termos do art. 2º, IV, da Lei de Inovação.

²⁴⁶ Na forma do art. 65-A da LC nº 123/06.

²⁴⁷ Uma startup industrial, também conhecida como *indtech*, é uma empresa que oferece soluções inovadoras para a indústria. Elas podem atuar em diversas áreas, como a automação, a energia, a mineração, a construção, a siderurgia, a indústria química e os alimentos. In: Voz da Indústria. **Startup industrial e Indústria 4.0: Interação que traz bons resultados**, 09 de junho de 2022. Disponível em: <https://avozdaindustria.com.br/artigos/startup-industrial-e-industria-40-interacao-que-traz-bons-resultados/#:~:text=Startups%20industriais%20ajudam%20as%20f%C3%A1bricas,processo%20de%20grande%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20digital>. Acesso em: 01 de fev de 2025.

²⁴⁸ Para Lucas Caminha e Gustavo Coelho, há pelo menos quatro estágio de maturidade de uma Startup: i) Estágio embrionário (*seed stage*) – é uma fase pré-operacional para o desenvolvimento de uma ideia, projeto e/ou produto, incluindo *brainstormings* e testes iniciais de mercado. Dificilmente conseguirá financiamento no mercado; ii) Estágio inicial (*early stage*) – fase em que a Startup, geralmente, já tem uma administração consolidada, um conceito estável de produto e uma estratégia de marketing. Nessa etapa, ela está se preparando para oferecer seu produto comercialmente ou já está no mercado há três anos ou menos. Na média, ainda não atingiu faturamento superior a R\$ 8 milhões e precisa de mais capital para o começo ou manutenção de atividades operacionais. Provavelmente está na primeira ou segunda rodada de investimentos; iii) Estágio de expansão (*expansion stage*) – começa quando a Startup possui uma estrutura interna razoável e pronta para alcançar outros mercados já vendendo seus produtos razoavelmente e com receita/estoques em ascensão. Contudo, não necessariamente já está gerando lucro (conceito de *breakeven*). Nessa etapa, o capital eventualmente investido será usado para desenvolvimento de novas versões do produto, construção de novas plantas de produção, distribuição, marketing ou contratações. Também é provável que o capital venha de mais investidores institucionais do que antes e já seja a terceira ou quarta rodada de investimentos; e, iv) Estágio avançado (*later stage*) – por fim, há a etapa em que a Startup já provou seu conceito, atingiu renda significativa e chegou/está chegando no *breakeven*. Tipicamente, o estágio

Além disso, o Marco Legal das Startups dialoga diretamente com o direito ao desenvolvimento, inclusive na perspectiva de Amartya Sen, ao estipular como diretriz e princípio da lei, o reconhecimento do empreendedorismo inovador como vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental²⁴⁹ (art. 3º, inciso I). Reforçando a linha argumentativa desta pesquisa no sentido de que os fins e os meios do desenvolvimento – como direito humano fundamental de terceira geração – devem estar focados na pessoa humana, de forma que esta possa desenvolver todas as suas capacidades, individual e socialmente, e, paralelamente, haja uma busca pela redução de modo mais justo e eficiente, das desigualdades e precariedades brasileiras.

Pelo exposto, do ponto de vista constitucional, legal ou regimental, não há óbices jurídicos a que o SENAI possa figurar como investidor direto (participação do SENAI no capital de startups, p.ex. na conversão de um mútuo ou pelo exercício da opção de compra de participação societária) ou indireto (participação no capital da startup mediante estrutura de investimento, p.ex. como sócio participante em Sociedades em Conta de Participação ou realizando aportes em Fundos de Investimentos) da inovação, no intuito de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa aplicada, a capacitação científica e tecnológica, obviamente sempre no interesse da indústria e resguardada sua autonomia administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos.

Por fim, haja vista tratar-se de uma novidade prática no âmbito geral do SENAI, seria altamente recomendada a construção de uma política institucional de investimentos em inovação do SENAI (inspirada no art. 15-A da lei 10.973/04 e no art. 4º, §1º do Decreto nº 9.283/18), a ser aprovada pelo Conselho Nacional (conforme competência prevista nas alíneas “a” e “x”, do art. 19 do Regimento do SENAI), para que balize a atuação do SENAI/DN e, inclusive, possa servir de direcionador à atuação dos Departamentos Regionais do SENAI na matéria. Considerando o controle finalístico do TCU, esse documento institucional seria de fundamental importância para fins de justificção futura da atuação do SENAI.

avanzado já está de 6 a 12 meses de distância de um evento de liquidez – uma oportunidade para fundadores e investidores venderem suas quotas/ações (desinvestimento). In: CAMINHA, Lucas; COELHO, Gustavo F. Captação de recursos por startups: atualizado com o marco legal das startups. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. p.36 a 39. ISBN 9786556277844. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556277844/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

²⁴⁹ A formulação é muito parecida com aquela do art. 1º, parágrafo único, inciso I, da LI, exceto pelo elogiável acréscimo do desenvolvimento “ambiental”.

2.2.2 Incompreensões à atuação do SENAI como investidor indireto ou direto da inovação

No dia a dia prático, a defesa jurídica pela possibilidade de o SENAI atuar como investidor indireto ou direto da inovação encontra algumas incompreensões e mal-entendidos, as quais podem ser resumidas nos seguintes casos (propositalmente escritas em linguagem informal em consonância aos casos práticos): i) “essa atuação fará com que o SENAI se transforme em empresário e/ou sociedade empresária?”; ii) “o SENAI pode exercer atividade econômica e ter lucro?”; iii) “o TCU deixa!?”; e iv) “vamos perder nossa imunidade tributária!”.

2.2.2.1 Conceito de empresário e autonomia patrimonial entre sócio (SENAI) e sociedade (startup)

Conforme artigo 966 do Código Civil, considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Em outras palavras, conforme Marlon Tomazette²⁵⁰, empresário é definido como um sujeito de direito (pessoa física ou jurídica) que exerce uma atividade econômica organizada, voltada para a produção ou aumento do valor dos bens existentes. Esta atividade (empresa é uma atividade e não um sujeito de direitos) deve ser exercida de forma profissional, caracterizada pela estabilidade e habitualidade, independentemente das qualidades pessoais do sujeito. Além disso, a organização dos fatores de produção é uma responsabilidade fundamental do empresário, e deve prevalecer sobre a atividade pessoal daquele. Esta organização pode envolver o trabalho alheio, bens, ou ambos, e deve ser essencial para o bom exercício da atividade. Nada obstante, o empresário também assume o risco total da empresa, que é incerto e ilimitado, e não é garantido por ninguém. Em caso de crise no ramo de atuação, o empresário é o único responsável pelos prejuízos. Por fim, a atividade do empresário deve ser direcionada ao mercado, e não para a satisfação de suas próprias necessidades.

Nesse contexto, considerando uma situação hipotética em que o SENAI, em investimento direto (essa discussão não se aplica ao investimento indireto, onde o SENAI não passará da condição de investidor em relação à startup, incluído numa estrutura de investimentos intermediárias, como p.ex. uma sociedade em conta de participação ou fundo de investimentos), converta um mútuo e passe a figurar como sócio em startup, o SENAI,

²⁵⁰ TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial - Teoria Geral e Direito Societário**. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Volume.1. p.40 a 44.

individualmente considerado, não se adequa a nenhum dos requisitos acima, sendo que o empresário será a própria startup. Como, no caso, é a pessoa jurídica quem explora a atividade empresarial, não seria correto chamar de “empresário” o sócio²⁵¹.

No mesmo sentido, o STJ já afirmou que a pessoa física, por meio de quem o ente jurídico pratica a mercancia, por óbvio, não adquire a personalidade desta. Nesse caso, comerciante é somente a pessoa jurídica, mas não o civil, sócio ou preposto, que a representa em suas relações comerciais. Em suma, não se há que confundir a pessoa, física ou jurídica, que pratica objetiva e habitualmente atos de comércio, com aquela em nome da qual estes são praticados. O sócio de sociedade empresarial não é comerciante, uma vez que a prática de atos nessa qualidade é imputada à pessoa jurídica à qual está vinculada, esta sim, detentora de personalidade jurídica própria²⁵².

Essa dissociação entre sócio (SENAI) e sociedade (startup) também é observada pela autonomia patrimonial entre ambos, princípio fundamental do Direito Empresarial, consagrado no Código Civil e reforçado pela Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019). Conforme art. 49-A do Código Civil (incluído pela Lei da Liberdade Econômica), a pessoa jurídica não se confunde com seus sócios, associados, instituidores ou administradores, sendo que a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento legalmente estabelecido para a alocação e segregação de riscos, com o objetivo de incentivar empreendimentos que gerem empregos, tributos, renda e inovação para o benefício de todos.

Logo, o patrimônio da pessoa jurídica é, a princípio, o único garantidor dos seus credores. Conseqüentemente, os credores não possuem pretensão sobre os bens dos sócios, assim como, o patrimônio social é imune às dívidas particulares dos sócios. A autonomia significa que as obrigações (créditos e débitos) da pessoa jurídica não se confundem com as obrigações (créditos e débitos) dos sócios, não havendo que se falar em compensação. Entretanto, é importante destacar que essa autonomia não implica um distanciamento completo do patrimônio da sociedade em relação aos sócios; exemplo disso, nota-se nos débitos trabalhistas, fiscais e consumeristas, quando tem-se mitigado a autonomia patrimonial (mediante instituto da desconsideração da personalidade jurídica - DPJ), atendendo a certos pressupostos estabelecidos pelo legislador como aptos a suspender a autonomia patrimonial²⁵³.

²⁵¹ COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Volume 1. p. 127.

²⁵² STJ, REsp 785.101/MG, 4ª Turma, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 19.05.2009, DJe 01.06.2009.

²⁵³ TOMAZETTE, Marlon. Op. Cit. p. 225.

Especificamente quanto aos débitos consumeristas, Marília de Ávila e Silva Sampaio reafirma que a personalidade e o patrimônio da pessoa jurídica são distintos daquelas dos seus sócios, esclarecendo ainda que a DPJ é medida excepcional, uma vez que contrasta com a limitação de responsabilidade, que constitui um dos pilares da atividade empresarial. Contudo, em se tratando de uma relação de consumo, explica que a questão deve ser resolvida à luz do art. 28 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), o qual estabelece os requisitos para a aplicação da desconsideração²⁵⁴. Em julgados mais recentes, é firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, para fins de aplicação da Teoria Menor da desconsideração da personalidade jurídica (art. 28, § 5º, do CDC), basta que o consumidor demonstre o estado de insolvência do fornecedor ou o fato de a personalidade jurídica representar um obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos causados, independente da exigência da prova de abuso ou fraude para fins de aplicação da Teoria Menor, tampouco de confusão patrimonial²⁵⁵.

2.2.2.2 O exercício legítimo de atividade econômica pelo SENAI

Conforme já abordado em tópico anterior, importa destacar uma das características dos serviços sociais autônomos, especialmente em relação ao SENAI, qual seja, sua atuação sem fins econômicos, conforme inclusive já reconhecido pelo STF²⁵⁶ e pela doutrina²⁵⁷. Ainda que essa característica não conste expressamente no Decreto-Lei nº 4.048/42 ou no Decreto nº 494/62, ela é identificada em legislações afetas aos serviços sociais autônomos, por exemplo: i) o SENAI é uma ICT. Apenas entidades sem fins lucrativos podem denominar-se de ICT, por

²⁵⁴ TJDFT, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, ACJ – Apelação Cível no Juizado Especial n. 2013.07.1.037807-5, rel. juíza Marília de Ávila e Silva Sampaio, j. 14.10.2014.

²⁵⁵ REsp 1.862.557/DF, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2021; AgInt nos EDcl no AREsp 2727770 / SP, Relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 24/02/2025, DJe de 27/02/2025.

²⁵⁶ STF - RE: 789874 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/09/2014, Tribunal Pleno.

²⁵⁷ Como exemplo cita-se os professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Eduardo Bergamini Cunha: “os serviços sociais autônomos são entes associativos não fundacionais, de direito privado e sem fins lucrativos, e que, portanto, não integram a estrutura da administração pública, seja a administração direta ou a indireta. São em regra criados por lei e têm como objetivo a execução de atividades de interesse público não econômicas, o que justifica o fomento prestado pelo poder público”. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, V. 263, p. 135-174, maio/ago 2013.

força do art. 2º, inciso V, da LI²⁵⁸ e art. 2º, inciso V, do Decreto nº 9.283/18²⁵⁹; e ii) o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, categoriza taxativamente os serviços sociais autônomos como entidades sem fins lucrativos passíveis de celebrarem convênios com a Administração Pública, conforme art. 5, inciso V, alínea “a”²⁶⁰.

Ademais, o Poder Judiciário registra a ausência de finalidade lucrativa dos serviços sociais autônomos para fins de reconhecimento das imunidades tributárias contidas na Constituição Federal e da ampla isenção fiscal prevista na Lei nº 2.613/55²⁶¹.

Essa específica característica dos serviços sociais autônomos, “sem fins lucrativos” é idêntica àquela do art. 53 do Código Civil que define associação como união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Assim, a problematização teórica crítica relacionada à finalidade não econômica da associação, por analogia, é passível de ser transposta à realidade do SENAI também.

Nas associações, os membros não buscam a divisão de lucros²⁶², mas sim alcançar objetivos de natureza cultural, educacional, assistencial, recreativa, esportiva, filantrópica, entre outros, muitos dos quais possuem caráter econômico. Dentro desse espírito, o Código Civil define que a associação não tem fins econômicos. Isso não significa, logicamente, que a pessoa jurídica não possa obter rendimentos no desempenho de suas atividades, como, por exemplo, receitas provenientes da prestação de serviços remunerados. O que é impedido pela legislação é que esse ganho seja distribuído como lucro entre os membros. Deve ser aplicado exclusivamente no desenvolvimento da própria atividade, ou seja, na realização dos fins da própria entidade²⁶³.

²⁵⁸ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

²⁵⁹ Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação privada - ICT privada - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

²⁶⁰ Art. 5º Fica vedada a celebração de convênios e de contratos de repasse: V - com entidades privadas sem fins lucrativos, exceto: a) os serviços sociais autônomos;

²⁶¹ Nesse sentido: RE 235737, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma/STF, julgado em 13/11/2001, DJ 17/05/2002; REsp 1293322, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma/STJ, julgado em 06/09/2012, DJE 24/09/2012; REsp 766796, Rel. Min. LUIZ FUX, Segunda Turma/STJ, julgado em 06/12/2005, DJ 06/03/2006.

²⁶² Rodrigo Xavier Leonardo, distingue lucro objetivo e subjetivo: “Às associações não se interdita as atividades que persigam o lucro objetivo. Veda-se o lucro subjetivo, ou seja, a distribuição dos resultados aos associados”. In: LEONARDO, Rodrigo Xavier. **As associações sem fins econômicos podem ser empresárias?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-15/direito-civil-atual-associacoes-fins-economicos-podem-empresarias/>. Acessado em 08 de fev. de 2025.

²⁶³ CAMPINHO, Sérgio. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 46.

Em outras palavras, pode-se dizer que a associação, na execução de suas finalidades, realiza uma série de atividades econômicas, quando, por exemplo, é responsável pela geração direta ou indireta de empregos, de tributos e de bens ou serviços para o mercado, promovendo efetiva função social da atividade econômica. Aparentemente, essa realidade consta da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que ao definir organização da sociedade civil, em seu art. 2º, inciso I²⁶⁴, aceita que esta tenha superávit em suas operações desde que não distribua seus resultados financeiros entre seus membros, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros. Em vez disso, deve aplicar integralmente esses resultados na realização de seu objetivo social, seja de forma imediata ou por meio da constituição de fundos patrimoniais ou de reserva.

A lógica é a mesma em relação às ICTs e, portanto ao SENAI, quando o Decreto nº 9.283/18 (que regulamenta a LI), nos termos do seu art. 11, parágrafo 2º, expressamente permite²⁶⁵ a geração de receitas por ICT, sem qualquer prejuízo à característica de entidade sem fins lucrativos.

Explica Gustavo Tepedino que a antiga concepção da associação como entidade altruística está há muito superada. Quando os associados se unem para um determinado fim, podem buscar algum tipo de vantagem, que muitas vezes resulta de atividades ou serviços prestados pela associação, caracterizando uma atividade econômica²⁶⁶. O que não existe nas associações é a finalidade lucrativa, ou seja, o objetivo de gerar lucros e distribuí-los entre os associados. Inobstante, as associações podem, de fato, desempenhar atividades econômicas e até obter remuneração por elas. No entanto, não podem distribuir o resultado positivo dessas atividades entre os associados. Nas sociedades, por outro lado, a busca pelo lucro e sua

²⁶⁴ 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;

²⁶⁵ Art. 11. A ICT pública poderá celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria. § 2º A remuneração de ICT privada pela transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida e oriunda de pesquisa, desenvolvimento e inovação não impedirá a sua classificação como entidade sem fins lucrativos.

²⁶⁶ Ainda que não seja objeto desta pesquisa, não se desconhece a influência dessa discussão em relação à (im)possibilidade de aplicação do instituto da recuperação judicial, constante da Lei 11.101/05, às associações. A 4ª Turma do STJ, ainda que em cognição sumária, em 2022, decidiu, por maioria de votos, autorizar o prosseguimento da recuperação judicial do Instituto Metodista de Educação – IMED (TP nº 3654 / RS) – estando pendente de decisão, ainda, o Recurso Especial. Contudo, em outubro de 2024, a 3ª Turma do STJ, por maioria de votos, proferiu decisão em quatro recursos especiais (REsp 2.026.250, REsp 2.036.410, REsp 2.038.048 e REsp 2.155.284) se posicionando pela ilegitimidade ativa das fundações sem fins lucrativos para o pedido de Recuperação Judicial.

distribuição é essencial. As sociedades pressupõem a contribuição dos sócios com bens ou serviços e se direcionam ao desenvolvimento de atividades lucrativas, cujos resultados devem ser necessariamente partilhados entre os sócios²⁶⁷.

Mais adequado tecnicamente, portanto, teria sido que o art. 53 do Código Civil se valesse de expressão “fins não lucrativos” em substituição aos “fins não econômicos”. Há importante distinção entre atividade e finalidade, uma vez que em nenhum momento o novo Código Civil indica que a associação não pode ter 'atividade' econômica, menciona-se apenas 'fins' econômicos. Considerando-se o termo “fim” como intenção, propósito ou objetivo e “econômico” como relativo à economia, expõe-se que “fim econômico” segue o sentido de atividade relevante para a economia, que busca um melhor emprego dos recursos produtivos escassos. Atualmente, toda e qualquer atividade tem relevância para a economia, seja no tocante à alocação de recursos, seja na busca de eficiência em sua utilização²⁶⁸. Por isso, faz sentido o critério de que, mesmo havendo atividade econômica, a associação não perderá sua natureza se não tiver por objeto a partilha dos resultados²⁶⁹.

Nessa linha, Sérgio Campinho reforça que as associações podem ter ou não objetivos econômicos, mas nunca podem ter fins lucrativos, ou seja, distribuir lucros aos seus membros sob qualquer justificativa. As associações sem fins econômicos são aquelas que não se envolvem em atividades de produção ou circulação de bens ou serviços, como uma associação de pais e alunos de uma escola ou uma associação de moradores, por exemplo, motivadas por objetivos altruístas ou para melhorar a convivência e a organização social. Receber contribuições dos associados e até mesmo cobrar ingressos para eventos que promovem, como seminários e palestras, não altera seu caráter não econômico. Por outro lado, as associações com fins econômicos²⁷⁰ se caracterizam por realizar atividades de produção ou circulação de bens ou serviços, gerando riqueza, mas sem a intenção de distribuir lucros entre os associados,

²⁶⁷ TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena D. **Fundamentos de Direito Civil - Vol. 1 - Teoria Geral do Direito Civil** - 5ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p.118.

²⁶⁸ SAMPAIO SIQUEIRA, Marcelo; SAMPAIO SIQUEIRA, Natércia. **O fim econômico da associação e a possibilidade de realização de lucros**. Revista de Direito Civil Contemporâneo, [S. l.], v. 2, p. 61–81, 2016. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/126>. Acesso em: 9 fev. 2025.

²⁶⁹ TOZZINI, Syllas; BERGER, Renato. **A finalidade das associações no novo Código Civil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. -31, 1 jun. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4126>. Acesso em: 9 fev. 2025.

²⁷⁰ Rodrigo Xavier Leonardo vai além e defende a possibilidade de constituição de associações empresárias: “Nada impede que as associações exerçam, profissionalmente, atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de produtos ou serviços. É possível sustentar, portanto, a existência de uma associação empresária nos termos do art. 966 do Código Civil. (...) A possibilidade do desenvolvimento de atividade empresarial pelas associações é defendida em importantes estudos monográficos europeus dedicados ao tema, podendo-se citar as obras de Francesco Galgano, Giuseppe Tamburrino e Jorge Manuel Coutinho Abreu”. In: Op. Cit.

aplicando todo o resultado nos objetivos da própria associação. Exemplos disso são associações formadas para prestar serviços médicos e hospitalares ou para realizar serviços de educação e ensino²⁷¹.

O SENAI além de executar serviços de educação e ensino profissionalizante, fomenta o desenvolvimento tecnológico e a inovação industrial, razão pela qual não está alheio ao desenvolvimento de atividades com fins econômicos, tanto é que em 2024 teve receitas²⁷² de serviços em R\$ 120.359.270,06 e de valores mobiliários em R\$ 98.340.941,04 (aplicações financeiras), obviamente revertidas em prol das finalidades da instituição. Essa dinâmica em nada desnaturou sua condição de entidade sem fins lucrativos. De semelhante modo, o investimento em startups seria mais uma fonte de receitas mobiliárias, conforme permissivo do art. 33, alínea “e” do seu Regulamento²⁷³, aptas a impulsionar a execução de suas finalidades institucionais, pelo reinvestimento desses valores em sua própria atividade.

2.2.2.3 O controle finalístico do Tribunal de Contas da União no SENAI

Incumbe ao Poder Legislativo realizar o controle legislativo²⁷⁴, conforme prerrogativa constitucional para que fiscalize a Administração Pública. A Constituição de 1988 apresentou importante expansão deste controle em relação às Cartas precedentes, indicando reforço das atribuições do Poder Legislativo.²⁷⁵ Resumidamente, o controle legislativo se exerce sobre atividades diferentes, podendo ser dividido em duas modalidades, a depender de sua natureza: controle político e controle financeiro.

O controle político fundamenta-se na possibilidade de fiscalização do Poder Legislativo sobre atos relacionados à função administrativa e organizacional dos Poderes Executivo e

²⁷¹ CAMPINHO, Sérgio. **Recuperação judicial de associação com finalidade econômica**. Revista semestral de direito empresarial. — nº 23 (julho/dezembro 2018). — Rio de Janeiro: Renovar, 2007.p.17.

²⁷² Conforme orçamento realizado em 2024, publicado no site de transparência do SENAI. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/orcamento-e-execucao-orcamentaria/>. Acessado em 09 de fev. 2025.

²⁷³ Art. 33. Constituem receita do SENAI: a) as contribuições previstas em lei; b) as doações e legados; c) as subvenções; d) as multas arrecadadas por infração de dispositivos legais e regulamentares; e) as rendas eventuais.

²⁷⁴ Diogo de Figueiredo Moreira Neto também o chama de “Controle Parlamentar”. Na sua lição, “O controle parlamentar, ou legislativo, é o exercido pelo Poder Legislativo de qualquer das três órbitas federativas; diretamente, por seus plenários ou comissões parlamentares, e indiretamente, por órgãos auxiliares instituídos para esse fim específico”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002, p. 562.

²⁷⁵ “A característica principal do controle parlamentar é a de ser, preponderantemente, um controle de legitimidade e, excepcionalmente, de legalidade. Seu escopo consiste, em última análise, em assegurar que a administração pública se processe com fidelidade aos valores e interesses públicos politicamente prevaletentes, segundo a interpretação dos representantes do povo com assento nas Casas Legislativas, ou seja, através dos crivos da democracia representativa”. MOREIRA NETO, idem, ibidem.

Judiciário. A doutrina defende que o controle político pode abranger avaliações de legalidade ou de mérito²⁷⁶, recaindo, também, sob o aspecto da conveniência e oportunidade avaliados em relação ao interesse público.²⁷⁷

Por sua vez, o controle financeiro está disciplinado nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, sendo aquele que o Poder Legislativo exerce sobre o Executivo, o Judiciário e também sobre sua própria administração, concernente “à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos”²⁷⁸.

Quanto à abrangência do controle financeiro, deve-se atentar para importante alteração promovida pela EC 19/1998, que deu a seguinte redação ao artigo 70, parágrafo único, CF/88:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

A redação original enunciava que “qualquer pessoa física ou entidade pública” estaria sujeita ao dever de prestar contas. Com a alteração, esse dever passou a abranger “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada”, incluindo pessoas não integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta. Logo, a prestação de contas passou a ser obrigação de todo aquele que administra bens ou recursos públicos, não apenas os órgãos da administração pública direta, mas também as entidades da administração pública indireta e ainda as entidades que são mantidas ou subvencionadas com recursos públicos – e.g. os serviços sociais autônomos – estão sujeitos ao dever de prestar contas.

Quanto à natureza do controle, a Constituição determinou que o controle financeiro pode ser exercido sob os seguintes aspectos: a) controle quanto à legalidade; b) controle quanto à legitimidade; c) controle quanto à economicidade; d) controle quanto à aplicação das subvenções; e, e) controle quanto à renúncia de receitas. Diogo de Figueiredo Moreira Neto explicava que a economicidade consiste em não comprometer recursos inúteis, desproporcionais ou supérfluos para alcançar os objetivos fixados; a legalidade, em não violar

²⁷⁶ Citem-se, como exemplo, algumas hipóteses constitucionais de controle político: a) competência exclusiva do Congresso Nacional, diretamente ou por qualquer das Casas, para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (artigo 49, X, CF/88); b) competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado Federal para exercer controle prévio ou repressivo sobre determinados atos da Administração Pública Federal (artigo 49, I, II, III, IV, XII, XIV, XVI, XVII e artigo 52, III, IV, V e XI); c) o controle exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (artigo 58, § 3º, CF/88); d) o poder que tem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para convocar Ministro de Estado ou quaisquer autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República, para prestar informações sobre assunto previamente determinado (artigo 50, CF/88); e) a competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que tenham exorbitado do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (artigo 49, V, CF/88); dentre outras hipóteses.

²⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Parcerias na Administração Pública*, 5º ed., S. Paulo, Atlas, 2005.p. 611.

²⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, São Paulo: Ed. Atlas, 2014. p. 1019.

a lei; e a legitimidade, em não se afastar dos objetivos politicamente aceitáveis pela Nação, incorporados em sua ordem jurídica²⁷⁹.

Quanto à forma, o controle financeiro pode ser interno ou externo, a depender da estrutura de Poder Constituído que o exerce (origem do controle)²⁸⁰. Sobre o controle externo, a partir da Constituição de 1988, o controle financeiro pelos Tribunais de Contas passou a ser exercido não apenas quanto à legalidade formal, mas também quanto à legitimidade, economicidade e eficiência²⁸¹. Assim, incumbe ao TCU o controle externo financeiro quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas (art. 70, *caput*, da CF/88²⁸²).

Nada obstante, este poder fiscalizador tem limites determinados, notadamente quando exerce fiscalização sobre entidades do Sistema S (integrado pelo SENAI), pormenorizados no artigo 71, CF/88²⁸³, incisos II e IV²⁸⁴, donde extrai-se que o Tribunal de Contas tem competência para exercer controle sobre os serviços sociais autônomos, por serem entidades mantidas por recursos considerados públicos²⁸⁵ uma vez que arrecadados de forma

²⁷⁹ MOREIRA NETO, op. cit., 2002, p. 565.

²⁸⁰ “O controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho, dos contratos, e a avaliação dos respectivos resultados. É, sobretudo, um controle de legalidade, oportunidade e eficiência. O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, e a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político e de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, o segundo do Tribunal de Contas”. (grifei) MEIRELLES, Hely Lopes. **A Administração Pública e seus Controles. Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo**, v. 3. São Paulo: Ed. RT, 2012, p. 75.

²⁸¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 7ª ed., 2004, p. 354.

²⁸² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁸³ “Para auxiliá-lo, nessa modalidade de controle [controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial externo], o Congresso Nacional vale-se de um órgão administrativo autônomo colegiado, o Tribunal de Contas da União, cuja competência vem minudentemente estabelecida na Constituição (art. 71).(…) Esse sistema misto [interno e externo] deve atuar integradamente ao que deflui da própria Constituição (art. 70), sendo necessário, por isso, não perder de vista suas múltiplas imbricações. O sistema de controle misto se funda nos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade e economicidade da gestão financeira e orçamentária”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002, p. 564-565.

²⁸⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...) IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

²⁸⁵ Em que pese no momento da arrecadação seja público, o STF, já reconheceu que quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos serviços sociais autônomos perde o caráter de recurso público (ACO 1953 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJE 19.2.2014).

compulsória, como exação de natureza tributária. Esse controle não é, todavia, um controle amplo e irrestrito, mas, sim, um controle qualificado, pois se trata de controle de contas de alcance estritamente finalístico em entidades privadas, não componentes da Administração Pública.

O controle finalístico, na interpretação da Suprema Corte, corresponde à verificação da correta aplicação dos recursos públicos nas finalidades institucionais da entidade destinatária. Conforme já citado, no Recurso Extraordinário 789.874/DF, com repercussão geral, o STF indicou, expressamente, que as entidades do Sistema S possuem autonomia administrativa e estão sujeitas, tão somente, ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas da aplicação dos recursos recebidos. Sobre o ponto, em seu voto, o Ministro Teori Zavascki esclareceu que os serviços sociais do Sistema “S”, vinculados às entidades patronais de grau superior, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos. Assim, ainda que não estejam obrigadas ao cumprimento do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não estão eximidas de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades²⁸⁶.

Em outras palavras, o controle finalístico visa garantir que as contribuições geridas pelo SENAI estejam sendo aplicadas no atendimento das suas finalidades específicas, restringe-se, portanto, à análise dos desvios de aplicação desses mesmos recursos públicos. Desse modo, o teste de legitimidade encontra-se na coincidência da natureza das despesas incorridas com os objetivos que determinaram a criação do SENAI. Não se trata de controle hierárquico, pois não há subordinação entre o ente controlador e a entidade controlada²⁸⁷, mas de controle apenas sobre a finalidade.

Estabelecida a premissa de que o controle exercido sobre o SENAI é estritamente finalístico, há que se avaliar os parâmetros utilizados para esse exercício. Nesse sentido,

²⁸⁶ RE 789.874/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 17/09/2014, in DJe-227 18/11/2014, p. 19/11/2014.

²⁸⁷ Na doutrina de Hely Lopes Meirelles: “Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas”. MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 2012, p. 75.

conforme entendimento que ainda²⁸⁸ prevalece no TCU, extrai-se que o controle finalístico tem como objetivo a avaliação dos resultados da gestão, não a metodologia da gestão; ou seja, trata-se de um controle de resultados e não de meios²⁸⁹. Também na jurisprudência dos tribunais pátrios²⁹⁰, quando analisam decisões do TCU, encontra-se deferência ao controle finalístico definido pelo STF.

Em outras palavras: as entidades do Sistema S têm a obrigação constitucional de prestação de contas, tão somente quanto ao atendimento à finalidade de aplicação dos recursos públicos que lhes são direcionados, e não quanto às formas e modos como as despesas são realizadas. Anualmente, o SENAI apresenta ao TCU Relatórios de Gestão que serve ao

²⁸⁸ O TCU recorrentemente avança o controle em áreas não “finalísticas”, cabe destacar: o TC-006.694/2013-6, que tratou de representação referente aos repasses feitos às federações sindicais da indústria pelo Sesi e pelo Senai; o TC-028.856/2011-7, que realizou um levantamento sobre as demonstrações contábeis, as fontes de arrecadação e aplicações financeiras das entidades do Sistema S, bem como autorizou auditoria em despesas contratuais das entidades dos serviços sociais autônomos; o TC-010.375/2014-7, que cuidou de definir regras gerais para a aplicação da Lei 10.101/2000, identificando, nos casos analisados, pagamento de salários, a empregados do sistema, em níveis muito acima dos padrões estabelecidos pelo mercado; o TC-033.344/2014-0, que requereu do TCU manifestação a respeito do cumprimento das exigências de apresentação de Prestação de Contas Anuais e da correta divulgação trimestral dos valores arrecadados das receitas e despesas dos respectivos orçamentos das entidades integrantes do Sistema S; o TC-002.772/2015-9, que solicita informações sobre as disponibilidades financeiras do Sistema S, das suas federações e confederações e, ainda, do percentual de cursos gratuitos que estão sendo disponibilizados pelo referido Sistema; o TC-014.248/2015-8, e respectivo monitoramento das deliberações (TC-027.202/2016-0), que tratou da Transparência das Informações dos entes do Sistema S; o TC-008.089/2015-9, que tratou de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex Educação, com o objetivo de aprofundar o conhecimento das ações relacionadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e as principais ações governamentais de capacitação profissional, e avaliou os acordos de gratuidade firmados entre o governo federal e os serviços sociais autônomos da indústria e do comércio.

²⁸⁹ “O fato de os serviços sociais autônomos passarem a observar os princípios gerais não implica em perda de controle por parte do Tribunal. Muito pelo contrário, o controle se tornará mais eficaz, uma vez que não se prenderá à verificação de formalidades processuais e burocráticas e sim, o que é mais importante, passará a perquirir se os recursos estão sendo aplicados no atingimento dos objetivos da entidade, sem favorecimento. O controle passará a ser finalístico e terá por objetivo os resultados da gestão” (Trecho do voto do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha condutor da Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário). “7. Finalmente, cumpre observar, por oportuno, que a recente jurisprudência desta Casa tem flexibilizado bastante o tratamento dispensado aos serviços sociais autônomos, por entender que a fiscalização exercida sobre tais entes deve possuir um enfoque mais finalístico, considerando essencialmente os princípios que resguardam o interesse público e atentando para a autonomia de que gozam tais organizações em função do regime jurídico a que estão submetidas” (Trecho do voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi condutor da Decisão nº 80/1998-TCU-2ª Câmara).

²⁹⁰ “Ressalto que o controle finalístico tem como objetivo verificar o escopo da instituição, verificando e acompanhando os atos de seus dirigentes no desempenho das funções estatutárias, para alcançar as finalidades da atividade controlada. Assim, considerando que o TCU analisou a aquisição de veículos e contratação de empresa para fornecimento de material didático por inexigibilidade de licitação, aparentemente, extrapolou sua competência de controle finalístico das atividades do SESC/RR” (TRF-1, AI nº 0045063-58.2015.4.01.0000, Rel. Des. Federal Jirair Aram Meguerian, j. 17/12/2015). “Ao que se depreende da leitura dos autos, a sanção aplicada pelo TCU foi motivada (fls. 90/91 da rolagem única), basicamente, pela prática dos seguintes atos de gestão no SENAC/RO: (a) redução do universo de possíveis concorrentes na realização de pregão presencial, estipulando a condição de que a empresa contratada prestasse serviço em áreas distintas; e (b) contratação de parentes para cargos diretivos, no período de janeiro/2010 a setembro/2012, em violação ao princípio da moralidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal. Ocorre que existe julgamento - RE-789.874, Ministro Teori Zavascki, DJ de 19.11.2014 -, proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no qual se adotou entendimento que, por ora, parece mesmo corroborar a tese, sobre a qual se debruçam as razões recursais, de que o controle de legalidade, exercido pelo TCU sobre os atos de gestão de entidades como o SENAC, deve obedecer a limites muito estritos” (TRF-1, AI nº 0071231-63.2016.4.01.0000, Rel. Des. Federal Kassio Nunes Marques, j. 07/02/2017).

propósito da avaliação dos seus resultados alcançados. Por meio deles, a Corte de Contas pode exercer o autorizado controle finalístico – que não se confunde com controle de mérito²⁹¹. Admite-se, tão somente, que ao realizar a fiscalização dos resultados, o TCU, incidentalmente, possa exercer controle dos meios, isto é, o controle sobre medidas que foram/são adotadas pelas entidades do Sistema S, desde que, de algum modo possam comprometer os resultados e o atendimento das finalidades de interesse social.

Nesse sentido, considerando a forma de atuação do TCU, em relação à possibilidade de investimento do SENAI em startups, reafirma-se que é altamente recomendada²⁹² a construção de uma política institucional de investimento em inovação do SENAI (inspirada no art. 15-A da lei 10.973/04 e no art. 4º, §1º do Decreto nº 9.283/18), a ser aprovada pelo seu Conselho Nacional (conforme competência prevista nas alíneas “a” e “x”, do art. 19 do Regimento do SENAI²⁹³), para que balize a atuação do SENAI/DN, possa servir de direcionador à atuação dos Departamentos Regionais do SENAI na matéria, bem como auxilie o Tribunal de Contas na verificação dos resultados e atendimento das finalidades do SENAI com aquele investimento.

2.2.2.4 A imunidade tributária do SENAI

²⁹¹ “(...) 1.b. controle de mérito: Afere o atingimento de metas, com base em parâmetros de conveniência e oportunidade do ato praticado. Em sentido estrito, concebe-se o mérito do ato administrativo como a conveniência e a oportunidade em que foi praticado. Nesse sentido, o controle do ato é privativo da Administração. É de ressaltar que o controle de mérito incide tão-somente nos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária do agente, porquanto o ato vinculado (aquele praticado em estrita observância às prescrições legais) não comporta a valoração de conveniência ou oportunidade em sua prática. A lei prescreve quando e como devem ser praticados. 1.c. controle de gestão: Controle eminentemente finalístico. Tem por objeto verificar a performance da administração, em termos de produtividade, gestão etc. Em síntese, consiste no controle de resultados. Em regra, é praticado pelo Executivo, estando também a eficiência da gestão contemplada pelo controle externo, de titularidade do Poder Legislativo”. (grifei) ZYMLER, Benjamin. **Questões de Controle, Controle das Finanças Públicas no Brasil: Visão Atual e Prospectiva**. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1269/1321>. Acesso em 11 de fev. de 2025.

²⁹² A ideia baseia-se na autogestão do SENAI em estabelecer seus próprios atos normativos internos, o que já foi feito no passado, p.ex. em 1998, com o Regulamento de Licitações e Contratos do SENAI - RLC (aprovado pela Resolução Ad Referendum nº 3/98), em resposta a um movimento dos órgãos de controle que buscavam aplicar a já revogada Lei nº 8.666/93 e seus princípios ao SENAI. Após 25 anos de operação do RLC, em 16/05/2023, o Conselho Nacional do SENAI aprovou o Regulamento para Contratação e Alienação do SENAI - RCA (revogando o RLC).

²⁹³ Art. 19. Compete ao Conselho Nacional: a) estabelecer as diretrizes gerais que devem ser seguidas pela administração nacional e pelas administrações regionais na educação profissional e tecnológica, incluída a aprendizagem industrial, bem como regulamentar a questão da gratuidade tratada nos §§ 2º e 3º do art. 10; x) decidir, em última instância, as questões de ordem geral do interesse do SENAI, *ex officio* ou que lhe forem submetidas pelo Departamento Nacional e pelas administrações regionais.

O SENAI goza de imunidade tributária em relação ao seu patrimônio, renda ou serviços, nos termos do artigo 150, VI, "c" da CF/88²⁹⁴, sendo que os requisitos para tanto, constam do artigo 9, IV, "c"²⁹⁵, c.c. o art. 14²⁹⁶, todos Código Tributário Nacional (CTN), a saber: não distribuir qualquer parcela do patrimônio ou renda, a título de lucro ou participação no seu resultado; aplicar integralmente no País, os seus recursos na manutenção dos objetivos institucionais; manter escrituração das receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar a sua exatidão.

A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional, ao conferirem imunidade aos bens, rendas e serviços das instituições de educação e assistência social²⁹⁷, como o SENAI, supõem, necessariamente, que elas as afirmam. Ademais, o STF, com base na ADINMC 2.028²⁹⁸ e no RE 636.941/RS²⁹⁹, alargou o conceito de assistência social do art. 195, parágrafo 7º da CF/88, para que nele se incluía, por analogia, as entidades de educação ou de saúde do art. 150, VI, alínea "c", da CF/88, dentre os quais se enquadra o SENAI. Logo, pela exegese dos dispositivos, é possível afirmar que, em princípio, ao SENAI não é vedado buscar outras fontes de renda; tanto é assim, que o já citado art. 33 de seu Regimento, elenca as seguintes: a) as contribuições previstas em lei; b) as doações e legados; c) as subvenções; d) as multas arrecadadas por infração de dispositivos legais e regulamentares; e) as rendas eventuais.

²⁹⁴ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI - instituir impostos sobre: (...) c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

²⁹⁵ Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) IV - cobrar impôsto sobre: (...) c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;

²⁹⁶ Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nêle referidas: I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. § 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício. § 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do art. 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

²⁹⁷ O STJ já reconheceu o SENAI como entidade assistencial, para fins de isenção ao recolhimento de contribuições, conforme os seguinte precedentes: STJ, REsp 552.089/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJU de 23/05/2005; AgRg no REsp 1.303.483/PE, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/11/2015; AgRg no REsp 1.417.601/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/11/2015; AgRg no AREsp 73.797/CE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/03/2013; REsp 220.625/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, DJU de 20/06/2005.; AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.589.030/ES, Relatora Ministra Assusete Magalhães, 2ª Turma, DJe: 24/06/2016.

²⁹⁸ STF. Relator: Min. Moreira Alves. Publicação: DJ 16/06/2000.

²⁹⁹ STF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Publicação: DJ 04/04/2014.

Assim, conforme já detalhado no tópico 2.2.2.2 deste Capítulo, o investimento em startups, além de atender às finalidades institucionais descritas no Regimento do SENAI, se exitoso, geraria rendas eventuais a entidade, a serem – para fins de manutenção de sua imunidade e respeito a sua finalidade não lucrativa – integralmente revertidas em sua atividade finalística, em ciclo financeiro virtuoso. Entendimento semelhante pode ser extraído do artigo 12, § 3º, da Lei nº 9.532/97³⁰⁰.

Adicionalmente, é farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece, precisamente, a irrelevância da geração de receitas como condição para o gozo da imunidade³⁰¹, conforme inclusive reconhecido na Súmula vinculante nº 52³⁰². O que não se admite, segundo essa pacífica orientação, é a distribuição dos lucros auferidos³⁰³. Ademais a condição para a imunidade tributária é que essas rendas ou o recebimento da prestação de serviços sejam aplicadas integralmente no país, para as respectivas finalidades³⁰⁴.

Regina Helena Costa reforça ainda que é a destinação das receitas auferidas que apontará o tratamento tributário a ser dispensado. Na visão da autora, a atuação de entidades assistenciais sem fins lucrativos no mercado não ameaça a livre concorrência³⁰⁵ (art. 170, IV, da CF/88), razão pela qual os rendimentos obtidos com a venda de produtos que fabricam, desde que destinados ao cumprimento de suas finalidades institucionais, são imunes à tributação; do mesmo modo as operações de circulação de mercadorias e de produtos industrializados³⁰⁶

³⁰⁰ Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.(...) § 3º Considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais.

³⁰¹ ARE 933.174 AgR, rel. min. Edson Fachin, 1ª T, j. 31-5-2016, DJE 122 de 14-6-2016.

³⁰² Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, "c", da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas.

³⁰³ RE 116188/SP, Rel. Min. Octávio Galotti, DJ 16.03.90, pág. 01869. vol. 01573-01, pág. 00162, julg. em 20/02/90 - 1 Turma.

³⁰⁴ RE no 58.691, Rel. Min Evandro Lins, 1a Turma, RTJ 38/182.

³⁰⁵ Conforme entendimento do STF: "A livre concorrência, como toda liberdade, não é irrestrita; o seu exercício encontra limites nos preceitos legais que a regulam e nos direitos dos outros concorrentes, pressupondo um exercício leal e honesto do direito próprio, expressivo da propriedade profissional: excedidos estes limites, surge a concorrência desleal, que nenhum preceito define e nem poderia fazê-lo, tal a variedade de atos que podem constituir-los". (Recurso Extraordinário nº 5.232/SP. Rel. Min. Edgard Costa. Segunda Turma. RT 184/914).

³⁰⁶ Esse é o entendimento cristalizado no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em acórdão referente ao próprio SESI: O mesmo ocorre com a questão dos benefícios tributários que possui natureza de ordem eminentemente fiscal, sem relevância para este Conselho. (...) O fato do SESI não recolher outros tributos, como COFINS e IRPJ, constitui-se, indubitavelmente, em vantagem competitiva auferida pelas farmácias do SESI. Entretanto, esta vantagem é conferida pela lei, cabendo ao CADE a investigação sobre os prováveis danos à concorrência e aos consumidores, decorrentes ou não desta vantagem, provocados por meio de condutas ofensivas à ordem econômica, como por exemplo, a prática de preços predatórios, objetivando o domínio de mercado. Para caracterizar a infração caberia a demonstração de que o SESI estaria se beneficiando das isenções tributárias para praticar preços abaixo do custo, com o fito de eliminar a concorrência, vindo futuramente a

realizadas por essas entidades³⁰⁷. Esse mesmo raciocínio será aplicável às rendas obtidas pelo SENAI advindas do pagamento de dividendos ou venda de ações.

Por fim, em relação a eventual investimento direto do SENAI em startups, como reforço à argumentação anterior, cumpre rememorar a vigente Solução de Consulta nº 199 Cosit/Receita Federal do Brasil (RFB)³⁰⁸, de 5 de novembro de 2018, na qual a RFB entendeu que a participação societária de entidade sem fins lucrativos em pessoa jurídica de fins econômicos, sem qualquer relação com as atividades originalmente prestadas pela entidade, impede a fruição da isenção tributária prevista no art. 15 da Lei nº 9.532, de 1997. A contrário sensu, desde que cumpridos os requisitos legais para o gozo da isenção do IRPJ e da CSLL do art. 15 da Lei nº 9.532, de 1997, a integralização de capital de instituição sem fins lucrativos, em cooperativa de crédito, com a finalidade de manter o poder aquisitivo do valor investido, não a prejudica de usufruir da isenção, caso as respectivas sobras sejam totalmente destinadas à manutenção e ao desenvolvimento de suas finalidades essenciais³⁰⁹.

Pelo exposto, tem-se que a atuação proativa do SENAI, notadamente no investimento em startups – além dos limites das receitas de contribuições compulsórias que recebe, mas dentro das balizas impostas por sua lei de criação e seu Regimento – é de elevada importância para concretizar o objetivo da entidade no âmbito do fomento à inovação do setor industrial brasileiro. Assim, seguindo em tais balizas, não há razão lógica apta a atacar a manutenção do gozo de sua imunidade tributária.

2.3 FORMAS DE INVESTIMENTO DIRETO E INDIRETO INICIALMENTE ADEQUADAS À REALIDADE ATUAL DO SENAI

Há uma miríade de formas de investimento em Startups, razão pela qual o presente estudo dará destaque aos principais instrumentos de investimento, diretos ou indiretos, que talvez sejam mais adequados à etapa atual de maturidade do SENAI. Nesse sentido, a entidade, em um primeiro momento buscará apoiar – de forma estruturada e com base em sua futura

monopolizar o mercado (CADE. Processo Administrativo nº 08000.004542/97-13. Rel. Conselheiro Thompson Andrade. Julgado em 29/11/2000).

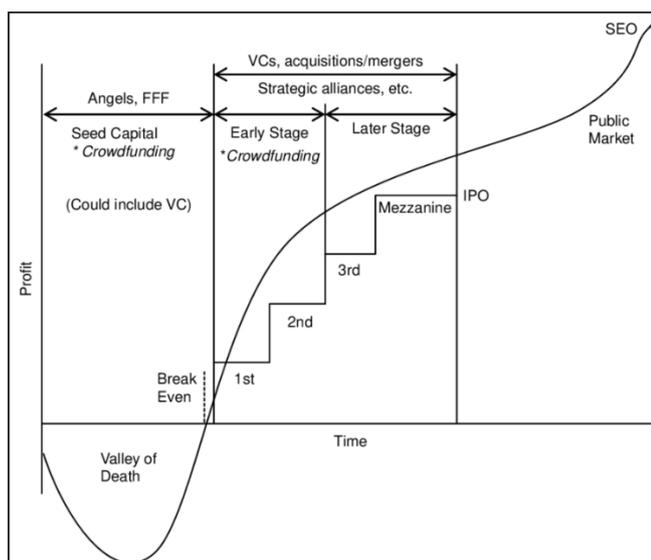
³⁰⁷ COSTA, Regina Helena. **Imunidades Tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2015. p.299.

³⁰⁸ Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53791>. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

³⁰⁹ Base Legal utilizada pela RFB à época: LC nº 130, de 2009, arts. 1º, 2º e 4º; Lei nº 5.172, de 1966, arts. 111, 175 e 176; Lei nº 9.532, de 1997, art. 12, §§ 2º e 3º, art. 15; SC Cosit 159, de 2014.

política de investimento – startups em etapa inicial de desenvolvimento (doravante “tese de investimento”³¹⁰).

De forma geral, o investimento em startups desenvolve-se escalonadamente, crescendo conforme o porte da sociedade, em distintos momentos. Quanto mais cresce, por regra, mais investimento demanda, conforme gráfico³¹¹ a seguir:



Possivelmente, o SENAI terá importante atuação em um momento crítico da startup, conhecido como “Valley of Death” ou “Vale da Morte”, que acontece entre o desenvolvimento do produto e o momento em que a empresa começa a gerar receita suficiente para cobrir os custos operacionais. Em 2014, estudo conduzido pela Fundação Dom Cabral revelou que 25% das startups brasileiras fechavam no primeiro ano, outras 50% encerram suas atividades até o quarto ano e 75% em até 13 anos³¹². Nada obstante, em relação aos principais segmentos de Startups passíveis de investimentos do SENAI – conforme sua atividade finalística -, estudo de

³¹⁰ “Tese de investimento é o conjunto de parâmetros que balizam o processo decisório. Assim, são os pré-requisitos que as empresas precisam apresentar para passar no primeiro filtro dos investidores. Veja alguns dos parâmetros mais comuns: tamanho da empresa, muitas vezes representado pelo faturamento mensal ou anual da companhia; volume de investimento necessário ou pretendido; setor de atuação; tecnologias utilizadas; modelo de negócios; perfil e histórico dos sócios; time (composição, comprometimento, execução e união); estágio de maturidade; valuation; visão de longo prazo; perfil da rodada de investimento; possíveis riscos; opções de saída”. In: BossaInvest. Disponível em: <https://bossainvest.com/tese-de-investimento-em-venture-capital-startups/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20tese%20de,no%20primeiro%20filtro%20dos%20investidores>. Acessado em: 15 de fev. 2025.

³¹¹ Apud. FEIGELSON, Bruno; NYBO, Erik Fontenele; FONSECA, Victor Cabral. **Direito das Startups**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 86.

³¹² NOGUEIRA, Vanessa; ARRUDA, Carlos. **Causas da mortalidade das Startups brasileiras: Como aumentar as chances de sobrevivência no mercado**. 2014. p. 28. Disponível em: https://www.fdc.org.br/conhecimento-site/blog-fdc-site/Documents/Causas_da_mortalidade_das_startups_brasileiras.pdf. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

2024 da Abstartups e Deloitte³¹³ demonstra que a maior parte do mercado de Startups, 10,1%, é composto por Edtechs (atuam na área educacional) e a menor parte, apenas 2,4%, de Indtechs (atuam no segmento industrial), ou seja, há importante potencial de investimento pelo SENAI, por exemplo no intuito de fomentar o aumento de Indtechs, ou mesmo, de financiar o desenvolvimento de novos produtos e serviços no segmento da educação profissionalizante.

2.3.1 Investimentos indiretos em startups

Como modalidades de investimentos indiretos, enquadráveis na “tese de investimento” inicial do SENAI, passíveis de aportes pela entidade, destacam-se os Programas “INOVA Startups”, capitaneado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o “Criatec 4” capitaneado pelo BNDES Participações S.A (BNDESPAR).

I) “INOVA Startups” - SEBRAE

Em 2025 na sua 4ª edição, o “INOVA Startups” é um programa³¹⁴ que conta com investimento financeiro de até R\$750 mil por startups selecionadas, aliado a uma jornada de aceleração e mentorias, focando em temas e habilidades que o SEBRAE julga essenciais aos empreendedores que almejam escalar com eficiência³¹⁵.

O programa opera por intermédio de uma sociedade em conta de participação, que teve sua formalização inicial mediante licitação³¹⁶ realizada pelo SEBRAE/SC, a qual visava selecionar investidora legal e tecnicamente qualificada para operar investimentos em Startups nascentes (estágios pré-*seed* e *seed*) em diferentes áreas de atuação. A selecionada foi a Bossa Nova Investimentos e Administração S.A (“Bossa Invest”) – atual sócia ostensiva da SCP -, que juntamente ao SEBRAE/SC, SEBRAE/Nacional e outras sociedades (investimento

³¹³ ABSTARTUPS E DELOITTE. **Mapeamento do Ecossistema Brasileiro de Startups 2024**. p. 10. Disponível em: <https://abstartups.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Mapeamento-do-Ecossistema-Brasileiro-de-Startups-2024.pdf>. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

³¹⁴ Conforme Seleção Pública nº 001, Edital de Chamamento, Programa de Investimento em Startups Inova – 4ª Edição.

³¹⁵ Conforme informações e documentos disponíveis em <https://programas.sebraestartups.com.br/in/inova4>. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

³¹⁶ Conforme Edital de Chamada Pública nº 002/2023 – Investidora de Corporate Venture Capital em Estágio Inicial.

sindicalizado³¹⁷), contrataram Sociedade, denominada de Bossa Nova Investimentos e Administração S.A SCP Invest SC (CNPJ nº 43.408.314/0001-30).

O objeto social³¹⁸ da SCP é a “realização de programa com o objetivo de prospectar oportunidades de negócios em Startups para fins de investimento direto e/ou indireto, por meio da celebração de títulos privados conversíveis em participação societária e outros instrumentos, conforme oportunidade e necessidade ("Programa Inova)”. Na prática as Startups qualificadas, recebem aportes de capitais, via contrato de mútuo conversível em participação societária, celebrado unicamente entre a Bossa Invest e a Startup.

A formatação da SCP adotada no Programa Inova, conforme Contrato Social e Acordo de Sócios da Bossa Nova Investimentos e Administração S.A SCP Invest SC, está em conformidade aos arts. 991 a 996 do Código Civil (CC). Em outras palavras, trata-se de sociedade³¹⁹ não-personificada (item 2.1 do Contrato Social), cujo sócio ostensivo (Bossa Invest, qualificada no preâmbulo do Contrato Social) é quem aparece e assume toda responsabilidade perante terceiros – inclusive na celebração de negócios jurídicos com as Startups (Cláusula IV e VI do Contrato Social) -, e os sócios participantes (também qualificados no preâmbulo do Contrato Social), que não aparecem perante terceiros e só têm responsabilidades³²⁰ perante o ostensivo, nos termos do ajuste entre eles e conforme entendimento do STJ³²¹.

Apesar da ausência de personificação, há um patrimônio especial formado pela contribuição do sócio ostensivo e dos sócios participantes (art. 994 do CC e Cláusula III do Contrato Social), vale dizer, tal patrimônio especial³²² pertence aos sócios em condomínio e não à sociedade, que não possui capacidade patrimonial.

³¹⁷ “No contexto das Startups, uma SCP pode ser utilizada de duas formas: (i) para a realização de um investimento sindicalizado, ou seja, vários investidores realizando um único aporte na empresa; ou (ii) a operacionalização do investimento por meio da constituição de uma SCP entre a empresa e o investidor. Na primeira, a SCP é utilizada como uma forma de agrupar investidores, como alternativa à utilização de um fundo de investimentos para tanto. Fundos de Investimento são fortemente regulados e demandam muitos custos, dificultando sua operação em valores baixos”. In: FEIGELSON, Bruno; NYBO, Erik Fontenele; FONSECA, Victor Cabral. 2018. Op. Cit., p. 124-125.

³¹⁸ Conforme item 2.4 do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Constituição da Sociedade em Conta de Participação.

³¹⁹ “Apesar de toda a disciplina e da terminologia adotada a sociedade em conta de participação não é uma verdadeira sociedade, na medida em que não se constitui como um sujeito autônomo de direitos e obrigações”. In: TOMAZETTE, Marlon. 2024. Op. Cit. p. 289.

³²⁰ A doutrina especializada reconhece que “Apesar de ser uma sociedade oculta, é extremamente comum a utilização de sociedades em conta de participação. A limitação extrema de riscos e a não vinculação do sócio participante é que tornam a sociedade em conta de participação uma forma societária extremamente interessante, sobretudo como uma forma de captação de recursos”. In: TOMAZETTE, Marlon. 2024. Op. Cit. p. 287.

³²¹ “(...) na sociedade em conta de participação o sócio ostensivo é quem se obriga para com terceiros pelos resultados das transações e das obrigações sociais, realizadas ou empreendidas em decorrência da sociedade, nunca o sócio participante ou oculto que nem é conhecido dos terceiros nem com estes nada trata”. STJ – 4ª Turma – REsp 168.028/SP, Relator Ministro Barros Monteiro, DJ de 22--10--2001.

³²² Esse patrimônio especial só produz efeitos entre os sócios (art. 994, § 1º).

Interessante notar no modelo da SCP do “Programa Inova” (ainda que não exigido em lei): i) a obrigação de escrituração³²³ contábil e fiscal em livros próprios e de forma individualizada e separada (itens 6.1 “i” e 6.2 do Contrato Social); ii) a realização de auditoria nas contas da Sociedade (itens 6.1 “vi”, do Contrato Social); iii) a existência dos seguintes órgãos sociais, Assembleia Geral (Cláusula XI do Contrato Social) e Comitê de Investimento (item 2.3 do Acordo de Sócios); e iv) sede social no endereço³²⁴ do SEBRAE/SC (item 2.3 do Contrato Social). Ademais, a SCP foi inscrita no CNPJ/MF sob o nº 43.408.314/0001-30, em atenção a IN n. 2.119/2022 da Receita Federal do Brasil. Tais características adicionais reforçam o cuidado com a boa governança da SCP, buscam mitigar riscos jurídicos inerentes à sua operação, e, em nada afetam as responsabilidades³²⁵ do sócio ostensivo, bem como a regra geral de não responsabilização dos sócios participantes.

Ainda como forma de mitigação de riscos, todas as startups selecionadas no Programa³²⁶ terão suas atividades empresariais acompanhadas, mediante o controle e fiscalização da utilização dos investimentos concedidos, bem como será obrigatória participação dos representantes da equipe das startups nas atividades do Programa (item 3 dos Termos e Condições de Participação no Programa Inova), sob pena de desligamento do Programa e vencimento antecipado do mútuo conversível (item 6 dos Termos e Condições de Participação no Programa Inova).

Ademais, pelo Acordo de Sócios da SCP, apenas o sócio ostensivo (Bossa Invest) e o sócio participante principal (SEBRAE/SC) têm direitos políticos na sociedade, o que lhes garante direito³²⁷ de voz e voto na Assembleia Geral (itens 11.4 a 11.7 do Contrato Social) e alteração do Acordo de Sócios (item 8.1). Independentemente disso, todos os sócios participam do Comitê de Investimento, cujos votos serão proporcionais à representatividade do respectivo aporte em face do total aportado na respectiva edição do Programa Inova (item 2.3).

Ao final de cada exercício social será apurado o resultado da Sociedade. Os eventuais lucros auferidos, que não forem compensados com prejuízos e os Fundos Sociais remanescentes da Sociedade (que não houverem sido utilizados para custear despesas da Sociedade), serão

³²³ Algumas SCPs têm obrigação de Escrituração Contábil Digital (ECD), na forma do art. 3º, §5º, I, da Instrução Normativa RFB nº 2003, de 18 de janeiro de 2021.

³²⁴ A Sociedade terá sua sede social na Rodovia José Carlos Daux 600, Km 01, Parque Tec. Alfa, bairro João Paulo, em Florianópolis, se, CEP: 88030-902.

³²⁵ Conforme 11.7 do Contrato Social: Toda e quaisquer deliberações submetidas à Assembleia Geral exigirão, para serem aprovadas, o voto afirmativo do SÓCIO OSTENSIVO.

³²⁶ Conforme requisitos de elegibilidade definidos no item 3 do Edital de Chamamento do Programa Inova.

³²⁷ Direito relativizado, na medida em que o sócio ostensivo tem a decisão final sobre as deliberações.

distribuídos e restituídos aos sócios, conforme aplicável, na proporção de seus Direitos Econômicos na Sociedade (Cláusula V do Acordo).

Do ponto de vista tributário, importa salientar que compete exclusivamente ao sócio ostensivo (Bossa Invest) a responsabilidade pela apuração dos resultados, apresentação da declaração de rendimentos e recolhimento do imposto devido pela sociedade em conta de participação, conforme item 6.1, “i” a “viii” do Contrato Social³²⁸. Ademais, com base na legislação hoje vigente, os lucros distribuídos pela SCP, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior (art. 10 da Lei 9.249/95).

Por fim, a possibilidade de transferência de participação consta da Cláusula VIII do Contrato Social e a dissolução da SCP consta da Cláusula XVII do Contrato Social. Eventuais controvérsias serão resolvidas por arbitragem (Cláusula XIX do Contrato Social).

Vistos os aspectos gerais da SCP, outro ponto essencial do Programa Inova é a celebração de contrato de mútuo conversível em participação societária (nominado como “título privado conversível em participação societária”), celebrado unicamente entre a Bossa Invest e a Startup selecionada, na forma do art. 5º, VII da LC 182/21. No caso, posto a SCP poderá aportar até R\$ 750 mil por Startup, sendo R\$ 150 mil iniciais e as demais parcelas a depender de resultados favoráveis da startup (item 1.9 do Chamamento do Programa Inova).

³²⁸ 6.1 Sem prejuízo de outras obrigações previstas neste Contrato Social e na legislação aplicável, são obrigações do SÓCIO OSTENSIVO:

- (i) manter escrituração contábil e fiscal em livros próprios, segundo as normas societárias e contábeis aplicáveis, facultando-se aos SÓCIOS PARTICIPANTES o direito de exigir e verificar documentos, a qualquer tempo, mediante solicitação expressa;
- (ii) administrar e gerir os negócios, atividades e operações da Sociedade, isoladamente;
- (iii) preencher todas as declarações fiscais e executar quaisquer outras obrigações tributárias e sociais auxiliares relacionadas ao objeto da Sociedade que devem ser apresentadas/realizadas, bem como responsabilizar-se pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre os negócios, atividades e operações da Sociedade;
- (iv) apresentar aos órgãos públicos competentes as declarações, formulários e informações exigidas pela legislação em vigor;
- (v) manter (a) todo o controle contábil, fiscal e financeiro da Sociedade de forma segregada em relação ao seu próprio patrimônio de acordo com as práticas contábeis brasileiras, bem como arquivo atualizado do registro da Sociedade, e (b) arquivo das atas de Reuniões de Sócios e de quaisquer outros documentos societários relativos à Sociedade;
- (vi) lançar a custo da Sociedade, se e quando houver, todos e quaisquer gastos e despesas decorrentes do negócio com o numerário da conta de participação, inclusive o relativo à contabilização e auditoria das contas da Sociedade, sendo franqueado aos SÓCIOS PARTICIPANTES, anualmente e nas épocas próprias, o competente informativo de rendimento para fins de elaboração de imposto de renda
- (vii) prestar informações trimestrais, inclusive por escrito, quando solicitado; cuidar eficientemente do recebimento de receitas, entradas e ingressos de quaisquer espécies devidos à conta;
- (viii) responsabilizar-se pelo levantamento das demonstrações financeiras da Sociedade;

De forma resumida, o contrato de mútuo conversível em participação societária compreende o negócio jurídico pelo qual um mutuante (investidor – no caso, a Bossa Invest) empresta à mutuária (investida – no caso, a startup selecionada) recursos financeiros, com a obrigação, a depender de certas condições suspensivas (nos termos do art. 125 do Código Civil), de restituir o mutuante (investidor) com quotas ou ações da sociedade mutuária (investida), o que ocorrerá mediante aprovação de aumento de capital social, subscrição e integralização das novas quotas ou ações emitidas por parte do mutuante/investidor. Tal dinâmica consta das Cláusulas Primeira, Segunda, Terceira e Oitava da minuta de contrato de mútuo do Programa Inova. Caso haja conversão, a sócia da Startup seria apenas a Bossa Invest.

Além da possibilidade de conversão, por vontade unilateral do mutuante investidor, ainda é possível: i) a restituição do crédito, com juros e correção, caso as condições suspensivas (CC, art. 125) não sejam atendidas pela sociedade investida/mutuária e seus sócios, ou exista um evento de liquidez na Startup (p.ex. venda da Startup) – conforme Cláusula Quarta da minuta de contrato de mútuo do Programa Inova; ou ii) o perdão da dívida, quando, na prática, terá ocorrido uma doação (CC, art. 538), no caso de a mutuária/investida não ter “performado” (trata-se de investimento de risco) - conforme item 12.8 da minuta de contrato de mútuo do Programa Inova.

De acordo com Zirpoli³²⁹, a estrutura (atípica) de investimento por meio da celebração de contrato de mútuo conversível afasta o investidor/mutuante/credor dos riscos de insucesso da sociedade mutuária/investida/devedora, na medida em que o investidor é apenas um credor da sociedade (conforme itens 9.1.15 e 12.10 da minuta de contrato de mútuo do Programa Inova) – e não sócio de uma sociedade empresária, que poderia responder subsidiariamente, com seus bens, por todos os passivos (tributários, previdenciários, trabalhistas, cíveis, bancários, por exemplo) da sociedade mutuária. É, portanto, negócio jurídico que traz evidente proteção patrimonial ao investidor/mutuante, uma vez que, a priori, o risco estará restrito ao valor investido.

Nesse sentido, o Programa Inova parece uma interessante opção de investimento ao SENAI, no caso o SENAI/DN (na condição de sócio participante na sociedade Bossa Nova Investimentos e Administração S.A SCP Invest SC), no intuito de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa aplicada, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, obviamente sempre no interesse da indústria e resguardada sua autonomia

³²⁹ ZIRPOLI, Rodrigo Domingos. **Contrato de Mútuo Conversível em Participação Societária**. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito. São Paulo, 2022. p. 37.

administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos. Nada obstante, de modo a garantir o “interesse industrial”, recomendável que o capital a ser aportado pelo SENAI/DN na SCP seja integral ou majoritariamente destinado às startups de base industrial.

II) “Criatec IV” - BNDESPAR

Os fundos da série “Criatec” consistem em um conjunto de fundos de investimento (FIP`s) voltados para startups. Nesse modelo, a BNDES Participações S.A (BNDESPAR) atua como a principal investidora, geralmente em parceria³³⁰ com outros bancos públicos de fomento, formando um grupo de investidores para diluir os riscos. O “Criatec” já teve três edições executadas, apoiando mais de 70 empresas brasileiras, resultando no registro de cerca de 60 patentes e na criação de quase 1.000 produtos³³¹.

A edição atual é o “Criatec IV”, que teve seu lançamento em 29 de outubro de 2021 pelo Edital³³² de Chamada Pública para Seleção de Gestor do “Criatec IV ASG - Fundo de Investimento em Participações Capital Semente”, objetivando convidar Gestores a apresentarem Proposta de Gestão para o “Criatec IV”, a ser constituído com base nas características descritas no Edital de Chamada Pública. A participação da BNDESPAR poderá alcançar até R\$ 125 milhões, sempre limitada a 50% (cinquenta por cento) do Capital Comprometido do Fundo. O Fundo terá vigência máxima de 12 anos, sendo de 5 anos o período de investimento (item 2.1 do Edital).

O portfólio alvo do Fundo “Criatec IV” são empresas brasileiras³³³ de base tecnológica, escaláveis³³⁴, com faturamento bruto de até R\$ 16 (dezesseis) milhões ao ano, apurado no exercício social encerrado no ano imediatamente anterior ao primeiro aporte do Fundo, sem que

³³⁰ No Criatec I, o único parceiro foi o Banco do Nordeste. No Criatec II, foram incluídos outros bancos de desenvolvimento e agências de fomento locais. No Criatec III, foram incluídos investidores privados. Conforme informações disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/fundos-de-investimentos/criatec>. Acessado em: 16 fev 2025.

³³¹ FAIAD, L'inti Ali Miranda. **Estado e startups: financiamento do ecossistema empreendedor via venture capital**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 136. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-14082020-135043/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

³³² Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/aef79720-fc12-4516-9883-4aa2324d0795/Edital+Chamada+Criatec+4_v2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nQ0n0x3. Acessado em: 16 fev. 2025.

³³³ Para fins do Edital, foram consideradas empresas brasileiras aquelas com sede e operações no Brasil e também aquelas com sede no exterior e ativos localizados no Brasil que correspondam a 90% (noventa por cento) ou mais daqueles constantes das suas demonstrações contábeis no momento do investimento, conforme a ICVM 578. Os recursos devem ser desembolsados no Brasil.

³³⁴ Conforme item 2.7 do Edital, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do número de empresas investidas do Fundo devem atuar prioritariamente nas seguintes verticais de mercado: (i) Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes ou Tecnologias Habitacionais; (ii) Educação ou Empregabilidade; (iii) Cadeia da Saúde; (iv) Sustentabilidade ou Tecnologias Verdes; (v) Tecnologias Financeiras; ou (vi) Cidadania ou Gestão Pública.

tenha apresentado receita superior a esse limite nos 3 (três) exercícios sociais anteriores ao exercício de apuração. O Fundo deverá investir em pelo menos 25 (vinte e cinco) e em até 50 (cinquenta) empresas possuindo, preferencialmente³³⁵, participação minoritária no capital social das empresas investidas. O valor mínimo de investimento por empresa será de R\$ 1 (hum) milhão. O valor máximo de investimento por empresa na primeira rodada de investimento será de 2% (dois por cento) do Capital Comprometido, enquanto o valor máximo de investimento por empresa, considerando todas as rodadas de investimento, será de até R\$ 20 (vinte) milhões (item 2.5 do Edital).

Como resultado da chamada, BNDESPAR selecionou como gestoras a Triaxis Capital³³⁶ e a Crescera Capital³³⁷ e, como administrador Banco Genial S.A. para gerirem o Fundo “Criatec 4”, o que foi deliberado e homologado pelo Comitê Deliberativo de Mercado de Capitais do BNDES em 28 de março de 2022.

Especificando um pouco mais, conforme seu Regulamento³³⁸, atualizado em 18 de dezembro de 2024, o Criatec 4 ASG - Fundo de Investimento em Participações Capital Semente IS³³⁹ é um fundo de investimento em participações, constituído sob a forma de condomínio fechado, destinado exclusivamente a Investidores Qualificados³⁴⁰, regido por este Regulamento, pelos Artigos 1.368-C a 1.368-F do Código Civil, pela Instrução CVM 578/16³⁴¹. Atualmente possui capital integralizado em R\$ 13.463.219,73. Além do BNDESPAR são

³³⁵ Apenas no momento do primeiro investimento, não sendo vedada que tal participação se torne majoritária, no decorrer do investimento do Fundo nas referidas Sociedades Investidas, conforme art. 6 do Regulamento do Fundo.

³³⁶ Triaxis Capital Ltda., sociedade com sede na Rua Funchal, nº 411, Edifício Funchal, Conj. 64, Vila Olímpia – São Paulo, CEP 04.551-060, Brasil, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 15.333.310/0001-03, autorizada pela CVM para o exercício profissional de administração de carteira de investimentos conforme Ato Declaratório nº 12.641 de 22.10.2012.

³³⁷ Crescera Venture Ltda., sociedade com sede na R. Aníbal de Mendonça, 27, 2º andar, Ipanema, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 35.429.122/0001-82, autorizada pela CVM para o exercício profissional de administração de carteira de investimentos conforme Ato Declaratório nº 17.710 de 26.03.2015.

³³⁸ CVM. Disponível em: https://cvmweb.cvm.gov.br/swb/default.asp?sg_sistema=fundosreg. Acessado em: 16 fev. 2025.

³³⁹ Criatec 4 ASG - Fundo de Investimento em Participações Capital Semente IS, opera com o CNPJ 46.641.587/0001-19 e tem sua sede localizada na Praia Botafogo, 228 - Botafogo, Rio de Janeiro - RJ, 22.250-040.

³⁴⁰ Conforme artigo 12, incisos I a IV da Resolução CVM 30/2021: São considerados investidores qualificados: I – investidores profissionais; II – pessoas naturais ou jurídicas que possuam investimentos financeiros em valor superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e que, adicionalmente, atestem por escrito sua condição de investidor qualificado mediante termo próprio, de acordo com o Anexo B; III – as pessoas naturais que tenham sido aprovadas em exames de qualificação técnica ou possuam certificações aprovadas pela CVM como requisitos para o registro de assessores de investimento, administradores de carteira de valores mobiliários, analistas de valores mobiliários e consultores de valores mobiliários, em relação a seus recursos próprios; e IV – clubes de investimento, desde que tenham a carteira gerida por um ou mais cotistas, que sejam investidores qualificados.

³⁴¹ Revogada pela Resolução CVM 175 de 28.12.2022, que assim dispõe em seu art. 134: Os fundos de investimento que estejam em funcionamento na data de início da vigência da norma devem adaptar-se integralmente às disposições desta Resolução até 30 de junho de 2025, com exceção dos fundos de investimento em direitos creditórios – FIDC, que devem adaptar-se até 29 de novembro de 2024.

cotistas, dentre outros do Criatec 4: AGERIO – Agência Estadual de Fomento do Rio de Janeiro; BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul; BNB – Banco do Nordeste do Brasil; BADESUL – Agência de Fomento do Rio Grande Do Sul; e BRB - Banco de Brasília.

De forma resumida, os fundos de investimento são referidos pela doutrina como entidades de investimento coletivo, destinadas a aplicações no mercado financeiro e de capitais. Tem por vantagens: (i) a mitigação de riscos por meio da diversificação de seu portfólio e maior volume de recursos; (ii) o acesso a oportunidades de investimento mais complexas; (iii) a mobilização conjunta de recursos em maior escala, caracterizando-se como investidores profissionais; e (iv) a segurança e o potencial de maior retorno proporcionados pela administração especializada, realizada por profissionais qualificados e sujeitos à autorização e regulação da CVM³⁴².

O Código Civil, nos artigos 1.368-C a 1.368-F, abordam três pontos principais sobre os fundos de investimento: (i) trata dos fundos de investimento como uma forma de condomínio de natureza especial em um capítulo próprio; (ii) afasta a aplicação das regras gerais de condomínio em previsão legislativa expressa, mesmo se encontrando topologicamente no interior do regime jurídico de propriedade, no âmbito dos direitos reais; e (iii) reforça a competência da CVM na regulamentação e fiscalização da matéria, em linha com a Lei nº 6.385, legislação atualmente em vigor para o mercado de valores mobiliários, a qual sujeita as cotas dos fundos de investimento, espécie de valores mobiliários, à competência da CVM.

Inobstante a ausência de personalidade jurídica dos fundos, após seu registro na CVM, adquire autonomia em quatro aspectos: (i) pessoal, pois é um sujeito de direito distinto dos cotistas; (ii) obrigacional, já que responde por suas próprias obrigações; (iii) patrimonial, uma vez que seu patrimônio é separado do dos cotistas; e (iv) processual, porque tem capacidade de ser parte em processos judiciais. Assim, se o fundo, por exemplo, se obrigar contratualmente a pagar um valor, é somente do fundo que o credor poderá cobrar a dívida. Não poderá endereçar sua cobrança contra os cotistas nem contra os que prestam serviço ao fundo (como o administrador)³⁴³.

³⁴² KUYVEN, Fernando. **Direito dos Fundos de Investimento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. RB-1.2.

<https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/324820668/v1/page/RB-1.2%20>

³⁴³ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Fundos de investimento sob uma ótica de Direito Civil, de Direito Notarial, de Registros Públicos e de Processo civil: uma abordagem teórica e prática aprofundada**. Publicado em 24 de ago de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/372197/fundos-de-investimento-uma-abordagem-teorica-e-pratica-aprofundada>. Acessado em: 22 de fev de 2025.

A responsabilidade dos Cotistas será limitada ao valor das suas Cotas subscritas, nos termos do artigo 1.368-D, do Código Civil (art. 2, parágrafo 4 do Regulamento). Nessa situação, se o fundo acumular dívidas que superem seus ativos, os cotistas não serão obrigados a desembolsar recursos adicionais para cobrir esse passivo: basta o aporte feito por eles para a aquisição da respectiva cota. Os credores deverão recorrer ao procedimento de insolvência civil³⁴⁴ contra o fundo e se contentar com a partilha dos bens que o fundo eventualmente possuir, conforme o procedimento de execução coletiva (art. 1.368-E, CC)³⁴⁵.

Novos investimentos ao Fundo ocorrem mediante chamadas de capital, os quais devem ser realizados até o último dia útil do 2º (segundo) mês subsequente à ata da primeira integralização de Cotas (mediante compromisso de investimento³⁴⁶) por qualquer dos Cotistas no âmbito da correspondente chamada (art. 10 do Regulamento).

Os cotistas são remunerados mediante distribuição do Fundo, mediante valores provenientes de desinvestimentos dos ativos da Carteira, juros, juros sobre capital próprio, dividendos e outros valores pagos pelas Sociedades Investidas, rendimentos dos Outros Ativos, outras receitas de qualquer natureza do Fundo e recursos excedentes ao final do Prazo de Duração do Fundo (art. 29 do Regulamento).

Em relação ao processo decisório dentro do Fundo, tem-se que os Gestores elaborarão para o Comitê Executivo, que submeterá ao Comitê de Investimento, quando aplicável, relatórios contendo estudos e avaliações referentes a um possível investimento em Sociedade Alvo ou Sociedade Investida ou desinvestimento na Sociedade Investida (art. 12 do Regulamento). Assim, aos gestores³⁴⁷, cabe dentre outras, as responsabilidades de: i) prospectar oportunidades, identificar, analisar, negociar, estruturar, operacionalizar, formalizar e documentar os Investimentos e Desinvestimentos do Fundo; ii) participar do aconselhamento, apoio e monitoramento das empresas investidas em suas estratégias e oportunidades de criação de valor; iii) implementar a governança do Fundo e ser responsável pelo relacionamento com os investidores, incluindo o envio de informações periódicas e relatórios de monitoramento das

³⁴⁴ Previsto nos art. 955 a 965 do Código Civil, o que os difere do modelo aplicável às sociedades empresárias em geral, sujeitas, quando em crise, a procedimentos de falência e recuperação judicial e extrajudicial, conforme estabelecidos na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

³⁴⁵ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Fundos de investimento sob uma ótica de Direito Civil, de Direito Notarial, de Registros Públicos e de Processo civil: uma abordagem teórica e prática aprofundada**. Publicado em 24 de ago de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrars/372197/fundos-de-investimento-uma-abordagem-teorica-e-pratica-aprofundada>. Acessado em: 22 de fev de 2025.

³⁴⁶ Previamente à subscrição das Cotas, os Cotistas deverão firmar um Compromisso de Investimento, conforme modelo a ser fornecido pelo Administrador, bem como efetuar seu cadastro perante o Administrador ou instituição contratada para realizar a distribuição de Cotas da referida emissão (art. 39 do Regulamento).

³⁴⁷ Conforme item 2.9 do Edital.

sociedades investidas; iv) Destacar profissionais e equipe, com tempo de dedicação, experiência e qualificação adequados durante os períodos de investimento e desinvestimento do Fundo (em percentual a ser proposto pela Gestora); e v) manter os representantes regionais, estando encarregada de sua atuação e remuneração.

Em outras palavras, são as gestoras (Triaxis Capital e Crescera Capital) – mediante remuneração – quem selecionam os melhores projetos a serem levados à deliberação do Comitê de Investimentos do Fundo, celebram diretamente instrumentos³⁴⁸ (art. 20, vii, do Regulamento) com as Startups investidas selecionadas, acompanham e fiscalizam seu desenvolvimento, bem como respondem pela gestão/governança do Fundo. Ademais, as investidas, para recebimento dos recursos devem comprovar regularidade jurídica, fiscal e ambiental³⁴⁹, além do atendimento a política de compliance e anticorrupção³⁵⁰.

Por seu turno, cabe ao Administrador do Fundo (Banco Genial S.A), o poder e o dever de, exceto naquilo em que o Fundo for representado pelos Gestores, praticar todos os atos necessários ou inerentes à administração do Fundo (p.ex. manter registro de toda a escrituração contábil do Fundo, de suas cotas, cotistas, atas de Assembleias, relatório de auditorias, receber dividendos, bonificações e quaisquer outros rendimentos ou valores atribuídos ao Fundo, pagar taxas, impostos ou contribuições federais, estaduais, municipais ou autárquicas, que recaiam ou venham a recair sobre os bens, direitos e obrigações do Fundo, inclusive a Taxa de Fiscalização da CVM aplicável ao Fundo; entre muitas outras) observadas as limitações legais e regulamentares em vigor (arts. 15, 16, 17 e 43 do Regulamento).

Ainda na governança, o Fundo conta com o Comitê de investimento e a Assembleia Geral de cotistas. O Comitê de investimentos é responsável por deliberar sobre propostas de investimentos e desinvestimentos em Sociedades Alvo e Investidas, bem como sobre o não exercício, renúncia ou cessão de direitos de preferência do Fundo em determinadas condições. O Comitê também acompanhará as atividades dos Gestores por meio de relatórios trimestrais. Será composto por, no mínimo, cinco membros e igual número de suplentes, todos com direito

³⁴⁸ Cabe às gestoras negociar, elaborar e firmar, em nome do Fundo, todos os contratos ou outros documentos relativos aos investimentos e desinvestimentos, diretos ou indiretos, a serem realizados pelo Fundo, em estrita observância à política de investimento do Fundo, incluindo, mas não se limitando, acordos de acionistas da Sociedade Investida de que o Fundo participe, direta ou indiretamente, bem como os contratos, alterações de atos constitutivos (contratos sociais ou estatutos sociais) das Sociedades Alvo ou Sociedades Investidas, acordos de investimento e/ou desinvestimento, boletins de subscrição, livros de acionistas, acordos de investimento e/ou desinvestimento, memorando de entendimentos ou quaisquer outros documentos, acordos ou ajustes relacionados à subscrição ou aquisição dos referidos investimentos, bem como comparecer e votar em assembleias gerais e reuniões de órgãos administrativos de qualquer espécie da Sociedade Investidas, observadas as limitações legais e as previstas neste Regulamento;

³⁴⁹ Art. 6º, parágrafo 7º, do Regulamento do Fundo.

³⁵⁰ Art. 6º, parágrafo 13, do Regulamento do Fundo.

a voto. Cotistas que comprometerem, no mínimo, R\$ 10.000.000,00 e os Gestores do Fundo terão direito a indicar um membro e seu suplente. As deliberações serão aprovadas por dois terços dos votos válidos (art. 23 e seguintes do Regulamento).

Já a Assembleia Geral de Cotistas tem a competência exclusiva de deliberar sobre diversas matérias, incluindo a aprovação das demonstrações contábeis do Fundo, alterações no Regulamento, destituição e substituição do Administrador ou Gestores, fusão, incorporação, cisão ou liquidação antecipada do Fundo, emissão de novas cotas, aumento de taxas, alteração do prazo de duração do Fundo, mudanças no quórum de deliberação, e aprovação de atos que configurem potencial conflito de interesses. Além disso, a Assembleia pode autorizar o pagamento de despesas não previstas no Regulamento e aprovar laudos de avaliação de ativos utilizados na integralização de cotas do Fundo, bem como alterar o Regulamento do Fundo (art. 38 do Fundo). Podem votar nas Assembleias Gerais de Cotistas, os Cotistas inscritos no registro de cotistas na data da convocação, seus representantes legais ou procuradores legalmente constituídos há menos de um ano (art. 41 do Fundo).

Por fim, o Fundo deverá ser liquidado quando do término de seu prazo de duração, já considerando eventuais prorrogações, ou após o desinvestimento de todos os seus ativos, exceto (i) se a Assembleia Geral de Cotistas vier a deliberar por sua prorrogação, (ii) a Assembleia Geral de Cotistas vier a deliberar por sua liquidação antecipada, (iii) no caso de renúncia do administrador e/ou gestor, quando aquele não for substituído no prazo de 180 dias.

Nesse sentido, considerados os aspectos gerais de governança, estrutura e mitigação de riscos, o Criatec 4 ASG - Fundo de Investimento em Participações Capital Semente IS parece uma interessante opção de investimento indireto ao SENAI, no caso o SENAI/DN (na condição de cotista), no intuito de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa aplicada, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, obviamente sempre no interesse da indústria e resguardada sua autonomia administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos. Nada obstante, de modo a garantir o “interesse industrial”, recomendável que o capital a ser aportado pelo SENAI/DN no Fundo esteja, majoritariamente, correlacionado a sua finalidade institucional, a exemplo das linhas de investimentos: Educação ou Empregabilidade; e Sustentabilidade ou Tecnologias Verdes.

Por fim, é importante destacar que qualquer recurso³⁵¹ proveniente de um eventual resultado positivo do Fundo, que seja distribuído ao SENAI/DN, deve ser utilizado exclusivamente para suas finalidades institucionais.

³⁵¹ Conforme permissivo do art. 45, “f”, do Regimento do SENAI.

2.3.2 Investimentos diretos em startups

De semelhante modo ao investimento indireto, também na forma direta, há uma infinidade de possibilidades e arranjos jurídicos. Essa multiplicidade conduz a necessidade de avaliação de cada caso concreto específico de interesse do SENAI, de modo a mitigar riscos.

Esse ponto é relevante, uma vez que diferentemente do investimento indireto, onde há uma estrutura de governança entre o SENAI e a startup investida, na forma direta, como regra, será o próprio SENAI que necessitará criar ou contratar estrutura de administração e gestão dessa carteira, hoje inexistente na entidade. Este é mais um importante fundamento que conduz à estruturação de uma política de investimentos em inovação da entidade, que será apresentada no Capítulo 3.

Além do custo e da inexperiência institucional atual no modelo de investimento direto, há que se considerar que ainda que o SENAI participe de forma minoritária³⁵² no capital destas startups, acabará por assumir responsabilidades civis, tributárias, fiscais, trabalhistas, previdenciárias, ambientais, consumeristas, etc, ainda que em tese, limitadas ao capital integralizado nas sociedades³⁵³. Especificamente, em relação às execuções trabalhistas, não são apenas os sócios da empresa que podem ser atingidos, mas também outros membros do seu grupo econômico, conforme a responsabilidade solidária legal entre empresas coligadas³⁵⁴ disposta no art. 2º, parágrafo 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho.

³⁵² A ideia é fomentar e não assumir o controle, direção e administração das sociedades, o que poderia resultar em discussões quanto à natureza jurídica da entidade e sua finalidade institucional.

³⁵³ O tema é polêmico, notadamente no campo da desconsideração da personalidade jurídica. O STJ tem entendimentos favoráveis aos minoritários: i) na esfera societária entende que a desconsideração, em regra, alcança apenas os sócios administradores e aqueles que comprovadamente contribuíram para a prática dos atos caracterizadores do abuso ou da fraude (AgInt no AREsp n. 1.735.099/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 24/4/23, DJe de 2/5/23; e REsp n. 1.861.306/SP, relator Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 2/2/21, DJe de 8/2/21); ii) na esfera consumerista entende que devem ser responsabilizados apenas aqueles sócios que detenham poderes de gestão (REsp n. 1.900.843/DF, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, relator para acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 23/5/23, DJe de 30/5/23); iii) na esfera tributária entende que o sócio da sociedade limitada, sem função de gerência, não pode ser responsabilizado por dívidas tributárias contraídas pela sociedade, ainda que esta tenha se dissolvido irregularmente (AgRg no AREsp n. 791.728/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 23/8/18, DJe de 30/8/18). Já os Tribunais Regionais do Trabalho – que adotam a teoria menor do art. 28 do CDC – são pouco deferentes aos minoritários. Em matéria trabalhista, há diversas decisões nos TRTs que entendem que na falta de bens da empregadora para garantir os débitos trabalhistas, aplica-se a desconsideração da personalidade jurídica da empresa. E, então, todos sócios, inclusive os retirantes (até dois anos de sua saída) e os minoritários, respondem pelas dívidas contraídas pela sociedade (TRT3 – processo nº 02308-2010-144-03-00-6; TRT2 – processo nº 1000349-80.2016.5.02.0442). O TST, por regra, apenas analisa em sede recursal a condição de sócio para fins de responsabilização, independente se majoritário ou minoritário (Ag-AIRR-10246-30.2020.5.03.0007, 3ª Turma, Relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta, DEJT 21/02/2025).

³⁵⁴ Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço. (...) § 2º Sempre que uma ou mais empresas,

Feitos estes alertas, elencam-se neste tópico três dos principais instrumentos utilizados no mercado – principalmente em fases iniciais e intermediárias de maturação da startup – que poderiam ser úteis ao SENAI no investimento direto.

D) Mútuo conversível em participação societária

O contrato de mútuo³⁵⁵ conversível em participação societária é um instrumento híbrido que permite ao investidor optar por receber uma participação societária na startup em vez de receber o valor investido de volta. Este contrato é celebrado entre a startup e o investidor, com a assinatura dos sócios-fundadores como anuentes, sem necessidade de registro em órgãos oficiais ou alteração dos atos societários da startup. O investidor empresta uma quantia à sociedade, estabelecendo juros (respeitado o limite do art. 406 do Código Civil) e correção monetária, e prevê a possibilidade de converter³⁵⁶ o crédito em participação societária. A conversão é realizada por meio da emissão de novas quotas ou ações da startup, a serem subscritas e integralizadas pelo investidor, seguindo critérios predeterminados no contrato³⁵⁷.

Ademais, nessa forma de investimento, o investidor não se torna sócio da sociedade inicialmente, permitindo que o sócio fundador mantenha maior autonomia na gestão do negócio. Além disso, ao não fazer parte do quadro societário, o investidor reduz o risco de ser responsabilizado por ações do fundador antes da conversão da dívida em participação societária. O investidor ainda tem a chance de recuperar seu investimento, pois é um credor da sociedade e não um sócio. No entanto, na prática, se a sociedade não tiver recursos para quitar suas dívidas, o investidor poderá não recuperar o valor investido, tendo que habilitá-lo em eventual massa falida³⁵⁸.

Assim, no investimento via contrato de mútuo conversível, o investidor está mais protegido do que na obtenção direta de participação societária da startup, pois é um credor e

tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, ou ainda quando, mesmo guardando cada uma sua autonomia, integrem grupo econômico, serão responsáveis solidariamente pelas obrigações decorrentes da relação de emprego.

³⁵⁵ Regulamentado pelos artigos 586 a 592 do Código Civil.

³⁵⁶ Exemplos de situações em que o investidor pode optar por converter o mútuo em participação societária incluem: na data de vencimento do contrato, em caso de mudança no controle da startup, transformação da startup em sociedade anônima, oferta pública de ações da startup, nova rodada de investimento, descumprimento contratual pela sociedade investida, reorganização societária da startup, ou alteração substancial de seu objeto social, entre outras.

³⁵⁷ SANTANA, Leonardo. **Mútuo conversível em participação — uma alternativa econômica e eficaz de captação de recursos**. In: Júdice, Lucas Pimenta (coord.). *Direito das startups — volume II*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 94.

³⁵⁸ REIS, Edgar Vidigal de A. **Startups: Análise de Estruturas Societárias e de Investimento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. p.112.

não um sócio enquanto não há a conversão. No entanto, o ganho do investidor na participação direta pode ser maior, já que a participação societária ocorre antes se comparada à conversão do mútuo³⁵⁹. Logo, antes de optar pelo investimento via contrato de mútuo conversível em participação societária, é importante avaliar que ele não deve conceder ao investidor direitos exclusivos dos sócios, como ingerência na administração e direito de voto, sob pena de caracterização de uma sociedade em comum, sem personalidade jurídica, levando à responsabilização solidária e ilimitada dos sócios pelas obrigações da sociedade. Portanto, se o objetivo do investidor é atuar como sócio, o melhor é formalizar o investimento como aporte no capital social da Startup para evitar maiores prejuízos³⁶⁰.

Por fim, é recomendável que, durante a negociação do contrato de mútuo, sejam estabelecidas as principais regras que deverão constar em um futuro acordo de sócios, caso o investidor venha a se tornar sócio da startup. Muitas vezes, a minuta final do acordo de sócios já é anexada ao contrato de mútuo conversível para evitar atrasos na formalização da conversão. Esse acordo deve definir questões cruciais da relação entre investidor e fundador, como a ingerência do sócio investidor na administração, divisão de lucros, regras de saída e entrada de sócios, obrigação de não concorrência, sucessão e solução de disputas, entre outras³⁶¹.

II) Opção de compra de participação societária

A opção de compra é um contrato pelo qual uma pessoa (física ou jurídica) concede a outra o direito de, em um momento futuro, optar por adquirir um bem por um valor previamente estabelecido e seguindo condições ou termos predefinidos³⁶². No Brasil, não há uma regulamentação específica sobre a opção de compra, sendo este um contrato atípico, cuja celebração é permitida pela liberdade de contratar estabelecida no artigo 425 do Código Civil.

No caso das startups, o investidor aporta determinada quantia na sociedade investida e recebe em troca o direito de exercer uma opção de compra de certa participação societária. Essa participação pode ser concedida por um sócio fundador, por meio de cessão de quotas/ações já existentes, ou pode haver a emissão de novas quotas/ações da startup para serem subscritas e integralizadas pelo investidor (hipótese na qual o contrato é conhecido também como opção de

³⁵⁹ JÚDICE, Lucas Pimenta. **Qual o melhor instrumento de investimento para você, seja empreendedor ou investidor?** In: _____ (coord.). *Direito das startups — volume II*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 57-58.

³⁶⁰ MARQUES, Rafael Younis. **Notas conversíveis no equity crowdfunding: Sociedade de fato e risco de responsabilidade pessoal do investidor**. Coleção Academia-224-Empresa 14. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 151-153.

³⁶¹ REIS, Edgar Vidigal de A. 2022. *Op. Cit.* p.109.

³⁶² PERES, Tatiana Bonatti. **Opção de compra**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 19.

subscrição de participação societária). Desta forma, quando o investidor julgar adequado, ele exerce a sua opção, adquirindo a participação societária prevista em contrato por um valor simbólico previamente estabelecido³⁶³.

Nos contratos de opção tradicionais, o valor pago para adquirir o direito de opção é, geralmente, muito inferior ao valor pago para o exercício da opção, visto que o adquirente deste direito está pagando apenas pela opção e não pelo bem ao qual poderá optar pela aquisição ou não em momento futuro. Quando utilizado para a realização de aportes financeiros em startup, o valor pago para adquirir a opção é o verdadeiro investimento, devido à necessidade urgente do aporte. Assim, a quantia desembolsada pelo investidor para exercer o seu direito acaba sendo simbólica, pois o verdadeiro pagamento para a aquisição da participação societária ocorreu no início. O contrato de opção de compra de participação societária visa proteger o patrimônio do investidor dos passivos da startup, já que antes de exercer a opção ele não se torna sócio da sociedade investida. Além disso, não cria uma dívida para a startup, pois, caso o investidor não exerça a opção, ele não terá direito a receber o investimento de volta, diferentemente do que ocorreria em um mútuo conversível em participação societária³⁶⁴.

No investimento via opção de compra de participação societária, o investidor tem um prazo definido para exercer a opção de adquirir uma participação na sociedade. Além disso, existem situações específicas que permitem o exercício antecipado dessa opção, como a entrada de novos investidores, uma proposta de venda da startup, ou a transformação da empresa em sociedade anônima³⁶⁵. Durante o período de opção, o investidor não possui direitos de sócio, como ingerência na administração ou direito de voto, sob pena do reconhecimento de uma sociedade em comum, onde então o investidor responderá de forma solidária e ilimitada pelas obrigações da startup.

Um ponto de destaque é a dificuldade em contabilizar adequadamente o aporte realizado pela compra do direito de opção, pois ele não pode ser registrado como integralização do capital social (já que não houve aquisição de participação inicialmente) nem como dívida (por não se tratar de um mútuo)³⁶⁶. É importante prever as bases do acordo de sócios no contrato de opção de compra de participação societária, para evitar atrasos na formalização da entrada do

³⁶³ JÚDICE, Lucas Pimenta. 2017. Op. Cit. p. 64.

³⁶⁴ REIS, Edgar Vidigal de A. 2022. Op. Cit. p.119.

³⁶⁵ COELHO, Giulliano Tozzi; Garrido, Luiz Gustavo. **Dissecando o contrato entre startups e investidores anjo**. In: Júdice, Lucas Pimenta; Nybo, Erik Fontenele (coord.). Direito das startups. Curitiba: Juruá, 2016, p. 122-123.

³⁶⁶ JÚDICE, Lucas Pimenta. 2017. Op Cit. p. 64.

investidor no quadro societário devido a possíveis impasses que poderiam ser evitados se negociados antecipadamente.

Nada obstante, de forma geral, os empreendedores veem esse contrato de maneira positiva por receberem um investimento sem assumir uma dívida (visto que o investidor fez seu aporte para comprar o direito de opção e não como empréstimo) e sem conceder uma participação societária desde o início ao investidor, garantindo assim uma maior liberdade na tomada de decisões estratégicas da sociedade enquanto o investidor não exercer seu direito de tornar-se sócio da startup. Os investidores, por sua vez, têm no contrato de opção uma segurança maior para o seu patrimônio pessoal em relação à aquisição de participação societária desde o início³⁶⁷.

Por fim, em relação à obtenção direta de participação societária, o investimento via contrato de opção tem a vantagem de ser menos custoso e menos burocrático, por não exigir qualquer forma de registro nem alteração dos atos societários em seu momento inicial. Ademais, assim como ocorre no mútuo conversível, o fato de na opção de compra de participação societária o investidor não se tornar em um primeiro momento sócio da startup faz desse tipo de investimento uma alternativa à obtenção direta de participação societária para evitar que a startup que estiver constituída na forma de sociedade limitada e beneficie-se do regime tributário do Simples Nacional perca esse benefício, com a entrada em seu quadro societário de uma sócia pessoa jurídica³⁶⁸.

III) Contrato de participação – Lei Complementar nº 155/16

Os investidores-anjo geralmente preferem não se tornarem sócios das startups inicialmente para proteger seus patrimônios pessoais dos passivos da sociedade investida. Por outro lado, alguns empreendedores são avessos ao mútuo conversível em participação societária devido ao passivo assumido pelo empréstimo. Para atender a essas necessidades, a Lei Complementar 155, promulgada em outubro de 2016, alterou a LC 123/06, regulamentando o

³⁶⁷ REIS, Edgar Vidigal de A. 2022. Op. Cit. p.120.

³⁶⁸ Conforme LC 123/06, art. 3º “Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: (...) § 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica: I - de cujo capital participe outra pessoa jurídica”;

contrato de participação, oferecendo uma alternativa segura e juridicamente protegida para formalizar esse tipo de investimento.

O contrato de participação criado pela Lei Complementar 155 pode ser utilizado exclusivamente para investimentos em sociedades que possuem o enquadramento de microempresa ou empresa de pequeno porte. Uma particularidade é que o valor aportado não integra o capital social da sociedade investida (artigo 61-A, caput). O investidor, denominado pela lei como investidor-anjo (artigo 61-A, § 2º), pode ser pessoa física, jurídica ou fundo de investimento. Ele não é considerado sócio e não responde pelas dívidas da sociedade, mesmo em caso de desconsideração da personalidade jurídica. Em contrapartida, não tem direito a gerência nem pode votar na administração, embora possa participar nas deliberações em caráter estritamente consultivo, conforme acordado em contrato (artigo 61-A, § 4º, I e II). O investidor tem direito a ser remunerado por meio dos resultados distribuídos ao final de cada período (artigo 61-A, § 6º, I), pelo prazo máximo de sete anos (artigo 61-A, § 4º, III), que também é o limite de vigência contratual (artigo 61-A, § 1º).

O investidor tem direito de resgate, o qual pode ser exercido após ao menos dois anos da realização do aporte, sendo que os haveres a que faz jus não podem superar o valor do investimento realizado corrigido por índice estabelecido em contrato (artigo 61-A, § 7º). Desde que previsto em contrato, o aporte feito pelo investidor pode ser convertido em participação societária (artigo 61-A, § 6º, II). Ao investidor também é garantido, o direito de preferência e “direito de venda conjunta da titularidade do aporte de capital” na hipótese dos sócios da sociedade investida optarem pela alienação de suas participações (artigo 61-C). O investimento via contrato de participação por fundos de investimento deve seguir regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (artigo 61-D).

Apesar da legislação proteger expressamente o patrimônio do investidor, na prática é raro encontrar investimentos realizados por meio do contrato de participação³⁶⁹. Isso ocorre porque, do ponto de vista tributário³⁷⁰, ele pode não ser tão interessante ao investidor regular

³⁶⁹ REIS, Edgar Vidigal de A. 2022. Op. Cit. p.129.

³⁷⁰ A Instrução Normativa RFB N. 1719, de 19 de julho de 2017 estipulou 3 hipóteses em que deve ocorrer a incidência de imposto sobre a renda no investimento-anjo: (a) pela participação periódica nos resultados da sociedade em que aportou o capital (art. 61-A, §§ 4o e 6o, LC 155/2016) (b) pelo ganho na alienação dos direitos do contrato de participação (art. 61-A, §§ 8o e 9o, LC 155/2016) e (c) pelo resgate do valor aportado decorrido o prazo mínimo (art. 61-A, § 7o, LC 155/2016). Além disso, estabelece alíquotas variáveis entre 22,5% e 15%, de acordo com o prazo do contrato de participação (entre inferior 180 dias e superior a 720 dias). Eduardo Moretti critica a medida, uma vez que para o mercado a tributação aplicada é muito elevada para um investimento de alto risco. Além disso, havia a expectativa de que a participação periódica nos resultados da sociedade seria isenta de tributação, como no caso do recebimento de dividendos, o que não ocorreu. Essas têm sido as principais razões pelas quais os investidores têm considerado desinteressante o investimento por meio do contrato de participação (MORETTI, Eduardo. **Investimento-Anjo: Instrumentos Legais e os Impactos da Lei Complementar n.**

(em relação ao SENAI, talvez o seja, a depender do caso concreto, haja vista que goza de imunidade de tributos federais), além das limitações existentes quanto à remuneração, prazo mínimo para o exercício do direito de resgate e prazo máximo de vigência do contrato. Ademais, para aproveitar os benefícios atribuídos pela Lei Complementar 155, é essencial que o contrato de participação atenda a todos os requisitos previstos nos artigos 61-A a 61-C da Lei Complementar 123. A ausência ou contrariedade a qualquer um desses requisitos pode descaracterizar o contrato de participação e resultar na perda dos benefícios legais, o que representaria uma grande ameaça, especialmente para o investidor, devido ao risco de não ter assegurada a proteção patrimonial garantida por essa forma de investimento³⁷¹.

155/2016. In: Moretti, Eduardo; Oliveira, Leandro Antonio Godoy (orgs.). Startups: aspectos jurídicos relevantes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 107-108).

³⁷¹ REIS, Edgar Vidigal de A. 2022. Op. Cit. p.131.

3 PROPOSTA DE POLÍTICA DE INVESTIMENTO EM INOVAÇÃO DO SENAI

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL

Os art. 15-A da Lei 10.973/04 e art. 4º, § 1º do Decreto nº 9.283/18 determinam que as ICTs públicas deverão³⁷² instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional. Nestes termos, sua política de inovação deverá estabelecer diretrizes, objetivos, política de investimento direto e indireto, da qual constarão os critérios e as instâncias de decisão e de governança.

Nada obstante, como já ponderado no Capítulo anterior, o SENAI está adstrito apenas ao princípio da reserva legal – art. 5º, inciso II, da CF/88. Em outras palavras, diferentemente do Poder Público (incluída a ICT pública), que, como regra, só pode fazer o que a lei autoriza (legalidade estrita), o SENAI, como pessoa jurídica de direito privado, só está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Se não há norma vedando ou determinando certa conduta, as decisões estariam na esfera da discricionariedade do gestor.

Logo, importa ao SENAI estabelecer sua própria política de investimento em inovação³⁷³, contendo balizas mínimas e direcionadores estratégicos em matéria de investimento, no intuito de contribuir e facilitar o controle finalístico do TCU na matéria, bem como motivar uma reestruturação organizacional interna do SENAI, visando expandir seu modelo de negócios numa atuação mais efetiva no mercado de startups e no fomento à inovação e às tecnologias nacionais de interesse do segmento industrial.

³⁷² Na prática as ICTs públicas, notadamente as universidades, ainda não se adequaram totalmente ao novo MLCTI. Em 2022, o TCU (Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes) em auditoria específica com 69 universidades públicas federais identificou que cerca de metade delas não têm políticas de inovação atualizadas em conformidade às disposições do novo MLCTI. Entre as 68 respondentes, quatorze não têm políticas formalizadas, salientando-se que seis delas têm criação muito recente (entre mar/2018 e jul/2019). Dentre as 54 que informaram ter formalização, dezenove responderam que não houve atualização após a finalização da regulamentação em 8/2/2018, com a edição do Decreto 9.283/2018. Além disso, apenas oito universidades informaram ter contemplado todos os vinte e dois requisitos a serem tratados nas políticas de inovação, conforme exige o novo marco legal.

³⁷³ Esta política necessariamente deverá ser aprovada pelo Conselho Nacional, conforme competências previstas nas alíneas “a” e “x”, do art. 19 do Regimento do SENAI: Art. 19. Compete ao Conselho Nacional: a) estabelecer as diretrizes gerais que devem ser seguidas pela administração nacional e pelas administrações regionais na educação profissional e tecnológica, incluída a aprendizagem industrial, bem como regulamentar a questão da gratuidade tratada nos §§ 2º e 3º do art. 10; (...) x) decidir, em última instância, as questões de ordem geral do interesse do SENAI, *ex officio* ou que lhe forem submetidas pelo Departamento Nacional e pelas administrações regionais;

3.2 MINUTA DE POLÍTICA DE INVESTIMENTO EM INOVAÇÃO DO SENAI

CAPÍTULO I – OBJETO E ABRANGÊNCIA

Art. 1º Esta Política é aplicável ao conjunto de ações, projetos, programas, atividades e negócios jurídicos que envolvam ou beneficiem a indústria brasileira e que venham a ser executados pelo Departamento Nacional do SENAI – de forma independente ou com terceiros – tendo como objeto o fomento à inovação e às tecnologias nacionais de interesse do segmento industrial, visando o desenvolvimento integral brasileiro.

CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS

Art. 2º A execução da Política de Investimento em Inovação do SENAI deve observar os seguintes princípios:

I - promoção de atividades científicas, tecnológicas e de inovação estratégicas para o segmento industrial que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do Brasil;

II - promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação relacionados ao segmento industrial, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade;

III - redução das desigualdades regionais;

IV - promoção da cooperação e da interação entre o SENAI e instituições públicas e privadas;

V - estímulo à atividade de inovação no SENAI e no Sistema Indústria;

VI - promoção da competitividade das empresas brasileiras nos mercados nacional e internacional;

VII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia que beneficiem o segmento industrial; e

VIII - promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica para o segmento industrial.

Art. 3º A Política de Investimento em Inovação do SENAI tem como diretrizes:

I - estimular a inovação nas indústrias nacionais;

II - ampliar a difusão de soluções científicas e tecnológicas para o segmento industrial;

III - fortalecer e inovar as ações de aprendizagem profissional do SENAI;

IV - promover iniciativas empreendedoras e proativas relacionadas à atividade industrial e o ensino profissionalizante, em busca da criação de oportunidades para a inovação;

V - promover ações institucionais para capacitação, formação e desenvolvimento de pessoas para o segmento industrial e, de forma coordenada, em empreendedorismo, gestão da inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual;

VI - estimular a prestação de serviços técnicos especializados ao segmento industrial, de acordo com esta Política e com as finalidades institucionais do SENAI; e

VII – contribuir ao desenvolvimento institucional do SENAI.

Art. 4º A Política de Investimento em Inovação do SENAI tem os seguintes objetivos:

I - promover a institucionalização e a gestão do Instituto de Tecnologias Educacionais do Departamento Nacional do SENAI;

II - estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação do SENAI, de empresas, de outras ICTs e de entidades privadas sem fins lucrativos, com vista ao aumento da produtividade e da competitividade de produtos, processos e serviços brasileiros relacionados ao segmento industrial e aprendizagem profissional;

III - fomentar a transformação de conhecimento do SENAI em produtos, em processos e em serviços inovadores relacionados ao segmento industrial e aprendizagem profissional; e

IV - desenvolver pessoas para ampliar a inovação na atividade finalística do SENAI.

CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE ESTÍMULO À INOVAÇÃO

Art. 5º Para a consecução das ações previstas nos artigos 3º, 3º-B e 3º-D da Lei nº 10.973/2004, conforme autorização constante do artigo 78 do Decreto nº 9.283/2018, o SENAI poderá utilizar os instrumentos previstos no art. 19 da Lei nº 10.973/2004.

Art. 6º O SENAI poderá utilizar isoladamente ou em conjunto, inclusive para o desenvolvimento de um mesmo programa ou projeto de inovação, os instrumentos previstos nesta Política.

Art. 7º A prestação de contas dos recursos aportados em inovação será simplificada sempre que possível, privilegiando os resultados obtidos em detrimento do detalhamento dos meios para se atingir os objetivos.

Seção 1 – Projeto de Investimento

Art. 8º Os investimentos previstos nesta Política deverão ser precedidos da avaliação e aprovação, pela presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN, de um Projeto de Investimento que conterà, no mínimo:

I - detalhamento e contextualização dos critérios de necessidade, utilidade e conveniência para a destinação dos recursos;

II - valor total a ser desembolsado pelo SENAI para consecução do Projeto;

III - tipos de ativos aos quais os aportes se destinam;

IV - forma de alocação dos recursos;

V - resultados esperados com a realização do Projeto de Investimento.

Seção 2 – Ativos Elegíveis

Art. 9º Os ativos elegíveis a receberem recursos do SENAI sob a presente Política são os seguintes:

I - cotas de Fundo de Investimento em Participações — Capital Semente ou Multiestratégia ou Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I) – cujas teses de investimento incluam total ou parcialmente aplicações em Startups de base industrial ou ensino profissional;

II – cotas em Sociedade em Conta de Participação (SCP) estando sempre o SENAI na condição de sócio participante, cuja tese de investimento incluam total ou parcialmente aplicações em Startups de base industrial ou ensino profissional;

III - ações, quotas ou títulos conversíveis em participações em Startups de base industrial ou ensino profissional.

Parágrafo único. A SCP nesta Política deve ser entendida como instrumento de investimento indireto em Startups, razão pela qual a Startup investida nunca atuará como sócia ostensiva.

Seção 3 – Investimentos Indiretos em Inovação

Art. 10. Os investimentos em inovação pelo SENAI deverão privilegiar o uso de mecanismos indiretos, tais como, fundos de investimento ou de participação, sociedades em conta de participação (SCP) destinados, principalmente, ao desenvolvimento e alavancagem de Startups de base industrial ou ensino profissional.

Parágrafo único. São Startups de base industrial ou ensino profissional aquelas que possuem o CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) primário industrial ou de ensino profissionalizante, inscritas no CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) com até 10 (dez) anos de existência, anteriores a data da contratação do projeto e, faturamento anual é de até R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior ou de R\$ 1.333.334,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil trezentos e trinta e quatro reais) multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, independentemente da forma societária adotada.

Art. 11. O SENAI poderá aplicar recursos financeiros em Fundos ou SCPs não proprietários já operacionais ou em fase de constituição especialmente para a consecução dos fins pretendidos por esta Política.

Art. 12. A seleção dos Fundos ou SCPs e seus respectivos gestores passará por um processo seletivo em consonância com esta Política e necessariamente com as seguintes fases:

I - chamamento: Processo de seleção que deverá conter, no mínimo: (i) o valor máximo a ser aportado pelo SENAI; (ii) os objetivos pretendidos pelo SENAI; (iii) os critérios de elegibilidade, eliminatórios e classificatórios dos Fundos; (iv) informações sobre o processo de seleção dos Fundos; (v) documentos e informações que deverão ser encaminhados para análise do SENAI; (vi) cronograma de análise, aprovação e divulgação dos Fundos ou SCPs selecionados;

II - análise: Verificação dos critérios eliminatórios e classificatórios dos Fundos/SCPs, por meio de metodologia de análise comparativa de critérios quantitativos e qualitativos. O processo de análise será realizado de forma colegiada por comissão a ser instituída pela presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN para essa finalidade e de acordo com os princípios da eficiência, eficácia, economicidade das atividades institucionais, transparência, equidade, ética e integridade. Para efeito da verificação de critérios menos objetivos, poderão ser realizadas entrevistas com responsáveis pelos Fundos/SCPs pré-selecionados;

III - aprovação: A comissão, com base na análise feita na fase anterior e após a exclusão fundamentada dos Fundos/SCPs inelegíveis, emitirá documento contendo o resumo da análise comparativa daqueles elegíveis, que será encaminhado para a deliberação da presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN, acompanhado de recomendação de investimento. Em caso de aprovação da recomendação de investimento, será realizada pela Diretoria Jurídica uma conferência da documentação apresentada pelo Fundo/SCPs para sua habilitação, em forma de parecer.

Parágrafo único. Após as condições precedentes serem verificadas satisfatoriamente pelo SENAI, será providenciada a assinatura dos documentos hábeis à consecução do investimento.

Art. 13. Os recursos deverão ser aportados em Fundos/SCPs que possuam pelo menos as seguintes características e teses de investimento:

I - a soma do patrimônio comprometido e do patrimônio líquido do Fundo deverá ser superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);

II - o Fundo/SCP já deve ter captado pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do patrimônio comprometido alvo para início de suas atividades;

III - estratégia voltada ao investimento, seja individualmente ou em conjunto com aceleradoras e/ou investidores anjo, em Startups de base industrial ou ensino profissional;

IV - no mínimo R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) ou 50% (cinquenta por cento) do capital comprometido do Fundo/SCP (o que for maior) deverá ser destinado a investimentos em Startups de base industrial ou ensino profissional sediados no Brasil, no momento do investimento;

V - o tíquete de investimento médio do Fundo/SCP deve se situar, idealmente, entre R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sendo admitidas variações conforme a dinâmica do investimento. Poderão ocorrer aportes de capital adicionais em uma mesma sociedade investida (*follow-on*), desde que o valor total investido não ultrapasse 10% (dez por cento) do capital comprometido do Fundo/SCP;

VI - os investimentos serão realizados prioritariamente por meio de operações primárias.

Art. 14. A presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN, poderão publicar Ordem de Serviço detalhando e delimitando outras características necessárias ao investimento indireto do SENAI.

Seção 4 – Investimentos Diretos em Inovação

Art. 15. O SENAI, excepcionalmente, poderá participar de forma minoritária do capital de Startups de base industrial ou ensino profissional, mediante aquisição de ações, quotas ou títulos conversíveis em participações.

Art. 16. O aporte de recursos financeiros pelo SENAI diretamente em Startups de base industrial ou ensino profissional será pautado pelos seguintes critérios:

I - os aportes deverão ser realizados em *tranches* (etapas) condicionadas à verificação de metas de desempenho previamente estabelecidas entre o SENAI e a Startup investida;

II - o valor total máximo de desembolso por sociedade será de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

III - será admitida a realização de aportes adicionais (*follow on*) até o valor máximo agregado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) em caso de nova rodada de investimento por terceiros e, desde que por um valor por quota/ação superior ao pago no investimento original;

IV - o percentual mínimo de participação a ser destinado para o SENAI em caso de conversão do investimento será de 5% (cinco por cento);

V - as Startups investidas que receberão os aportes deverão ser selecionadas segundo os critérios adicionais estabelecidos no Projeto de Investimento aprovado.

Art. 17. A seleção das Startups de base industrial ou ensino profissional passará por um processo seletivo em consonância com esta Política e contará necessariamente com as seguintes fases:

I - Chamamento: Processo de seleção que deverá conter, no mínimo: (i) o valor máximo a ser aportado pelo SENAI; (ii) os objetivos pretendidos pelo SENAI; (iii) os critérios de elegibilidade, eliminatórios e classificatórios das futuras Startups investidas; (iv) informações sobre o processo de seleção das Startups; (v) documentos e informações que deverão ser encaminhados para análise do SENAI; (vi) a forma de contratação para liberação dos aportes; (vii) as condições para ingresso do SENAI no quadro societário da Startup investida; (viii) o percentual de participação societária a ser destinado ao SENAI; (ix) em caso de dívida conversível ou similar, as taxas de juros incidentes; (x) um resumo dos direitos do SENAI antes e posteriormente ao seu ingresso no quadro social da Startup; (xi) cronograma de análise, aprovação e divulgação das Startups selecionadas;

II - Análise: Verificação dos critérios eliminatórios e classificatórios das Startups, por meio de metodologia de análise comparativa de critérios quantitativos e qualitativos. O processo de análise será realizado de forma colegiada por comissão a ser instituída pela presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN para essa finalidade e de acordo com os princípios da eficiência, eficácia, economicidade das atividades institucionais, transparência, equidade, ética e integridade. Para efeito da verificação de critérios menos objetivos, poderão ser realizadas entrevistas com responsáveis pelas Startups pré-selecionadas;

III - Aprovação: A comissão, com base na análise feita na fase anterior e após a exclusão fundamentada das Startups inelegíveis, emitirá documento contendo o resumo da análise comparativa daqueles elegíveis, que será encaminhado para a deliberação da presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN, acompanhado de recomendação de investimento. Em caso de aprovação da recomendação de investimento, será realizada pela Diretoria Jurídica uma conferência da documentação apresentada pela Startup para sua habilitação, em forma de parecer.

IV - *Due Diligence*: As Startups selecionadas deverão ser submetidas, no mínimo, a uma análise legal, contábil e financeira, como condição à aprovação do relatório de avaliação.

Parágrafo único. Após as condições precedentes serem verificadas satisfatoriamente pelo SENAI, será providenciada a assinatura dos documentos hábeis à consecução do investimento.

Art. 18. A presidência do Conselho Nacional do SENAI em conjunto com o diretor geral do SENAI/DN, poderão publicar Ordem de Serviço detalhando e delimitando outras características necessárias ao investimento direto do SENAI.

Seção 5 – Expectativas de Retorno

Art. 19. A expectativa de retorno dos investimentos previstos nesta Política corresponderá a no mínimo ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA, mais 4% (quatro por cento).

Seção 6 – Limites e Restrições

Art. 20. Por esta Política de Investimentos a concentração máxima de participação do SENAI no patrimônio comprometido de Fundos/SCPs e no capital social de Startups de base industrial ou ensino profissional em nenhum momento será superior a 50% (cinquenta por cento), isoladamente.

Art. 21. Os documentos de investimento assegurarão ao SENAI um prazo mínimo de 10 (dez) dias para se manifestar sobre qualquer proposta de investimento ou desinvestimento, como por exemplo, em oportunidades de exercício de direito de *follow on, tag along* entre outros. Em caso de silêncio no prazo mencionado, será considerado que o SENAI acompanhará a oferta realizada.

Art. 22. Os limites expressos em espécie nessa Política serão atualizados a cada 12 meses, pelo ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA, ou por outro índice que venha substituí-lo.

CAPÍTULO IV – DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 23. A eventual necessidade de revisão desta Política será avaliada a cada 2 (dois) anos contados da sua aprovação pelo Conselho Nacional do SENAI, a partir de relatório encaminhado pelo diretor geral do SENAI/DN sobre os resultados da sua aplicação e oportunidades de melhoria, sem prejuízo de sua alteração a qualquer tempo, caso necessário o seu aprimoramento ou harmonização com outras normas.

Art. 24. Ficam excluídas da aplicação da presente Política as iniciativas que não se enquadrem no objeto de seu art. 1º, as quais seguirão as disposições do Regulamento de Contratações e Aliações (RCA) do SENAI, conforme o caso.

Art. 25. Os casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação desta Política serão submetidos ao Conselho Nacional do SENAI e servirão como insumo para sua alteração e seu aprimoramento constante.

Art. 26. Esta Política entra em vigor a partir da data de sua aprovação.

CONCLUSÃO

O presente estudo busca contribuir para uma complexa e importante discussão, notadamente no Brasil, qual seja, a correlação entre o investimento em inovação e seus reflexos no incremento do desenvolvimento nacional. Mais especificamente, a dissertação aborda a importância do investimento financeiro realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em Startups como um instrumento de colaboração ao Estado ao desenvolvimento.

Para tanto, amparado no direito público internacional, o estudo analisa o conceito de desenvolvimento, a partir da Carta das Nações Unidas de 1945, onde é tratado como um processo abrangente que visa ao bem-estar de todos os indivíduos e povos, com base na cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário, de modo a favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Nada obstante, a discussão sobre a obrigatoriedade ou não das Resoluções da Assembleia Geral da ONU sobre a matéria, diversos atos e resoluções das Nações Unidas, aprovados após a Carta de 1945, sustentam o desenvolvimento como direcionador jurídico da Sociedade Internacional. Dentre eles, cabe destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que ao destacar a dignidade humana e os direitos fundamentais como pilares para a paz e a justiça mundial, reconhece a promoção do desenvolvimento integral como direito humano fundamental e valor jurídico, advindo do consentimento geral de seus signatários. Assim, ainda que de caráter vinculante contestado, a Declaração traça guias principiológicos que acabam orientando os Estados, inclusive na adoção posterior de normas de *hard law*, ou mesmo na sua caracterização futura como normas de *jus cogens*.

Ademais, a Declaração acabou por estabelecer os critérios de toda a evolução normativa que se seguiu, especialmente, com o Pacto de Direitos Civis e Políticos, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 16 de dezembro de 1966 e, o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os quais, juntos, conformam a Carta Internacional dos Direitos do Homem, que reafirma o papel do Estado como garantidor de direitos individuais e coletivos, a ponto de mais tarde, com o avanço do regramento internacional, impulsionar a efetivação de um direito ao desenvolvimento. Em outras palavras, todos os direitos humanos formam um conjunto integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si.

Assim, o direito ao desenvolvimento, como direito humano de terceira geração (direitos de solidariedade) é ínsito e também faz parte daquele rol, como parte indelével.

Direitos, liberdades fundamentais e desenvolvimento interrelacionam-se profundamente, uma das razões pelas quais foi concebida a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (Resolução n. 41/128 da A.G.), que reconhece o desenvolvimento como um processo global econômico, social, cultural e político que visa à melhoria contínua do bem-estar de todos os indivíduos e povos, com base na sua participação no desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios dele decorrentes. A Declaração sedimenta ainda três pilares centrais na matéria: i) o desenvolvimento é um direito humano inalienável (art. 1º); ii) a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento (art. 2º); e iii) os Estados têm a responsabilidade primordial de respeitar, proteger e efetivar os direitos humanos, entre outras coisas, criando condições nacionais e internacionais favoráveis ao exercício do direito ao desenvolvimento (art. 3, parágrafo 1). Isso significa que eles têm a responsabilidade principal de buscar um ambiente propício ao desenvolvimento equitativo, tanto em nível local quanto global.

Esses fundamentos foram reforçados na Declaração e Programa de Ação de Viena, das Nações Unidas (157/123, de 12 de julho de 1993), que juntamente com a Carta de 1974 (Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados) e a Declaração de 1986 (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento) conformam o núcleo da tutela jurídica internacional do desenvolvimento. Em outras palavras, as diretrizes estabelecidas nestas normas, como são amplamente aceitas e implementadas pelos Estados, talvez já possam ser regras costumeiras, e quiçá, uma norma imperativa reconhecida pela comunidade dos Estados em seu conjunto, conforme disposto no art. 53 da Convenção de Viena de 1969 sobre Tratados (refere-se ao *jus cogens*, que são normas que não sofrem qualquer tipo de derrogação por parte dos Estados, dado seu significado fundamental para a comunidade internacional). Contudo, ainda que seja polêmico a sujeição forçada ao conteúdo da Declaração de 1986 – para países ditos desenvolvidos ou do norte global –, interessante notar que muitos de seus dispositivos centrais já foram incorporados em Tratados Internacionais (conforme tabela do tópico 1.1.1 inserida no Capítulo I), esses sim, sem dúvida vinculantes aos seus signatários, classificados como *hard law* no direito internacional.

Infelizmente, apesar de sua especial relevância, diante dos principais desafios enfrentados por sociedades e pela comunidade internacional como um todo, a promessa do direito ao desenvolvimento ainda não se cumpriu. Talvez o SENAI, como destacado agente econômico privado no Brasil, possa contribuir ao efetivo implemento do direito humano ao

desenvolvimento, seja mediante financiamento (em Micro e Pequenas Empresas e Startups) de tecnologias que impactem positivamente a sociedade e incrementem sua qualidade de vida, seja pela sua atuação direta no campo do ensino profissionalizante e da inovação. Nada obstante, a ONU continua monitorando e incentivando o desenvolvimento, sendo relevante destacar, de forma mais recente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que contém “17 objetivos e 169 metas de ação global para alcance até 2030, em sua maioria, abrangendo as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável, de forma integrada e inter-relacionada”, e se consubstanciam em parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. Destas, o SENAI poderá contribuir tanto no financiamento industrial (meta 9.2) de Micro e Pequenas Empresas (MPEs), as Startups (meta 9.3), bem como nos benefícios advindos do investimento em tecnologia e inovação para o desenvolvimento social brasileiro como um todo (meta 9.5).

De modo a densificar a conceituação de desenvolvimento, a pesquisa utilizou-se também da teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento como liberdade, a qual apresenta abordagem que amplia a compreensão do desenvolvimento, destacando a remoção das principais fontes de privação de liberdade, como pobreza e tirania. Na abordagem de Sen, a expansão da liberdade é considerada o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento. Nesse contexto, a liberdade dos indivíduos é elemento constitutivo fundamental do processo de desenvolvimento, as quais podem ser aumentadas por meio de políticas públicas e aperfeiçoadas por meio das capacidades participativas da população. Tal conceituação, guarda total compatibilidade com o princípio inserido no Marco Legal da Inovação, que pretende o desenvolvimento científico e tecnológico como propulsor do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista que não se pode conceber o desenvolvimento econômico de maneira apartada do desenvolvimento social, tecnológico e científico quando se pensa o desenvolvimento como um direito fundamental. Ademais, como se defendeu no Capítulo II, o possível investimento do SENAI em Startups terá o único fim de colaborar à expansão dos serviços sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no país e à redução de desigualdades.

Nesse sentido, no plano nacional, a CF/88 parece ter internalizado os preceitos do direito ao desenvolvimento. Em que pese a ausência de menção expressa à expressão direito ao desenvolvimento, numa interpretação constitucional sistemática, nota-se a atenção ao tema: i) no Preâmbulo da Constituição, onde fica expresso que o Estado Democrático Brasileiro prioriza e deve “assegurar, dentre outros, o “valor” constitucional do “desenvolvimento” para toda a sociedade. Conforme entendimento do STF, depreende-se dos valores a serem aplicados às

normas constitucionais vigentes, contidos no Preâmbulo, o princípio jurídico da solidariedade, que tem a missão de remover os obstáculos políticos, sociais e econômicos que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e sua participação na vida do país; ii) no art. 3º, incisos II e III, em que cabe ao Estado, respectivamente, “garantir o desenvolvimento nacional” e “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, sendo parte dos princípios constitucionais fundamentais, possuindo caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conforma a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los; e iii) no artigo 1º, inciso III, que estabelece como fundamento da República Federativa a dignidade da pessoa; assim também com o artigo 170, inciso VII, que eleva a princípio da ordem econômica a redução das desigualdades regionais e sociais. Trata-se, concomitantemente, de um instrumento voltado à realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado.

Adicionalmente, sustentou-se, no presente trabalho, a existência de um direito ao desenvolvimento decorrente dos princípios da CF/88 e de documentos internacionais de Direitos Humanos, ou seja, de um direito fundamental que não integra o rol formal de direitos fundamentais do art. 5º, encontrando tal status por força do disposto no §2º do mesmo artigo da Constituição, que prevê: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Logo, ainda que a Declaração das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (Resolução n. 41/128 de 1986), não seja cogente, suas disposições já constam de diversos tratados internacionais (ratificados pelo Brasil), a exemplos da tabela do tópico 1.1.1 e da Carta da Organização dos Estados Americanos, o que reforça a força normativa das disposições sobre o direito ao desenvolvimento, também em âmbito interno. Logo, possível defender que o direito ao desenvolvimento integra o catálogo de direitos fundamentais e, sendo estes indissociáveis, devem garantir o mínimo existencial a todos, com aplicação imediata, posto ser o elemento concretizador do princípio da dignidade da pessoa humana.

Tal categorização importa numa das fundamentações à atuação do SENAI (defendida no Capítulo II) como um fomentador de Startups de base industrial, no intuito de contribuir ao desenvolvimento nacional, notadamente pelo incremento da ciência, tecnologia e da inovação. Não se pode perder de vista que a inovação funciona como instrumento catalisador para materializar o desenvolvimento e a superação das desigualdades, relevante, portanto, com base na EC nº 85/15 e no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação – cujo objetivo foi direcionar prioritariamente a pesquisa tecnológica para a solução de problemas brasileiros e

promover o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional – a pesquisa defende que o SENAI, que já é um ator considerado nos subsistemas “educação e pesquisa” e “produção e inovação” (notadamente pela atuação dos seus 27 ISIs, 59 ISTs, 11 Hubs SENAI de Inovação e Tecnologia, 15 Habitats SENAI de Inovação e a Plataforma Inovação para a Indústria), poderá reposicionar-se ou melhor, incluir-se também no subsistema “financiamento”, caso implementada uma modelagem de fomento direto ou indireto às Startups, contribuindo ainda mais à expansão dos serviços sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no país, bem como com a redução de desigualdades.

O SENAI, como serviço social autônomo, vinculado à entidade patronal de grau superior, qual seja a CNI, e patrocinado por recursos recolhidos do setor produtivo beneficiado, é pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, que não integra a Administração Pública, não se sujeita aos seus princípios e nem a ela se subordina, mas atua em colaboração com o Estado na execução de atividades de interesse social, no intuito de garantir o próprio desenvolvimento nacional. Ao lado da aprendizagem industrial, a “cooperação no desenvolvimento de pesquisas tecnológicas de interesse da indústria” (art. 1º, "e", do Regimento do SENAI) e a implementação de ações visando a “Ordem Social” (art. 59 do Regimento do SENAI) constituem objetivos do SENAI.

As redações dos citados dispositivos datam de 10 de janeiro de 1962, quando foi publicado o Decreto nº 494, que aprovou o Regimento do SENAI. Em outras palavras, ao longo de 63 anos a redação permanece inalterada. Ocorre que nesse mesmo período houve grandes atualizações legislativas na temática do desenvolvimento científico-tecnológico e da inovação, p. ex.: (i) Emenda Constitucional nº 85, promulgada em 26 de fevereiro de 2015; (ii) Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018); (iii) Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 (entre outras, dispõe sobre a primeira regulamentação do investidor-anjo no Brasil); e (iv) Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021 (LC nº 182/21 ou Marco Legal das Startups).

Nesse sentido, após analisar o citado arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional, a pesquisa conclui que as previsões contidas nos arts. 1º, "e", e 59 do Regimento do SENAI devem ser reinterpretadas no intuito de uma ampliação exegética, apta a reforçar ainda mais a atuação do SENAI no campo do desenvolvimento científico-tecnológico e da inovação, em paralelo ao que já realiza. Noutras palavras, do ponto de vista constitucional, legal ou regimental, não há óbices jurídicos a que o SENAI possa figurar como investidor direto (participação do SENAI no capital de Startups, p.ex. na conversão de um mútuo ou pelo

exercício da opção de compra de participação societária) ou indireto (participação no capital da Startup mediante estrutura de investimento, p.ex. como sócio participante em Sociedades em Conta de Participação ou realizando aportes em Fundos de Investimentos) da inovação, no intuito de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa aplicada, a capacitação científica e tecnológica, obviamente sempre no interesse da indústria e resguardada sua autonomia administrativa e prerrogativa de autogerir seus recursos.

Por fim, haja vista tratar-se de uma novidade prática no âmbito geral do SENAI, recomendou-se e concretizou-se no Capítulo III, a sugestão de uma política institucional de investimentos em inovação do SENAI (inspirada no art. 15-A da lei 10.973/04 e no art. 4º, §1º do Decreto nº 9.283/18), a ser aprovada pelo Conselho Nacional (conforme competência prevista nas alíneas “a” e “x”, do art. 19 do Regimento do SENAI), para que balize a atuação do SENAI/DN e, inclusive, possa servir de direcionador à atuação dos Departamentos Regionais do SENAI na matéria. Considerando o controle finalístico do TCU, esse documento institucional será de fundamental importância para fins de justificção futura da atuação do SENAI.

Diferentemente do Poder Público (incluída a ICT pública), que, como regra, só pode fazer o que a lei autoriza (legalidade estrita), o SENAI, como pessoa jurídica de direito privado, só está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (reserva legal). Se não há norma vedando ou determinando certa conduta, as decisões estariam na esfera da discricionariedade do gestor. Logo, importa ao SENAI estabelecer sua própria política de investimento em inovação, contendo princípios, objetivos e diretrizes claras aos investimentos em Startups, com implemento da transparência e *accountability* na gestão dos recursos, além de balizas mínimas e direcionadores estratégicos em matéria de investimento, visando expandir seu modelo de negócios numa atuação mais efetiva no mercado de Startups e no fomento à inovação e às tecnologias nacionais de interesse do segmento industrial.

O investimento do SENAI em Startups pode gerar benefícios significativos para a sociedade brasileira, incluindo a criação de empregos, o aumento da competitividade industrial e a melhoria da qualidade de vida da população. A pesquisa defende que, ao investir em inovação, o SENAI pode contribuir para a efetivação do direito humano ao desenvolvimento e para a redução das desigualdades sociais e regionais, resultando na construção de um futuro mais próspero e sustentável para o Brasil.

Longe de se pretender esgotar o tema aqui tratado, espera-se minimamente contribuir ao estudo dos mecanismos de incentivo à inovação, p.ex., por intermédio do investimento direto e indireto, no intuito de que este reverbere e contribua ao desenvolvimento e à redução das

desigualdades nacionais, mediante avanço direto/indireto do processo econômico, social, cultural e político brasileiros, para o incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABSTARTUPS E DELOITTE. **Mapeamento do Ecossistema Brasileiro de Startups 2024**. Disponível em: <https://abstartups.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Mapeamento-do-Ecossistema-Brasileiro-de-Startups-2024.pdf>. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. **Poder e progresso: Uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024.

ALBUQUERQUE, Anderson Ayres Bello de. **O Estado Social na sociedade contemporânea - um novo modelo nasce pós pandemia**. Migalhas. 30 de março de 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/342692/o-estado-social-na-sociedade-contemporanea--um-novo-modelo-nasce-pos>. Acesso em: 25 jan, 2025.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. **Conceito constitucional dos Serviços Sociais Autônomos**. Revista Digital De Direito Administrativo – RDDA, v. 7, n. 2, 2020.

_____. **Sistema S: fundamentos constitucionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha. Critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BARBOSA, Denis Borges. **Direito da Inovação**. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011.

BATALHA, Sidney Ferreira. **SESI e SENAI: entidades parasindicais regime jurídico e natureza de seus contratos**. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7a ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BORGES, Alice Gonzalez. **Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *“Our Common Future – The World Commission on Environment and Development”*, Oxford University, Oxford University Press, 1987.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Eduardo. **Produto nacional: uma história da indústria no Brasil**. Brasília: CNI, 2008.

BURK, Dan L. *Law and Economics of Intellectual Property: In Search of First Principles*. UC Irvine School of Law Research Paper, 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2113975>>. Acesso em 15 de setembro de 2024.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. Leme/SP: Mizuno, 2022.

CAMINHA, Lucas; COELHO, Gustavo F. **Captação de recursos por startups: atualizado com o marco legal das startups**. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556277844. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556277844/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

CAMPINHO, Sérgio. **Recuperação judicial de associação com finalidade econômica**. Revista semestral de direito empresarial. — nº 23 (julho/dezembro 2018). — Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Do direito econômico aos direitos econômicos, sociais e culturais. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Fabris, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Manual de Direito Administrativo**, São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

CARVALHO, Marcelo Augusto Monteiro de. **A criação do Senai no contexto da Era Vargas**. Dissertação (mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.. *Discussing Innovation and Development: converging points between the Latin American School and the Innovation Systems Perspective*. Globelics Working Paper Series 2008-02, Globelics – Global Network for Economics of Learning, Innovation, and Competence Building Systems, Aalborg University, Department of Business and Management, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CLARK, Helen. *“What will it take to achieve the sustainable development goals?”*. Journal of International Affairs, THE NEXT WORLD ORDER: Special 70th Anniversary Issue. 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COELHO, Giulliano Tozzi; Garrido, Luiz Gustavo. **Dissecando o contrato entre startups e investidores anjo**. In: Júdice, Lucas Pimenta; Nybo, Erik Fontenele (coord.). Direito das startups. Curitiba: Juruá, 2016.

COMIM, Flavio. **Além da liberdade: anotações críticas do Desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen**. [S. l.: s. n., 2021]. E-book.

_____. **Ziriguidum, balaco-baco, esquindô-esquindô: por quê o Sen não é popular no Brasil? (respondendo ao Fábio Tadashi)**. Disponível em: <https://flaviocomim.wordpress.com/2020/06/21/ziriguidum-balaco-baco-esquindo-esquindo-por-que-o-sen-nao-e-popular-no-brasil-respondendo-ao-fabio-tadashi/>. Acessado em 13/09/2024.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Horizontes 2030 - A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2016/06/Cepal-2030.pdf>. Acessado em 19/09/2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

Confederação Nacional da Indústria. **Declaração pelo desenvolvimento da indústria e do Brasil**, 2024. Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/cni-federacoes-e-74-associacoes-industriais-assinam-declaracao-pela-reindustrializacao/>. Acessado em 25/01/2025.

_____. **Competitividade do Brasil de 2023 a 2024**. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/>. Acessado em 18/04/2025.

Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. **Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs)**, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf. Acessado em 18/08/2024.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. **Desvendando o 'S'. Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 11, n. 127, 01 jul. 2012.

COSTA, Regina Helena. **Imunidades Tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2015.

COUGO, Felipe Ferreira. **O enfoque das capacidades em Amartya Sen**. Revista Enciclopédia. Pelotas. vol. 05. 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 25 ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Parcerias na Administração Pública**, 5º ed., S. Paulo, Atlas, 2005.

_____. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 5, janeiro/fevereiro/março, 2006.

_____. **Direito administrativo**. 37. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ESTRELA, Leonardo Borges. **As obrigações de prevenção no Direito Ambiental Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FAIAD, L'inti Ali Miranda. **Estado e startups: financiamento do ecossistema empreendedor via venture capital**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 136. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-14082020-135043/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

FEIGELSON, Bruno; NYBO, Erik Fontenele; FONSECA, Victor Cabral. **Direito das Startups**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Alencar Mayer Feitosa. **Direitos humanos de solidariedade**. Curitiba: Appris, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Lier Pires. **Direito internacional, petróleo e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Sergio de Andréa. **Comentários à constituição**. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 7ª ed., 2004.

FREEMAN, C. *The National System of Innovation in historical perspective*. Cambridge Journal of Economics, v. 19, p. 5-24, 1995.

FREGNI, Gabriella **O direito ao desenvolvimento como preceito norteador na interpretação dos negócios jurídicos**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

FREITAS JUNIOR, Vanderlei; WOSZEZENKI, Cristiane et. al. **A pesquisa científica e tecnológica.** Revista Espacios, vol. 35 (nº 9), 2014. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a14v35n09/14350913.html>>. Acesso em 22 de setembro de 2024.

Fundo Monetário Internacional (FMI). **Relatório World Economic Outlook.** Disponível em: < <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>>. Acesso em 14/06/2024.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** 10a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Orlando. **Pessoas jurídicas de direito público e de direito privado - autarquias - S.E.N.A.C. e S.E.S.C.** Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 19, 1950.

GONDINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 8a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

HEAD, I. L. *Contribution of international law to development. International law and development.* Ottawa; Ontário: Canadian Council of International Law, 1986.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),** divulgada em 19 de abril de 2024. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html/>>. Acesso em: 14/06/2024.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.** Brasília: Ipea, 2024. 25 p. (Cadernos ODS, 9). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS9>.

International Institute for Management Development (IMD). **Ranking Mundial de Competitividade de 2024.** Disponível em:<<https://sejarelevante.fdc.org.br/imd-desafios-estruturantes-mantem-o-brasil-patinando/>>. Acesso em: 21/06/2024.

JÚDICE, Lucas Pimenta. **Qual o melhor instrumento de investimento para você, seja empreendedor ou investidor?** In: _____ (coord.). Direito das startups — volume II. Curitiba: Juruá, 2017.

KUYVEN. Fernando. **Direito dos Fundos de Investimento.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **As associações sem fins econômicos podem ser empresárias?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-15/direito-civil-atual-associacoes-fins-economicos-podem-empresarias/>. Acessado em 08 de fev. de 2025.

LINHARES, Humberto Vinicius Queiroz. **Regime jurídico dos contratos no sistema “S” (SENAI, SENAC, SESI e SESC)**. Monografia apresentada como requisito parcial para à obtenção do título de especialista em direito administrativo, no curso de Pós-Graduação Lato Sensu, em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Brasília – DF. Março/2012.

LOPES, Othon. de Azevedo. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

LUNDVALL, B.A. *National Innovation Systems. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter Publishers, 1992.

_____. JOSEPH, K. J.; VANG, J.; CHAMINADE, C.. *Innovation System Research and Developing Countries*. In: LUNDVALL, B.-A., JOSEPH, K. J.; VANG, J.; CHAMINADE, C.. (ed.) Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, V. 263, p. 135-174, maio/ago 2013.

MARQUES, Rafael Younis. **Notas conversíveis no equity crowdfunding: Sociedade de fato e risco de responsabilidade pessoal do investidor**. Coleção Academia-224-Empresa 14. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

_____; PENNA, C. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal*. Avaliação de Programas em CT&I e apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Hierarquia Constitucional e Incorporação Automática dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Ordenamento Brasileiro**. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 2, n. 21, fev. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** / atualizadores: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho – 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **A Administração Pública e seus Controles. Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo**, v. 3. São Paulo: Ed. RT, 2012.

MELLO, C. **Curso de direito internacional público**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil: relatório FORMICT 2018**. Brasília DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: < https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/propriedade_intelectual/arquivos/Relatorio-Consolidado-Ano-Base-2018.pdf >. Acesso em 22 de setembro de 2024

MOREIRA FILHO, Aristóteles. **Direito da Inovação: Tributação, Tecnologia e Desenvolvimento**. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos**. Revista de Direito Administrativo – RDA, v. 207, jan/mar 1997.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

_____. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORETTI, Eduardo. **Investimento-Anjo: Instrumentos Legais e os Impactos da Lei Complementar n. 155/2016**. In: Moretti, Eduardo; Oliveira, Leandro Antonio Godoy (orgs.). **Startups: aspectos jurídicos relevantes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NASSER, Salem Hikmat. **Desenvolvimento, costume internacional e soft law**. Disponível em: <http://www.ite.edu.br>. In: FERREIRA, Lier Pires. **Direito internacional, petróleo e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Fontes e Normas do Direito Internacional: Um estudo sobre a Soft Law**. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Jus Cogens ainda esse desconhecido**. Revista Direito FGV. V. 1 N. 2 | P. 161 - 178 | JUN-DEZ 2005: 161. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7febe44c-7124-46f3-8dad-4e9508b3e9a4/content>. Acessado em 20/08/2024.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. **Serviços Sociais Autônomos**. Revista de Direito Administrativo – RDA, v. 263, 2013.

NEIVA, Tomás. **Comentários ao Marco Legal das Startups**. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. ISBN 9786555597448. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597448/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

NOGUEIRA, Vanessa; ARRUDA, Carlos. **Causas da mortalidade das Startups brasileiras: Como aumentar as chances de sobrevivência no mercado**. 2014. p. 28. Disponível em: https://www.fdc.org.br/conhecimento-site/blog-fdc-site/Documents/Causas_da_mortalidade_das_startups_brasileiras.pdf. Acessado em: 15 de fev. de 2025.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Fundos de investimento sob uma ótica de Direito Civil, de Direito Notarial, de Registros Públicos e de Processo civil: uma abordagem teórica e prática aprofundada**. Publicado em 24 de ago de 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/372197/fundos-de-investimento-uma-abordagem-teorica-e-pratica-aprofundada>. Acessado em: 22 de fev de 2025.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2023/2024**. Disponível em: < https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/relatorio_desenvolvimento_humano_2024_pnud_visao_geral.pdf >. Acesso em: 12/10/2024.

- _____. **Carta das Nações Unidas**, 1945.
- _____. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1948.
- _____. **Concessão de independência aos países e povos coloniais**, 1960.
- _____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1960.
- _____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966.
- _____. **Conferência de Direitos Humanos. Proclamação de Teerã**, 1968.
- _____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, 1986.
- _____. **Declaração e Programa de Ação de Viena, das Nações Unidas**, 1993.
- _____. **Ficha 37 - ONU - *Derecho al desarrollo***, 2016.

Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). **Resumo executivo do Índice Global de Inovação 2024**. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo-pub-2000-2024-exec-pt-global-innovation-index-2024.pdf>. Acessado em 18/04/2025.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica**. 4ª edição, 2018. Disponível em: < https://www.oecd.org/en/publications/oslo-manual-2018_9789264304604-en.html>. Acessado em 12/09/2024.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: Teoria geral, contribuições em espécie**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

PERES, Tatiana Bonatti. **Opção de compra**. Curitiba: Juruá, 2011.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

PIORE, Michael; CARDOSO, Cauam Ferreira. ***Beyond the Silicon Valley consensus: understanding the organizational challenges and opportunities for promoting innovation in Brazil***. New York, Routledge 52 Vanderbilt Avenue, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. Disponível em: <https://www.comitepaz.org.br/download/DH%20-%20Desafios%20e%20Perspectivas%20-%20FPiovesan.pdf>. Acessado em 18/08/2024.

_____. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 10. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 3.^a ed., São Paulo: Max Limonad, 1997.

PORTELA, B. M.; BARBOSA, C. M. M.; MURARO, L. G.; DUBEUX, R. **Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 10^a ed. rev. São Paulo: Ed. JusPodium. 2018.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). **Relatório Especial 2023: 25 anos de desenvolvimento humano no Brasil: Construir caminhos, pactuando novos horizontes**, lançado em 28 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/relatorio_2023_pnud_22maio24_web_final.pdf>. Acesso em: 14/06/2024.

RAGKOUSIS, A. *Amartya Sen as a Neoclassical Economist*. Journal of Economic Issues, 58(1), 24–58. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00213624.2024.2307785>. Acessado em 04/09/2024.

RAUEN, C.V. **O novo marco legal da Inovação no Brasil: O que muda na relação ICT-Empresa**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

REIS, Edgar Vidigal de A. **Startups: Análise de Estruturas Societárias e de Investimento no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

Revista Isto É Dinheiro. **Brasil cai uma posição e encerra 2024 como a 10^a maior economia do mundo; veja ranking**, de 07 de março de 2025. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/brasil-cai-uma-posicao-e-encerra-2024-como-a-10a-maior-economia-do-mundo-veja-ranking/>. Acesso em 18/04/2025.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROMITELLI, Gabriel. **Direito e inovação: participação minoritária de ICTs públicas em empresas como remuneração pela transferência e licenciamento de tecnologia**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017. doi:10.11606/D.107.2019.tde-05022019-092044. Acesso em: 12/09/2024.

ROSAS, Allan. *The right to development*. IN: EIDE, A. et alii. Economic, social and cultural rights. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

SAMPAIO SIQUEIRA, Marcelo; SAMPAIO SIQUEIRA, Natércia. **O fim econômico da associação e a possibilidade de realização de lucros**. Revista de Direito Civil Contemporâneo, [S. l.], v. 2, p. 61–81, 2016. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/126>. Acesso em: 9 fev. 2025.

SANTANA, Leonardo. **Mútuo conversível em participação — uma alternativa econômica e eficaz de captação de recursos**. In: Júdice, Lucas Pimenta (coord.). *Direito das startups — volume II*. Curitiba: Juruá, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.) et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional: Construindo uma nova dogmática jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development*. Oxford. Oxford University Press, 1978.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes – 3ª ed.- Rio de Janeiro: Record, 2012.

SOLBERG, Erna. *From MDGs to SDGs: the political value of common global goals*. Harvard International Review, Vol. 37, No. 1. 2015.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **“Outras entidades públicas” e os serviços sociais autônomos**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 1, p. 137-153, jan./mar. 2006.

SOUZA, Ruy de. **Serviços do Estado e seu regime jurídico**. IN: Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 28, 1952.

SPINA, Cassio A. **Investidor-anjo: guia prático para empreendedores e investidores**. São Paulo: nVersos, 2012.

TEIXEIRA DELGADO, Ana Paula. **O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena D. **Fundamentos de Direito Civil - Vol. 1 - Teoria Geral do Direito Civil - 5ª Edição**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial - Teoria Geral e Direito Societário**. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

TOZZINI, Syllas; BERGER, Renato. **A finalidade das associações no novo Código Civil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. -31, 1 jun. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4126>. Acesso em: 9 fev. 2025.

VILELLA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito administrativo em debate: 2ª série**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. v. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

ZIRPOLI, Rodrigo Domingos. **Contrato de Mútuo Conversível em Participação Societária**. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito. São Paulo, 2022.

ZYMLER, Benjamin. **Questões de Controle, Controle das Finanças Públicas no Brasil: Visão Atual e Prospectiva**. Disponível em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/1269/1321>. Acesso em 11 de fev. de 2025.