

## A LEI GAÚCHA DE INOVAÇÃO NO CONTEXTO DO DIREITO REGULATÓRIO

Patrícia Maldaner Cibils\*

**Resumo:** Os sistemas de inovações, assim concebidos há quatro décadas, pelo menos, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostram-se hábeis a estimular o desenvolvimento de determinados locais, bem como a promover a sustentabilidade. Além disso, envolvem interações entre agentes públicos e privados, nos quais se compreendem instituições de ensino, empresas e entidades estatais; dedicando-se à difusão da tecnologia, da inovação e da ciência. Nesse contexto, verifica-se que o desenvolvimento econômico está relacionado a mudanças institucionais (não necessariamente estruturantes, mas contínuas) que, do mesmo modo que as mudanças tecnológicas, também abrangem um processo de inovação criadora. A regulação da economia voltada a aprimorar a eficiência e a efetividade dos órgãos estatais visa a qualificar as estratégias adotadas para promover tais finalidades. Não por outra razão, no cenário legislativo pátrio, surge a Lei n. 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Recentemente, com o desiderato de impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico; e, conseqüentemente, a economia no Estado do Rio Grande do Sul, edita-se a Lei Complementar Estadual n. 15.639/2021, trilhando uma linha de regionalização, a qual institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI-RS). O referido ato normativo, o qual irá ser doravante abordado, ademais é conhecido como Lei Gaúcha de Inovação.

**Palavras-chave:** Lei Gaúcha de Inovação. Lei Complementar Estadual n. 15.639/21. Regulação. Desenvolvimento econômico. Mudança tecnológica.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Mudanças institucionais e regulação econômica. 2.1. Desenvolvimento econômico e mudanças institucionais. 2.2. Regulação das atividades econômicas. 3. Diplomas legais sob o prisma dos sistemas de inovações. 3.1 Breves considerações sobre o sistema nacional de inovação. 3.2. Evolução no sistema regional com o advento da lei gaúcha de inovação. 4. Considerações finais. Referências.

\* Procuradora do Estado do RS. Bacharel em Direito (UFRGS). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (FMP). Mestranda do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios (UNISINOS). *E-mail:* pmcibils@gmail.com

## THE GAÚCHA INNOVATION ACT IN THE CONTEXT OF REGULATORY LAW

**Abstract:** The innovation systems, conceived in this way for at least four decades by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), are capable of stimulating the development of certain places, as well as promoting sustainability. Furthermore, they involve interactions between public and private agents, which include universities, companies and state entities, dedicated to the diffusion of technology, innovation and science. In this context, it appears that economic development is related to institutional changes, which, like technological changes, also encompass a process of creative innovation. The regulation of the economy aimed at improving the efficiency and effectiveness of state agencies aims to qualify the strategies adopted to promote such purposes. For no other reason, in the national legislative scenario, Act n. 10.973/2004, which provides for incentives for innovation and scientific and technological research in the productive environment. Recently, with the aim of boosting scientific and technological development; and, consequently, the economy in the State of Rio Grande do Sul, State Complementary Act n. 15.639/2021, following a line of regionalization, which institutes the State System of Science, Technology and Innovation (SECTI-RS). The aforementioned normative act, which will be addressed, is also known as the Gaúcha Innovation Act.

**Keywords:** Gaúcha Innovation Act. Complementary State Law n. 15.639/21. Regulation. Economic development. Technological change.

**Summary:** 1. Introduction. 2 Institutional Changes and Economic Regulation. 2.1. Economic Development and Institutional Changes. 2.2. Regulation of Economic Activities. 3. Legal Diplomas from the Perspective of Innovation Systems. 3.1 Brief Considerations about the National Innovation System. 3.2 Evolution in the Regional System with the Advent of the Gaúcha Innovation Act. 4. Final Considerations. References.

## 1 Introdução

O advento da Lei Gaúcha de Inovação no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul projeta um expressivo avanço no desiderato de modernizar e estimular a economia regional ao incentivar atividades que envolvam a inovação, a tecnologia e a pesquisa científica. Para melhor compreensão da conjuntura envolvida na regulamentação setorial de tais segmentos, e das repercussões que são lançadas em prol do desenvolvimento social e econômico, é necessário compreender as mudanças institucionais que vêm ocorrendo de forma contínua e incremental, nas últimas décadas, no aparato estatal.

Nesse cenário de avanços experimentados na atualidade, aparece a regulação como instrumento eficaz para impulsionar setores relacionados à ciência, à tecnologia e à inovação; e, ao mesmo tempo, preservar o equilíbrio do mercado e prevenir riscos oriundos dessas atividades. Traduz o conceito de governança, no qual ganha ênfase a cooperação ou a parceria entre o Estado, a sociedade e os agentes privados, no desiderato de atingir os objetivos propostos em benefício da coletividade.

Apesar de existirem diretrizes ditadas por organismos supranacionais, como a OCDE, nas quais podem ser identificadas linhas comuns a formatar um pa-

drão de governança, na realidade, cada país, e, mais especificamente, cada região possui peculiaridades que demandam medidas pontuais a serem adotadas para vencer os obstáculos e estimular o desenvolvimento econômico, social e sustentável. Podem, assim, ser observados o sistema nacional e regional de inovação.

Em cada um dos sistemas de inovação pertinentes ao país, ou ao ente que compõe a federação, emana um aparato legislativo, que, no decorrer do tempo, sofre modificações; visando a aprimorar os instrumentos existentes para que estejam adequados à realidade vivenciada; e, nessa condição, possam, eficazmente, atuar no incremento dos setores em relação aos quais se pretende estimular, a exemplo da pesquisa em tecnologia, ciência e inovação. Nesse contexto, cabe, primeiramente, ser analisado, brevemente, o sistema nacional de inovação; a fim de que, num segundo momento, possa ser examinado o funcionamento desse sistema no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Atenta às particularidades estaduais, surge a Lei Complementar Estadual n. 15.639/21, que revoga a Lei Estadual n. 10.534/95 e que, mais do que introduzir a ênfase na inovação, propicia mecanismos mais arrojados para estimular a nova economia do Estado do Rio Grande do Sul e incentivar as atividades de pesquisa científica, tecnológica e inovação no ambiente produtivo.

## **2 Mudanças institucionais e regulação econômica**

### **2.1 Desenvolvimento econômico e mudanças institucionais**

Numa concepção de desenvolvimento econômico na qual os sistemas de inovação e outras interações entre o ente estatal, pessoas jurídicas de direito privado e indivíduos estão envolvidos, as instituições têm sua relevância catapultada; sobretudo, no que diz respeito às medidas a serem por elas adotadas para atingir o progresso. No dizer de Pessali e Dalto (2010), a correlação e a causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico confundem-se num processo cumulativo e circular.

A partir da noção de governança pública, extrai-se a inferência de que a sociedade anseia por um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados por meio de um processo que ameniza as assimetrias de poder e viabiliza a construção coletiva de objetivos e prioridades.<sup>1</sup> Nesse panorama, o papel das instituições, uma vez legitimadas, por meio da eleição de políticas públicas eficazes, ganha especial relevo; perdendo espaço a visão ultrapassada no sentido de que constituiriam óbice ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>1</sup> *Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal Brasília*, p. 22.

Em que pese o desenvolvimento econômico seja essencial, não é o único fator a ser considerado; visto que o olhar tão somente sob esse viés acabaria por ignorar a possibilidade da ocorrência de crises financeiras e da desagregação social. Desse modo, assumem especial relevo as inovações e as reformas institucionais. As instituições têm a capacidade de realizar, inclusive, mudanças organizacionais dentro das empresas que redefinem papéis, obrigações e responsabilidades. A tecnologia, por seu turno, envolve a aplicação sistemática de conhecimento às atividades produtivas, de modo que se revela decisivo o papel das instituições como engrenagem do desenvolvimento econômico.

Se, no passado, investiu-se em mudanças estruturantes (*big models*), que envolviam, aliás, vultosos custos; atualmente, não há propriamente um modelo predominante; sobrepondo-se a preocupação com os resultados, voltados, nos processos e serviços públicos, para melhorias pequenas e constantes, *micro-improvements* ou inovações (CAVALCANTE, 2020, p. 558).

Assim, observa-se a relevância do papel do Estado, que outrora foi visto como óbice ao livre desenvolvimento de atividades produtivas; uma vez que, nos tempos atuais, em conjugação com entidades privadas e públicas, precisa ter sua atuação voltada a conduzir, de forma satisfatória, objetivos comuns à sociedade.

## 2.2 Regulação das atividades econômicas

O fenômeno da regulação, no dizer de Haines,<sup>2</sup> pode ser conceituado como governança, numa acepção em que o controle deriva de numerosos atores públicos e privados; compreendendo não somente a lei, mas também acordos privados, esquemas de compliance, implementação de órgãos não governamentais, dentre outros. Trata-se de um fenômeno expansivo que traz consigo formas inovadoras de controle social – não apenas baseados na lei – e almeja atingir não apenas o governo bem como o mercado, negócios e terceiros.<sup>3</sup> Mais do que propriamente a intervenção jurídica direta, engloba incentivos e a criação de oportunidades; maximizando estas últimas e atenuando os riscos.<sup>4</sup>

Sob o viés das políticas públicas, a regulação tanto pode estar direcionada ao controle de aspectos sensíveis da economia, do mercado e da sua repercussão social; enquanto, sob o aspecto jurídico, pode estar direcionada, na seara das atividades econômicas, a concretizar o interesse público por meio da edição de normas técnicas reguladoras adstritas à observância da legislação que as autorizou (MENDES, 2019).

<sup>2</sup> Citado por Johnatan Kolieb no artigo intitulado *When to punish, when to persuade, when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory Diamond*, p. 147.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Para alcançar o aperfeiçoamento regulatório, são necessários o desenvolvimento e a avaliação da política, e de atos normativos num processo transparente, com lastro em evidências e direcionado pela visão dos cidadãos e das partes diretamente interessadas. Essa noção vai além da mera regulação de setores específicos por meio de agências reguladoras; visto que a reformulação do próprio processo de construção de normas, numa visão minimalista, é essencial para mitigar os custos relacionados à criação de obrigações para a sociedade e para lograr êxito em atingindo os objetivos propostos.<sup>5</sup>

Nessa perspectiva, é interessante mencionar a existência de um eficaz instrumento consistente no *sandbox* regulatório que permite que as *Fintechs*, monitoradas pelos reguladores, experimentem, novos serviços, produtos e formas inovadoras de prestar serviços tradicionais no mercado financeiro, o que denota a flexibilidade exigida por parte de quem atua na regulação para se adequar às mudanças tecnológicas e garantir que as atividades submetidas à regulamentação permaneçam a ela adequadas a par do modo como sejam executados os serviços.<sup>6</sup>

Não se pode olvidar, todavia, que o argumento da eficácia econômica da regulação possui uma inegável influência na política regulatória dos Estados, que optam por seguir as recomendações de instâncias supranacionais, tais como a OCDE e a União Europeia (GARDELLA, 2015, p. 201); e, assim, investem na regulação como estratégia em numerosos setores – tais como os da tecnologia e da inovação. Além disso, numa conjuntura em que a evolução tecnológica está em ritmo acelerado e em que o conhecimento sobre os riscos e sobre como evitá-los está concentrada, em especial, na esfera privada, o ente estatal não teria outra opção senão buscar as soluções oferecidas pela autorregulação (GARDELLA, 2015, p. 202-203).

De qualquer sorte, ainda que se verifique uma preocupação global acerca de um padrão de governança, não se pode ignorar que cada país e cada região do planeta possui diferentes características institucionais, sociais, econômicas e jurídicas, as quais terminam por moldar os contornos de cada modelo de governança; visto existirem prioridades e desafios particulares a serem enfrentados em cada lugar (CAMARGO, 2021). Não fossem suficientes as citadas peculiaridades, o sistema legal eleito em cada local possui custos, vulnerabilidades e benefícios, além de pontos bem-sucedidos e de problemas a serem superados.

Certo é que, a partir da governança pública, observa-se uma ampliação das formas de relacionamento entre os mais distintos atores na esfera da gestão pública, nas mais diversas combinações entre Estado, sociedade e agentes pri-

---

<sup>5</sup> Conforme se extrai do *Guia da política de governança pública*, p. 84.

<sup>6</sup> Consoante elucidado nas *Diretrizes gerais para constituição de sandbox regulatório no âmbito do mercado financeiro brasileiro*, p. 6.

vados. Com isso, ganham destaque parcerias, redes, *e-government*, participação, *accountability*, coordenação e transparência (CAVALCANTE, 2020, p. 557); numa conjugação de mecanismos digitais e combate à corrupção, promovendo a boa governança. Portanto, nesse panorama, fica evidenciada a importância da atuação do aparato estatal, não da tradicional forma hierarquizada, mas marcada pelo desenvolvimento de capacidades interdisciplinares; e, ao mesmo tempo, sendo o cidadão atuante no processo de construção de valor público (CAVALCANTE, 2020, p. 558).

### 3 Diplomas legais sob o prisma dos sistemas de inovações

#### 3.1 Breves considerações sobre o sistema nacional de inovação

Na realidade vivenciada, na qual estão presentes os avanços nas mais diversas áreas; existem, ao mesmo tempo, uma série de desigualdades a serem superadas. Assim, fomentar a inovação, na esfera nacional, depende de uma série de atores, tais como as instituições públicas e privadas de ensino, as empresas, a sociedade; ganhando especial relevo a presença da ação estatal, ao regular setores que precisam ser incrementados para atingir o nível de desenvolvimento ambicionado.

Nessa perspectiva, existe uma relação intrínseca entre os sistemas nacionais de inovação e a tática adotada por cada país; sendo que, no caso brasileiro, se faz necessário buscar estratégias para atingir um nível de desenvolvimento equiparável aos sistemas mais evoluídos em nível mundial (MATOS, 2021). Assim, a regulação baseada nas orientações de organismos supranacionais ganha espaço bem como engajamento do governo no implemento das medidas para promover o desenvolvimento.

Dentre possíveis ações a serem eleitas no sistema nacional, figuram as medidas voltadas a fomentar a inovação, a pesquisa e a tecnologia por meio de uma série de políticas, instituições aportes financeiros, incentivos fiscais e outros instrumentos. Não obstante a década de 50 tenha sido considerada pioneira, em virtude do advento do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPQ) e da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), as primeiras instituições de pesquisa surgem no final do século XIX (MATOS, 2021).

No ano de 2004, verifica-se o advento no ordenamento jurídico pátrio da Lei n. 10.973, que dispõe sobre os incentivos à inovação, à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com o desiderato de promover a capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país.

Sublinhe-se que a Constituição Federal estabelece, expressamente, como competência comum entre a União, Estados e Municípios, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 85/2015 aos artigos 23 e 24,<sup>7</sup> proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, bem como legislar concorrentemente sobre a matéria. O artigo 213, §2º, do texto constitucional, também com redação dada pela supracitada emenda, traz previsão, específica, sobre a realização de atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou instituições de educação profissional e tecnológica, podendo receber aporte financeiro do poder público.

A Emenda Constitucional n. 85/2015 procedeu, ainda, contundentes modificações no disposto no artigo 218 da Constituição, dando ênfase à promoção pelo Estado do desenvolvimento científico, da pesquisa, da capacitação científica e tecnológica e da inovação; evidenciando a participação de diferentes atores no incremento dessas atividades.

Destaque-se, ademais, o artigo 219, que se reporta à lei federal quando trata de incentivar a autonomia tecnológica do país, de modo que a Lei n. 10.973/2004 elege, dentre o seu rol de princípios, a promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, a redução das desigualdades regionais, simplificação de procedimentos para a gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação, a adoção de controle por resultados em sua avaliação e a utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação. Cumpre registrar que as referidas diretrizes foram incluídas no diploma legal em comento pela Lei n. 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei n. 10.973/2004, dentre outras prescrições.

Infere-se, pois, que, após a Emenda Constitucional n. 85/2015, intensificou-se, no cenário legislativo brasileiro, a dedicação ao tema da tecnologia e da inovação. Não por outra razão o artigo 1º da Lei n. 13.243/2016 discorre sobre o incentivo nas mencionadas áreas no ambiente produtivo, objetivando a capacitação tecnológica, o alcance da autonomia tecnológica e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do país – o que acabou sendo materializado, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, com a edição da Lei Complementar Estadual n. 15.639/2021, que será abordada a seguir.

---

<sup>7</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

### 3.2 Evolução no sistema regional com o advento da lei gaúcha de inovação

Na linha do sistema nacional de inovação, verifica-se, na esfera do Estado do Rio Grande do Sul, a preocupação em implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico. A Constituição Estadual, no artigo 235, expressamente faz referência à definição dessa política por meio de órgão próprio, instituído por lei, com representação dos segmentos da comunidade científica e da sociedade rio-grandense.

Nessa esteira, a Lei n. 10.534/95,<sup>8</sup> surge, na esfera estadual, instituindo o Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia, como modo de intercâmbio e cooperação institucional por meio do qual são articuladas as atividades de organismos públicos e privados cuja atuação está direcionada direta ou indiretamente à área da Ciência e Tecnologia.<sup>9</sup> Desde já, fica evidenciada a participação de diversos segmentos, tanto do setor público quanto do setor privado, na promoção da finalidade comum de atingir o desenvolvimento científico e tecnológico na esfera estadual. O diploma legal em questão traz, outrossim, a previsão de um Conselho como órgão central do Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia.<sup>10</sup>

Todavia, com o escopo de intensificar o desenvolvimento científico e tecnológico no Estado do Rio Grande do Sul advém, em 31 de maio de 2021, a Lei Complementar Estadual n. 15.639, que revoga, expressamente, a Lei n. 10.534/95;<sup>11</sup> agregando o conceito de inovação ao agora intitulado Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI-RS. A citada legislação esta-

<sup>8</sup> Atualmente, o referido diploma legal foi revogado pelo artigo 78 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>9</sup> Nesse sentido, dispõe o artigo 1º do diploma legal em questão.

<sup>10</sup> Art. 2º. O Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia, que tem como objetivo instituir mecanismos de coordenação e planejamento das atividades de Ciência e Tecnologia no Estado, será composto pelas seguintes instâncias: I – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – Órgão Central; II – Secretaria de Ciência e Tecnologia – Órgão de Coordenação; III – Agentes Integrados do Sistema. Art. 3º O Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, órgão vinculado à Secretaria de Ciência e Tecnologia, tem por competência: I – definir a política estadual de Ciência e Tecnologia, com base no respeito à vida, à saúde, à dignidade humana e aos valores culturais do povo, na proteção, controle e recuperação do meio ambiente e no aproveitamento dos recursos naturais; II – diagnosticar as necessidades e interesses em Ciência e Tecnologia do Estado e indicar diretrizes e prioridades, respeitadas as características regionais, visando à aplicação racional dos recursos, bem como a conciliação dos interesses da comunidade científico-tecnológica e do setor produtivo, subordinados aos interesses da sociedade rio-grandense; III – opinar na elaboração dos projetos de lei dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em matérias relativas à área de Ciência e Tecnologia; IV – propor estudos e subsidiar a formulação de propostas destinadas a desenvolver a área de Ciência e Tecnologia no Estado; V – sugerir orientação normativa da atividade sistematizada, emitindo resoluções e recomendações sobre matérias de sua competência; VI – elaborar e modificar o Regimento Interno, bem como resolver casos omissos a ele relacionados.

<sup>11</sup> Atualmente, o referido diploma legal foi revogado pelo artigo 78 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.



belece tratamento prioritário para a pesquisa, em especial, a tecnológica, inclusive, com preferência na tramitação do expediente administrativo nos órgãos públicos estaduais;<sup>12</sup> além de prever condições especiais de trabalho aos servidores públicos estaduais cuja formação se volte para a ciência, a tecnologia e a inovação.<sup>13</sup>

Especificamente no tocante à inovação, a ser fortalecida nas empresas e nos demais entes públicos e privados, a Lei Complementar Estadual n. 15.639/21 prevê a constituição de parques, Arranjos Produtivos Locais – APLs, polos e “clusters” tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação.<sup>14</sup> Dispõe, ainda, quanto ao estímulo, às empresas que façam investimentos em pesquisa, criação de tecnologia, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos, bem como quanto à celebração de instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive, para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada para a execução de projetos de pesquisa nas áreas estratégicas em questão.<sup>15</sup>

O artigo 13, incisos I a XXXII, do diploma legal em comento<sup>16</sup> traz a definição de cada um dos seguintes termos específicos nele empregados: Ambientes

---

<sup>12</sup> Art. 3º A pesquisa científica básica e aplicada, em especial a tecnológica, receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação e o desenvolvimento sustentável, econômico e social do Estado. Parágrafo único. O expediente administrativo cujo objeto seja constituído de pesquisa científica básica e aplicada, em especial a tecnológica, terá preferência de tramitação nos órgãos públicos estaduais.

<sup>13</sup> Art. 5º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio de apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos servidores públicos estaduais e aos que dela se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

<sup>14</sup> Vide artigo 9º da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>15</sup> Nesse sentido, estabelecem os artigos 9º, parágrafo único, e 10 da Lei Complementar n. 15.639/21.

<sup>16</sup> Art. 13. Para os efeitos desta Lei Complementar, observando-se o princípio da simetria, considera-se: I – Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I: instrumento jurídico celebrado por Instituição de Ciência e Tecnologia – ICT – com instituições públicas ou privadas para a realização de atividades de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado; II – Ambientes Promotores de Inovação: espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, que constituem ambientes característicos da economia baseada no conhecimento, articulam empresas, os diferentes níveis de governo, as instituições científicas, tecnológicas e de inovação, as agências de fomento ou organizações da sociedade civil, e que envolvem duas dimensões, quais sejam, ecossistemas de inovação e mecanismos de geração de empreendimentos; III – Arranjos Produtivos Locais – APLs: aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa; IV – 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, APLs, polos e ‘clusters’ tecnológicos; V – Mecanismos de Geração de Empreendimentos: mecanismos promotores de empreendimentos inovadores e de apoio ao desenvolvimento

de empresas nascentes de base tecnológica, que envolvam 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; VI – Agência de Fomento: 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; VII – Bônus Tecnológico: subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias de órgãos e entidades da Administração Pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços, nos termos de regulamentação; VIII – Capital Intelectual: conhecimento acumulado pelo pessoal da organização, passível de aplicação em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação; IX – Centro de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – Centros de PD&I: organização que executa atividades de PD&I; X – Convênio para PD&I: instrumento jurídico celebrado entre órgãos e entidades do Estado, as agências de fomento e as ICTs, públicas ou privadas, para execução de projetos de PD&I e para apoio à criação, implantação e consolidação de ambientes promotores de inovação, com transferência de recursos financeiros públicos; XI – Contrapartida: aporte de recursos financeiros, de bens ou de serviços relacionados com o projeto de pesquisa, economicamente mensuráveis durante a execução do projeto e na fase de prestação de contas; XII – Criação: invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico, obtidos por um ou mais criadores, que gere ou possa gerar ou aprimorar produtos, processos ou serviços, ou aperfeiçoamento incremental; XIII – Criador: pessoa física que seja inventora, obtentora ou autora da criação; XIV – Empresa de Base Tecnológica: empresa legalmente constituída, com unidade produtora e/ou centro de pesquisa instalado no Estado, cuja atividade produtiva é direcionada para o desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos e/ou serviços baseados na aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos e na utilização de técnicas consideradas avançadas ou pioneiras; XV – Extensão Tecnológica: atividade que auxilia no desenvolvimento, no aperfeiçoamento e na difusão de soluções tecnológicas e na sua disponibilização à sociedade e ao mercado; XVI – Incubadora de Empresas: organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação; XVII – Inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade e desempenho e sustentabilidade; XVIII – 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 inovação tecnológica, a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; XIX – Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Pública: aquela abrangida pelo inciso XVIII deste artigo, integrante da Administração Pública Direta ou Indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; XX – Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Privada: aquela abrangida pelo inciso XVIII deste artigo, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos; XXI – Instrumentos Jurídicos: instrumentos legais estabelecidos na forma de convênios, termos de outorga, termos de parceria ou acordos de cooperação técnica, contratos de desenvolvimento conjunto, de transferência de tecnologia, de licenciamento, protocolos de intenções e outros

Promotores de Inovação, Arranjos Produtivos Locais – APLs, Ecossistemas de Inovação, Mecanismos de Geração de Empreendimentos, Agência de Fomento, Bônus Tecnológico, Capital Intelectual, Centro de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – Centros de PD&I, Convênio para PD&I, Contrapartida, Criação,

instrumentos da espécie, celebrados entre a Administração Pública Estadual, as ICTs, agência de fomento ou a iniciativa privada; de Inovação, Arranjos Produtivos Locais – APLs, Ecossistemas de Inovação, Mecanismos de Geração de Empreendimentos, Agência de Fomento, Bônus Tecnológico, Capital Intelectual, Centro de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – Centros de PD&I, Convênio para PD&I, Contrapartida, Criação, Criador, Empresa de Base Tecnológica, Extensão Tecnológica, Incubadora de Empresas, Inovação, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Pública, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Privada, Instrumentos Jurídicos, Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT, Fundação de Apoio, Pesquisador Público, Inventor Independente, Parque XXII – Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT: estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei Complementar; XXIII – Fundação de Apoio: fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs; XXIV – Pesquisador Público: ocupante de cargo público efetivo, civil ou militar, ou detentor de função ou emprego público que realize, como atribuição funcional, atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação; XXV – Inventor Independente: pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação; XXVI – Parque Tecnológico: complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor de cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si; XXVII – Polo Tecnológico: ambiente industrial ou tecnológico caracterizado pela presença dominante de micro, pequenas e médias empresas com áreas correlatas de atuação em determinado espaço geográfico, com vínculos operacionais com ICTs, recursos humanos, laboratórios e equipamentos organizados e com predisposição ao intercâmbio entre os entes envolvidos para consolidação, *marketing* e comercialização de novas tecnologias; XXVIII – Risco Tecnológico: possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do insuficiente conhecimento técnico-científico à época em que a ação é decidida; XXIX – *Startup*: considera-se a empresa de caráter inovador que visa a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, caracterizam *startups* de natureza incremental, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, caracterizam *startups* de natureza disruptiva; XXX – Entidade Gestora: entidade de direito público ou privado responsável pela gestão de ambientes promotores de inovação; XXXI – Aceleradoras de Empresas: organizações focadas no desenvolvimento de empresas com inovações em escala e com potencial de crescimento acelerado, lideradas por empreendedores ou investidores experientes; XXXII – Atos Públicos de Liberação: a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da Administração Pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros. Parágrafo único. As *startups* caracterizam-se por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que requerem experimentos e validações constantes, inclusive mediante comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita.

Criador, Empresa de Base Tecnológica, Extensão Tecnológica, Incubadora de Empresas, Inovação, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Pública, Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT – Privada, Instrumentos Jurídicos, Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT, Fundação de Apoio, Pesquisador Público, Inventor Independente, Parque Tecnológico, Polo Tecnológico, Risco Tecnológico, “Startup”, Entidade Gestora, Aceleradoras de Empresas e Atos Públicos de Liberação.

A Lei Complementar Estadual n. 15.639/21 institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTIRS,<sup>17</sup> coordenado pela Secretaria responsável pela execução da Política Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – SICT, com o escopo de estabelecer mecanismos de coordenação e planejamento das atividades de inovação, ciência e tecnologia no Estado, cujo órgão central consiste no Conselho Estadual de Inovação,<sup>18</sup> que, por seu turno, está vinculado à Secretaria responsável pela execução da Política Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia.<sup>19</sup>

A Lei Gaúcha de Inovação prevê, ainda, incentivos fiscais para promover a inovação nas empresas,<sup>20</sup> bem como estabelece que a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e suas demais agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas e instituições de C&T gaúchas – ICTRS, voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos, serviços e processos inovadores.<sup>21</sup>

Cumprir registrar que, em parceria com o Conselho de Inovação e Tecnologia da Federação das Indústrias do Estado (Citec/Fiergs), o Transforma RS e o Sebrae-RS, foi lançado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul o Grupo de Trabalho (GT) Competitividade e Inovação,<sup>22</sup> com o escopo de debater políticas públicas de estímulo à competitividade e à inovação no ambiente produtivo do Estado; colocando-o como ponto fulcral da estratégia local de desenvolvimento econômico e social, com incentivo à realização de projetos de pesquisa, à competitividade e à simplificação legislativa.

<sup>17</sup> Vide artigo 14 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>18</sup> Vide artigo 15, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21. Registre-se que mais disposições acerca do Conselho Estadual de Inovação estão previstas nos artigos 17 a 19 do mencionado diploma legal.

<sup>19</sup> Vide artigo 16 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>20</sup> Vide artigo 72 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>21</sup> Vide artigo 73 da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21.

<sup>22</sup> Conforme notícia veiculada no sítio eletrônico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul do dia 6 de julho de 2021.

Por conseguinte, infere-se que, no âmbito do sistema regional, é verificado um significativo avanço, não apenas por prever mecanismos de projetar a inovação; mas também pela circunstância da Lei Complementar Estadual n. 15.639/21 trazer instrumentos mais arrojados para fomentá-la e envolver as entidades públicas e privadas no aprimoramento do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTIRS.

#### **4 Considerações finais**

O exame do surgimento da Lei Gaúcha de Inovação passa pelo entendimento das mudanças incrementais e frequentes que estão ocorrendo na sociedade moderna, na qual o Estado assume o relevante papel de impulsionar setores produtivos para atingir o desenvolvimento econômico e social; afastando-se da tradicional concepção que o via como obstáculo ao livre mercado.

Ao mesmo tempo em que se alcança um avançado nível de desenvolvimento, são exigidas transformações no Estado e no Direito; de forma que a regulação, ainda que embasada em recomendações de organismos supranacionais, como a OCDE, se apresenta como um instrumento hábil a estimular a pesquisa científica, tecnológica e a inovação, desde que observe, evidentemente, as peculiaridades de cada local. Em virtude das mudanças sociais, políticas e econômicas aceleradas, o padrão legislativo tradicional pode deixar de estar consentâneo com os anseios da coletividade, o que exige que se passe a conceber a regulação como resultado de um exercício de coordenação aberta e participativa.

Se em um primeiro momento a legislação tanto nacional quanto estadual restringia-se a tratar da ciência e da tecnologia, passa, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional n. 85/2015, a dar especial ênfase à inovação, como elemento propulsor de atividades econômicas a serem levadas a efeito numa conjugação de interesses comuns entre o Estado, a sociedade e as entidades privadas.

Não se pode olvidar que o próprio Marco Civil da Internet, no artigo 7º, estabelece que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, de modo que se extrai a inferência de que a inclusão digital é condição *sine qua non* para garantir, até mesmo, o acesso à Justiça no século XXI (BECKER, 2019, p. 123).

Nesse contexto, todas as medidas que visam a estimular a tecnologia, a ciência e a inovação são muito bem-vindas para estimular o desenvolvimento econômico e social, numa conjugação de atores (entidades públicas, privadas e indivíduos), na esteira das previsões trazidas pela Lei Gaúcha de Inovação. Cabe destacar que a governança envolve, sobretudo, o comportamento dinâmico e permanente dos governos e o amplo compromisso de atores, como o le-

gislativo, o judiciário, a sociedade civil, além dos níveis subnacionais e supranacionais de governo e as atividades com espectro internacional (MENDES, 2019).

Evidencia-se, pois, que a regulação, editada tanto no sistema nacional quanto no sistema regional de inovação, deve ser responsável e colaborar para o crescimento do mercado. Além disso, deve compreender instrumentos que, ao impulsionar de forma contundente e eficaz as inovações tecnológicas, viabilizem o progresso econômico e social. Ao que tudo indica, a Lei Complementar Estadual n. 15.639/21 traz em seu bojo disposições arrojadas hábeis a estimular a nova economia no Estado do Rio Grande do Sul.

Por conseguinte, infere-se que, ao permitir a criação de um ambiente propício à competitividade, à simplificação legislativa e à inovação no ambiente produtivo do Estado, a Lei Gaúcha de Inovação confere condições favoráveis para atingir o tão almejado desenvolvimento no âmbito estadual.

## Referências

BECKER, Daniel; WOLKART, Erik Navarro; BECKER, Daniel. Da discórdia analógica para a concórdia digital. In: *O advogado do amanhã – estudos em homenagem ao Professor Richard Sussekind*. FEIGELSON, Bruno; BECKER, Daniel; RAVAGNANI, Giovani. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. *Diretrizes gerais para constituição de sandbox regulatório no âmbito do mercado financeiro brasileiro*. Laboratório de inovação financeira, 2020. Disponível em: <[http://www.labinovacaofinanceira.com/wpcontent/uploads/2020/06/Sand\\_box\\_lab\\_vs8\\_web.pdf](http://www.labinovacaofinanceira.com/wpcontent/uploads/2020/06/Sand_box_lab_vs8_web.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição Federal]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Lei de incentivo à inovação e à pesquisa científica]. *Lei Federal n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. [Lei que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação]. *Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Marco civil da internet]. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição do Estado do Rio Grande do Sul]. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 3 de outubro de 1989*. Porto Alegre, RS, 1989. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358m>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Lei Gaúcha de Inovação]. *Lei Complementar Estadual n. 15.639, de 31 de maio de 2021*. Porto Alegre, RS, 2021. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=71742&hTexto=&Hid\\_ID\\_Norma=71742](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=71742&hTexto=&Hid_ID_Norma=71742)>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. [Projeto de Lei Complementar da Lei Gaúcha da Inovação]. *Projeto de Lei Complementar n. 264/2020*. Porto Alegre, RS, 2020. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao.aspx?SiglaTipo=PLC&NroProposicao=264&AnoProposicao=2020>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. [Lei que institui o Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia]. *Lei Estadual n. 10.534/95*. Porto Alegre, RS, 1995. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=15744](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=15744)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Governo lança grupo de trabalho com foco na competitividade e inovação*. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-grupo-de-trabalho-com-foco-na-competitividade-e-inovacao>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Guia da Política de Governança Pública. Casa Civil da Presidência da República*. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centraisde-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CAMARGO, André Antunes Soares de. Os diferentes modelos de governança (RB-4). In: NOHARA, Irene Patrícia Diom, ALMEIDA, Luiz Eduardo de (Coords.). *Regulação Internacional da Governança Corporativa e do Compliance*. *Revista dos Tribunais*, v. I., 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Transformações contemporâneas no estado brasileiro: macro-reformas ou inovações incrementais na era da governança. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). *Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: CEPAL. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

GARDELLA, M. Mercè Darnaculleta i. Autorregulación normativa y derecho em la globalización. In: *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Editora Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2015.

KOLIEB, Johnatan. When to punish, when to persuade, when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. *Monash University Law Review*, Melbourne, Austrália, v. 41(1), p. 136-162, 2015. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2698498](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698498)>. Acesso em: 4 jul. 2021.

MATOS, Guilherme Paraol de; TEIXEIRA, Clarissa Stefani. Uma análise sobre o sistema nacional de inovação no Brasil. In: *Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí*, Ibirama, SC, v. 8, n. 13, seção INOVA, p. 74, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.udesc.br/index.php/reavi/article/view/16630>>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MENDES, Flavine Meghy Metne. Teorias econômicas da Regulação. *Revista forense*, volume 429, janeiro-junho, 2019.

