



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
RIO DE JANEIRO
PROCURADORIA IFRJ

PARECER n. 00077/2021/PFIFRJ/PFIFRIO DE JANEIRO/PGF/AGU

NUP: 23270.000035/2021-05

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RJ - IFRJ

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATOS NORMATIVOS. LEI Nº 10.973/2004. DECRETO Nº 5.563/2005. MINUTA DO REGIMENTO INTERNO RESPONSÁVEL POR DEFINIR A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DA INCUBADORA DO IFRJ CAMPUS SÃO JOÃO DE MERITI. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. DOS FATOS

1. Os autos aportaram nesta Procuradoria com vistas à obtenção de orientação jurídica consultiva sobre o Regimento Interno responsável por definir a estrutura e o funcionamento da Incubadora do IFRJ Campus São João de Meriti - InEmpSJM.
2. Juntados aos autos:
 1. solicitação de abertura de processo (seq. 1)
 2. IN 18/2020 do CSJM, instituindo o grupo de trabalho para a incubadora (seq. 2)
 3. Minuta do regimento interno da incubadora (seq. 29)
3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior poderão ser devidamente referenciados ao longo do parecer, caso necessário.
4. É o breve relatório. Passo a opinar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

5. *Ab initio*, cumpre esclarecer que esta análise, visa atender solicitação de orientação jurídica que terá como base as Leis 13243/16 e 10973/2004.
6. Neste escopo, a Lei nº 10.973/2004 dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, prevendo a necessidade de desenvolvimento de políticas de desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, inclusive por meio de implantação incubadoras de empresas, como se depreende em diversos artigos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

III-A - 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;

(...)

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.

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.

(...)

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.**

§ 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.

§ 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:

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;

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.

(...)

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.

(...)

§ 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a:

(...)

III - criação, implantação e consolidação de incubadoras de empresas, de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação;

(Grifou-se)

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas, aprovado pela Portaria Conjunta n. 01, de 2 de dezembro de 2016)

2.2 DA INCUBADORA DE EMPRESAS

8. Uma Incubadora é um mecanismo que estimula a criação e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas industriais ou de prestação de serviços, de base tecnológica ou de manufaturas leves por meio da formação complementar do empreendedor em seus aspectos técnicos e gerenciais e que, além disso, facilita e agiliza o processo de inovação tecnológica nas micro e pequenas empresas.

9. O Ministério da Ciência e Tecnologia [\[1\]](#) também delimitou o conceito de incubadora de empresas, a saber:

A Portaria MCT nº 139, de 10 de março de 2009, define incubadora de empresas como mecanismos de estímulo e apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento com o objetivo de facilitar a implantação de novas empresas que tenham como principal estratégia de negócio a inovação tecnológica. As incubadoras de empresas, assim como os parques tecnológicos, tem desempenhado um papel importante no cenário da inovação, oferecendo espaços e infraestrutura com o objetivo de promover e facilitar o surgimento e fortalecimento de empresas de base tecnológica.

A maioria das incubadoras brasileiras está instalada próxima às universidades e centros de pesquisas e têm como objetivos estimular as atividades de empreendedorismo inovador, oportunizando os alunos, professores e pesquisadores das ICTs e centros de pesquisas visando transformar suas ideias em produtos, processos e serviços. O foco principal das incubadoras é a oferta de espaço físico de boa qualidade e baixo custo, além de serviços compartilhados como auditório, sala de reunião, equipamentos de uso comum, secretaria técnica, serviços de comunicação, consultoria tecnológica, financeira e jurídica, desenvolvimento do plano de negócios, certificação, padronização, treinamento de pessoal, mentorias e gestão de negócios.

Dentro desta ótica uma incubadora de empresas é uma organização que acelera e sistematiza o processo de criação de empreendimentos bem-sucedidos, por meio do fornecimento de um conjunto de apoios abrangentes e integrados, incluindo espaço físico, serviços de suporte e oportunidades de networking e integração com clusters. Atua também como instrumento de desenvolvimento local e regional e diversificação da economia com geração de empregos e renda para o município e região.

10. Para o alcance dos objetivos, deverá contar com um espaço físico especialmente construído ou adaptado para alojar temporariamente micro e pequenas empresas industriais ou de prestação de serviços e que, necessariamente, dispõe de uma série de serviços e facilidades descritos a seguir:

1. Espaço físico individualizado, para a instalação de escritórios e laboratórios de cada empresa admitida;
2. Espaço físico para uso compartilhado, tais como sala de reunião, auditórios, área para demonstração dos produtos, processos e serviços das empresas incubadas, secretaria, serviços administrativos e instalações laboratoriais;
3. Recursos humanos e serviços especializados que auxiliem as empresas incubadas em suas atividades, quais sejam, gestão empresarial, gestão da inovação tecnológica, comercialização de produtos e serviços no mercado doméstico e externo, contabilidade, marketing, assistência jurídica, captação de recursos, contratos com financiadores, engenharia de produção e Propriedade Intelectual, entre outros;
4. Capacitação/Formação/Treinamento de empresários-empresendedores nos principais aspectos gerenciais, tais como gestão empresarial, gestão da inovação tecnológica, comercialização de produtos e serviços no mercado doméstico e externo, contabilidade, marketing, assistência jurídica, captação de recursos, contratos com financiadores, gestão da inovação tecnológica, engenharia de produção e Propriedade Intelectual;
5. Acesso a laboratórios e bibliotecas de universidades e instituições que desenvolvam atividades tecnológicas.

11. As incubadoras podem ser de três tipos, dependendo do tipo de empreendimento que abriga:

1. **Incubadora De Empresas De Base Tecnológica:** É a incubadora que abriga empresas cujos produtos, processos ou serviços são gerados a partir de resultados de pesquisas aplicadas, nos quais a tecnologia representa alto valor agregado.
2. **Incubadora De Empresas Dos Setores Tradicionais:** É a incubadora que abriga empresas ligadas aos setores tradicionais da economia, as quais detêm tecnologia largamente difundida e queiram agregar valor aos seus produtos, processos ou serviços por meio de um incremento em seu nível tecnológico. Devem estar comprometidas com a absorção ou o desenvolvimento de novas tecnologias.
3. **Incubadoras De Empresas Mistas:** É a incubadora que abriga empresas dos dois tipos acima descritos.

2.3 DA NECESSIDADE, OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA NA IMPLANTAÇÃO DE UMA INCUBADORA

12. As incubadoras são mecanismos utilizados para promover e estimular a criação de micro e pequenas empresas. Contribuem para o desenvolvimento socioeconômico, na medida em que são potencialmente capazes de induzir o surgimento de unidades produtivas que geram grande parte da produção industrial e criam a maior parte dos postos de trabalho no país. Dados do SEBRAE mostram que as micro, pequenas e médias empresas constituem cerca de 98% das empresas existentes, empregam 60% da população economicamente ativa e geram 42% da renda produzida no setor industrial, contribuindo com 21% do Produto Interno Bruto - PIB.

13. Estatísticas de incubadoras americanas e europeias indicam que a taxa de mortalidade entre empresas que passam pelo processo de incubação é reduzida a 20%, contra 70% detectado entre empresas nascidas fora do ambiente de incubadora. No Brasil, estimativas já apontam que a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas que passam pelas incubadoras também fica reduzida a níveis comparáveis aos europeus e americanos. Para as nascidas fora do ambiente de incubadora, o SEBRAE aponta uma taxa de mortalidade de 80% antes de completarem o primeiro ano de funcionamento.

14. Entre as várias razões que ocasionam essa elevada taxa de mortalidade, o SEBRAE detectou problemas gerenciais como a principal. Outras razões, citadas pelo Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo - SIMPI, não menos importantes, são as dificuldades burocráticas, que incluem uma legislação complexa, exigente e que acarreta altos custos burocráticos, tributários, de produção e comercialização, além das dificuldades concorrenciais para os micro e pequenos empresários que atuam em mercados oligopolizados, onde grandes empresas ditam prazos e condições de pagamentos para a aquisição de produtos e fornecimento de insumos. Além disso, sabe-se que as elevadas taxas de juros sobre os empréstimos, superiores às que pagam as grandes empresas, bem como as exigências dos emprestadores por garantias reais, que geralmente o micro e pequeno empresário não pode oferecer, deixam-no sem acesso ao crédito. Completa esse quadro de entraves o difícil acesso a tecnologias para a inovação em produtos e em processos de produção.

15. As incubadoras de empresas podem contribuir principalmente para a solução de duas dessas dificuldades, quais sejam:

1. capacidade gerencial dos empresários;
2. incorporação de tecnologia aos produtos e processos da empresa.

16. As incubadoras também podem minimizar os efeitos nocivos dos outros problemas mencionados, e certamente maximizam a utilização dos recursos humanos, financeiros e materiais de que dispõem os micro e pequenos empresários, contribuindo para a sobrevivência das empresas que passam pelo processo de incubação. Além disso, estimula o empreendedorismo e divulga a possibilidade de se criar um negócio próprio, com chances reais de êxito, como opção à busca de empregos.

17. As micro e pequenas empresas que surgem no mercado sem contar com o apoio das incubadoras têm menores chances de incorporar inovações em seus processos de produção ou de prestação de serviços. Os micro e pequenos empresários, de modo geral, têm seu tempo consumido pelo trabalho cotidiano e rotineiro, enfrentam dificuldades financeiras, contam com um quadro de recursos humanos diminuto, muitas vezes recrutado na própria família, quase sempre sem especialização e capacitação para incorporar inovações à empresa. Comparado a essa situação, o ambiente de uma incubadora é um habitat mais que desejável para as empresas nascentes, considerando que, além do apoio técnico-econômico, há sinergia criada pela concentração de empreendedores que têm como meta o sucesso empresarial.

18. Para uma cidade ou região, os benefícios decorrentes da instalação de uma incubadora são muitos. Ocorre a mobilização e a coordenação de recursos locais já disponíveis e o surgimento de novos negócios. Quanto ao aumento do número de postos de trabalho, ainda que empresas intensivas em tecnologia absorvam pequenos contingentes de mão-de-obra, no longo prazo, caso sejam bem sucedidas acabam por gerar empregos diretos e indiretos.

19. Também a longo prazo será observado um aumento gradual na arrecadação local de impostos, na medida em que as empresas se consolidarem e deixarem a incubadora, graduando-se, e passando a participar agressivamente no mercado.

20. Além disso, pequenas indústrias regionais em declínio, mas que apresentem algum potencial de recuperação, poderão ser revitalizadas e aumentar a chance de se manterem competitivas se suas empresas tiverem a oportunidade de se instalar em uma incubadora.

2.4 DO REGIMENTO INTERNO

21. O regimento interno, juntado ao seq. 29, tem por objetivo definir a estrutura e o funcionamento da Incubadora do Campus São João de Meriti - InEmpSJM.

22. Verifico que o instrumento possui conceitos definidos, trata das competências dos participantes, do processo de seleção das empresas participantes e demais temas pertinentes ao funcionamento da incubadora, contendo os seguintes itens:

- o CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES;
- o CAPÍTULO II - DAS COMPETÊNCIAS;
- o CAPÍTULO III - PROCESSO DE SELEÇÃO DAS EMPRESAS;
- o CAPÍTULO IV - ADMISSÃO, PERMANÊNCIA E DESLIGAMENTO DE EMPRESAS EM INCUBAÇÃO;
- o CAPÍTULO V - USO DA INFRA-ESTRUTURA DA INCUBADORA DO IFRJ CAMPUS SÃO JOÃO DE MERITI - INEMPSJM;
- o CAPÍTULO VI - DO PATRIMÔNIO E DAS RECEITAS;
- o CAPÍTULO VII - DO EXERCÍCIO FINANCEIRO;
- o CAPÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS;
- o ANEXO I - Composição do comitê gestor da Incubadora do IFRJ Campus São João de Meriti - InEmpSJM;

23. Em seus aspectos jurídicos e formais, a minuta ora em apreço atende aos requisitos da legislação, consoante com a doutrina do Direito Administrativo e o interesse público que o envolve.

24. Sem embargo disso, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

1. verificar a referência constante no item "I" do art. 4º, vez que o item j não parece tratar de pessoas jurídicas do tipo que se quer definir;
2. verificar a referência constante no art. 44, vez que o art. 35 não possui as alíneas "d" e "j".

3. CONCLUSÃO

25. *Ex positis*, de acordo com o mencionado acima, em atenção aos documentos juntados aos autos, esta Procuradoria é do entendimento, salvo melhor juízo, pela possibilidade do pleito, ante as razões acima expostas, uma vez que, dentro do aspecto legal, não verifico irregularidades na continuação do procedimento, deixando claro a limitação desta Procuradoria nos aspectos técnicos relativos ao assunto em tela.

26. Cumpre ressaltar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo em epígrafe.

27. Destarte, à luz do art.131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da Procuradoria Geral Federal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, escoimando ainda, qualquer responsabilidade de seu signatário conforme o art. 2, §3º da Lei n. 8.906/94 e entendimento do STJ no RHC: 39644 RJ 2013/0238250-5.29.

28. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 2021.

ANDERSON OLIVEIRA CASTELUCIO
PROCURADOR FEDERAL CHEFE IFRJ

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23270000035202105 e da chave de acesso 4a8398cc

Notas

1. https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/inovacao/paginas/ambientes_de_inovacao/Incubadoras_de_Empresas.html?searchRef=incubad Consultada em 22 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO DE JANEIRO

PARECER Nº 512/2021 - PROJU (11.01.03)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Rio de Janeiro-RJ, 22 de Junho de 2021

PARECER_077-2021. __Regimento Interno da Incubadora do Campus So Joo de Meriti.pdf

Total de páginas do documento original: 3

Tipo de conferência: DOCUMENTO ORIGINAL

(Assinado digitalmente em 22/06/2021 19:28)
ANDERSON OLIVEIRA CASTELUCIO
PROCURADOR CHEFE
3437322

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ifrj.edu.br/documentos/> informando seu número: **512**, ano: **2021**, tipo: **PARECER**, data de emissão: **22/06/2021** e o código de verificação: **1c167c4a74**