



Nota Técnica SEI nº 32680/2020/ME

Assunto: **Fundo da COVAX Facility Country Consultations.**

Senhor Secretário-Executivo,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No dia 5 de agosto presente, foi realizada reunião na Presidência da República sob coordenação da Subchefia de Articulação de Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC) onde foi tratado de eventual adesão do Brasil ao fundo criado pela COVAX Facility Country Consultations para garantir acesso mundial rápido e equitativo a vacinas contra a Covid-19.

2. A saber, a COVAX Facility é apoiada por diversas instituições internacionais como UNICEF, Banco Mundial, OMS, Fundação Bill e Melinda Gates e pela indústria biofarmacêutica. Por meio da COVAX Facility, os países aportariam recursos para financiar a pesquisa, o desenvolvimento e a produção de vacinas pré-selecionadas pela equipe técnica do ACT Accelerator e ainda tentar obter boas condições de compra no mercado internacional.

3. O compromisso inicial é de, em caso de sucesso de alguma das vacinas financiadas, garantir o fornecimento de doses para pelo menos 20% da população de cada país investidor. No caso do Brasil, o compromisso de vacinar 20% da população (cerca de 42 milhões pessoas), acarretaria investimento total entre 420 milhões a 1,3 bilhão de dólares (a depender da quantidade de vacinas necessárias por pessoa e do valor da vacina, ainda desconhecida).

4. O aporte inicial ao fundo é de 15% (quinze por cento) do valor total, percentual que corresponde ao investimento de risco, pois já teria início a produção de vacina ainda não aprovada. O restante dos recursos seria desembolsado à medida que as vacinas fossem sendo disponibilizadas. Portanto, no caso brasileiro 15% do valor total corresponde a um valor entre 60 e 200 milhões de dólares, que deverá ser repassado até o dia 31/08, último dia para interessados aderirem ao fundo.

5. Até o momento, setenta e sete países já mostraram interesse, o Brasil ainda não decidiu a sua participação em razão, principalmente, do alto valor, do investimento de risco, das incertezas sobre preços e escala de produção, da necessidade de envolver muitos atores e também porque o Brasil já tem outros acordos para desenvolver a vacina com maior compartilhamento de risco maior.

6. Durante a reunião, foi suscitada a possibilidade de os recursos serem disponibilizados por meio da lei da encomenda tecnológica. No entanto, os recursos que envolvem o fundo não tratam de encomenda tecnológica pura, nem mesmo de investimentos em parque fabril ou apenas compra de vacinas. Mas tudo isso junto. Por isso, a dificuldade em identificar um instrumento jurídico adequado ou mesmo um tipo de contrato.

7. Dessa forma, a presente nota técnica tem como objetivo apresentar o instrumento da Encomenda Tecnológica, de forma a subsidiar as próximas reuniões, que contarão com a participação de todos os interessados, incluindo a Organização Mundial da Saúde - OMS, onde serão aprofundadas as

discussões sobre o fundo COVAX, alocação das vacinas, condições financeiras e de pagamento, e governança.

ANÁLISE

8. Vale lembrar inicialmente que as inovações revolucionárias do último século somente se tornaram possíveis graças à atuação ativa do Estado, sobretudo no estágio inicial da pesquisa básica e durante a arriscada fase do processo de inovação que ocorre entre a validação de um conceito e a realização de testes com protótipos e sua aprovação, quando muitas empresas sucumbem antes de tornarem o produto comercialmente viável. Há percepção crescente de que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento – P&D, sobretudo quando voltados a fins sociais, possuem falhas de mercado, a exigir atuação estatal na assunção de riscos.

9. O Poder Público dispõe de diversos instrumentos de estímulo à inovação, como os incentivos fiscais, a participação no capital social de empresas, os empréstimos e financiamentos com condições favorecidas, a concessão de subvenções econômicas (natureza não reembolsável) e a transferência voluntária de verbas estatais por meio dos instrumentos de parceria.

10. Outro relevante instrumento de estímulo à inovação consiste no uso do poder de compra do Estado. Estima-se que as contratações públicas são responsáveis por cerca de 15% do PIB do Brasil. Os órgãos e entidades públicas podem, então, usar seu orçamento para induzir o surgimento de novas tecnologias capazes de resolver problemas não equacionados pelas soluções (bens, serviços, sistemas, processos ou obras) disponíveis no mercado. Trata-se de incentivar a inovação por meio de contratos administrativos capazes de gerar o desenvolvimento de soluções inovadoras.

11. Especificamente quanto à Encomenda Tecnológica (ETEC), trata-se, em geral, de uma compra pública voltada para encontrar solução para determinado problema por meio de desenvolvimento tecnológico ou tipos especiais de compras públicas diretas voltadas a situações muito específicas nas quais exista risco tecnológico.

12. De acordo com o Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, o risco tecnológico é definido como:

(...) possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação (grifos nossos).

13. Em verdade, toda compra pública possui algum nível de risco. Contudo, só as ETECs possuem o risco tecnológico. Isto é, aquele risco derivado do desconhecimento das reais possibilidades tecnológicas e do próprio comportamento da tecnologia na aplicação de determinada solução.

14. Por exemplo, apesar de se conhecer o processo de produção de uma vacina, até o momento não foi descoberta a vacina para o coronavírus. Isso faz com que a encomenda de uma vacina para o coronavírus seja altamente incerta, tanto em termos de prazos quanto de especificações da solução. Pois, simplesmente não se sabe, com um nível mínimo de certeza, se é possível desenvolvê-la e muito menos os exatos custos para tanto.

15. O risco tecnológico também estará presente no caso de problemas já solucionados, mas que demandam uma nova abordagem tecnológica como, por exemplo, medicamentos produzidos com outras rotas tecnológicas e menores efeitos colaterais. Nesses casos, existem soluções alternativas, mas, por um motivo ou outro, essas não são adequadas e, por isso, demandam um novo desenvolvimento.

16. É evidente, contudo, que os níveis de risco tecnológico irão variar. Ou seja, existirão casos nos quais tais riscos serão extremamente elevados, como, por exemplo, no desenvolvimento de uma vacina para um vírus desconhecido, e casos nos quais o risco tecnológico será menor, mas ainda assim existentes, como no escalonamento de determinado medicamento.

17. A presença do risco tecnológico pode afetar a ETEC de diferentes formas, como na correta definição dos custos a serem incorridos, no tempo exato para o desenvolvimento e a entrega, ou na própria possibilidade de atingir os objetivos. Ou seja, o ineditismo da solução evidencia a

possibilidade de fracasso no atendimento da demanda que originou tal ETEC. Por isso, pode-se afirmar que, de forma específica, as ETECs são compras de pesquisa e desenvolvimento (P&D), incluindo plantas-piloto, testes clínicos e prototipagem, destinadas a solucionar desafios tecnológicos e/ou socioeconômicos específicos cujas soluções ainda não existam ou não estejam disponíveis no mercado.

18. Por não ter disponível no mercado, entende-se que a solução para o problema específico não se encontra disponível ao demandante por meio de relações comerciais comuns. Ou seja, situações nas quais o demandante não consiga adquirir no mercado (nacional ou internacional) o produto, o serviço ou o sistema desejado.

19. A inexistência prévia de solução no mercado é uma condição relevante, pois a ETEC constitui-se em uma exceção da regra geral de aquisição na qual o Estado pode assumir a maior parte do risco tecnológico. Ou seja, a ETEC é extremamente leniente com a assunção de risco e, portanto, deve ser a última alternativa empregada na busca por uma solução. Adicionalmente, é preciso lembrar que a ETEC existe para resolver problemas, e não apenas realizar desenvolvimento tecnológico guiado pela curiosidade. Para isso existem outros instrumentos, como as bolsas de pesquisa e auxílios diretos etc.

20. Por outro lado, é evidente que existirão situações nas quais, mesmo havendo solução similar no mercado (seja ele nacional, seja internacional), é justificável a realização de uma ETEC em razão de elementos de estratégia de defesa, ou estratégia comercial ou, como no caso da grave pandemia do coronavírus. Nesse mesmo sentido, muitas vezes será difícil definir se a solução já disponível possui, rigorosamente, a mesma funcionalidade da solução pretendida. O fato essencial é o de que sempre será preciso avaliar a existência prévia de solução e em que grau esta sacia ou não a demanda original da ETEC.

21. Uma ETEC é muito mais do que uma aquisição tecnologicamente complexa. Do contrário, grandes obras civis de engenharia sempre seriam casos de ETEC. Em realidade, a ETEC é o esforço tecnológico necessário para encontrar uma solução inédita para dado problema. As ETECs são processos caros e complexos e que, por isso, só devem ser utilizadas em casos muito específicos, devidamente justificados.

22. As ETECs partem sempre de uma demanda específica. Seu objetivo é solucionar determinado problema cuja solução não esteja disponível ao demandante. Portanto, o desenvolvimento tecnológico é um meio para atingir determinado fim. Isto é, enquanto compra pública, o objetivo único da ETEC é tentar encontrar uma solução, e não promover o desenvolvimento científico e tecnológico descompromissado.

23. O ponto aqui é a presença inexorável da incerteza. Ou seja, é impossível prever, com base em probabilidades, a chance de ocorrência de determinado fenômeno. Imagine o risco tecnológico da encomenda de uma solução para a despoluição a baixo custo do rio Tietê, ou mesmo do desenvolvimento de um jaleco médico com tratamento antibacteriano, não inflamável e que avise no caso de uma contaminação. Agora compare com a compra de munição para suprir a Polícia Federal. Como se pode observar, a melhor maneira de definir a ocorrência de risco tecnológico é por meio do emprego do conceito do nível de prontidão tecnológica (TRL, em seu acrônimo em inglês *technology readiness level*).

24. Em razão do risco tecnológico, nas ETECs se adquire o esforço, e não o resultado. Isto é, o Estado contrata o esforço que pode culminar em um produto, serviço ou sistema específico, mas não um produto, serviço ou sistema propriamente dito. A única exceção seria a contratação de um protótipo em forma de artefato em uma ETEC mais curta, cujo desenvolvimento já está nas fases finais.

25. Os resultados diretos de uma ETEC são sempre pontuais e específicos, como um relatório ou um protótipo. Portanto, o fornecimento de bens e serviços em larga escala (em grande quantidade) não é resultado direto de uma ETEC. A produção em larga escala só pode ser feita mediante a resolução de incertezas mínimas; por isso, deve empregar outros instrumentos contratuais.

26. Não obstante, o contrato de ETEC pode prever a opção de compra em larga escala da solução desenvolvida, sem que, para isso, seja exigido um novo processo seletivo. Essa aquisição em larga escala não é mais considerada uma ETEC e, por isso, deve seguir outros princípios, descritos em legislações específicas.

27. O fato é que a ETEC foi pensada para a realização de atividades de P&D e produção restrita, justamente para criar as condições para a posterior produção em massa, se for o caso.

28. Dito isso, em sentido contrário, não são ETECs, por exemplo:

- serviços técnicos profissionais especializados;
- compra em grande quantidade de bens e serviços, mesmo que eles sejam classificados como inovação;
- concursos de projetos (box 1.2);
- compra de produtos e serviços destinados à P&D por instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs);
- aquisições com compensação tecnológica (offset), muito embora a ETEC possa exigir transferência de tecnologia;
- convênios ou acordos de cooperação entre ICTs e empresas;
- obras comuns com características conhecidas, mesmo que destinadas a prover infraestrutura científica.
- Contratação de instituição intermediária de compra

29. Como se pode observar, embora a necessidade de desenvolvimento da vacina contra o coronavírus envolva riscos tecnológicos, com possibilidades de insucesso, a legislação brasileira que rege as ETECs, Lei nº 10.973/2004 e Decreto nº 9.283/2018, não serve para fundamentar eventual adesão do Brasil ao Fundo da COVAX Facility Country, haja vista que a participação do Brasil em instituição internacional, com aporte de recursos, não se amolda aos requisitos necessários para se configurar uma ETECs, em sentido estrito, sobretudo porque não se trata de uma compra pública a ser instrumentalizada por meio de um contrato.

RECOMENDAÇÃO

30. Diante do exposto acima, resta evidenciado que a eventual participação do Brasil ao Fundo da COVAX Facility Country Consultations não se amolda às hipóteses de contratações via encomenda tecnológica, tendo em vista que – com as informações apresentadas até o momento pelo Ministério das Relações Exteriores – tal adesão não preenche os requisitos necessários contidos no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 e no art. 27 do Decreto nº 9.283/2018.

31. Por fim, é importante ressaltar que não cabe ao Ministério da Economia decidir sobre a compra de determinada vacina, pois se trata de uma decisão de Saúde Pública. O Ministério da Economia, neste caso, apenas apoia a Casa Civil com informações sobre o instrumento que pode ou não ser utilizado para compras de vacinas ou outras soluções inovadoras identificadas para apoiar o combate à pandemia.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO MONTEIRO PORTELA

Secretário Especial Adjunto

da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Monteiro Portela**, **Secretário(a) Especial Adjunto(a) Substituto(a)**, em 26/08/2020, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orqao_acesso_externo=0, informando o código



verificador **9811175** e o código CRC **361848F3**.

Referência: Processo nº 14021.136891/2020-50.

SEI nº 9811175