

Valoração da tecnologia na parceria ao desenvolvimento produtivo

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 31 de agosto de 2025

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/valoracao-da-tecnologia-na-parceria-ao-desenvolvimento-produtivo>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2025-ago-31/valoracao-da-tecnologia-nas-parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/valoracao-da-tecnologia-na-parceria-ao-desenvolvimento-produtivo#ep-910b9230

Resumo

Órgãos de controle não esperam solução única capaz de abarcar toda miríade de possibilidades de transferência de tecnologia na saúde

Texto integral

Uma das iniciativas legislativas com maior potencial de impacto sobre a política de acesso a medicamentos nos últimos anos é o Projeto de Lei nº 2.583/2020, que institui a Estratégia Nacional de Saúde, e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em julho. Em especial, ao lado do Projeto de Lei nº 1.505/2022, de origem do Senado e que se encontra na Comissão de Assuntos Econômicos, o PL nº 2.583/2020 representa a articulação política nacional para a preservação e aperfeiçoamento das parcerias para o desenvolvimento produtivo. Nesse sentido, os dois PLs buscam enfrentar o desafio da explicitação do preço da tecnologia no âmbito dessas parcerias. Apesar do PL nº 2.583/2020 ainda estar sujeito às vicissitudes da tramitação no Senado, seu conteúdo já pode servir como referência para o aprimoramento normativo e institucional das PDP. Quanto a isso, um dos pontos mais inovadores do PL — e que responde diretamente a reiterados apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) — é a previsão, em seu artigo 11, de que nas contratações de PDP deverá ser discriminada a composição do preço, com indicação dos valores correspondentes ao fornecimento e à parcela destinada à transferência de tecnologia, com base numa estrutura de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas): “Art. 11. Nas contratações de PDP, deverá ser estabelecido o preço de mercado do produto e discriminada sua composição, com indicação dos valores correspondentes ao PES e à parcela destinada aos custos da transferência de tecnologia, na forma de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), conforme ato do Poder Executivo. 1º O BDI compreenderá os custos indiretos relacionados à execução contratual, observados os padrões técnicos e as referências normativas, conforme disciplinado em ato do Poder Executivo.” O tema não é novo. Desde o Acórdão nº 1.730/2017, o TCU vem exigindo maior transparência e fundamentação econômica nos preços praticados nas PDP, com foco especial na remuneração da tecnologia transferida. A dificuldade do controle externo em avaliar a vantajosidade das propostas — diante da ausência de critérios objetivos para valorar a tecnologia transferida no âmbito dos documentos de suporte dessas parcerias — motivou apontamentos ao Ministério da Saúde, que, ao menos até recentemente, seguiam constituindo ponto de fricção com o TCU. O recente Acórdão nº

1.014/2025-Plenário, que julgou pedido de reexame do Ministério da Saúde contra determinações anteriores do TCU (Acórdão nº 2.015/2023), reafirma a necessidade de definição de critérios e metodologias de apuração do valor da tecnologia transferida no âmbito das PDP, inclusive para fins de cláusula penal, reequilíbrio contratual e mensuração da economicidade. Mesmo ainda não concluída a tramitação legislativa do PL nº 2.583/2020, a demanda explícita do TCU pode encontrar solução prática inspirada no modelo de BDI, reduzindo o risco de interrupções nos projetos contratados e nos fornecimentos planejados junto ao SUS. Basta que os documentos infralegis que regem as PDP (portarias, termos de compromisso e acordos de transferência de tecnologia) sejam adaptados a essa necessidade. Mas o que significa, afinal, valorar a tecnologia transferida? A primeira — e talvez mais importante — constatação é que o TCU não exige uma fórmula única, nem uma estimativa “de mercado” baseada em parâmetros financeiros típicos de operações entre privados. Isso porque a lógica econômica de uma PDP é completamente distinta daquela que rege transações puramente mercantis: o laboratório público não busca maximizar lucros com a incorporação da tecnologia, mas sim garantir a produção sustentável e o fornecimento ininterrupto de medicamentos estratégicos para o SUS. Portanto, a valoração da tecnologia deve seguir uma racionalidade jurídico-contratual compatível com as finalidades da PDP, considerando sua estrutura híbrida: não se trata apenas de compra de bens, mas de um arranjo contratual que combina fornecimento, prestação de serviços e transferência de ativos intangíveis, numa estrutura tripartite entre Ministério da Saúde, LFO e parceiros privados (empresa privada detentora da tecnologia e empresa privada nacional). A superação desse impasse quanto à precificação da tecnologia no âmbito das PDP é urgente, dada a magnitude das aquisições do SUS por meio dessas parcerias, que já somam mais de 32 bilhões de reais em mais de 50 produtos: Fonte A proposta mais adequada para essa precificação — já aplicada em contratos de infraestrutura pública, daí a inspiração no modelo de BDI expressamente mencionado no artigo 11 do PL 2.583/2020 — é a decomposição do preço global da PDP em rubricas específicas. No caso das PDP, o preço pode (e deve) ser decomposto da seguinte forma: (i) fornecimento do produto (F), (ii) capacitação técnica (Ca), (iii) desenvolvimento regulatório (D), (iv) licenciamento provisório do dossiê (L) e (v) cessão definitiva do know-how (Ce). Cada um desses componentes é rotineiramente contratado e precificado no setor privado farmacêutico, o que reforça a viabilidade técnica e jurídica da modelagem. Essa decomposição tem múltiplas funções: Análise da economicidade Hoje, a comparação entre o preço da PDP e os preços médios praticados em atas de registro de preços (Pregões) é feita de forma agregada. Isso gera distorções, pois o preço da PDP inclui, além do fornecimento, diversos serviços estratégicos que não constam das aquisições convencionais. A comparação é feita, portanto, entre elementos de natureza distinta. A decomposição permite uma análise mais justa da economicidade. Suponha que a PDP tenha preço unitário de R\$ 80 e a ata de registro de preços indique R\$ 100. A economia aparente seria de R\$ 20 por unidade. No entanto, se na PDP, após a decomposição do preço, apenas o fornecimento corresponder a R\$ 60, a economia real seria de R\$ 40 — ou seja, o dobro da avaliação original. Reequilíbrio econômico-financeiro A decomposição do preço também é essencial para lidar com variações relevantes de demanda. Se a PDP foi estruturada com base em uma projeção de fornecimento de 10 milhões de unidades e, na prática, a demanda for de 15 milhões, as rubricas vinculadas à transferência de tecnologia (Ca, D, L, Ce) devem ser redistribuídas de acordo com o novo volume, reduzindo o preço unitário da PDP. Afinal, vender mais em nada impacta os custos de transferência de tecnologia. O inverso também é verdadeiro: se a demanda for menor do que o previsto, haverá aumento do custo unitário (porque o peso do custo de transferência de tecnologia será proporcionalmente maior em cada unidade

vendida) e caberia, em tese, discussão de reequilíbrio. Essa sistemática favorece a previsibilidade e evita litígios entre os parceiros da PDP e o Ministério da Saúde, além de conferir segurança aos órgãos de controle. Rescisão contratual Outro ponto crítico das PDP é a ausência de critérios objetivos para definição de indenizações em caso de rescisão. Sem a decomposição do preço, o risco é de que a contratada tenha que devolver valores já recebidos, mesmo por serviços efetivamente prestados e fornecimentos tempestivamente cumpridos, ou que não haja base clara para o ressarcimento ao erário de ativos intangíveis parcialmente pagos, porém não efetivamente transferidos. A decomposição permite identificar quais componentes foram executados e pagos *pari passu* e quais ainda não se consumaram, conferindo objetividade à discussão sobre indenizações.

Aplicação proporcional de penalidades Sem decomposição, qualquer infração contratual é penalizada com base no “preço cheio” da PDP. Isso gera desproporcionalidade. Um atraso na entrega de um lote, por exemplo, é punido com multa calculada sobre o valor total do contrato ou da entrega (que inclui o preço de transferência de tecnologia), mesmo que as atividades de capacitação e desenvolvimento estejam em dia. Com a decomposição, cada infração é relacionada à rubrica correspondente, garantindo proporcionalidade e coerência na aplicação das sanções. Essa lógica está em perfeita sintonia com o artigo 55, VII, da Lei 8.666/1993 e o artigo 92, XIV, da Lei 14.133/2021, que exigem definição clara de cláusulas penais.

Uso eficiente dos instrumentos de promoção à inovação e valorização da propriedade industrial A decomposição dos preços permite corrigir uma inadequação dos projetos atuais de PDP, que acabam lançando os valores correspondentes aos ativos intangíveis, know-how, patentes etc. dentro de despesas relacionadas com fornecedores de bens para revenda e para consumo intermediário, incorrendo em cargas tributárias menos desejáveis diante das possibilidades da legislação brasileira, como a Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem) e outras que requerem a segregação clara dos esforços de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I).

Compatibilidade com práticas de mercado Cada um dos componentes da PDP — fornecimento, capacitação, desenvolvimento regulatório, licenciamento e cessão — corresponde a serviços que são amplamente contratados entre empresas farmacêuticas, com valores definidos por escopo, volume e complexidade. A indústria dispõe de benchmarks, contratos-padrão e know-how acumulado para precificar esses elementos. Portanto, a adoção dessa lógica nos contratos públicos não representa inovação disruptiva, mas sim adaptação da racionalidade de mercado a uma finalidade pública. Isso permite, também, que o TCU tenha parâmetros mínimos de comparabilidade (ainda que necessárias contemporizações, dadas as especificidades das PDP), facilitando um controle externo racional.

Conclusão A definição de critérios e metodologias para a valoração da tecnologia nas PDP não é apenas uma exigência do TCU. Trata-se de uma medida de racionalidade contratual, segurança jurídica e justiça distributiva. A decomposição do preço da PDP, conforme sugerido no artigo 11 do PL 2.583/2020, permite responder de forma técnica e precisa às exigências do controle, promove a estabilidade dos arranjos contratuais e reforça a credibilidade da política pública de desenvolvimento produtivo na saúde. Vale destacar que os órgãos de controle não esperam uma solução única que seja capaz de abarcar toda a miríade de possibilidades de transferência e desenvolvimento de tecnologia na saúde, mas sim clareza de que a pactuação contratual entre todos os atores não deixou uma parcela significativa dos recursos financeiros empregados descoberta de racionalidade. O modelo de decomposição oferece essa clareza.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. Valoração da tecnologia na parceria ao desenvolvimento produtivo. conjur_import, 31 ago. 2025. Disponível em:
<https://conjur.com.br/2025-ago-31/valoracao-da-tecnologia-nas-parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/valoracao-da-tecnologia-na-parceria-ao-desenvolvimento-produtivo>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2025, August 31). Valoração da tecnologia na parceria ao desenvolvimento produtivo. *conjur_import*.
<https://conjur.com.br/2025-ago-31/valoracao-da-tecnologia-nas-parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2025. “Valoração da tecnologia na parceria ao desenvolvimento produtivo.” *conjur_import*, August 31.
<https://conjur.com.br/2025-ago-31/valoracao-da-tecnologia-nas-parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-valor-a-o-da-tecnologia-na-parceria-ao-de-2025,  
author = {Soliano, Vitor},  
title = {Valoração da tecnologia na parceria ao desenvolvimento produtivo},  
journal = {conjur_import},  
year = {2025},  
url = {https://conjur.com.br/2025-ago-31/valoracao-da-tecnologia-nas-parcerias-para-o-desenvolvimento-produtivo},  
urldate = {2025-08-31}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>