



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
CÂMARA PERMANENTE DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - CP-CT&I

---

**PARECER n. 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU**

**REFERÊNCIAS:** 1350.000412/2019-5; 00407.033790/2019-55; 00688.000084/2020-51 e 00407.000481/2020-32

**INTERESSADOS:** DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF - CP-CT&I

**ASSUNTO:** CONCEITO DE ICT - INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO - PREVISTA NO MARCO LEGAL DE CT&I

EMENTA: INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO - ICT. EXEGESE DO ARTIGO 2º, INCISO V, DA LEI Nº 10.973/04 (LEI DE INOVAÇÃO)

I - Consultas jurídicas encaminhadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal DEPCONSU/PGF/AGU e pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União - DECOR/CGU/AGU a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação - CP-CT&I acerca do conceito de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT. Pareceres nºs 00084/2019/PF/AEB/PFEAEB/PGF/AGU e 01153/20419/CONJUR/MCTIC/CGU/AGU.

II - Elucidação do conteúdo do Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU desta Câmara, que havia tratado de caso específico: impossibilidade do enquadramento da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAq como ICT em razão da ausência de previsão de pesquisas básica ou tecnológica na Lei que criou a referida autarquia. Manutenção da conclusão do sobredito Parecer, servindo a presente manifestação como suporte jurídico para a aferição, de forma geral, dos requisitos para o enquadramento de um órgão ou entidade como ICT Pública;

III - Exegese do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 2015, Lei nº 10.973, de 2004, Lei nº 13.243, de 2016 e Decreto nº 9.283, de 2018). Conceito e extensão do termo Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, previsto no Artigo 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação). Requisitos legais atuais exigidos para o enquadramento jurídico de um órgão ou entidade como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT:

- 1) para ser ICT pública: ser órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta;
- 2) para ser ICT privada: ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País;
- 3) para ambas: incluir em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

IV - Na consultoria e no assessoramento jurídicos prestados pela Procuradoria-Geral Federal às Autarquias e às Fundações Públicas Federais, para que uma instituição seja qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT Pública, deve-se verificar na Lei que criou e rege a entidade se há previsão de missão ou objetivo institucional que inclua “a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”. Se houver essa previsão no diploma legal respectivo, há como afirmar juridicamente que ela pode ser qualificada como ICT para as finalidades do Marco Legal de CT&I. Tal verificação deve ser feita caso a caso, cotejando a Lei da entidade com os requisitos previstos na parte final do inciso V do art. 2º da Lei n.10.973/2004 (Lei de Inovação).

V - Caso haja dúvida acerca do enquadramento como ICT Pública, deverá a Autarquia ou Fundação Pública consultar a Procuradoria Federal junto à entidade para dirimir esta dúvida jurídica, a qual observará os parâmetros descritos neste Parecer na sua análise e manifestação.

1. Este parecer decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Ordem de Serviço/PGF nº 04, de 10 de abril de 2018, criou a Câmara Provisória de Ciência, e Inovação, com o objetivo de elaborar minutas padronizadas de instrumentos jurídicos a serem utilizadas no âmbito do Marco Legal da Ciência, e Inovação – CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Lei nº 13.243, de de janeiro de 2016 e o Decreto Federal nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018).

2. Posteriormente, por meio da Portaria PGF nº 556, de 14 de junho de 2019, institucionalizou-se a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação – CP-CT&I, bem como procedeu-se à alteração da Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016, incluindo o art. 36-C, que passou a definir as competências da CP-CT&I, nos seguintes termos:

I - identificar questões jurídicas relevantes, no âmbito de sua atuação temática, que são comuns aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, bem como daquelas distribuídas pelo Diretor do DEPCONSU, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal;

III - elaborar e atualizar minutas padronizadas de instrumentos jurídicos, listas de verificação e demais documentos, a serem utilizadas por autarquias e fundações públicas federais em suas relações jurídicas, e as respectivas notas expositivas;e

IV - produzir manuais orientadores, estudos e pareceres parametrizados.

3. Após identificados os instrumentos jurídicos no Marco Legal de CT&I, a Câmara realizou estudos e debates em reuniões presenciais e por videoconferência. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujos objetivos são:

I - apresentar o embasamento legal para cada um dos instrumentos jurídicos a ser utilizado pelas entidades federais representadas pela PGF;

II - esclarecer controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, conferindo-lhes a segurança jurídica necessária ao exercício de suas atribuições;e

III - uniformizar o entendimento no âmbito da evitando que Procuradorias Federais tenham posicionamentos diferentes na utilização de instrumentos que devem ter aplicação nacional em decorrência de um mesmo Marco Legal.

4. Pois bem. A questão ora submetida a esta Câmara Permanente advém de duas consultas destinadas a esta CP-CT&I, oriundas: (i) do Parecer nº 01153/20419/CONJUR/MCTIC/AGU e (ii) do Parecer nº 00084/2019/PF-AEB/PGF/AGU (a seguir descritos). Destaca-se que ambas as consultas foram encaminhadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF, após manifestação da Consultoria-Geral da União, por intermédio do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU. Tendo em vista tratarem do mesmo tema e terem tramitações administrativo-processuais similares, ambas consultas serão abordadas e devidamente analisadas nesta única manifestação jurídica.

5. A primeira consulta, contida no Parecer n. 01153/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU (NUP 00407.033790/2019-55), da lavra do Advogado da União Rafael Dubeux, foi encaminhada pelo DECOR/CGU/AGU, tendo em vista a aparente divergência existente entre o referido Parecer e aquela esposada no Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU. Sobre esta consulta, vale transcrever a parte final da manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - CONJUR/MCTIC:

"13. Em face do exposto, parece-nos que o conceito de ICT está definido expressamente na Lei de Inovação e, desse modo, a interpretação conferida pela Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação, vinculada à Procuradoria-Geral Federal, mereceria ser revista para deixar de contemplar essa exigência de 'missão precípua' ou 'natureza da instituição', já que esses requisitos não dispõem de base legal."

6. A segunda consulta, advinda do Parecer nº 00084/2019/PF/AEB/PFEAEB/PGF/AGU (NUP 1350.000412/2019-51), foi encaminhada pela Procuradoria Federal junto à Agência Espacial Brasileira - AEB com duas solicitações: (i) que a CP-CT&I revisasse o entendimento exarado no Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU e (ii) que a AEB fosse reconhecida como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, nos termos da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04). Sobre esta consulta, transcrevemos a seguinte parte do Parecer da PF/AEB:

"27. (...) É certo que a atuação das ICTs tem amparo nos seus respectivos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), os quais têm por responsabilidade a gestão da política tecnológica dessas

instituições (art. 5, VI)[4].

28. Reconhece, ainda, Barbosa et al. (2006) [5] que:

'Outra norma de apoderamento, agora tendo como destinatária a ICT, que passa a ter poderes de direito administrativo para celebrar contratos de serviços de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, cujo tomador seja instituição pública ou privada. Distinguem-se, no caso, os poderes de Direito Público das ICTs, que são os de desempenhar as finalidades de pesquisa e desenvolvimento constante dos seus estatutos ou leis de criação, e apoderamento que se faz sob este art. 8º que implica dedicar parte de sua competência para atender a demandas específicas do setor produtivo.

Como já se indicou ao analisarmos os pressupostos constitucionais da inovação, a produção de ciência pelo Estado, sob o art. 218 da Carta, volta-se para o domínio público, enquanto a produção de tecnologia, reservada ao patrimônio nacional, é também atividade lícita, forma aceitável de intervenção do domínio econômico sob o art. 174 da Carta.

A expressão 'instituições públicas e privadas' é distinta e mais abrangente do que a utilizada no art. 3º: 'empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento'. Não se tem aqui como tomadores apenas as empresas e as ODP, mas todas as pessoas jurídicas - eis que pessoas naturais não são, intuitivamente, instituições. Em toda a lei, a expressão é utilizada nesse sentido."

7. Dada a controvérsia que envolve a matéria, a CP-CT&I foi instada a se pronunciar. Passa-se, então, a discorrer sobre os requisitos legais para que uma instituição pública possa ser enquadrada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, conforme estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação).

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 – ELUCIDAÇÃO SOBRE O PARECER Nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU. ENTENDIMENTO EXARADO A RESPEITO DE CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE MISSÃO OU OBJETIVO INSTITUCIONAL NA LEI DA ENTIDADE QUE PERMITA A QUALIFICAÇÃO COMO ICT.**

8. Inicialmente, cumpre esclarecer que o entendimento esposado no Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU limitava-se a examinar um caso concreto que foi submetido a esta CP-CT&I, para manifestação acerca da possibilidade ou não de que a ANTAq fosse qualificada como ICT. No Parecer, pelas razões nele expostas, restou concluído que a referida Agência Reguladora não perfazia os requisitos legais necessários para ser enquadrada como ICT, pois na Lei que criou aquela autarquia **não há previsão que inclua** "em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", requisito previsto na parte final do Art. 2º, V, da Lei n.10.973/2004.

9. Cumpre ressaltar que a matéria submetida à análise jurídica é nova, havendo até o momento apenas considerações teóricas gerais sobre o tema. Pode-se afirmar que a doutrina, neste ponto específico, ainda é escassa e merece ser aprofundada. Cabe destacar também que o objeto de exame do Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU foi o primeiro caso submetido à análise da PGF e, ao que se saiba, nenhum órgão de assessoramento jurídico da Administração Pública federal havia se debruçado anteriormente sobre o tema.

10. Desta forma, embora mantida a conclusão esposada no Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU, faz-se necessário operar uma evolução do entendimento anteriormente firmado por esta Câmara, a fim de trazer embasamento jurídico, de caráter **geral e abstrato**, quanto aos requisitos necessários para qualificar um órgão ou entidade da Administração Pública como ICT Pública.

11. Feitas essas considerações iniciais, passemos a análise jurídica do caso.

### **II.2 – DO CONCEITO DE ICT NA LEI DE INOVAÇÃO.**

12. Por ser o cerne da presente análise jurídica, cumpre elucidar que no âmbito do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, em especial no **art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04**, restou estabelecido no ordenamento jurídico pátrio o seguinte **conceito de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT**:

**Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão**

**institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.**

13. O Decreto n. 9.283, de 07 de fevereiro de 2018, ao regulamentar o Marco Legal de CT&I no âmbito federal, aprofundou o conceito legal de ICT, apresentando, nos incisos IV e V do art. 2º, a diferenciação entre ICT privada e ICT pública. Esta última será o objeto específico de análise deste Parecer, tendo em vista serem regidas pelo Regime Jurídico de Direito Público, com regras e normas específicas para atender aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Eis o teor dos citados dispositivos:

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

**IV - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública - ICT pública - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004 , integrante da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e**

V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação privada - ICT privada - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004 , constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos

(grifos nossos)

14. Diante dos dispositivos acima transcritos, pode-se observar que o legislador definiu de forma expressa o conceito de ICT, apresentando uma diferenciação entre ICT pública e ICT privada. Sobre o tema, na obra Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, o autor Bruno Monteiro Portela (também ocupante do cargo de Procurador Federal), no capítulo que trata dos Conceitos Legais, assim apresenta a questão<sup>[1]</sup>:

"O Marco Legal de CT&I, ao traçar as diretrizes para impulsionar as inter-relações entre o setor público e o privado, fortalece o papel das ICTs. Destacam-se a criação da ICT privada e a sua diferenciação com a ICT pública. Destarte, ampliaram-se as possibilidades para os mecanismos de cooperação, favorecendo os novos arranjos institucionais na relação público-privada, permitindo ao setor privado usufruir dos incentivos concedidos às ICTs, desde que respeitados seus requisitos de qualificação (...)

Cabe dizer que qualquer ICT, pública ou privada deve incluir em sua missão institucional ou em seu objeto social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

Frisa-se, então, consoante o conceito apresentado acima, que o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos prescindem de um carimbo oficial ou chancela institucional para ser qualificada como ICT, bastando apenas cumprir com os requisitos legais requeridos no conceito legal de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação. No caso das ICTs públicas, o reconhecimento da natureza jurídica de ICT será realizado no momento da utilização de qualquer dos instrumentos jurídicos da Lei, através da avaliação da legalidade do ato administrativo, via posicionamento técnico e jurídico da entidade ou do órgão público."

15. Dessa forma, delimitado o objeto de análise jurídica deste Parecer (conceito de ICT pública e respectiva extensão), iniciam-se os procedimentos de hermenêutica jurídica para extrair o sentido da norma jurídica que advém da Lei. Neste ponto, nas palavras do mestre Francesco Ferrara que, em sua obra-prima denominada *Tratado de Direito Civil Italiano*, escrita no começo do século XX, nos capítulos III, IV e V, trata da *Aplicação e Interpretação das Leis*, há uma forma lógica e didática na função do hermeneuta de alcançar o significado do texto legal. Segundo o autor, trata-se de uma *atividade única complexa*, a qual "*consiste em declarar não o sentido histórico que o legislador materialmente ligou ao princípio, mas o sentido que ali está imanente e vivo*", metaforicamente denominada *vontade da lei*. (FERRARA, 1963)<sup>[2]</sup>

"A lei, porém, não se identifica com a *letra* da lei. Esta é apenas um meio de comunicação: as palavras são símbolos e portadores de pensamento, mas podem ser defeituosas. Só nos sistemas jurídicos primitivos a *letra* da lei era decisiva, tendo um valor místico e sacramental. Pelo contrário, com o desenvolvimento da civilização, esta concepção é abandonada e procura-se a intenção legislativa. Relevante é o elemento espiritual, a *voluntas legis*, embora deduzida através das palavras do legislador.

Entender uma lei, portanto, não é somente aferrar de modo mecânico o sentido aparente e imediato que resulta da conexão verbal; é indagar com profundidade o pensamento legislativo, descer da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvê-lo em todas as suas direções possíveis: *Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac postestatem* (17. Dig. 1.3)

A missão do interprete é justamente descobrir o *conteúdo real* da norma jurídica, determinar em toda a plenitude o seu valor, penetrar o mais que é possível (como diz Windscheid) na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo".

### II.3 – REQUISITOS LEGAIS PARA QUALIFICAR UM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ICT NO MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - CT&I

16. Trazido o conceito legal de ICT Pública e delimitado o objeto da presente manifestação jurídica, inicia-se a exegese da legislação que rege o tema, utilizando instrumentos de interpretação literal, histórica e sistemática para verificar a evolução do conceito ICT no tempo, desde sua primeira previsão na Lei de Inovação, em 2004, passando por algumas modificações e finalizando com o conceito atual decorrente do Marco Legal de CT&I.

17. Originalmente, a redação que havia no texto legal sobre o conceito de ICT, contida no inciso V do Artigo 2º da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), tinha o seguinte conteúdo:

V - Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, **executar atividades** de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;

18. Em 2010, por intermédio da Medida Provisória n. 495, o conceito de ICT sofreu algumas modificações, principalmente para incluir o termo "inovação" em sua definição, senão vejamos:

V - Instituição Científica e Tecnológica - ICT: órgão ou entidade da administração pública cuja missão institucional seja preponderantemente voltada à **execução de atividades** de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico, tecnológico ou de inovação; (Redação dada pela Medida Provisória nº 495, de 2010)

19. Com o advento do Marco Legal de CT&I, a Lei n. 13.243/2016 modificou substancialmente o conceito de ICT, passando a incluir de forma expressa a administração pública direta e indireta, a possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos serem qualificadas como ICTs (mediante alguns requisitos), além de retirar os termos "executar" e "execução" na relação com as atividades de pesquisas. Eis o teor da atual redação do inciso V do Artigo 2º da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação):

V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, **que inclua** em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a **pesquisa básica ou aplicada** de caráter científico ou tecnológico **ou o desenvolvimento de novos produtos**, serviços ou processos; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)

20. Seguindo o processo hermenêutico, sob o prisma de uma interpretação literal do texto da Lei de Inovação, constata-se uma omissão nos termos "executar" e "execução" com o advento da Lei n. 13.243/2016. Esses dois termos constavam, respectivamente, na redação original da Lei de Inovação e na sua primeira alteração em 2010 quando relacionados com atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico. Esta omissão não parece ter sido objeto de esquecimento, mas sim de silêncio proposital do legislador para ampliar o espectro de ações que podem qualificar uma ICT como tal.

21. Referida omissão, em consonância com o novo sistema jurídico-administrativo oriundo do Marco Legal de CT&I, que a seguir será analisado, justifica-se, pois a instituição pública ou privada que contiver em suas Leis ou Estatutos previsão de atividades ligadas à pesquisa científica, tecnológica e à inovação poderão, além de executar, também coordenar, gerir ou fomentar essas ações, **desde que constem esses vocábulos em seus objetivos sociais ou missão institucional**. A opção do legislador foi por ampliar as ações ligadas a pesquisas científicas e tecnológicas que uma ICT pode desempenhar.

22. Dessa forma, para qualificar uma instituição como ICT, entre outros requisitos, **deve-se verificar no estatuto que a regula se estão incluídos, em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário, a pesquisa científica e tecnológica.** Trata-se de um requisito formal da Lei de Inovação, não cabendo exigências que extrapolem o texto legal ou que não se encontrem descritas na norma. Dúvidas que podem surgir, como sobre se a instituição irá de fato ou não **realizar** (ou executar, como antes previa a lei) as pesquisas descritas em seus estatutos, não prosperam diante da omissão proposital do texto da Lei de Inovação.

23. Assim, a qualificação de uma instituição como ICT, nos termos exatos da Lei de Inovação, exige uma verificação dos estatutos que regem a entidade, realizando-se o enquadramento quando verificada a previsão nos objetivos sociais ou na missão estatutária ou institucional.

24. Realizado este primeiro exercício hermenêutico, passemos à exegese sistemática da relação do conceito de ICT com todo o arcabouço jurídico formado pelo Marco Legal de CT&I.

25. Diante da evolução legislativa do conceito de ICT no tempo, cabe ao intérprete extrair o significado que o termo possui na sociedade atual, à luz do novo contexto jurídico advindo com o Marco Legal que: (i) alterou a Constituição Federal (EC n. 85, de 26 de fevereiro de 2015); (ii) alterou 9 (nove) leis federais, promovendo uma mudança de paradigma na atuação da Administração Pública (Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016); e (iii) sistematizou e disciplinou juridicamente os principais instrumentos de parceria para CT&I (Decreto nº 9.283, de 2018). O novo arcabouço constitucional exige do intérprete e do operador do Direito uma mudança de cultura e uma nova visão sobre o sistema inserido no ordenamento jurídico pátrio, o Sistema Nacional de CT&I, cabendo-lhe interpretar o texto legal sob a ótica desse novo espectro de comandos e diretrizes constitucionais, legais e infralegais.

26. Neste contexto, cabe extrair do texto constitucional as diretrizes que disciplinam o regime jurídico-administrativo decorrente do Marco Legal de CT&I, com destaque para as novas redações conferidas aos Artigos 218 e 219 da CF:

#### **CAPÍTULO IV - DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

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

(...)

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

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

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.

Art. 219. (...)

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

27. O texto constitucional apresenta diretrizes para a formulação e a execução de políticas públicas e ações da sociedade brasileira, mas se direciona em especial para determinados órgãos e entidades que recebem tratamento prioritário do Estado para exercerem atividades de pesquisa científica e tecnológica do País, servindo como eixo promotor do desenvolvimento da CT&I e para alcançar finalidades públicas econômicas e sociais.

28. Visando dar eficácia ao texto constitucional, a legislação enumera os princípios que fundamentam as atividades ligadas ao campo da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, os quais se encontram previstos no parágrafo único do Artigo 1º da Lei de Inovação:

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

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

**I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;**

(...)

**VI- estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País;**

(...)

**VIII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; (...)**

\*Todos incluídos pela Lei nº 13.243, de 2016

(grifos nossos)

29. Consta-se, à luz da leitura dos princípios que regem as atividades de CT&I no Brasil, que o legislador quis reforçar o protagonismo das atividades científicas e tecnológicas na promoção do desenvolvimento social, nacional e regional, estimular, com a participação das ICTs, a geração de ambientes promotores de inovação no País, bem como constituir espaços favoráveis ao desenvolvimento econômico e industrial, à transferência de tecnologias entre ICTs e empresas, em arranjos legais que deverão ser estimulados e apoiados. Este papel compete às ICTs no Brasil, conforme o Marco Legal de CT&I.

30. Desta forma, resta claro que o Estado Brasileiro deve estimular e constituir ICTs, qualificando instituições públicas e privadas para que, nessa qualidade, tornem-se aptas a fomentar, coordenar e executar pesquisas científicas e tecnológicas no País. Com esta qualificação, abre-se a possibilidade jurídica para que sejam utilizados instrumentos jurídicos próprios, com regras específicas, que permitem a adoção de um regime jurídico-administrativo diferenciado, nos quais esses atores deverão exercer papel primordial na consecução de atividades ligadas à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação – PD&I.

31. Diante deste contexto, é possível afirmar que a interpretação sobre a qualificação de uma ICT não deve ser restritiva, uma vez que aquela desempenha atividade que deve ser estimulada pelo Estado, cabendo aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, quando houver previsão legal, buscar a forma e a estrutura que lhes permita contribuir e desenvolver pesquisas de caráter científico e/ou tecnológico entre as suas atividades, em busca de inovação para o País.

32. Portanto, há elementos jurídicos que permitem verificar na legislação quais são os requisitos legais que qualificam uma instituição como ICT, dentro de uma conjuntura constitucional que demanda uma exegese hermenêutica atenta aos conceitos trazidos na legislação.

## **II.4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE ÓRGÃO DE AUTARQUIA OU FUNDAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SER QUALIFICADO COMO ICT**

33. O objeto do presente parecer é identificar os requisitos para a qualificação de determinada instituição como ICT Pública, com evidente foco naquelas que compõem a Administração Pública Federal Indireta, pois assessoradas juridicamente e representadas judicialmente pela Procuradoria-Geral Federal – PGF.

34. Assim, ressalte-se que a presente manifestação se volta sobretudo para casos de interesse de autarquias e fundações públicas federais.

35. Ocorre que as autarquias e fundações públicas, pessoas jurídicas de Direito Público interno, podem distribuir internamente as competências que lhes foram confiadas por lei entre unidades internas, que, segundo fenômeno doutrinariamente conhecido como *desconcentração*, passam a ser consideradas seus órgãos<sup>[3]</sup>.

36. Nesse ponto, convém atentar para o fato de a Lei nº. 10.973, de 2004 permitir tanto um *ente* quanto um *órgão* ser qualificado como ICT, tal como previsto em seu artigo 2º, V.

37. Desse modo, os órgãos de execução da PGF devem atentar para a possibilidade de, eventualmente, tanto uma autarquia ou fundação pública quanto apenas alguns de seus respectivos órgãos possam ser qualificados como ICT para fins de incidência das normas trazidas pela Lei de Inovação. A unidade consultiva atuante deverá, nos casos concretos, verificar as disposições legais que conferem competência à autarquia ou à fundação, bem como, eventualmente, o documento normativo que haja distribuído as competências relevantes a um determinado órgão de sua estrutura.

## **III - CONCLUSÃO**

38. Ante o exposto, em resposta às consultas formuladas e descritas no Relatório deste Parecer, apresenta esta CP-CT&I uma evolução do entendimento originalmente lançado no Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU. para afirmar que, mediante a exegese do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Emenda Constitucional nº 85, de 2015, Lei nº 10.973, de 2004, Lei nº 13.243, de 2016 e Decreto nº 9.283, de 2018), os requisitos legais exigidos para o

enquadramento jurídico de uma instituição como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, nos termos do art. 2º, inciso V, da Lei n.10.973/2004 (Lei de Inovação), podem ser agrupados da seguinte forma:

1. **para ser ICT pública: ser órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta;**
2. **para ser ICT privada: ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País;**
3. **para ambas: que inclua em sua missão institucional ou objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.**

39. Em complemento, na atividade de consultoria e assessoramento jurídicos da Procuradoria-Geral Federal às Autarquias e Fundações Públicas Federais, para que uma instituição seja qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, deve-se verificar na Lei que rege a entidade se há previsão na missão institucional ou no objetivo social ou estatutário de *pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processo*. Se houver esta previsão no diploma legal respectivo, há como afirmar juridicamente que ela se enquadra como ICT para as finalidades do Marco Legal de CT&I. Esta verificação deve ser feita caso a caso, cotejando a Lei que cria e regula a entidade com os requisitos legais previstos na parte final do inciso V do art. 2º da Lei n.10.973/2004 (Lei de Inovação).

40. No que toca à caracterização da ANTAQ como ICT, ratifica-se a conclusão do Parecer nº 006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU no sentido de que a Agência não se caracterizaria como ICT, uma vez que a lei de criação não lhe conferiu competência para efetuar pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processo, como exigido pela Lei de Inovação.

41. Por fim, caso alguma Autarquia ou Fundação Pública tenha dúvida acerca do enquadramento como ICT Pública, a Procuradoria Federal junto à entidade deverá ser consultada para dirimir esta dúvida jurídica, observando os parâmetros descritos neste Parecer na sua análise e respectiva manifestação.

42. Submete-se a presente manifestação à aprovação da Exma. Sra. Diretora do Departamento de Consultoria da PGF e do Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal.

Brasília/DF, 26 de maio de 2020.

**LEOPOLDO GOMES MURARO**  
PROCURADOR FEDERAL  
Coordenador da CP-CT&I

**SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ**  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos.

**DEOLINDA VIEIRA COSTA**  
PROCURADORA FEDERAL

**DIANA GUIMARÃES AZIN**  
PROCURADORA FEDERAL

**LUDMILA MEIRA MAIA DIAS**  
PROCURADORA FEDERAL

**ROCHELE VANZIN BIGOLIN**  
PROCURADORA FEDERAL

**TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO**  
**ALBUQUERQUE**  
PROCURADOR FEDERAL

**VICTOR VALENÇA CARNEIRO DE**  
**PROCURADOR FEDERAL**

De acordo. À consideração superior.

**EDUARDO LOUREIRO LEMOS**  
DIRETOR SUBSTITUTO DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Aprovo o PARECER n. 04/2020/CP-CTI/PGF/AGU, devendo os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, exercentes das atividades de consultoria e assessoramento jurídico junto às respectivas Autarquias e Fundações Públicas Federais, utilizar os parâmetros apontados na manifestação jurídica que ora se aprova.

**LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES**  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000481202032 e da chave de acesso 61047fe8

Notas

1. <sup>^</sup> *BARBOSA, Caio Márcio Melo; DUBEUX, Rafael; MURARO, Leopoldo Gomes; PORTELA, Bruno. Conceitos legais. In Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. Editora Juspodivm, 2020. p. 83-85.*
2. <sup>^</sup> *FERRARA, Francesco. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DAS LEIS. Traduzido por Manuel A. D. de Andrade. Coleção Cultura Jurídica. Armênio Amado Editor; Sucessor Coimbra, 1963. Pg. 128.*
3. <sup>^</sup> *BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo - 27ª edição. Editora Malheiros, 2010. p. 149-151.*

---

Documento assinado eletronicamente por SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ. Data e Hora: 01-07-2020 21:17. Número de Série: 1764748. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 01-07-2020 20:06. Número de Série: 144596829739134499964544023562922002683. Emissor: AC OAB G3.

---

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 02-07-2020 18:22. Número de Série: 17170418. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 02-07-2020 17:16. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 02-07-2020 11:30. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por DEOLINDA VIEIRA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDA VIEIRA COSTA. Data e Hora: 02-07-2020 10:35. Número de Série: 3180765163621667294. Emissor: AC SERASA RFB v5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por LUDMILA MEIRA MAIA DIAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDMILA MEIRA MAIA DIAS. Data e Hora: 02-07-2020 09:35. Número de Série: 17298910. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por DIANA GUIMARAES AZIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 389984014 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIANA GUIMARAES AZIN. Data e Hora: 01-07-2020 21:14. Número de Série: 75036184722710498717488205095. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---