



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

---

**PARECER n. 00002/2021/CP-CT&I/PGF/AGU**

**NUP: 00872.000325/2020-85**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF e PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG**

**ASSUNTOS: INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 8.240/14 AOS AJUSTES CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI Nº 10.973/04 E NO DECRETO Nº 9.283/18. DIVERGÊNCIA JURÍDICA ENTRE UNIDADES DA PGF.**

CONVÊNIO PARA FINALIDADES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO, ESTÍMULO E FOMENTO À INOVAÇÃO (CONVÊNIO ECTI) PREVISTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º-B DA LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994 E ACORDO DE PARCERIA, COM INTERVENIÊNCIA DE FUNDAÇÃO DE APOIO, PREVISTO NO ART. 9º DA LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004 - LEI DE INOVAÇÃO. INTERCESSÃO DE NORMAS. APLICABILIDADE DO DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018, ÀS PARCERIAS PARA A REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO, ESTÍMULO E FOMENTO À INOVAÇÃO, QUANDO HOVER INTERVENIÊNCIA DE FUNDAÇÃO DE APOIO.

I. Consulta encaminhada pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal DEPCONSU/PGF/AGU à Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação - CP-CT&I, por solicitação da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Minas Gerais – PF/UFMG.

II. Divergência entre órgãos de execução da PGF acerca da legislação regulamentar aplicável ao instrumento jurídico previsto no parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, à luz da identidade de partes e de objeto previstos para o acordo de parceria para PD&I, com interveniência de fundação de apoio, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004.

III. O art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, incluído pela Lei nº 12.863, de 2013, e o Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, que o regulamentou, possuíam, à época de sua edição, a finalidade de estabelecer um regramento que viesse a amparar os instrumentos jurídicos a serem celebrados com empresas com vista a conferir celeridade e eficiência necessárias para o incremento ao desenvolvimento científico e tecnológico. Naquela oportunidade, a Lei nº 10.973, de 2004, era regulamentada de forma incipiente pelo Decreto nº 5.563, de 2005, que tão somente reproduzia as disposições já existentes na Lei regulamentada.

IV. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, inaugurou-se um novo cenário no ordenamento jurídico, com posterior edição da Lei nº 13.243, de 2016 (que alterou a Lei nº 10.973, de 2004), e regulamentação pelo Decreto nº 9.283, de 2018. Nesse novo contexto, há um conjunto de *regras específicas* sobre os instrumentos de fomento à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, que induz à interpretação segundo a qual a regulamentação do Decreto nº 9.283, de 2018, substituiu aquela constante do Decreto nº 8.240, de 2014, no que diz respeito às parcerias para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, quando houver interveniência de Fundação de Apoio.

## 1. RELATÓRIO

1. A questão ora submetida a esta Câmara Permanente advém de consulta encaminhada pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Minas Gerais – PF/UFMG, por meio do MEMORANDO n. 00011/2020/JUR/PFUFMG/PGF/AGU. Almeja o ilustre Procurador-Chefe da referida unidade obter a uniformização de entendimento acerca da incidência ou não do Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, que regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, aos acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação celebrados com fundamento no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004, e nos arts. 35 a 37 do Decreto nº 9.283, de 2018, quando houver interveniência de fundação de apoio.

2. A Consulente identificou manifestações jurídicas divergentes entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no âmbito da consultoria sobre a aplicabilidade do Decreto nº 8.240, de 2014, aos acordos de parceria para PD&I (art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004). Nesse sentido, a PF/UFMG posicionou-se sobre o tema por meio Despacho de Aprovação n. 00124/2020/JUR/PFUFMG/PGF/AGU, que aprovou parcialmente o Parecer n. 00253/2020/JUR/PFUFMG/PGF/AGU (NUP nº 23072.212934/2020-04), no sentido de que nos acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação incide tão somente a normatização consistente na Lei nº 10.973, de 2004, e no Decreto nº 9.283, de 2018, por se tratarem de normas especiais, que regulamentaram especificamente a temática, ou seja, são aplicáveis quando houver a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. A seguir, extrai-se um excerto do citado Despacho de Aprovação n. 00124/2020/JUR/PFUFMG/PGF/AGU:

*“10. Expostos os normativos e os conceitos sobre a matéria, entendo que aos acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação incide tão somente a normatização consistente na Lei nº 10.973/04 e no Decreto nº 9.283/18, por se tratarem de normas especiais, que regulamentaram especificamente a temática, ou seja, são aplicáveis quando houver a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.*

*11. Além disso, a Lei nº 13.243/16, que alterou vários dispositivos da Lei nº 10.973/04, bem como o seu regulamento, Decreto nº 9.283/18, são normas posteriores ao Decreto nº 8.240/14, que em certos pontos são incompatíveis com as disposições do citado normativo e, no tema, regulamentaram inteiramente a matéria relativa aos acordos de parceria. Veja-se o que dispõe o Decreto-Lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:*

*Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*

*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*

*(grifei)*

*12. Importante registrar que atualmente existem duas legislações que tratam sobre a mesma temática, quando os ajustes objetivarem o desenvolvimento pesquisas e desenvolvimento de tecnologias com potencial de obtenção de resultados inovadores. No entanto, houve a edição de norma especial e posterior que tratou de forma diversa a matéria, o que não pode ser desconsiderado. De mais a mais, a Lei nº 10.973/04, alterada pela Lei nº 13.243/16, é hierarquicamente superior ao Decreto nº 8.240/14, estando este revogado naquilo que for com ela incompatível.*

*13. Por oportuno, o Parecer nº 0001/2019/CPCTI/PGF/AGU, embasado nos preceitos da Lei nº 10.973/04 e no Decreto nº 9.283/18, ponderou e fixou entendimentos jurídicos que não são abrangidos pelas disposições do Decreto nº 8.240/14, a começar pela desnecessidade de comprovação de regularidade fiscal, que seria exigível pelo art. 25, II, do último normativo.”*

3. Em consonância com esse entendimento, há o Parecer n. 00195/2019/GAB/PFUFLA/PGF/AGU (NUP nº 23090.015442/2019-11), do órgão de consultoria junto à Universidade Federal de Lavras, que entendeu pela não aplicabilidade do Decreto nº 8.240, de 2014, aos acordos de parceria para PD&I. Veja-se um excerto do referido opinativo:

*“B.2 – DECRETO 8.240/2014 – Convênio ECTI*

*37. Por seu turno, outras parcerias celebradas pela Universidade com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, envolvendo a execução de projetos de interesse recíproco, visando às finalidades de pesquisa científica (excluída a pesquisa voltada à inovação e no ambiente produtivo), o apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, com transferência de recursos financeiros ou não financeiros, deverão ensejar a incidência das regras do convênio ECTI.*

*38. É preciso esclarecer que o convênio ECTI é regido por um decreto, enquanto o acordo de parceria contém expressa previsão em lei, esta última é espécie normativa hierarquicamente superior, que, ao regular a matéria de forma mais específica revoga o decreto em tudo aquilo que é com ela incompatível.*

*39. A revogação, no entanto, é tácita, daí a necessidade de afastar a aplicação do Decreto 8.240/2014 para as hipóteses de pesquisa voltada à inovação, além daquela inserida no ambiente produtivo, de forma que irá regular apenas as demais hipóteses que permanece regulando.”*

4. Em divergência aos posicionamentos retromencionados, houve a emissão do Parecer n. 00498/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU (NUP nº 23080.039260/2016-01), exarado pelo Exmo. Procurador-Chefe da Universidade Federal de Santa Catarina, e também do Parecer n. 00333/2018/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU (NUP nº 23075.215729/2017-67), exarado pelo Exmo. Procurador-Chefe da Universidade Federal do Paraná.

5. Por meio do Parecer n. 00498/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU (NUP nº 23080.039260/2016-01), a PF/UFSC analisou minuta de “convênio tripartite”, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, no Decreto nº 8.240, de 2014, e no Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 10.973, de 2004. Pode-se verificar que a emissão do referido parecer, ocorrida em 17/8/2016, deu-se em momento anterior à edição do Decreto nº 9.283, de 2018, vigente a partir de 08 de fevereiro de 2018, data de sua publicação no *Diário Oficial* da União.

6. Por sua vez, o Parecer n. 00333/2018/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU (NUP nº 23075.215729/2017-67) da PF/UFPR, foi emitido em 24 de abril de 2018, oportunidade em que já se encontrava vigente o Decreto nº 9.283, de 2018. Referido parecer analisou a minuta de um “Acordo de Cooperação Técnica” sobre o qual houve a incidência da Lei nº 8.958, de 1994, do Decreto nº 8.240, de 2014, do Decreto 7.423, de 2010, da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 10.973, de 2004. Especialmente no que concerne à incidência do Decreto nº 8.240, de 2014, ao ajuste, houve a recomendação de que a UFPR providenciasse a juntada da documentação necessária para a habilitação dos partícipes, nos termos do artigo 25 do Decreto nº 8.240, de 2014.

7. Dada a controvérsia que envolve a matéria, a CP-CT&I foi instada a se pronunciar. Passa-se, então, a discorrer sobre a incidência ou não do Decreto nº 8.240, de 2014, aos ajustes nos quais o objeto seja compatível com os ditames da Lei nº 10.973, de 2004, Lei de Inovação, e com o seu Decreto nº 9.283, de 2018.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 DOS CONVÊNIOS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - ECTI, PREVISTOS NO DECRETO Nº 8.240, DE 2014

8. Em abertura, insta contextualizar a legislação objeto da divergência jurídica. Nesse sentido, o art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, incluído pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, assim dispõe, *in verbis*:

**Art. 1º-B.** As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

**Parágrafo único.** A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e

fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenientes. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013).

9. O disposto legal permite que organizações sociais e entidades privadas possam celebrar convênios e contratos com as fundações de apoio com o intuito de apoiar IFES e demais ICTs nos projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, conforme o art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994.

10. Por sua vez, o parágrafo único do art. 1º - B criou a possibilidade de celebração de convênios entre IFES e demais ICTs, fundações de apoio, organizações sociais e empresas, para fins de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação. Tais ajustes deverão ocorrer com observância a critérios de habilitação de empresas definidos pelo Poder Executivo federal, afastada a aplicação da Lei n. 8.666, de 1993, para a identificação e escolha das empresas convenientes.

11. A fim de regulamentar o disposto no parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994 (os convênios e os critérios de habilitação de empresas), foi editado o Decreto nº 8.240, de 2014. Nesse Decreto houve a definição do conceito de convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação – ECTI, bem como quais seriam os critérios para habilitação das empresas convenientes:

**Art. 1º** Este Decreto regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

§ 1º Aos convênios referidos no *caput* não se aplica o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, os Capítulos III, IV e V do Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, e a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

§ 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

**I - convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação - ECTI** - instrumentos que tenham como partícipes Instituição Federal de Ensino Superior - IFES ou demais ICT - Instituição Científica e Tecnológica - ICT, fundações de apoio, e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, visando às finalidades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, estímulo e fomento à inovação, e apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, com transferência de recursos financeiros ou não financeiros, em parceria com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, envolvendo a execução de projetos de interesse recíproco, podendo contar ainda com a participação de organizações sociais, que tenham contrato de gestão firmado com a União, na forma da Lei nº 8.958, de 1994;

**II - critérios de habilitação** - requisitos que as empresas devem cumprir para celebração dos convênios ECTI com IFES, demais ICT e fundações de apoio;

**III - objeto** - desenvolvimento do produto do convênio ECTI, observados o programa de trabalho e o projeto conveniado;

**IV - projeto** - proposta negociada entre os partícipes, contendo as informações técnicas para o alcance do objeto a ser conveniado; e

**V - controle finalístico** - controle realizado com foco na análise dos resultados.

(grifou-se)

12. Além do conceito de convênio ECTI, o regulamento apresentou textualmente para qual finalidade o referido instrumento poderia ser celebrado, bem como quais seriam os partícipes obrigatórios. É o que se vê da redação dos arts. 2º e 3º:

**Art. 2º** Os convênios ECTI terão como finalidade o financiamento ou a execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

**Art. 3º** Os convênios ECTI poderão ter como partícipes as IFES, demais ICT, fundações de apoio, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, e organizações sociais com contrato de gestão firmado com União.

Parágrafo único. Os convênios referidos no *caput* poderão ter tantos partícipes quanto forem necessários para a realização do projeto, **sendo, indispensável, a participação de, no mínimo:**

**I - fundação de apoio;**

**II - IFES ou demais ICT apoiada; e**

**III - partícipe de natureza diferente das anteriores.**

(grifei)

13. Extrai-se da redação do art. 2º do Decreto nº 8.240, de 2014, que a finalidade do convênio ECTI é ampla e visa abarcar todos os tipos de projetos que podem ser apoiados (gestão administrativa, financeira, etc.) pelas fundações de apoio, em consonância com o disposto no art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994. [\[1\]](#)

14. Entre os projetos, encontram-se não só os de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, como também aqueles voltados a ciência, tecnologia e inovação, abrangidos igualmente pela Lei nº 10.973, de 2004, Lei de Inovação, regulamentada atualmente pelo Decreto nº 9.283, de 2018.

15. A Consultoria Jurídica do Ministério da Educação – CONJUR/MEC, em análise jurídica prévia à publicação do Decreto nº 8.240, de 2014, por meio do Parecer nº 485/2014/CGAA/CONJUR-MEC/CGU/AGU (doc. anexo), ponderou sobre a importância do regulamento citado, **bem como da sua intercessão com os instrumentos voltados à ciência, tecnologia e inovação.** Veja-se excerto do opinativo:

*“14. As alterações realizadas pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, tiveram por escopo criar novas modalidades de convênios entre fundações de apoio, as entidades apoiadas (Universidades Federais e demais ICTs) e diversas outras entidades, inclusive organizações sociais, com o fim de viabilizar convênios com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, além de tornar possível o financiamento público (fomento) através de organizações sociais à inovação e pesquisa tecnológica, inclusive com a participação de empresas privadas.*

*15. As disposições presentes no art. 1º, caput, art. 1º-A, caput, e 1º-B, caput e seu parágrafo único, da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, após as alterações implementadas pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, demonstram as novas possibilidades de convênios envolvendo os diversos órgãos e entidades que menciona:*

(...)

*16. Nesta esteira, embora citados diversos órgãos e entidades, os quais podem celebrar os diversos convênios que a lei permite, optou-se por regular no presente decreto apenas o convênio previsto no art. 1º-B da Lei, o qual envolve a participação dos seguintes atores: fundação de apoio, organização social, IFES e demais ICTs e entidades privadas com ou sem fins lucrativos.*

*17. O atual Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, regulará os convênios entre as fundações de apoio e suas respectivas entidades apoiadas, os quais constituem o arranjo já existente de convênios, diferente do novo modelo instituído pela Lei 12.863/2013, **no qual há um nítido caráter multilateral com a participação de diversos atores.***

(...)

*25. O principal ponto a ser destacado, do qual decorrem todas as inovações produzidas na Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, é o objeto dos convênios criados com as alterações da Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013: apoiar projetos, de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, além de tornar possível o financiamento público (fomento) através de organizações sociais à inovação e pesquisa tecnológica, inclusive com participação de empresas privadas. Sem este objeto, segundo o art. 2º da minuta, não estará caracterizado o convênio ECTI, assim como não estará sem a presença dos partícipes essenciais previstos no art. 3º.*

26. *Basicamente, as inovações da lei tiveram por objetivo viabilizar a pesquisa científica e seu fomento através destes convênios, criando novos institutos jurídicos que servirão como ferramentas da política nacional de incentivo à inovação e pesquisa científica, notadamente aquela voltada para atender a demanda da indústria nacional com o fim de incrementar no curto, médio e longo prazos o crescimento econômico do país.*

27. *Desde o ano de 2004, com a promulgação da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), e do ano 2005, com a Lei do Bem (Lei 11.196/2005), o Brasil vem aperfeiçoando seus institutos jurídicos, baseado na consciência de que somente pelo caminho da inovação poderá dotar sua economia de maior competitividade internacional e exportar produtos e serviços de maior valor econômico que ponham a economia brasileira em outro patamar no mundo, colhendo a partir daí todos os benefícios gerados por uma economia mais rica, notadamente no campo social e de bem estar da população.*

28. *As alterações da Lei das Fundações de Apoio (Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994) implementadas pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, estão na esteira da criação de institutos jurídicos afinados com a política de inovação permitindo que o ordenamento jurídico brasileiro se modernize para atender às demandas do mundo global.*

29. *Para isso, contudo, é preciso romper com o paradigma jurídico administrativo clássico, típico do Estado burocrático, baseado na previsibilidade da lei no controle prévio dos atos e negócios jurídicos, na execução apenas pelo Estado de todas as atividades que a sociedade e o mercado demandam.*

30. *A pesquisa científica atual, do mundo global e pós-moderno, é essencialmente dinâmica, não se encaixa em modelos pré-definidos de projetos, deve estar em sintonia com as demandas do mercado e não se realiza com todas as suas fases executadas apenas pelo Estado, mas sim mediante a parceria deste com a iniciativa privada.*

31. *Por esta razão os institutos jurídico-administrativos clássicos do Estado burocrático não servem para atender às demandas das pesquisas atuais. É preciso um novo paradigma, novos conceitos de direito administrativo, novas formas de atuação do Estado em relação às entidades privadas. A Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, com as alterações implementadas na Lei das Fundações de Apoio que ora é regulamentada, tiveram este objetivo de criar novos institutos jurídicos afinados com as demandas nacionais de pesquisa tecnológica, e de inovação, dentre os quais se destacam: nova modalidade de convênio que permita a sinergia entre centros de pesquisas públicos e privados e as demandas do mercado, permitindo ademais o fomento público a tais pesquisas mediante organizações sociais; formas mais flexíveis e céleres de compras e de prestação de contas, diversas dos modelos atuais de contratação e de controle; substituição da regulação da lei pela regulação por contrato, com larga possibilidade de regramento estabelecida nos instrumentos dos convênios.”*

(grifos nossos)

16. Por sua vez, a exposição de motivos do Decreto nº 8.240, de 2014 (EMI nº 28/2014/MEC/CGU/MCTI/MP) ratificou a finalidade que o regulamento possuía, à época de sua edição, de estabelecer um regramento que viesse a amparar os instrumentos jurídicos a serem celebrados com empresas com vista a conferir celeridade e eficiência necessárias **para o incremento ao desenvolvimento científico e tecnológico, em consonância com o art. 218 da Constituição Federal de 1988, que propugna o estímulo ao desenvolvimento científico, à ciência e à tecnologia.** Extrai-se de citado documento:

*"4. Essa nova modalidade de convênio visa garantir a necessária parceria com as entidades privadas e as IFES de modo seguro e transparente, com foco no incremento da pesquisa, desenvolvimento e inovação. Garante, também, a possibilidade de financiamentos e executores múltiplos, inclusive com a participação das organizações sociais, que possuem contratos de gestão com a União, tendo sempre as fundações de apoio como gestoras administrativas de tais instrumentos.*

*5. Desse modo, busca-se criar um instrumento célere e eficiente para estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, em consonância com o art. 218 da Constituição, que propugna o estímulo ao desenvolvimento científico, à ciência e à tecnologia. Outrossim, o mesmo artigo, em seu §1º, determina que a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.*

**6. Nesse sentido, o Decreto busca estimular a pesquisa e a inovação científica e tecnológica com segurança jurídica, sem olvidar do controle e da transparência.**

*7. Ressalte-se, por oportuno, que as fundações de apoio, por serem pessoas jurídicas de direito privado que não integram a administração pública, precisam atuar de forma célere e eficiente, sem as amarras do regime jurídico administrativo clássico.*

*8. É cediço, porém, que mesmo se tratando de uma entidade privada, as fundações de apoio, como o próprio nome já as define, existem para apoiar as IFES e ICTs que são entidades públicas, financiadas quase que integralmente por recursos públicos, e, assim, devem respeitar os princípios constitucionais que regem a administração pública, reforçados por este decreto na busca pela transparência no uso dos recursos previstos nos referidos convênios.*

*9. Sendo assim, foi elaborada a presente Minuta de Decreto, tendo-se como premissas a necessidade de criar procedimentos céleres e eficientes, sem perder de vista, porém, a manutenção da segurança jurídica, a responsabilidade com o recurso público, o controle dos resultados pelos órgãos colegiados superiores das IFES e ICTs, bem como pelos órgãos de controle estatais competentes.*

*10. Destaca-se que, assim como prevê a Lei nº 8.958, de 1994, o controle acima referido é prioritariamente 'finalístico', voltado para a análise dos resultados, não afastando o controle de gestão pelos órgãos colegiados das IFES/ICTs.*

*11. Ademais, há de se ressaltar que a proposta ora apresentada foi amplamente discutida pelos Ministérios envolvidos, tendo sido coordenada pelo Ministério da Educação audiência pública com a participação do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, bem como do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior – CONFIES e representantes das fundações de apoio, que puderam encaminhar sugestões e críticas ao projeto apresentado.*

*12. Outro ponto que merece destaque é a necessidade da aprovação de todos os projetos pelos órgãos colegiados das IFES/ICTs. Além disso, verificou-se a necessidade de se prever a obrigatoriedade de o instrumento do convênio esclareça as questões relativas aos ressarcimentos por utilização dos espaços e infraestrutura pública e a divisão de possíveis royalties resultantes da execução do projeto, bem como questões de sigilo industrial e outras relativas ao objeto do convênio, quando necessário.”*

(grifos nossos)

17. Sobreveio, então, a **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**, a qual estabeleceu uma **base constitucional diferente daquela anterior**, sobre a qual se alicerçava o próprio parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, regulamentado pelo Decreto nº 8.240, de 2014, ao tratar do tema convênio para pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, estímulo e fomento à inovação.

18. Nesse contexto, pode-se identificar a existência de uma intercessão entre as matérias, e é justamente neste ponto que se encontra o cerne da divergência jurídica objeto da presente consulta.

## **2.2 DA INCIDÊNCIA DO DECRETO Nº 8.240, DE 2014, AOS INSTRUMENTOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO ATÉ A EDIÇÃO DO DECRETO Nº 9.283, DE 2018.**

19. Como já referido, a Lei nº 12.863, de 2013, inseriu o art. 1º-B na Lei nº 8.958, de 1994, que, posteriormente, foi regulamentado pelo Decreto nº 8.240, de 2014. O dispositivo legal citado possui a seguinte redação:

**Art. 1º-B.** As organizações sociais e entidades privadas poderão realizar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no *caput* do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013) (Regulamento)

**Parágrafo único.** A celebração de convênios entre a IFES ou demais ICTs apoiadas, fundação de apoio, entidades privadas, empresas públicas ou sociedades de economia mista,

suas subsidiárias ou controladas, e organizações sociais, para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, será realizada mediante critérios de habilitação das empresas, regulamentados em ato do Poder Executivo federal, não se aplicando nesses casos a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública para a identificação e escolha das empresas convenientes. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)  
(grifou-se)

20. A análise do **conceito** de convênio ECTI, a partir do Decreto nº 8.240, de 2014, bem como da intenção do legislador, revelada na exposição de motivos do decreto, conduz à conclusão de que realmente o normativo objetivou regulamentar os ajustes a serem celebrados com foco no incremento da pesquisa, desenvolvimento e inovação. É dizer, houve manifestação clara de criação de um instrumento célere e eficiente para incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico, em consonância com o art. 218 da Constituição, que propugna o fomento ao desenvolvimento científico, à ciência e à tecnologia.

21. Logicamente, o convênio ECTI, tal como previsto no Decreto nº 8.240, de 2014, abarca não somente os ajustes cujo objeto seja a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e estímulo e fomento à inovação, mas também outros projetos abrangidos pelo art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994, quais sejam, projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional.

22. Editado em 2014, o Decreto nº 8.240 trouxe a regulamentação necessária para os ajustes celebrados nas mencionadas áreas, quando houvesse interveniência/participação de fundação de apoio, sendo *àquele tempo*, também aplicável aos instrumentos previstos pela Lei de Inovação, Lei nº 10.973, de 2004. Nesse contexto, à época de sua edição, era vigente o Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005, que regulamentava a Lei de Inovação. Ao se analisar esse último regulamento, pode-se inferir que houve uma normatização tímida da matéria, ao compararmos o seu texto com o Decreto que lhe sucedeu e revogou, o Decreto nº 9.283, de 2018.

23. Nesse sentido, importante registrar que o Decreto nº 5.563, de 2005, praticamente reproduziu a Lei nº 10.973, de 2004, antes das alterações sofridas em razão da Lei nº 13.243, de 2016, somente acrescentando alguns aspectos regulamentares de pouca monta, que não conflitavam com o disposto no Decreto nº 8.240, de 2014.

24. Por sua vez, o Decreto nº 9.283, de 2018, que revogou o Decreto nº 5.563, de 2005, regulamentou o acordo de parceria para PD&I de forma extremamente detalhada e minuciosa, de sorte que em vários pontos a normatização se apresenta distinta daquela estabelecida pelo Decreto nº 8.240, de 2014, quando o ajuste contar com a interveniência de fundação de apoio.

25. Veja-se, a seguir, um quadro comparativo entre o Decreto nº 5.563, de 2005, e o Decreto nº 9.283, de 2018, quanto às disposições do acordo de parceria:

| Decreto nº 5.563, de 2005  | Decreto nº 9.283, de 2018  |
|--|--|
| Art. 10. É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas. | Art. 35. O acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004. |
| (sem correspondência)  | § 1º A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser precedida da negociação entre os parceiros do plano de trabalho, do qual deverá constar obrigatoriamente:<br><br>I - a descrição das atividades conjuntas a serem executadas, de maneira a assegurar discricionariedade aos parceiros para exercer as atividades com vistas ao atingimento dos resultados pretendidos;                            |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>II - a estipulação das metas a serem atingidas e os prazos previstos para execução, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas, considerados os riscos inerentes aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação;</p> <p>III - a descrição, nos termos estabelecidos no § 3º, dos meios a serem empregados pelos parceiros; e</p> <p>IV - a previsão da concessão de bolsas, quando couber, nos termos estabelecidos no § 4º.</p>   |
| (sem correspondência)   | § 2º O plano de trabalho constará como anexo do acordo de parceria e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos em comum acordo entre os partícipes.  |
| (sem correspondência)   | § 3º As instituições que integram os acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderão permitir a participação de recursos humanos delas integrantes para a realização das atividades conjuntas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive para as atividades de apoio e de suporte, e também ficarão autorizadas a prover capital intelectual, serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura e outros meios pertinentes à execução do plano de trabalho. |
| § 1º O servidor, o militar ou o empregado público da ICT envolvido na execução das atividades previstas no caput poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente de instituição de apoio ou agência de fomento.   | § 4º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o estudante de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação, envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estiverem vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento, observado o disposto no § 4º do art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004.  |
| (sem correspondência)   | § 5º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.  |
| (sem correspondência)   | § 6º O acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação poderá prever a transferência de recursos financeiros dos parceiros privados para os parceiros públicos, inclusive por meio de fundação de apoio, para a consecução das atividades previstas neste Decreto.  |
| (sem correspondência)   | § 7º Na hipótese prevista no § 6º, as agências de fomento poderão celebrar acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação para atender aos objetivos previstos no art. 3º da Lei nº 10.973, de 2004  |
| (sem correspondência)   | § 8º A prestação de contas da ICT ou da agência de fomento, na hipótese prevista no § 6º, deverá ser disciplinada no acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação.   |
| (sem correspondência)   | Art. 36. A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação dispensará licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente.   |
| § 2º As partes deverão prever, em contrato, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito ao licenciamento, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto. | Art. 37. As partes deverão definir, no acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, de maneira a assegurar aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de tecnologia, observado o disposto no § 4º ao § 7º do art. 6º da Lei nº 10.973, de 2004.   |
| § 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas,   | § 1º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no caput serão asseguradas aos parceiros, nos termos  |

|  |   |
|--|---|
| desde que previsto no contrato, na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes contratantes.  | estabelecidos no acordo, hipótese em que será admitido à ICT pública ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável, inclusive quanto ao licenciamento da criação à administração pública sem o pagamento de royalty ou de outro tipo de remuneração.  |
| (sem correspondência)  | § 2º Na hipótese de a ICT pública ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual, o acordo de parceria deverá prever que o parceiro detentor do direito exclusivo de exploração de criação protegida perderá automaticamente esse direito caso não comercialize a criação no prazo e nas condições definidos no acordo, situação em que os direitos de propriedade intelectual serão revertidos em favor da ICT pública, conforme disposto em sua política de inovação. |
| § 4º A bolsa de estímulo à inovação de que trata o § 1º, concedida diretamente por instituição de apoio ou por agência de fomento, constitui-se em doação civil a servidores da ICT para realização de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, cujos resultados não revertam economicamente para o doador nem importem em contraprestação de serviços. | (sem correspondência)   |
| § 5º Somente poderão ser caracterizadas como bolsas aquelas que estiverem expressamente previstas, identificados valores, periodicidade, duração e beneficiários, no teor dos projetos a que se refere este artigo.  | (sem correspondência)   |
| § 6º As bolsas concedidas nos termos deste artigo são isentas do imposto de renda, conforme o disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integram a base de cálculo de incidência da contribuição previdenciária prevista no art. 28, incisos I a III, da Lei nº 8.212, de 1991.  | (sem correspondência)   |

26. Destarte, durante a vigência do Decreto nº 5.563, de 2005, mesmo nos acordos de parceria para PD&I, quando houvesse interveniência de fundação de apoio, o normativo aplicável poderia ser o Decreto nº 8.240, de 2014.

27. Isso porque o arranjo jurídico formado, nesses termos, amoldava-se também ao conceito conferido aos convênios ECTI, e, diante da ausência de regras específicas aplicáveis ao acordo de parceria para PD&I, as regras do convênio ECTI poderiam ser tidas como aplicáveis.

28. No entanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 85, de 2015, iniciou-se uma reformulação de toda a política de Ciência, Tecnologia e Inovação, e da forma como operá-la, que se refletiu na promulgação da Lei nº 13.243, de 2016, e, mais adiante, na edição do Decreto nº 9.283, de 2018.

29. A partir do Decreto nº 9.283, de 2018, que revogou o Decreto nº 5.563, de 2005, regrou-se de maneira precisa e detalhada o acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme se observa dos arts. 35 a 37, acima transcritos, regulamentação esta que era inexistente sob a vigência do Decreto nº 5.563, de 2005.

## **2.3 NOVA BASE CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVA SOBRE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - CT&I**

30. A Emenda Constitucional nº 85, de 2015, determinou uma alteração profunda no campo da Ciência, Tecnologia e Inovação. Com essa emenda, a denominação do Capítulo IV do Título VIII que trata “*Da Ordem Social*” foi alterado para incluir referência à inovação, até então ausente no texto Constitucional, bem como foi alterada a redação dos dispositivos que o compõem, passando a vigor com os seguintes termos:

#### **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.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 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.

§ 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

§ 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.** O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

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.

**Art. 219-A.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar 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, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.

**Art. 219-B.** O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

31. A promoção e o incentivo à inovação passaram a constituir um dever estatal. Além de impor ao Estado a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, a ***Constituição determina que à pesquisa científica seja conferido tratamento prioritário*** e que a pesquisa tecnológica se volte, preponderantemente, para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, reconhecendo a ***imprescindibilidade da pesquisa científica para a evolução da ciência e o progresso científico como essencial para o desenvolvimento econômico do país e bem estar social.***

32. Com vista à promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa, da capacitação científica e tecnológica e da inovação, foi atribuída ao Estado a responsabilidade de **estimular a articulação entre entidades, tanto públicas quanto privadas**, nas diversas esferas de governo, bem como permitida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a celebração de instrumentos de cooperação, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário.

33. Orienta o Texto Constitucional, portanto, que a **antiga dicotomia público-privada seja mitigada em prol do desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação, com ênfase no compartilhamento de interesses entre entidades públicas e privadas**.

34. Os parâmetros **constituídos** pela EC nº 85, de 2015, objetivaram não apenas densificar, mas também unificar a legislação que estaria por vir em razão dela. Nessa mesma linha, PRETE bem explicita esse novo contexto:

*"Nos países de sistema legal constitucional, a Constituição constitui a fonte e o ápice hierárquico de legitimidade e inteligibilidade de todo o sistema jurídico, fornecendo a moldura dentro da qual as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas e amalgamadas como sistema. Dentro do grande sistema constitucional, encontramos 'subsistemas' referentes à regulação dada pela Constituição a setores individualizados da vida política, econômica ou social. **Esse mesmo papel desempenha a Emenda Constitucional 85 de 2015 perante o sistema regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação, doravante chamado de 'C,T&I'. A criação da citada emenda teve como um dos seus objetivos justamente o de fornecer um 'guarda-chuva' constitucional para um conjunto de normas então já existente assim como um parâmetro unitário para a legislação que ainda se dará nascimento para aviamento da ampla política nacional de C,T&I.***

(...)

*Tal é especialmente o caso para uma regulamentação eficiente para a Emenda Constitucional 85/15. Segundo sua ementa, a mesma 'adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação'. Uma primeira abordagem sistemática da emenda carrega um desafio duplo. Por um lado, como veremos, seu objeto concreto em muito extrapola sua descrição formal. Por isso, a inteligibilidade e harmoniosa densificação legal e infralegal da Emenda Constitucional 85/15 requer a compreensão a respeito do fenômeno socioeconômico que a provocou e que apenas muito sutilmente é apreensível de seu texto. Por outro lado, o mesmo fenômeno também evoca diferentes perspectivas de alguns dos artigos que enunciam os objetivos da República, no caso, referentes ao desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais (incisos II e III do art. 3º). **Tendo em vista, portanto, a complexidade do fenômeno concreto em causa e na mesma toada a complexidade do sistema normativo legal que está emergindo para aviar os objetivos almejados pela nova política de C,T&I (Ciência, Tecnologia e Inovação), temos que outros dispositivos constitucionais, para além dos formalmente aludidos pela Ementa 85/15, ganham novas 'camadas' interpretativas.**"<sup>[2]</sup>*

35. As novas previsões constitucionais fixaram **robusta e distinta base jurídica sobre o tema**. Em face deste novo norte constitucional, o governo federal publicou a Lei nº 13.243, de 2016, por meio da qual foram alteradas nove leis federais, com maior impacto na Lei de Inovação - Lei nº 10.973, de 2004.

36. O Projeto de Lei nº 2.177, apresentado em 31 de agosto de 2011, que **culminou na Lei nº 13.243, de 2016**, pretendia ser um **Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Código de CT&I)**, objetivando incentivar o desenvolvimento do setor por meio de simplificação de processos administrativos, de pessoal e financeiros nas instituições públicas de pesquisa, e da integração de empresas privadas ao sistema público de pesquisa.<sup>[3]</sup>

37. Não se tratava apenas de mais uma lei ordinária. Mais do que isso, tratava-se da regulamentação de uma **nova diretriz constitucional**. Nas palavras de PRETE:

*"Aprovada a Emenda Constitucional 85, em dezembro de 2015, o PL 2.177/11 (PL do novo Marco regulatório de C,T&I) ganhou relevante impulso, pois não se tratava mais apenas da*

*promulgação de mais uma lei ordinária, mas de uma regulamentação de novas diretrizes constitucionais. Por tal razão, expandiu-se a abrangência da revisão infraconstitucional pertinente à C,T&I: o processo de construção do novo código, que tivera como ponto de partida o reconhecimento da necessidade de se alterar pontos na Lei de Inovação, acabou por identificar pontos de ajustes em outras nove leis relacionadas, de forma que, ao final, o PL 2.177/11, convertido na Lei 13.243/2016, promoveu uma ampla reforma na legislação de então, visando criar um ambiente regulatório munido de uma série de novos instrumentos jurídicos aptos à operacionalização das mais diversas ações de C,T&I pelas instituições públicas e privadas envolvidas e, que fosse, ao mesmo tempo, suficientemente flexível, procurando minimizar os obstáculos burocráticos e riscos jurídicos existentes até então".<sup>[4]</sup>*

(grifou-se)

38. Por sua vez, em 7 de fevereiro de 2018, foi editado o Decreto nº 9.283, que regulamentou inúmeras das alterações legislativas promovidas pelo “Novo Marco Legal”, inclusive a Lei nº 10.973, de 2004.

39. Todo esse panorama representa o arcabouço constitucional e legal relativo à Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I, tema cuja premência impulsionou alterações estruturais no campo legislativo e na forma como enfrentar as relações jurídicas travadas entre os atores desse palco.

40. Considerando esse contexto, a interpretação dos instrumentos jurídicos referentes ao Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação deve ser realizada a partir desse novo panorama legislativo, pautada nos objetivos traçados a *partir da Emenda Constitucional nº 85, e com toda especificidade daí advinda*.

41. Em outras palavras, ainda que existissem instrumentos jurídicos tratando sobre o tema de pesquisa, desenvolvimento e inovação antes da Emenda Constitucional nº 85, da Lei nº 13.243, de 2016, e do Decreto nº 9.283, de 2018, deve sua interpretação ser realizada *atualmente* sob a ótica inaugurada pelo novo espectro legislativo de CT&I, em razão de seu fundamento constitucional e de sua franca especialidade.

42. Volvendo ao caso do convênio ECTI e do acordo de parceria para PD&I com interveniência de fundação de apoio, conclui-se, portanto, que a referência presente no parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994 (incluída pela Lei nº 12.863, de 2013), deve ser conjugada à legislação que sobreveio e completou o microsistema legislativo de CT&I, ou seja, a Emenda Constitucional nº 85, de 2015, a Lei nº 13.243, de 2016, e o Decreto nº 9.283, de 2018.

43. Dessa conjugação deflui que a melhor interpretação à regulamentação do convênio a que se refere o parágrafo único do art. 1º-B para as finalidades de "pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação" deve remeter às regras do Decreto nº 9.283, de 2018, e não mais ao Decreto nº 8.240, de 2014.

44. Logicamente, no que diz respeito aos convênios para *"apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional"* permanece aplicável tanto o art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, como o Decreto nº 8.240, de 2014.

45. Isso porque, como já analisado, os instrumentos *"convênio para as finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação"*, e *"acordo de parceria para PD&I, com interveniência de fundação de apoio"*, tratam relações jurídicas cujo objeto é o mesmo. A abrangência subjetiva também é a mesma nas duas previsões (**Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT, fundação de apoio, instituições públicas e instituições privadas**, com ou sem fins lucrativos), ainda que o parágrafo único do art. 1-B da Lei nº 8.958, de 1994, disponha de forma mais analítica as possibilidades.

46. As atividades desempenhadas pela Fundação de Apoio, de sua feita, também são as mesmas (apoio à gestão administrativa e financeira dos projetos), uma vez que as regras da Lei nº 8.958, de 1998, e do Decreto nº 7.423, de 2010, possuem plena aplicabilidade em todos os demais pontos.

47. Como amplamente demonstrado, portanto, as disposições legislativas de CT&I (Lei nº 13.242, de 2016, Lei nº 10.973, de 2004 - já alterada, e Decreto nº 9.283, de 2018) trataram com mais especificidade a matéria atinente à

inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vista à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

48. Não se ignora, a título de argumentação, que a questão poderia também ser solucionada com base nos critérios da cronologia (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942<sup>[5]</sup>), uma vez que o Decreto nº 9.283, de 2018, é regra posterior ao Decreto nº 8.240, de 2014.

49. Essa, todavia, não parece ser a forma mais adequada de resolução do tema posto, pois se tratam de decretos regulamentadores de leis distintas. Ainda assim, fosse esse o caminho perflhado, o resultado seria o mesmo quanto aos instrumentos jurídicos abrangidos pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, dada a cronologia de referidas normas.

50. Por certo, ao tempo de sua edição, o art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994 (incluído pela Lei nº 12.863, de 2013), e o Decreto 8.240, de 2014, representaram grande avanço em relação ao panorama existente na época, permitindo a celebração de instrumento jurídico em que houvesse financiamento privado das atividades de **pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação**, ao mesmo tempo com intervenção de Fundação de Apoio, ou seja, sem necessidade de ingresso do recurso na conta única do Tesouro Nacional.

51. Todavia, a própria base constitucional em que alicerçados esses normativos sofreu sensível alteração com a Emenda Constitucional nº 85, de 2015, que "*constituiu*" novos fundamentos, e inaugurou movimentação legislativa específica, redundando na Lei nº 13.243, de 2016, e posterior regulamentação pelo Decreto nº 9.283, de 2018.

52. Em reforço, a inserção do §7º no art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994, bem como a alteração do art. 18 da Lei nº 10.973, de 2004, ambas promovidas pela Lei nº 13.243, de 2016, acabaram também esvaziando a configuração convencional tripartite prevista pelo art. 1º-B **para as finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação**, já que o autorizativo legal para a atuação das fundações de apoio nessas atividades foi explicitado pelo Marco Legal de CT&I (tanto no §7º do art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994, quanto no art. 18, parágrafo único, da Lei nº 10.973, de 2004):

**Lei nº 8.958, de 1994**

**Art. 1º (...)**

§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o **caput** e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

**Lei nº 10.973, de 2004**

**Art. 18 (...)**

**Parágrafo único.** A captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública, de que tratam os arts. 4º a 8º, 11 e 13, poderão ser delegadas a fundação de apoio, quando previsto em contrato ou convênio, devendo ser aplicadas exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

53. Em pleno alinhamento com os novos parâmetros constitucionais advindos da EC nº 85, de 2015, o Decreto nº 9.283, de 2018, é regulamentação legal que tende a garantir maior efetividade e celeridade às ações destinadas à pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo inovadores. Em outras palavras, representa uma evolução no campo legislativo da CT&I. Ainda mais em se tratando de ações cuja demanda advém, em geral, do próprio setor privado.

54. Traçando-se um breve comparativo entre os decretos regulamentadores das legislações em tela, observa-se com clareza que o Decreto nº 9.283, de 2018, representou um avanço ainda maior no campo da pesquisa, desenvolvimento e inovação. Algumas exigências dispostas no Decreto 8.240, de 2014, para o convênio ECTI com

*finalidade de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação* não foram reprisadas pelo Decreto específico que atualizou a regulamentação da Lei de Inovação.

55. Regularidade fiscal e trabalhista, por exemplo, são requisitos não reiterados na nova regulamentação, cuja prescindibilidade já foi objeto de análise por esta Câmara Permanente de Ciência Tecnologia e Inovação por meio do Parecer nº 01/2019/CP-CT&I/PGF/AGU (com exceção da regularidade com a Seguridade Social, estribada no §3º do art. 195 da Constituição Federal).

56. Do mesmo modo, a título exemplificativo, são requisitos existentes no Decreto nº 8.240, de 2014, não replicados no Decreto Federal de Inovação: cadastro prévio em sistema *online* específico, capacidade técnica (art. 25, §4º - caso a empresa privada pretenda ser executora do projeto), e capacidade financeira (art. 25, §3º - caso a empresa privada pretenda ser financiadora do projeto).

57. Em conclusão, considerando o novo marco constitucional inaugurado com a Emenda nº 85, de 2015, e seus reflexos legais, aliados à identidade entre os instrumentos jurídicos de Acordo de Parceria para PD&I com interveniência de Fundação de Apoio (art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004), e Convênio para as finalidades de "*pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação*" (*parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994*), considera-se que a melhor interpretação é a aplicação das normas regulamentares do Decreto nº 9.283, de 2018, e não as do Decreto nº 8.240, de 2014.

### 3. CONCLUSÃO

58. Ante o exposto, em resposta à consulta formulada e descrita no Relatório deste parecer, esta CP-CT&I apresenta as seguintes conclusões extraídas da legislação, após um cotejo entre o Marco Legal de CT&I e as demais normas que regem os instrumentos jurídicos:

I - Existe uma intercessão entre as normas que regulamentam o convênio para as finalidades de "*pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação*" (*parágrafo único do art. 1º-B da Lei nº 8.958, de 1994, regulamentado pelo Decreto nº 8.240, de 2014*) e as normas que regulamentam o acordo de parceria para PD&I (art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 9.283, de 2018) com interveniência de Fundação de Apoio, considerando a identidade das características entre os instrumentos jurídicos.

II - Conjunto de *regras específicas* sobre os instrumentos de fomento à pesquisa científica e tecnológica e à inovação determinam a regulamentação pelo Decreto nº 9.283, de 2018, ***no que diz respeito às parcerias para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação, quando houver interveniência de Fundação de Apoio***. Afasta-se, para o caso, a aplicação do Decreto 8.240, de 2014.

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

Brasília, 26 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)  
**ROCHELE VANZIN BIGOLIN**  
Procuradora Federal

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

(assinado eletronicamente)

**LEOPOLDO GOMES MURARO**

Procurador Federal  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

**DIANA GUIMARÃES AZIN**

Procuradora Federal

*(assinado eletronicamente)*

**DEOLINDA VIEIRA COSTA**

Procuradora Federal

*(assinado eletronicamente)*

**JOSÉ OLÍMPIO RIBEIRO SILVEIRA**

Procurador Federal

*(assinado eletronicamente)*

**LUDMILA MEIRA MAIA DIAS**

Procuradora Federal

*(assinado eletronicamente)*

**SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ**

Procurador Federal

*(assinado eletronicamente)*

**TARCÍSIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO**

Procurador Federal

*(assinado eletronicamente)*

**VICTOR VALENÇA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE**

Procurador Federal

De acordo com o PARECER n. 00002/2021/CP-CT&I/PGF/AGU.

Ao Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal.

Brasília, 17 de agosto de 2021.

**BRUNO JÚNIOR BISINOTO**

Procurador Federal  
Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo o PARECER n. 00002/2021/CP-CT&I/PGF/AGU, devendo ser observados os termos do artigo 40 da Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016.

Brasília, 17 de agosto de 2021.

## ÁVIO KALATZIS DE BRITTO

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) 00872000325202085 e da chave de acesso 7cc4e530

### Notas

1. <sup>^</sup> *Lei nº 8.958/94: Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do [inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#), por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. ([Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013](#)).*
2. <sup>^</sup> *Considerações para uma Abordagem Sistemática da Emenda Constitucional 85 de 2015. In Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016 / [Organizado por] Fabiana de Menezes Soares [e] Esther Kulkamp Eyng Prete. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, pp. 93-95.*
3. <sup>^</sup> *Comentários ao PL 2177/11, que Institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068>*
4. <sup>^</sup> *Considerações para uma Abordagem Sistemática da Emenda Constitucional 85 de 2015. In Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016 / [Organizado por] Fabiana de Menezes Soares [e] Esther Kulkamp Eyng Prete. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, p. 99.*
5. <sup>^</sup> *Decreto-lei nº 4.657/42 Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.*



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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 17-08-2021 17:03. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 18-08-2021 21:13. Número de Série: 69800352560538509935499322193. 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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIANA GUIMARAES AZIN. Data e Hora: 18-08-2021 20:14. Número de Série: 75036184722710498717488205095. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ. Data e Hora: 18-08-2021 21:27. Número de Série: 49042631674591778916817873507. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---



Documento assinado eletronicamente por LEOPOLDO GOMES MURARO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEOPOLDO GOMES MURARO. Data e Hora: 18-08-2021 19:13. Número de Série: 1287501753689038711. Emissor: AC SOLUTI Multipla.

---



Documento assinado eletronicamente por AVIO KALATZIS DE BRITTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AVIO KALATZIS DE BRITTO. Data e Hora: 24-08-2021 09:52. Número de Série: 20794765554119496350839985823. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por JOSE OLIMPIO RIBEIRO SILVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE OLIMPIO RIBEIRO SILVEIRA. Data e Hora: 18-08-2021 10:10. Número de Série: 17415136. 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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 17-08-2021 17:15. Número de Série: 71934374430967603299398842038. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



Documento assinado eletronicamente por BRUNO JUNIOR BISINOTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO JUNIOR BISINOTO. Data e Hora: 23-08-2021 16:15. Número de Série: 39065544405439315374537815821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDA VIEIRA COSTA. Data e Hora: 17-08-2021 20:02. 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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDMILA MEIRA MAIA DIAS. Data e Hora: 17-08-2021 17:25. Número de Série: 17298910. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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 465128647 e chave de acesso 7cc4e530 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDA VIEIRA COSTA. Data e Hora: 25-10-2021 21:08. Número de Série: 3180765163621667294. Emissor: AC SERASA RFB v5.

---