



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
NÚCLEO DE CT&I

PARECER N° 00352/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU

NUP: 23070.045844/2025-18

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS UFG

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA:

I) Pedido de reanálise e reconsideração sobre a possibilidade de um Microempreendedor Individual (MEI) celebrar acordo de parceria, previsto no art. 9º, da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

II) Possibilidade de Microempreendedores individuais (MEIs) serem considerados como parceiros em acordos de parceria. Viabilidade. Arts. 146, III, d, 179, 218, 219, 219-A e 219-B, todos da CF/1988; Art. 1º, V e VII, 3º-D, 19, §6º, XII, 21, 27, todos da Lei nº 10.973, de 2004; Art. 18-E, §§1º ao 4º, 65, §§1º ao 6º, ambos da Lei Complementar nº 123, de 2006; Art. 1º, III, do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; Política Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE), instituída pelo Decreto nº 11.993, de 10 de abril de 2024. A Lei Complementar nº 123, de 2006 estende aos microempreendedores individuais (MEIs) todos os benefícios previstos para as microempresas, sendo o MEI, em verdade, uma modalidade de microempresa.

III) Necessidade de maior detalhamento tanto das atividades a serem executadas individualmente por cada parceiro — indicando a relevância de cada uma para os resultados esperados — quanto das atividades a serem realizadas conjuntamente, conforme Parecer nº 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONS/PGF/AGU, exarado pela Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da PGF/AGU.

1. DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À EQUIPE DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

1. O exame desta Equipe de Ciência, Tecnologia e Inovação dá-se nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480, de 2 de julho 2002, e do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional desta equipe, instituída pela Portaria Normativa nº 33/2022/PGF/AGU, de 1º de novembro de 2022.

2. RELATÓRIO

2. Trata-se de processo inicialmente encaminhado para esta Equipe de Ciência, Tecnologia e Inovação (ECT&I), para a análise jurídica da minuta de acordo de parceria que a Universidade Federal de Goiás (UFG), instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT), pretende celebrar com a empresa MÍDIASIM WEB CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LTDA (MÍDIASIM), com o Microempreendedor MATEUS TAMASHIRO DE BARROS (MATEUS) e com o Microempreendedor MARCOS TAMASHIRO DE BARROS (MARCOS), com a interveniência da Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE), tendo por objeto o desenvolvimento do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) intitulado “Investigação de Modelos de Inteligência Artificial para Geração Automatizada de Conteúdo e Interação Multimodal em Plataformas Digitais”.

3. Foi prolatado o Parecer nº 00281/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU (seq. 03), devidamente aprovado pela Procuradora-Chefe da UFG (seq. 04), no seio do qual, dentre outros fundamentos, restou consignado, nos parágrafos 48/59, que as ICTs podem celebrar acordos de parceria com instituições públicas ou privadas, não abarcando o termo “instituições” os microempreendedores individuais (MEIs), que não poderiam ser parceiros por serem pessoas físicas que exercem atividade empresarial, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

4. Em razão do referido entendimento, a Coordenadora Geral do Centro de Excelência em Inteligência Artificial da UFG apresentou o Parecer nº 439/2025/INF (seq. 06), com “*pedido de reanálise e reconsideração sobre a possibilidade de um Microempreendedor Individual (MEI) celebrar um acordo de parceria*”, amparado em “(...) *uma interpretação finalística da*

legislação e em práticas de outros âmbitos da administração pública”. Com base neste pedido de reconsideração, os autos foram reencaminhados inicialmente para a procuradora-chefe da UFG (seq. 05) e, em sequência, para a ECT&I, inicialmente para a coordenação da Equipe (seq. 07) e, posteriormente, para este subscritor, em razão de prevenção, para a análise requerida.

3. ANÁLISE JURÍDICA

5. Conforme consta no Parecer nº 00281/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU (seq. 03), o acordo de parceria que a UFG pretende celebrar envolve como parceiros, para além da empresa MÍDIASIM WEB CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LTDA (MÍDIASIM), os microempreendedores individuais Mateus Tamashiro de Barros (Mateus) e Marcos Tamashiro de Barros (Marcos). Analisando os CNPJs anexados aos autos (docs. SEI nº 5616839 e 5616843), observa-se que ambos são empresários individuais, que se qualificam como microempreendedores individuais (MEIs).

6. Para a prolação do parecer supra, foram considerados primordialmente 02 (dois) aspectos jurídicos. **O primeiro**, que os **microempreendedores individuais (MEI)**, previstos no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, são o empresário individual ou o empreendedor que exerça determinadas atividades, que atenda a 3 (três) requisitos: tenha auferido renda bruta de até R\$ 81.000,00; seja optante do Simples Nacional; não esteja impedido de optar por tal sistemática, vejamos:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, **considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00** (oitenta e um mil reais), **que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual** que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça: (Redação dada pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

I - as atividades de que trata o § 4º-A deste artigo; (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

II - as atividades de que trata o § 4º-B deste artigo estabelecidas pelo CGSN; e (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021)

III - as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural. (Incluído pela Lei Complementar nº 188, de 2021) (...)

7. Foi destacado ainda, **como amplamente reconhecido pelo STJ, que tanto os empresários individuais quanto os microempreendedores individuais são pessoas físicas que exercem atividade empresarial**, vejamos:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXECUÇÃO FISCAL. FRAUDE À EXECUÇÃO CARACTERIZADA. PRECEDENTES. DISCUSSÃO SOBRE A NÃO INSCRIÇÃO DO CPF DO ALIENANTE EM DÍVIDA ATIVA. JULGAMENTO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA 83/STJ. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO DE MODO ADEQUADO NAS RAZÕES RECURSAIS. ÓBICE DA SÚMULA 283/STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(...)

4. Consoante orientação desta Corte Superior, **o empresário individual e o microempreendedor individual são pessoas físicas que exercem atividade empresarial em nome próprio**, respondendo com seu patrimônio pessoal pelos riscos do negócio, não sendo possível distinguir entre a personalidade da pessoa natural e da empresa. Súmula 83/STJ.

5. Agravo interno desprovido. (STJ, AgInt nos EDcl no REsp n. 2.124.039/PE, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 19/8/2025)

8. Nesta linha, os MEIs seriam **pessoas físicas que exercem atividade empresarial**. Firmada esta baliza o **segundo aspecto foi analisar se uma pessoa física pode ser caracterizada como parceira dentro de um acordo de parceria**. A Lei nº 10.973, de 2004 (Lei de Inovação), assim prevê:

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com **instituições públicas e privadas** para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.

9. Por esta quadra, chegou-se inicialmente a conclusão na qual, quando a Lei de Inovação consigna que as ICTs podem celebrar **acordos de parceria com instituições públicas ou privadas, o termo “instituições” não abarcaria pessoas físicas**, mas apenas pessoas jurídicas, de direito público ou privado, ou seja, **os microempreendedores individuais não poderiam ser parceiros em um acordo de parceria**.

10. Contraditando estas conclusões, a Coordenadora Geral do Centro de Excelência em Inteligência Artificial da UFG, no Parecer nº 439/2025/INF (seq. 06), com “*pedido de reanálise e reconsideração sobre a possibilidade de um Microempreendedor Individual (MEI) celebrar um acordo de parceria*”. **Analizando de forma detida os fundamentos apresentados, este subscritor entende que merecem ser acolhidos, para fins de revisar o Parecer nº 00281/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU (seq. 03), vejamos.**

3.1 Do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCT&I)

11. Em um primeiro plano, para que se possa analisar o pedido de revisão apresentado, é primordial a devida compreensão do sentido e da finalidade que motivaram a edição do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCT&I), a fim de, em momento posterior, subsidiar a interpretação que conduzirá à resposta acerca da questão suscitada, ou seja, se o MEI pode ser considerado parceiro em um acordo de parceria.

12. O MLCT&I consiste no conjunto de normas constitucionais, infraconstitucionais (a exemplo da Lei nº 10.973, de 2004), infralegais (a exemplo do Decreto nº 9.283, de 2018) e internas (a exemplo de Resoluções, Portarias e Instruções Normativas), que possibilitam a cooperação entre Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e os demais atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCT&I), para fins de realização de atividades de pesquisa científica e tecnológica e de transferência de tecnologia. A propósito, vejamos o que dispõe a Constituição Federal de 1988 (CF/1988):

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

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.

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

13. Percebe-se desde já que a CF/1988, ao se referir à cooperação entre o setor público e o setor privado, não limitou neste último às empresas, mas sim adotando um termo mais geral (entidades privadas). Não por acaso, assumem como 2 (duas) das **principais diretrizes do MLCT&I**: a) impulsionar a inserção do empresariado e das ICTs públicas e privadas no âmbito das políticas públicas voltadas à inovação; b) **viabilizar a constituição de um SNCT&I que maximize as possibilidades de cooperação**. A Lei nº 10.973, de 2004 converge no mesmo sentido:

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. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

(...)

V - **promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas**; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

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; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

VII - **promoção da competitividade empresarial** nos mercados nacional e internacional; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) (...)

14. Veja-se que a Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional, no qual, como se verá adiante, possui especial relevância os microempreendedores individuais (MEIs). Ainda de forma mais expressa, e adotando um sentido de maximização de possibilidades de cooperação, a Lei prevê a “*promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas*”, permitindo a cooperação não apenas com empresas, mas também com setores privados.

15. Ou seja, **o real sentido do MLCT&I é de conferir uma interpretação que facilite e permita que os entes federados e suas respectivas entidades públicas se relacionem com outros atores, públicos e privados, sobretudo as empresas, para a celebração de ajustes com vistas ao desenvolvimento de PD&I**, como, aliás, é apontado pelo Guia de Orientações sobre instrumentos do marco legal de CT&I, elaborado pelo Ministério da Ciência, tecnologia e Inovação^[1]:

2. Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) e os Acordos de Parceria para PD&I

O MLCTI nasceu, em especial, a partir da identificação da necessidade de aprimoramento da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), que precisava avançar para trazer mais segurança jurídica para a promoção da inovação no Brasil.

Nesse sentido, foram movidos esforços de diversos setores da sociedade para a edição de uma nova lei, com o **principal propósito de trazer mais flexibilidade na interação entre as ICTs e os diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileiro, sobremaneira as empresas.**

(...)

Em muitos casos, o MLCTI trouxe modificações para dar mais clareza e segurança jurídica para a adequada implementação prática dos arranjos previstos na Lei de Inovação desde 2004. Tal foi o caso dos **Acordos de Parceria para PD&I, tendo a Lei nº 13.243/2016 trazido modificações normativas com o objetivo de facilitar a sua adoção.**

16. Assim como já se afirmou que os MEIs possuem especial relevância para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional, também se registra que o principal instrumento de cooperação previsto na Lei nº 10.973, de 2004, é o acordo de parceria. Por esse motivo, e em observância ao espírito da norma, não se mostra racional excluir os MEIs da possibilidade de figurarem como parceiros em acordos de parceria. O MEI, que notadamente exerce atividade empresarial e possui CNPJ, não pode ser afastado dessa condição, sobretudo porque o marco distintivo dos parceiros, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.973/2004, é a expressão “instituição privada”, e não “empresa” ou “pessoa jurídica de direito privado”.

Art. 9º É facultado à ICT celebrar **acordos de parceria com instituições públicas e privadas** para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

17. A Lei de inovação, quando conferiu um termo mais restritivo para algum dos instrumentos a serem firmados, o fez de forma expressa (por exemplo, quando adotou expressamente o termo “empresas” para a outorga do uso de infraestrutura, previsto no art. 4º, incisos I e II).

18. Mesmo adotando uma interpretação estrita, o termo “instituições privadas” em si já é equivoco (não é preciso). A interpretação conferida no Parecer nº 00281/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU (seq. 03) já seria uma interpretação restritiva (que, como visto, não condiz com o espírito do MLCT&I) ao equiparar o termo instituições apenas para pessoas jurídicas, notadamente empresas. Repise-se, o art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004, não é preciso consignando que apenas pessoas jurídicas (ou mesmo apenas empresas) podem celebrar acordos de parceria.

19. Excluir os MEIs de serem parceiros seria impedir que possam celebrar o principal e mais relevante instrumento do MLCT&I, o que não condiz com os propósitos e as finalidades já expostos (de inclusão e ampliação da cooperação entre os setores público e privado), restringindo sobremaneira a atuação dos MEIs na cooperação em atividades de pesquisa, impactando transferências de tecnologias para o setor privado. Como já informado, os MEIs tem assumido protagonismo no

desenvolvimento social e econômico no país^[2], representando mais de 12,5 milhões de negócios em operação, e *sendo a principal porta de entrada para quem decide empreender no Brasil*^[3]:

"(...) **Microempreendedor Individual (MEI)**

A inscrição como Microempreendedor Individual (MEI), modalidade simplificada de formalização empresarial com tributação diferenciada, continua sendo a principal porta de entrada para quem decide empreender no Brasil. No primeiro quadrimestre de 2025, os MEIs representaram 75,85% de todas as novas empresas abertas, demonstrando a força e a capilaridade desse modelo. Além disso, correspondem a 54,1% do total de empresas ativas no país, com mais de 12,5 milhões de negócios em operação.

20. Reforça-se que adotar interpretação restritiva que impeça os MEIs de serem parceiros em acordos de parceria, seria excluir do principal instrumento contido no MLCT&I mais de 54% do total de empresas ativas no país. Aliás, **os MEIs são tratados, em sítio do Governo Federal, como sendo uma pessoa jurídica sem complicações e com diversos benefícios para o empreendedor**^[4].

21. Não sem razão, a Lei nº 10.973, de 2004 contém diversas disposições de incentivo à participação de microempresas no processo de inovação, inclusive por meio de tratamento favorecido, diferenciado e simplificado, vejamos:

Art. 3º-D. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento **manterão programas específicos para as microempresas** e para as empresas de pequeno porte, observando-se o disposto na [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. \(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).

Art. 19 (...)

(...)

§ 6º As iniciativas de que trata este artigo poderão ser estendidas a ações visando a: [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

(...)

XII - **implantação de solução de inovação para apoio e incentivo a atividades tecnológicas ou de inovação em microempresas** e em empresas de pequeno porte. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

Art. 21. As agências de fomento **deverão promover, por meio de programas específicos, ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas**, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICT.

Art. 27. Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

II - **assegurar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas** e às empresas de pequeno porte; [\(Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)

IV - **dar tratamento preferencial, diferenciado e favorecido**, na aquisição de bens e serviços pelo poder público e pelas fundações de apoio para a execução de projetos de desenvolvimento institucional da instituição apoiada, nos termos da [Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994](#), às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e **às microempresas** e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

22. Compreendidos o sentido e a finalidade que motivaram a edição do MLCT&I, não se pode conferir uma interpretação tradicionalmente adotada para a relação entre os setores público e privado, para se chegar à resposta acerca da questão suscitada. Neste sentido, enquanto que, em cenários otimistas, existem relatórios indicando que o tempo de ciclo de contratação, amparado na Lei de Licitações, é de 124 dias úteis^[5], agências de fomento que financiam projetos pelo MLCT&I incentivam e recomendam que as parcerias a serem firmadas sejam finalizadas em até 1(um) mês^[6].

23. Outras diferenças podem ser apontadas, de maior simplificação e celeridade para a formalização de instrumentos amparados no MLCT&I, a exemplo: a) de entendimento da Procuradoria-Geral Federal segundo o qual, em acordos de parcerias, não são necessárias certidões de regularidade fiscal e trabalhista do parceiro privado (Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSUS/PAG/AGU); b) da previsão contida no art. 36 do Decreto nº 9.283, de 2018, dispensando a licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente para a seleção do parceiro em um acordo de parceria; c) prestação de contas por meio de formulário de resultados (art. 47, I, do Decreto nº 9.283, de 2018).

24. Esses são apenas alguns dos aspectos característicos que podem ser apontados, para que se tenha em mente que as interpretações que devem ser conferidas são distintas. A propósito, se até mesmo na Lei nº 14.133, de 2021, que possui propósito e finalidade mais restritos, o MEI pode ser contratado pela Administração Pública, com maior razão pode firmar acordos de parceria. Vejamos disposições da lei de licitações e contratos administrativos que permitem a contratação de MEIs:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

(...)

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.

(...)

§ 4º O procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

(...)

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

(...)

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, **microempreendedor individual** e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

25. Neste contexto que a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), uma das principais agências de fomento no país, tendo como um de seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação, publicou a Orientação Operacional nº 03, de 2025^[7], estabelecendo normas para as Unidades EMBRAPII (UEs) que irão desenvolver projetos no âmbito da parceria EMBRAPII-SEBRAE. Nesta respectiva Orientação, os MEIs são tratados como empresas que podem desenvolver projetos de inovação:

"(...) 3. CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS

(...)

II - Todo o recurso SEBRAE aportado nos projetos deverá ser revertido em benefício do microempreendedor individual (MEI), microempresa/empresa de pequeno porte (MPE) ou empresa nascente (startup) e deverá ser contabilizado como aporte dessas empresas no desenvolvimento do projeto;

(...)

4. CONTRATOS E MODALIDADES DE PROJETOS

(...)

Serão financiáveis com recursos SEBRAE projetos de inovação nas seguintes modalidades:

I. Desenvolvimento Tecnológico (DT) - projetos de inovação **desenvolvidos em parceria com uma única microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual** ou empresa nascente (startup).

3.2 Os microempreendedores individuais e a Lei Complementar nº 123, de 2006

26. Antes mesmo de trazermos as disposições da Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa, é importante destacar que **a própria CF/1988 concede e confere tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas:**

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) **definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas** e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e V, e § 12 e da contribuição a que se refere o art. 239.

Art. 179. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.**

27. Verifica-se, do art. 179, da CF/1988, que a **União deverá dispensar às microempresas tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações, inclusive administrativas.** O sentido de tratamento favorecido, conferido pela CF/1988, não permite interpretações restritivas aos microempreendedores, ainda mais no cenário previsto no MLCT&I. Não sem razão, **a Lei Complementar nº 123, de 2006, é ainda mais expressa neste sentido, estendendo aos microempreendedores individuais (MEIs) todos os benefícios previstos para as microempresas, sendo o MEI, em verdade, uma modalidade de microempresa, vejamos:**

Art. 18-E. O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º **A formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal.** (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º **Todo benefício previsto nesta Lei Complementar aplicável à microempresa estende-se ao MEI sempre que lhe for mais favorável.** (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 3º **O MEI é modalidade de microempresa.** (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 4º **É vedado impor restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua natureza jurídica,** inclusive por ocasião da contratação dos serviços previstos no §1º do art. 18-B desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

28. Como se verifica, **a lei veda, de forma expressa, a imposição de restrições ao MEI relativamente ao exercício de profissão ou participação em licitações, em função da sua natureza jurídica.** Para não restar dúvidas, a **Lei Complementar nº 123, de 2006, foi ainda mais clara, ao tratar das microempresas quando atuarem frente às ICTs:**

Art. 65. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as respectivas agências de fomento, as ICT, os núcleos de inovação tecnológica e as instituições de apoio manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive quando estas revestirem a forma de incubadoras, observando-se o seguinte:**

I - as condições de acesso serão diferenciadas, favorecidas e simplificadas;

II - o montante disponível e suas condições de acesso deverão ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgados.

§ 1º **As instituições deverão publicar, juntamente com as respectivas prestações de contas, relatório circunstanciado das estratégias para maximização da participação do segmento,** assim como dos recursos alocados às ações referidas no caput deste artigo e aqueles efetivamente utilizados, consignando, obrigatoriamente, as justificativas do desempenho alcançado no período.

§ 2º **As pessoas jurídicas referidas no caput deste artigo terão por meta a aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos destinados à inovação para o desenvolvimento de tal atividade nas microempresas ou nas empresas de pequeno porte.**

§ 3º **Os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal, estadual e municipal atuantes em pesquisa, desenvolvimento ou capacitação tecnológica terão por meta efetivar suas aplicações, no percentual mínimo fixado neste artigo, em programas e projetos de apoio às microempresas ou às empresas de pequeno porte, transmitindo ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no primeiro trimestre de cada**

ano, informação relativa aos valores alocados e a respectiva relação percentual em relação ao total dos recursos destinados para esse fim. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

(...)

§ 6º Para efeito da execução do orçamento previsto neste artigo, **os órgãos e instituições poderão alocar os recursos destinados à criação e ao custeio de ambientes de inovação**, incluindo incubadoras, parques e centros vocacionais tecnológicos, laboratórios metrológicos, de ensaio, de pesquisa ou apoio ao treinamento, bem como custeio de bolsas de extensão e remuneração de professores, pesquisadores e agentes envolvidos nas atividades de apoio tecnológico complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

29. Verifica-se que há uma **exigência direcionada para as ICT, no sentido de:** a) terem programas específicos para as microempresas, com condições diferenciadas, favorecidas e simplificadas; b) publicarem relatório circunstanciado das estratégias para maximização da participação das microempresas; c) aplicarem, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos destinados à inovação para o desenvolvimento de tal atividade nas microempresas.

30. O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado, dentre outros, para as microempresas e para os MEIs, assim estipula:

Art. 1º **Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para** microempresas e empresas de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, **microempreendedor individual - MEI** e sociedades cooperativas, nos termos do disposto neste Decreto, **com objetivo de:** (Redação dada pelo Decreto nº 10273, de 2020)

I - promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional;

II - ampliar a eficiência das políticas públicas; e

III - **incentivar a inovação tecnológica.**

§ 1º Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

31. Mais, há a **Política Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE), instituída pelo Decreto nº 11.993, de 10 de abril de 2024, objetivando fortalecer o empreendedorismo com foco em inovação**, inclusão e competitividade dos pequenos negócios^[8]. Vejamos o citado Decreto:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - Política Nacional das MPes.

CAPÍTULO II

DAS DEFINIÇÕES

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

(...)

IV - **inovação - introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que:**

a) resulte em novos produtos, serviços ou processos; ou

b) compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

(...)

Art. 4º **São objetivos específicos da Política Nacional das MPes:**

(...)

VII - **promover mecanismos para geração e implementação de inovação e de tecnologias; e**

VIII - promover a adoção de iniciativas de sustentabilidade ambiental das microempresas e das empresas de pequeno porte.

32. **Não restam dúvidas quanto à equiparação, para todos os fins, do MEI à microempresa que, por sua vez, é uma instituição privada e, portanto, parceira em um acordo de parceria.** Referida conclusão advém do fato segundo o qual a microempresa é uma classificação de faturamento anual (até R\$ 360 mil) que pode ter diferentes naturezas jurídicas, incluindo sociedade empresária. Vejamos o art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, **consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário** a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente

registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

(Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito

33. No mesmo sentido, quanto à equiparação do MEI à microempresa, destaca-se que **o TCU consigna que "(...) para fins de tratamento diferenciado nas contratações públicas, os agricultores familiares, os produtores rurais pessoas físicas, os microempreendedores individuais (MEI) e as sociedades cooperativas são equiparados a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP)**^[9]. O próprio Superior Tribunal de Justiça entende que, **para específicos e determinados fins (e por óbvio, entende-se aqui os fins previstos no MLCT&I), pode haver a equiparação de microempreendedores individuais e empresários individuais como pessoa jurídica:**

RECURSO ESPECIAL - PEDIDO DE JUSTIÇA GRATUITA FORMULADO NO CURSO DO PROCESSO - EMPRESÁRIO INDIVIDUAL - TRIBUNAL A QUO QUE REFORMOU A DECISÃO DE ORIGEM PARA DEFERIR AOS AUTORES O PEDIDO DE GRATUIDADE DE JUSTIÇA. INSURGÊNCIA DO RÉU

Hipótese: Controvérsia envolvendo a necessidade de comprovação da hipossuficiência financeira, pelo microempreendedor individual - MEI e empresário individual, para a concessão do benefício da gratuidade de justiça.

1. O empresário individual e o microempreendedor individual são pessoas físicas que exercem atividade empresária em nome próprio, respondendo com seu patrimônio pessoal pelos riscos do negócio, não sendo possível distinguir entre a personalidade da pessoa natural e da empresa. Precedentes

2. O microempreendedor individual e o empresário individual não se caracterizam como pessoas jurídicas de direito privado propriamente ditas ante a falta de enquadramento no rol estabelecido no artigo 44 do Código Civil, notadamente por não terem eventual ato constitutivo da empresa registrado, consoante prevê o artigo 45 do Código Civil, para o qual "começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro". Portanto, para a finalidade precípua da concessão da benesse da gratuidade judiciária a caracterização como pessoa jurídica deve ser relativizada.

3. **Para específicos e determinados fins, pode haver a equiparação de microempreendedores individuais e empresários individuais como pessoa jurídica**, ocorrendo mera ficção jurídica para tentar estabelecer uma mínima distinção entre as atividades empresariais exercidas e os atos não empresariais realizados, porém, para o efeito da concessão da gratuidade de justiça, a simples atribuição de CNPJ ou inscrição em órgãos estaduais e municipais não transforma as pessoas físicas/naturais que estão por trás dessas categorias em sociedades, tampouco em pessoas jurídicas propriamente ditas.

(...)

5. Recurso especial desprovido. (STJ, REsp n. 1.899.342/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 26/4/2022, DJe de 29/4/2022.)

34. **Por esta quadra, se a microempresa pode ser caracterizada como instituição privada e, portanto, parceira, para fins de acordos de parceria, o MEI também deve possuir a mesma caracterização.**

3.3 Realização de atividades conjuntas

35. Expostos os fundamentos para fins de revisão do entendimento, quanto ao item 1 (Natureza Jurídica de Pessoa Física: O principal argumento é que o MEI não é uma pessoa jurídica, mas sim uma pessoa física que exerce atividade empresarial em nome próprio) do Parecer nº 439/2025/INF (seq. 06), resta por fim analisar o item 2 do pedido de revisão (incompatibilidade de Atividades (Argumento Secundário e Específico ao Caso)).

36. Quanto a esse item do pedido de revisão, entende-se que a abordagem adequada deve ser distinta. Em vez de se indagar se as atividades principais ou secundárias declaradas nos CNPJs dos microempreendedores são formalmente compatíveis com o objeto do projeto de PD&I, o ponto jurídico relevante é outro: importa verificar se efetivamente os MEIs exercerão atividades que contribuirão de fato para o desenvolvimento do projeto de pesquisa. Por isso, é necessário que as atividades conjuntas propostas pelos parceiros sejam mais bem detalhadas, especificando claramente como cada MEI atuará, qual será sua função, responsabilidades e vínculo com os resultados do projeto.

37. Para a celebração do acordo de parceria, ambos os parceiros devem contribuir de alguma maneira com a execução do projeto, seja apenas com a alocação de recursos financeiros, seja com recursos econômicos (infraestrutura, pessoal, etc). Neste sentido, o Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, exarado pela Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da PGF/AGU^[10], assim consigna:

"(...) 18. Em quaisquer das hipóteses, independentemente das especificidades afetas à respectiva modelagem adotada, **o objetivo do acordo será, sempre, a realização de atividades conjuntas** de pesquisa científica ou tecnológica e o desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo. **O núcleo central de todo acordo de parceria é a realização do esforço conjunto para PD&I, em que os parceiros agregam conhecimento, recursos humanos, financeiros ou materiais, além de outros meios pertinentes à execução das atividades discriminadas no respectivo plano de trabalho.**

19. **No acordo de parceria entre ICT e instituições públicas ou privadas sem repasse de recursos, o esforço de cada parceiro se dá por meio da disponibilização e do fornecimento de capital intelectual, serviços, propriedade intelectual, infraestrutura de pesquisa ou outros meios necessários à execução do objeto pactuado, sem que haja o aporte direto de recursos financeiros mediante a transferência entre os partícipes.**

(...)

21. Em outras palavras, **o esforço conjunto pode se concretizar tanto por meio de contrapartida financeira quanto não financeira, desde que economicamente mensurável.** A expressão “realização de atividades conjuntas” contida no caput do artigo 9º da Lei nº 10.973, de 2004, e reproduzida no artigo 35 do Decreto nº 9.283, de 2018, deve ser interpretada de forma teleológica, **alcançando não só o esforço conjunto por meio da disponibilização de recursos humanos e de infraestrutura, mas também a possibilidade de o parceiro participar apenas na qualidade de financiador do projeto, mediante o aporte de recursos estritamente financeiros."**

38. No presente caso, **o plano de trabalho (doc. SEI nº 5616857) não indica a descrição das atividades a serem executadas por cada um dos parceiros (e qual a relevância de cada uma para os resultados esperados), assim como a descrição das eventuais atividades a serem realizadas por ambos os parceiros conjuntamente, o que deve ser providenciado.**

39. Nestes termos, **o plano de trabalho deve ser complementado, para que seja especificada a maneira na qual cada um dos parceiros irá agregar conhecimento, recursos humanos, financeiros ou materiais, além de outros meios pertinentes para a execução das atividades discriminadas no respectivo plano de trabalho.** Ou seja, deverá ser indicado qual será o esforço de cada um dos parceiros, indicando de forma pormenorizada qual a disponibilização e qual será o fornecimento de capital intelectual, serviços, propriedade intelectual, infraestrutura de pesquisa ou outros meios necessários serão alocados para a execução do objeto pactuado.

40. **A propósito e pertinente ao quanto informado, deverão ser melhor descritas quais serão as atividades conjuntas que serão executadas entre os parceiros.** Reforce-se que para ser um parceiro em um acordo de parceria, é necessário que haja *a realização do esforço conjunto para PD&I, em que os parceiros agregam conhecimento, recursos humanos, financeiros ou materiais, além de outros meios pertinentes à execução das atividades discriminadas no respectivo plano de trabalho.*

4. CONCLUSÃO

41. Em face do exposto, manifesta-se esta ECT&I pela revisão do entendimento exposto no Parecer nº 00281/2025/CT&I/ECT&I/PGF/AGU (seq. 03), nos seguintes termos:

a) **Quanto ao item 1** (Natureza Jurídica de Pessoa Física: O principal argumento é que o MEI não é uma pessoa jurídica, mas sim uma pessoa física que exerce atividade empresarial em nome próprio) do Parecer nº 439/2025/INF (seq. 06), **para fins de considerar, nos termos dos subitens 3.1 e 3.2 deste Parecer, pela possibilidade de microempreendedores individuais (MEIs) serem considerados parceiros e, por consequência, poderem celebrar acordos de parceria com ICTs públicas, nos termos da fundamentação exposta nesta manifestação consultiva.** Dentre outros argumentos jurídicos apontados, destacam-se:

a1) o MEI possui CNPJ e capacidade contratual, exerce atividade empresarial e pode ser considerado um parceiro em um acordo de parceria, com base numa interpretação teleológica, já que o propósito do MLCT&I é ampliar, e não restringir, o acesso aos instrumentos de inovação. A Lei nº 10.973, de 2004 foi criada para flexibilizar e desburocratizar a relação entre os setores público e privado, privilegiando a capacidade de inovar sobre formalismos societários;

a2) o MEI é tratado como pessoa jurídica para fins tributários, previdenciários e em contratações públicas (LC 123/2006, art. 65). Esta equiparação indica que, para os fins práticos do MLCT&I, o MEI pode ser considerado “instituição privada” e, por conseguinte, ser um parceiro num acordo de parceria a ser celebrado.

b) **Quanto ao item 2** (incompatibilidade de Atividades - Argumento Secundário e Específico ao Caso) do Parecer nº 439/2025/INF (seq. 06), **entende-se, nos termos do subitem 3.3 deste Parecer, que a questão deve ser tratada sob outro enfoque, analisando se os MEIs, de fato, exercerão atividades que irão contribuir com o desenvolvimento do projeto de pesquisa**, devendo, portanto, serem melhor detalhadas tanto as atividades a serem executadas por cada um dos parceiros (e qual a relevância de cada uma para os resultados esperados), quanto eventuais atividades a serem realizadas por ambos os parceiros conjuntamente.

42. Considerando tratar-se de especial caso relevante, e por ser um Parecer prolatado em caso de pedido de reconsideração, com potencial possibilidade de ser uma manifestação que uniformize o entendimento da Equipe em outros processos análogos, **submete-se a presente manifestação à coordenadora da ECT&I, para ciência e providências que entender pertinentes.**

Brasília, 10 de outubro de 2025.

VINICIUS LOUREIRO DA MOTA SILVEIRA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070045844202518 e da chave de acesso 8f3de572

Notas:

1. Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Guia de Orientações sobre instrumentos do marco legal de CT&I. Brasília: MCTI, 2022, págs. 10/11.
2. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/dados/brasil-bate-recorde-de-microempreendedores-individuais-em-atividade/>
3. Brasil. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Mapa de Empresas: Relatório do 1º quadrimestre de 2025, publicado em 26/05/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2025-pdf.pdf>, pág. 12.
4. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>
5. Matéria divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/em-quatro-anos-tribunal-reduz-em-57-tempo-de-ciclo-de-contratacao>
6. Orientação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI), consignando como uma vantagem que os projetos são formalizados em até 1(um) mês. Disponível em: <https://embrapii.org.br/bndes/>.
7. Disponível em: <https://embrapii.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Orientacao-Operacional-03-2025-Sebrae-.pdf>
8. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/forum-permanente/politica-nacional-1>
9. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-2-4-participacao-de-microempresas-e-de-empresas-de-pequeno-porte-2/>
10. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/ciencia-tecnologia-e-inovacao/cp-ct-i/>



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS LOUREIRO DA MOTA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2966080240 e chave de acesso 8f3de572 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS LOUREIRO DA MOTA SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-10-2025 18:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.