



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

NOTA n. 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00407.000481/2020-32

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Trata-se de expediente encaminhado pelo Exmo. Sr. Diretor do DEPCONSU/PGF (seq. 171) para análise e pronunciamento desta CP-CT&I acerca de aparente divergência entre o Parecer n. 00001/2021/CP-CT&I/PGF/AGU (seq. 162) e a Nota n. 00501/2021/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (seq. 166).
2. O Parecer se debruçou sobre o relacionamento das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) com as Fundações de Apoio (FAPs), especialmente quanto a dois aspectos:
 - I) necessidade da participação da ICT pública apoiada nos instrumentos jurídicos cujo escopo é a execução de projetos da própria Instituição, ainda que envolva o apoio de Fundação devidamente credenciada.
 - II) **desnecessidade** de celebração de instrumento jurídico, prévio e geral, entre ICT e Fundação de Apoio, **como condição para o posterior estabelecimento de apoio**, pela Fundação, aos projetos da ICT.
3. Aprovado pelo Procurador-Geral Federal, o Parecer foi encaminhado a diversos órgãos da AGU para conhecimento, incluindo a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – CONJUR-MCTI, que emitiu a citada Nota.
4. A suposta divergência ventilada pela Nota gira em torno de apenas um dos aspectos abordados no Parecer, mais especificamente sobre o “item II” acima, em relação ao qual a CP-CT&I conclui ser “vedada a celebração de instrumento jurídico, prévio e geral, entre a ICT apoiada e a fundação de apoio, como se fosse ajuste genérico indispensável a que se concretizasse, de forma ampla, o apoio desta instituição aos projetos daquela” (grifamos).
5. A interpretação dada pela CONJUR-MCTI à conclusão acima foi no sentido de que seria vedada a celebração, entre ICTs e FAPs, de instrumentos mais amplos e prévios a projetos específicos. Contudo, na essência, não é esse o entendimento da Câmara.
6. Por certo, conforme apontado na Nota (item 4), não há “vedação absoluta à celebração de instrumentos mais amplos e prévios a projetos específicos entre as instituições apoiadas e as fundações de apoio”. O entendimento da CP-CT&I externado no Parecer não diverge deste apontamento.
7. Em verdade, o que se tem como vedada é a celebração prévia de instrumento geral **como condição indispensável** para se concretizar, de forma ampla, o apoio da Fundação aos projetos da ICT. Ou seja, é vedado **condicionar** o apoio das FAPs aos projetos das ICTs - materializado por meio de ajustes específicos – à celebração de um instrumento jurídico prévio e geral entre tais Instituições.

8. A celebração do instrumento prévio e geral é totalmente dispensável e, se tratada como condicionante necessária aos ajustes específicos, ilegal.

9. Por certo, no entender da CONJUR-MCTI, a celebração de tal instrumento poderia ser útil *"quando a fundação de apoio não é vinculada à instituição apoiada"*. De acordo com a Nota, nesse caso, *"não se observa na legislação vigente exigência para que a instituição apoiada, mas sem vínculo com fundação de apoio, edite norma disciplinando o seu relacionamento com determinada fundação de apoio, notadamente porque (...) a fundação de apoio pode apoiar instituições diferentes daquela à qual se vincula"*. Assim, em tais situações, defende a CONJUR, seria possível *"que a instituição apoiada e a fundação de apoio fizessem convênio estabelecendo regras gerais acerca do relacionamento entre elas"*.

10. Ocorre que, independentemente de eventual vinculação, os ajustes específicos envolvendo a ICT apoiada e as FAPs devem se submeter a eventual norma da Instituição sobre seu relacionamento com as Fundações de Apoio, sendo dispensável a celebração do instrumento prévio e geral.

11. A elaboração da norma interna, além de medida de boa prática administrativa, é determinada pelo Decreto nº 7.423, de 2010, no artigo 6º, que não faz qualquer distinção entre Fundações vinculadas ou não vinculadas.

12. A exigência constante no artigo 4º, inciso V, do Decreto, trata de requisito **imposto às FAPs** para instruir pedido de registro e credenciamento da fundação vinculada e não da determinação em si, **voltada às Instituições Públicas apoiadas** e prevista no citado artigo 6º, de elaboração da norma interna para disciplinar o relacionamento com as Fundações que as apoiam, independentemente de vinculação. Em que pese a identidade do tema (necessidade de norma interna), tais dispositivos (artigos 6º e 4º) possuem finalidade e destinatários específicos e, justamente por isso, estão contidos em capítulos distintos no Decreto.

13. De qualquer forma, independentemente do alcance dessa imposição legal, mesmo que fosse direcionada apenas ao relacionamento com as fundações vinculadas, não há dúvida sobre a possibilidade de elaboração de norma interna que também incluía as relações com as FAPs sem vinculação. Na verdade, não só é possível, mas também consta como exigência para o próprio deferimento da autorização, de acordo com o art. 4º, inciso V^[1], da Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191, de 13 de março de 2012.

14. Em outras palavras, para as Fundações obterem autorização para apoiar IFE/ICT distinta daquela a que vinculada, também necessária *"norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição a ser apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio, especialmente quanto aos projetos desenvolvidos com sua colaboração"*. Ainda que não existisse esse requisito normativo, a elaboração de tal norma seria recomendável como medida de boa prática, por proporcionar transparência, isonomia, controle e segurança jurídica a tal relacionamento, além de maior eficiência na execução dos instrumentos específicos.

15. Desse modo, não se vislumbra qualquer razão ou utilidade na celebração de ajuste prévio estabelecendo regras gerais sobre a citada relação em detrimento da elaboração de norma interna para discipliná-la.

16. Fixar as regras gerais aplicáveis às relações entre ICTs e FAPs em um instrumento bilateral, que pressupõe limitação de vigência (impossibilidade de ajustes com prazos indeterminados), negociações prévias, flexibilizações e consenso, além de não ser razoável, traz insegurança e fragilidade à relação quando comparada à estabelecida em norma editada pela própria Instituição.

17. Em suma, para além da questão legal, não há dúvida que as regras gerais sobre tal relacionamento, quando tratadas em ato normativo próprio e não em instrumento bilateral, possuem diversos benefícios e, portanto, atendem melhor ao interesse público.

18. Como se não bastasse, na hipótese de eventual inexistência de norma interna, o próprio ajuste específico a ser firmado com a Fundação poderá prever todas as regras aplicáveis à relação que pretende se estabelecer. E não se vislumbra, aqui, a dificuldade aventada no item 16^[2] da Nota.

19. Os mecanismos de fomento previstos no Decreto nº 9.283, de 2018, quando envolvem a participação da Fundação, exigem a celebração de ajuste próprio (contrato ou convênio), seja para o apoio à execução de projetos específicos **ou mesmo de atividades voltadas à inovação**. E, se bem elaborados, respeitando-se as disposições legais sobre o tema^[3], não haveria dificuldades adicionais às rotineiras na respectiva análise e acompanhamento pelo poder público.

20. A propósito, importante destacar que a possibilidade de atuação da Fundação no apoio à ICT Pública em **atividades** voltadas à inovação (e não apenas em projetos específicos), invocada pela CONJUR-MCTI (itens 10^[4] e 11^[5]) como reforço argumentativo à viabilidade da celebração de instrumentos **prévios** e gerais, também não se sustenta e é incapaz de alterar o entendimento sobre a desnecessidade e inadequação de tais ajustes **prévios**.

21. Isso porque, eventual ajuste firmado entre as ICTs e as FAs dentro da Lei de Inovação prevendo a captação, gestão e aplicação de recursos próprios das ICTs pelas Fundações, amparado no artigo 18, parágrafo único, da Lei nº 10.973, de 2004 (e outros dispositivos desta Lei, da Lei nº 8.958, de 1994, e de Decretos que as regulamentam), possui natureza *sui generis* e excepciona a regra geral, na medida em que as respectivas ações apoiadas podem estar **desvinculadas de projetos específicos**. Além disso, independem de qualquer ajuste futuro.

22. Nesse caso, não há falar, portanto, em ajustes prévios e gerais, mas em instrumentos específicos, com objeto determinado, relacionado à gestão de recursos próprios das ICTs. Importante ressaltar, no ponto, que eventual amplitude do objeto, inerente à própria ação apoiada, não se traduz em um suposto objeto genérico, desvinculado das atividades e dos projetos de que tratam os [arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2004](#), o que é vedado pela Lei nº 8.958, de 1994, e rechaçado pelos órgãos de controle.

23. Aqui, é preciso que se faça um registro: o tema (apoio a atividades e não só a projetos) não foi abordado no Parecer n. 0001/2021 desta CP-CT&I porque fora do objeto da consulta e, por se tratar de regra excepcional relativamente recente, poderia gerar eventual equívoco interpretativo e imbrólios desnecessários.

24. A despeito disso, como foi invocado na Nota da CONJUR-MCTI, é importante lembrar, mesmo que em apertada síntese, as alterações promovidas pelo Marco Legal de CT&I nas relações das ICTs com as FAs, de modo a esclarecer a excepcionalidade da relação envolvendo atividades e ações de inovação.

25. Pois bem. Como se sabe, a Lei nº 13.243, de 2016, conhecida como o novo "Marco Legal da Inovação do Brasil", teve como principal objetivo simplificar e tornar mais dinâmico o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação no País. Para tanto, foram realizadas alterações em diversas Leis, incluindo as Leis nº 10.973, de 2004, e nº 8.958, de 1994, conferindo maior flexibilidade para atuação das ICTs e também das Fundações de Apoio. Foram aprimorados, inclusive, os conceitos de tais entes (artigo 1, incisos V e VII, da *Lei n. 10.973, de 2004*):

26. Especificamente em relação à Lei das Fundações (Lei nº 8.958, de 1994) o Novo Marco Legal incorporou no artigo 1º, os §6º, §7º e §8º, alterou a redação do *caput* do art. 3º e incluiu neste último artigo o §3º. Demais disso, deu nova redação aos artigos 3º, 4º e 18 da Lei nº 10.973, de 2004, além de alterar diversas outras disposições desta e de outras leis.

27. Como se vê, foram muitas as alterações. Contudo, na essência, a materialização da relação entre as FAs e as entidades apoiadas permanece regida pela Lei nº 8.958, de 1994, e ainda depende da existência de um projeto, como regra.

28. É preciso que fique claro: a regra geral é o apoio à execução de projeto, requisito indispensável para legitimar os ajustes com tais fundações. Todos os dispositivos da Lei nº 8.958, de 1994, e recomendações dos órgãos de controle (TCU e CGU) são voltados especificamente para o apoio a projetos

finalísticos, complementares, das entidades apoiadas. A Lei nº 13.243, de 2016, a despeito de promover várias inovações, manteve a essência das relações entre as entidades apoiadas e Fundações de Apoio.

29. Como se não bastasse, nota-se do conceito legal dado às Fundações de Apoio pela própria Lei nº 13.243, de 2016, que a **sua finalidade precípua é dar apoio a projetos** que se enquadrem e estejam contidos dentro das seguintes atividades: *pesquisa, ensino e extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e inovação*.

30. Contudo, com as alterações promovidas pelo novo Marco Legal, foram criadas exceções, permitindo a participação das FApS na gestão dos recursos oriundos de algumas atividades das ICTs voltadas à inovação, a exemplo das previstas nos artigos 3º-B (parque tecnológico); 4º (compartilhamento e permissão de uso de infraestrutura), 5º (ativos em participação societária de empresas), 6º (transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação), 7º (obtenção do direito de uso ou de exploração de criação protegida), 8º (prestação de serviços técnicos especializados) e 11 (cessão de direitos sobre a criação), todos da Lei nº 10.973, de 2004.

31. Nessas atividades permite-se a participação das FApS, mesmo que desvinculadas de projetos específicos, excepcionando-se a regra geral. Contudo, em todas elas, exige-se a celebração de instrumento específico (com objeto determinado), **que dispensa qualquer outro ajuste anterior ou futuro**. Logo, observa-se, também aqui e uma vez mais, que eventual celebração do instrumento prévio e geral é desnecessária, inadequada e contraproducente.

32. Por todo o exposto acima, veja que **não há qualquer divergência entre o Parecer e a Nota**. De fato, em tese, é possível a celebração de instrumentos mais amplos e prévios a ajustes específicos entre ICTs e FApS.

33. A rigor, apenas agora, com os esclarecimentos adicionais da presente Nota Jurídica, é que surge a discordância, relacionada não à possibilidade, mas à **necessidade** ou **utilidade** da celebração de tais ajustes prévios. Segundo a CONJUR-MCTI, em determinadas hipóteses, especialmente quando envolve a participação de FApS não vinculadas e o apoio a atividades de inovação, poderia ser útil. Todavia, como já referido, a existência de norma interna aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição a ser apoiada já é requisito para o deferimento da autorização para apoiar IFE/ICT distinta a que vinculada (nos termos da Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191).

34. No entender da CP-CT&I, independentemente de eventual vinculação, o ajuste prévio é desnecessário e inadequado, seja no apoio a projetos específicos ou a atividades previstas na Lei de Inovação.

35. De todo modo, em que pese a contraposição, verificada, insista-se, apenas agora, fato é que o entendimento externado na Nota da CONJUR-MCTI não conflita com a conclusão do Parecer da CP-CT&I.

36. Nesse sentido, concluímos pela manutenção do Parecer n. 00001/2021/CP-CT&I/PGF/AGU (seq. 162) e prescindibilidade de qualquer retificação em razão da Nota n. 00501/2021/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (seq. 166).

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

À consideração superior.

Brasília, 25 de abril de 2022.

JOSÉ OLÍMPIO RIBEIRO SILVEIRA
Procurador Federal

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

DEOLINDA VIEIRA COSTA

Procuradora Federal

LUDMILA MEIRA MAIA DIAS

Procuradora Federal

ROCHELE VANZIN BIGOLIN

Procuradora Federal

SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ

Procurador Federal

TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO

Procurador Federal

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE

Procurador Federal

LEOPOLDO GOMES MURARO

Procurador Federal

Coordenador

De acordo com a Nota n. 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU
Ao Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal.

BRUNO JÚNIOR BISINOTO

Procurador Federal

Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo a Nota n. 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU
Ao Departamento de Consultoria para providências.

MIGUEL CABRERA KAUAM

Procurador-Geral Federal

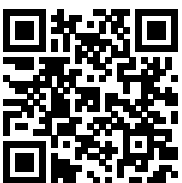
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000481202032 e da chave de acesso 61047fe8

Notas

1. [^] - Art. 4º O pedido de autorização deverá ser instruído com os seguintes documentos:(...)V - Norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição a ser apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio, especialmente quanto aos projetos desenvolvidos com sua colaboração.
2. [^] - 16. O entendimento pela vedação, com efeito, poderia dificultar até mesmo a análise pelo poder público de projetos cujas execuções envolvam fundações de apoio, a exemplo da análise dos mecanismos de fomento previstos no Decreto nº 9.283, de 2018, visto que o próprio relacionamento entre as instituições (fundação de apoio e instituição apoiada) haveria de ser disciplinada em cada caso concreto a ser fomentado pelo poder público.
3. [^] - Leis n. 8.958, de 1994, e n. 10.973, de 2004, e Decretos n. 7.423, de 2010, e n.9.283, de 2018.
4. [^] - 10. Essa dedução leva em consideração, por exemplo, o §6º do art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994: Art. 1º ...§ 6º Os parques e polos tecnológicos, as incubadoras de empresas, as associações e as empresas criados com a participação de ICT pública poderão utilizar fundação de apoio a ela vinculada ou com a qual tenham acordo. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#).
5. [^] - 11. Percebe-se que o dispositivo acima transcrito menciona a possibilidade de utilização de fundações de apoio por parques e polos tecnológicos, incubadoras de empresas, associações e empresas criadas com a participação de ICT pública, se a fundação de apoio for vinculada à ICT ou com esta tiver um acordo. O acordo mencionado neste caso não parece ser um acordo que trata de projeto específico, salvo melhor juízo.



Documento assinado eletronicamente por MIGUEL CABRERA KAUAM, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MIGUEL CABRERA KAUAM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-07-2022 17:07. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 18:02. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por LEOPOLDO GOMES MURARO, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEOPOLDO GOMES MURARO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 17:57. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



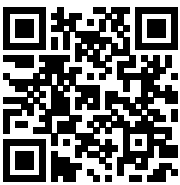
Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALENÇA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALENÇA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:10. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ OLÍMPIO RIBEIRO 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ OLÍMPIO RIBEIRO SILVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:51. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por LUDMILA MEIRA MAIA DIAS, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDMILA MEIRA MAIA DIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:24. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por DEOLINDA VIEIRA COSTA, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDA VIEIRA COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:05. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:54. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 16:09. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO JÚNIOR BISINOTO, 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 870904106 e chave de acesso 61047fe8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO JÚNIOR BISINOTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2022 15:52. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
