

e desde que não prejudique suas missões institucionais. Caso a ICT pública seja a entidade gestora da incubadora, deverá divulgar edital de seleção para ingresso dos interessados no ambiente de inovação na forma do art. 10 do Decreto nº 9.283, de 2018.

Em segundo, exige-se contrapartida financeira ou não financeira daqueles que efetivamente se utilizam dos laboratórios, instalações, equipamentos e materiais da ICT pública, de modo que, à semelhança do que se dá na cessão de uso, aqui também a contrapartida será obrigatória, mas não necessariamente mediante percepção de receitas. A contrapartida não financeira pode envolver, por exemplo, a transferência ou o licenciamento de uso de tecnologia em favor da ICT pública.

Como estamos falando da consecução das atividades de incubação, cabe recordar que as incubadas não residentes –aquelas que não se utilizam dos laboratórios e demais instalações da ICT pública – estão dispensadas de contrapartida obrigatória, nos termos do § 6º do art. 10 do Decreto nº 9.283, de 2018. Até porque, nessa hipótese, não estamos diante da utilização compartilhada regulada pelo art. 4º da Lei de Inovação.

Em terceiro, o compartilhamento não poderá ter prazo indeterminado, até mesmo para que outros sujeitos interessados possam igualmente pleitear o compartilhamento das instalações e equipamentos, assegurada a igualdade de oportunidades. Como já exposto anteriormente, as incubadas residentes normalmente ocupam espaço físico da incubadora por um a três anos, quando então se graduam e deixam a incubadora em busca de consolidação no mercado.

Capítulo 6

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIA

Leopoldo Gomes Muraro

6.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E ELEMENTOS DAS PARCERIAS

6.1.1. Contextualização constitucional e legal das parcerias

O tema analisado neste Capítulo passou a ter patamar constitucional com o advento da Emenda Constitucional nº 85/15, que incluiu em nossa Carta Magna o Artigo 219-A com a seguinte redação:

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.

Trata-se da norma-matriz constitucional que rege os instrumentos jurídicos de parceria que serão firmados para atingir as finalidades e objetivos do Marco Legal de CT&I. Conforme ressalva feita no Capítulo 4 deste livro, este tipo de norma é direcionado para os Entes Federados e suas unidades, em especial para as Agências de Fomento e as ICTs públicas, uma vez que são reguladas pelo Regime Jurídico de

Direito Público, regidas por princípios como o da Legalidade e o da Indisponibilidade, e visam dar efetividade a políticas públicas em prol do bem-estar da sociedade e da cidadania. Para que a Administração Pública possa agir, ela deve estar autorizada para tanto.

Assim, o Artigo 219-A da Constituição Federal representa no sistema jurídico brasileiro a norma que autoriza gestores a negociarem propriedade intelectual, compartilharem o uso de bens e pessoal, prestarem serviços técnicos especializados, transferirem propriedade intelectual e repassarem recursos públicos para os parceiros que irão desempenhar alguma atividade relacionada com pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação – PD&I. Nesta norma, encontram-se os elementos essenciais que permitem a servidores agirem, gestores decidirem e órgãos de assessoramento jurídico prepararem teses e instrumentos jurídicos. Passemos, portanto, à análise destes elementos.

Cumprido destacar que a análise do dispositivo constitucional deve ser feita em conjunto ao exame do Artigo 9º-A da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04), que foi inserido dentre as alterações advindas com a Lei nº 13.243/16:

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

O Artigo 9º-A da Lei de Inovação complementa a parte final do Artigo 219-A da Constituição Federal quando enuncia na sua parte final: “na forma da lei”. Tratam-se de previsões legais que irão dar eficácia plena aos comandos constitucionais e disciplinarão de forma mais específica os elementos constitutivos e os tipos de parcerias no campo da CT&I.

6.1.2. Pressupostos jurídicos das parcerias de CT&I

No que tange aos instrumentos jurídicos de parceria no campo da CT&I, uma questão essencial deve ser elucidada: as suas características são *sui generis* dentro no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme será a seguir demonstrado, estes instrumentos possuem peculiaridades que os diferem dos contratos e dos convênios (*latu sensu*), razão pela qual houve necessidade de lhes disciplinar um regime jurídico especial.

Nesse ponto, cumpre salientar que na presente análise serão utilizados tanto os elementos jurídicos de Direito Administrativo, dada a ligação com entes públicos, como os de Direito Civil, os quais, embora sejam mais utilizados em relações jurídicas de direito privado, servem de base para todo sistema negocial brasileiro, uma vez que apresentam as definições, classificações, e formas de constituição, modificação e extinção das obrigações (que estão presentes nos instrumentos jurídicos de parceria de PD&I).

Pode-se afirmar que, até o advento do Marco Legal de CT&I, havia carência na legislação pátria de normas que tratassem dos instrumentos jurídicos de parceria de maneira sistêmica e que levassem em consideração a natureza das atividades de pesquisa no Brasil. Desta forma, as disposições legais e infralegais introduzidas pela Lei nº 13.243/16 e pelo Decreto nº 9.283/18 foram elaboradas levando-se em consideração dois elementos negociais dos instrumentos jurídicos de parceria: (i) o objeto jurídico das pesquisas e (ii) o tipo de obrigação existente nas relações jurídicas de PD&I.

6.1.2.1. Objeto jurídico incerto das pesquisas

Na teoria do Direito Administrativo, o ato administrativo executado por um agente em nome do Estado é composto por cinco elementos ou requisitos, quais sejam, (i) *competência* (relativo às atribuições para os sujeitos agirem); (ii) *finalidade* (pública); (iii) *forma* (concernente à maneira do ato ser feito); (iv) *motivo* (razões e fundamentos que justificam a prática do ato) e (v) *objeto*.

Importa-nos, neste ponto, o elemento *objeto*. Segundo a doutrinadora Maria Silvia Zanella de Pietro¹, “objeto é o efeito jurídico que o ato produz”, ou seja, o resultado decorrente da prática do ato. A autora prossegue, faz as seguintes indagações e as responde, logo em seguida:

1. DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Pressupostos do ato administrativo – vícios, anulação, revogação e convalidação em face das leis de processo administrativo*. In: I Seminário de Direito Administrativo–TCMSP, p.3.

“O que o ato faz? Ele cria um direito? Ele extingue um direito? Ele transforma? Quer dizer, o objeto(...) corresponde ao próprio enunciado do ato. Quando se diz: fica aplicada a pena de demissão ao servidor público, esse é o objeto do ato. Ele está atingindo a relação jurídica do servidor com a Administração Pública. O objeto decorre da própria lei”.

Desta forma, quando atos forem praticados pela administração pública ou em nome dela, eles terão necessariamente um objeto, pois a prática de tais atos deverá surtir os resultados que justificam a sua prática. E os instrumentos jurídicos, incluindo os de parceria, também necessitam de objeto. Assim, as teorias que fundamentam e as leis que regulam os instrumentos de parceria do Estado estabeleceram a necessidade de se determinar o objeto do acordo.

Estes instrumentos jurídicos administrativos são divididos tradicionalmente em dois grupos: (i) os *contratos administrativos* e (ii) os *convênios administrativos*. Os *contratos administrativos* versam sobre hipóteses em que administração pública irá atuar com interesses contrapostos ao outro contratante, (por isso é chamado de *sinalagmático*). As vontades entre os contratantes são complementares/sinalagmas: um quer vender, o outro quer comprar; um quer alugar, o outro precisa do imóvel para instalar sua repartição; um presta o serviço, o outro necessita limpar o prédio e o ambiente interno. Enfim, nos contratos, cada parte visa a interesses distintos. Já nos convênios administrativos, a vontade dos convenientes converge. No convênio, os interesses são recíprocos e o objeto será alcançado diante da mútua colaboração entre as partes.

Desta forma, quando algum ente estatal necessita comprar algum material, alugar imóveis ou contratar serviços gerais e administrativos, deverá firmar um *contrato administrativo*. Por seu turno, se o Governo deseja construir estradas ou promover saneamento básico em parceria com algum Estado da Federação ou autarquia, firmará um *convênio administrativo* (*ambos os entes irão repassar recursos financeiros para que atinjam finalidades de interesse público*).

Traçadas as diferenças entre os dois grupos (*contratos e convênios administrativos*), deve-se destacar que tradicionalmente houve elementos comuns entre ambos, decorrente da aplicação do Art. 116 da Lei nº 8.666/93, que assim determinava: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. A

Lei em questão, Lei nº 8.666/93², versava primordialmente sobre os *contratos administrativos*, razão pela qual, diante da redação do artigo 116, acabou sendo estabelecida uma correspondência entre os dois tipos de avenças administrativas.

Portanto, os princípios e regras gerais aplicados aos *contratos administrativos* acabaram sendo também observados nos *convênios administrativos* (*legalidade, moralidade, publicidade, finalidade pública, transparência, economicidade etc*). Este conjunto, adicionado aos elementos dos *convênios administrativos* (presença de interesses recíprocos em regime de mútua cooperação), será aplicado por extensão aos demais tipos de instrumentos congêneres, como os Acordo/Protocolo/Termo de Cooperação, Termo/Acordo de Parceria, Memorandos de Entendimento ou Termo de Fomento.

Várias análises podem ser extraídas diante deste contexto, mas nos importa neste tópico apresentar uma em específico: a que se relaciona com o objeto do instrumento jurídico a ser firmado. Tanto nos *contratos* como nos *convênios* há um elemento comum, qual seja, a necessidade de o objeto ser certo, ou seja, o objeto deve ser específico, definido. Assim, se for alugar um prédio, deve-se discriminar o local e dimensões da construção; se for comprar uma máquina, deve-se apresentar as características e modelos; se for construir uma estrada, deve-se definir a quilometragem e o tipo de asfalto. Em síntese, deve ficar devidamente registrado e apontado o resultado que se espera com a realização do instrumento.

Aqui reside o problema que existia nos instrumentos jurídicos de parceria de PD&I até o advento do Marco Legal de CT&I, relacionado com a natureza deste tipo de parceria., Estes instrumentos estabelecem relações jurídicas que têm por objeto pesquisas científicas e tecnológicas, as quais podem não apresentar os resultados previstos ou redundar em resultados totalmente diferentes dos inicialmente planejados.

Ademais, a ausência de resultado previsto ou resultados com efeitos diferentes dos imaginados têm relevância científica, pois in-

2. Na data de fechamento da revisão deste capítulo para a terceira edição do Livro, a Lei n. 8.666/93 encontra-se com vigência cumulada (e temporária) com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21. Foi mantida a redação do Artigo 116 da Lei n. 8.666/93 por ter gerado juridicamente a aproximação de aplicação aos Convênios dos princípios das normas licitatórias.

dicam caminhos a não serem mais tomados, possibilidades de novos modelos teóricos ou novas tecnologias.

Pense em um Acordo de Parceria cujo objeto seja pesquisa sobre a cura de determinado câncer. Gastam-se recursos públicos na montagem de laboratórios, na compra equipamentos e insumos e no pagamento de bolsas de pesquisa. Neste cenário, simplesmente, pode não ocorrer nenhum resultado, pois a vacina ou medicamento pode não ter se mostrado eficaz, o que cientificamente é relevante, já que indica um caminho a não ser seguido. Ainda, a pesquisa pode ter como resultado a conclusão que o princípio ativo é ineficaz para aquele tipo de câncer, mas beneficia um órgão do corpo humano.

O que se quer demonstrar nos exemplos citados no parágrafo anterior, **é que o objeto dos instrumentos jurídicos de parceria para PD&I, por sua natureza, é incerto!**

Pesquisar é diferente de construir estrada, comprar impressora, alugar prédio, fazer rede de esgoto, cavar túnel, construir habitação, enfim, casos em que contratos e convênios administrativos são firmados e possuem objeto certo. Na pesquisa, o objeto é incerto e os instrumentos jurídicos de parceria a serem firmados para fomentar pesquisas devem considerar e prever tal característica. Trata-se de uma premissa fundamental e que deverá nortear as ações dos gestores quando forem firmar instrumentos, órgãos de assessoramento jurídico quando forem elaborar pareceres, servidores públicos quando forem instruir os processos administrativos e órgãos de controle quando forem auditar as parcerias.

Isso não quer dizer que não haverá formas de se apurar os resultados. Pelo contrário, o que se afirma é que os resultados são incertos e, por vezes, podem ser diferentes dos inicialmente planejados. Contudo, há como aferir se os atos praticados na pesquisa foram adequados e seguiram os padrões da pesquisa, utilizando-se, por exemplo, os pares – pesquisadores do mesmo campo da ciência – para elaborarem pareceres técnicos que concluam pela prática regular ou não dos atos de pesquisa. Tal possibilidade será tratada, a seguir.

6.1.2.2. Obrigações de meio das relações jurídicas de PD&I

Além da característica dos instrumentos jurídicos de parceria para PD&I de que o seu objeto é incerto, cumpre elucidar outra: a de que as obrigações deste tipo de parceria são de meio e não de resultados.

Para se chegar a esta constatação, deve-se recorrer a uma diferenciação feita no Direito Civil, em especial no Direito das Obrigações. A doutrina especializada apresenta, dentre outras, a classificação entre *obrigações de resultado* e *obrigações de meio*.

De acordo com Silvio Venosa (2006)³, nas “obrigações de resultado, o que importa é a aferição se o resultado colimado foi alcançado. Só assim a obrigação será tida como cumprida”. Nesse tipo de obrigações, portanto, o resultado que foi inicialmente previsto deverá ocorrer, caso contrário, pode-se considerar que houve o inadimplemento da obrigação.

Por seu turno, Caio Mário da Silva Pereira (1993)⁴ elucida que: “nas [obrigações] de meio, a inexecução caracteriza-se pelo desvio de certa conduta ou omissão de certas precauções a que alguém se comprometeu, sem se cogitar do resultado final”. Nesse tipo de obrigação, valem mais os meios empregados nas práticas de atos do que o alcance dos resultados imaginados.

Para melhor compreensão da diferença entre os tipos de obrigações, vamos traçar alguns exemplos. São obrigações de resultado: a construção de uma casa ou uma ponte, o desenvolvimento de um programa informatizado de controle de processos, a pintura de um prédio e a execução de um serviço de vigilância. Nesses exemplos, o resultado previsto na obrigação deve ocorrer.

Por sua vez, são obrigações de meio: um tratamento médico de cura de uma enfermidade e os serviços de um advogado em uma demanda judicial. Para verificar se a obrigação foi cumprida, deve-se verificar se os atos foram praticados com prudência e de acordo com as possibilidades técnicas (se o médico seguiu o protocolo e se o advogado defendeu o cliente), podendo o resultado esperado não ocorrer (a doença pode não ser curada e o cliente pode perder a ação judicial).

Diante desta diferenciação, pode-se concluir que as obrigações presentes nos instrumentos jurídicos de parceria para PD&I podem ser classificadas como obrigações de meio.

3. VENOSA, Silvio de Saulo. *Direito Civil*, vol. II. São Paulo: Ed. Atlas, 2007, p.154.

4. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Teoria Geral Das Obrigações*, vol. II, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006, p. 216.

No exemplo anterior da pesquisa para a cura do câncer, não há como garantir que a vacina seja alcançada, mas os atos de pesquisa devem ter sido realizados de acordo com o padrão e o protocolo científico existente para aquele tipo de pesquisa. Por se tratarem de obrigações de meio, cabe verificar se as técnicas existentes foram observadas para concluir que houve adimplemento, sendo o resultado concreto irrelevante desde que os procedimentos tenham sido adequados.

Por tais razões, no final do subcapítulo anterior, foi dito que os gestores públicos quando firmarem instrumentos, os órgãos de assessoramento jurídico quando elaborarem pareceres, os servidores públicos quando instruírem os processos administrativos e órgãos de controle quando auditarem as parcerias, deverão considerar as duas características dos instrumentos jurídicos de parceria para PD&I: possuírem *objeto incerto* e tratarem de *obrigações de meio*. Assim, o fato de a pesquisa não ter alcançado o objeto planejado pode não significar o inadimplemento das obrigações, uma vez que cabe aferir se os atos foram praticados em conformidade com o padrão esperado para o desenvolvimento das pesquisas.

Estes são os fundamentos que justificam a redação do parágrafo segundo do artigo 9º-A da Lei nº 10.973/18 ao tratar dos instrumentos jurídicos de parceria para PD&I:

Artigo 9º-A (...) § 2º A celebração e a prestação de contas dos instrumentos aos quais se refere o caput serão feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos de regulamento.

O regulamento (leia-se Decreto nº 9.283/18), por seu turno, complementou o inciso transcrito nos seguintes termos:

Art. 48. O monitoramento, a avaliação e a prestação de contas serão disciplinados pelas instituições concedentes, observados os seguintes parâmetros:

I – as metas que não forem atingidas em razão do risco tecnológico inerente ao objeto, desde que fundamentadas e aceitas pela concedente, não gerarão dever de ressarcimento;

Tratam-se, pois, de previsões legais e infralegais que demonstram que os instrumentos jurídicos de parceria para PD&I devem

ter tratamento diferenciado dos *contratos e convênios administrativos* tradicionais firmados pela Administração Pública, uma vez que, novamente, possuem natureza de *obrigações de meio com objeto incerto*.

Vale ressaltar que estes aspectos serão novamente abordados no Capítulo 7 deste livro, quando da análise da Prestação de Contas.

6.1.3. Sujeitos jurídicos

A Constituição Federal e a Lei de Inovação definem quem são os *sujeitos jurídicos* destinatários da norma, ou seja, quais são as pessoas jurídicas que terão o poder-dever de agir. Os três entes federados foram incluídos neste rol – União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios, mantendo o comando constitucional de que a CT&I deve ser objetivo do Estado Brasileiro em todas as suas esferas e poderes.

Cabe elucidar que, na parte inicial do Artigo 9º-A da Lei de Inovação, foram inseridos dois termos: *órgãos* e *entidades*. Merece elogio a redação da Lei neste artigo, pois deixa claro que tanto estruturas internas da Administração (*órgãos*) como pessoas jurídicas públicas (*entidades*) poderão firmar os instrumentos jurídicos previstos no Marco Legal de CT&I.

Os *órgãos públicos* não possuem natureza jurídica própria, mas estão hierarquicamente subordinados a alguma pessoa que o tenha – como exemplo, pode-se citar Ministérios, Secretárias, Diretorias, Departamentos, Coordenações e Setores, que são subordinados à União, aos Estados e ao Município. Os *órgãos públicos* atuam em nome da pessoa a qual são subordinados, sendo uma divisão interna especializada e responsável por atuar em determinada área.

Por seu turno, as *entidades públicas* possuem personalidade jurídica própria, o que significa dizer que elas possuem autonomia para atuar em nome próprio e não de outra pessoa (como ocorre com os *órgãos públicos*). São exemplos de entidades públicas as autarquias e as fundações públicas, tais como: as Universidades Federais, o CNPq, a FINEP, a FIOCRUZ e as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais (FAP). Cabe destacar que, muito embora tenham personalidade jurídica própria, estas entidades ficam vinculadas a alguma pasta do ente federado (Ministério no âmbito federal e Secretaria no Estadual), devendo seguir as diretrizes das políticas públicas desenvolvidas pela respectiva pasta e formar em conjunto um todo harmônico de pro-

gramas e ações. Como exemplo, o CNPq e a FINEP são vinculadas ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI, ou seja, possuem autonomia administrativa e orçamentária para executarem ações, programas e atividades dentro das definições políticas definidas pelo ministério que são vinculados. ,

Desta forma, pode-se concluir que tanto os *órgãos públicos* como as *entidades públicas*, das três esferas federativas (União, Estados/DF e Municípios), possuem autorização legal para firmar parcerias entre si e com os demais atores que atuam no campo da CT&I: ICTs públicas e privadas, empresas, incubadoras, *startups*, pesquisadores, etc. Posto isso, cabe identificar quais são os elementos técnicos e jurídicos que devem compor as parcerias a serem firmadas por estes *sujeitos jurídicos*.

6.1.4. Plano de Trabalho

No que tange ao conceito e às finalidades do *plano de trabalho*, permito-me transcrever parte da obra escrita por este subscritor ao analisar o *plano de trabalho* nos instrumentos jurídicos denominados Termo de Fomento e Termo de Colaboração, previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/14)⁵:

Trataremos agora de um documento pouco valorizado e discutido, mas que possui um papel essencial nas parcerias firmadas pelos órgãos, entidades e poderes do Estado. O *plano de trabalho* é o instrumento que servirá de base para a gestão da parceria, pois nele serão definidas e delimitadas as ações, os objetivos, as metas e os indicadores, estabelecidos os prazos (cronograma), bens e valores, além de outros elementos que funcionem como substrato fático que permitirá a execução e concretização das atividades de interesse público(...).

O *plano de trabalho* é um documento eminentemente técnico! Um Estado que busca governança em suas atividades necessita valorizar documentos técnicos, fundados em elementos reais,

5. MURARO, Leopoldo Gomes. Termo de colaboração e termo de fomento. In: *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 111-112.

com planejamento racional em médio e longo prazo e elementos efetivos que possibilitem atingir as finalidades públicas que trarão benefícios econômicos e sociais aos cidadãos e instituições brasileiros.

Ademais, serve o *plano de trabalho* de instrumento de transparência, monitoramento, avaliação e controle por parte dos órgãos competentes e por qualquer cidadão. Para que se possa verificar se na parceria encontram-se executadas as atividades conforme o planejado, a base é o *plano de trabalho*. Basta fazer uma comparação entre o que está escrito no *plano de trabalho* com o que foi ou está sendo realizado para concluir se há correspondência ou não. Uma boa governança significará que o *plano de trabalho* foi e é executado conforme previsto, caso contrário há necessidade de ajustes e correções”.

Constata-se, portanto, que o *plano de trabalho* é o documento que deverá ser elaborado por equipes técnicas para deixar registrado formalmente as justificativas da parceria, a descrição das atividades, os cronogramas de execução das ações e de desembolsos financeiros, os resultados a serem atingidos, e, principalmente, os objetivos, metas e indicadores. Trata-se, pois, de um elemento de extrema importância, visto que servirá de apoio para que as parcerias se efetivem e, ao mesmo tempo, atuará como instrumento de transparência de gastos públicos e obrigações assumidas por órgãos e entidades públicas.

A exigência do *plano de trabalho* nos instrumentos jurídicos de parceria previstos no Marco Legal de CT&I encontra previsão no § 1º do Artigo 9º-A da Lei de Inovação, nos seguintes termos:

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ~~ou~~ diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

§ 1º A concessão de apoio financeiro depende de aprovação de plano de trabalho.

Embora a Lei tenha previsto no parágrafo acima transcrito que o *plano de trabalho* é obrigatório nas parcerias que envolvam a con-

cessão de apoio financeiro, dada sua importância, conforme a seguir exposto, e mediante uma interpretação sistêmica⁶ do Marco Legal de CT&I, pode-se deduzir que ele também deve ser utilizado em parcerias que não envolvam dispêndios financeiros diretos, mas que gerem obrigações para a Administração Pública. Para se atingir os objetivos previstos na legislação, os instrumentos jurídicos de parceria devem conter como anexo um *plano de trabalho* discriminando os elementos fáticos e técnicos estabelecidos na avença.

Convém elucidar que o Marco Legal de CT&I não trouxe em seu texto conceitos nem apresentou quais elementos devem compor o *plano de trabalho* de uma forma explícita, mas o fez ao tratar das diferentes modalidades de instrumentos jurídicos. Desta forma, resta ao operador do Direito o exercício hermenêutico⁷ de preencher eventuais lacunas e formar um conjunto lógico que permita a elaboração, assinatura e execução dos instrumentos de parceria.

Desta forma, além da previsão geral do § 1º do Artigo 9º-A da Lei de Inovação, como forma de interpretação sistêmica do Marco Legal de CT&I, cabe transcrever partes dos Artigos 35 e 43 do Decreto nº 9.283/18 que tratam, respectivamente, do Acordo de Parceria e Convênio para PD&I. Vale destacar que ambos instrumentos serão

6. Acerca da interpretação sistêmica, o mestre civilista Caio Mario apresenta a seguinte lição: "Denomina-se interpretação sistêmica a que leva o investigador ainda mais longe, evidenciando a subordinação da norma a um conjunto de disposições de maior generalização, do qual não pode ou não deve ser dissociada. Aqui, o esforço hermenêutico impõe a fixação de princípios amplos, norteadores do sistema a que o interpretando pertence, e o seu entendimento em função dele. A interpretação sistêmica é também um processo lógico, que opera em mais vasto campo de ação. Parte o intérprete do pressuposto de que uma lei não existe isolada, e por isso mesmo não pode ser entendida isoladamente. Na sua boa compreensão devem-se extrair de um complexo legislativo as ideias gerais inspiradoras da legislação em conjunto, ou de uma província jurídica inteira, e à sua luz pesquisar o conteúdo daquela disposição". PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. I, 12ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1990, p. 139.
7. Sobre hermenêutica jurídica, vale citar os ensinamentos clássicos do mestre italiano Francesco Ferrara: "A lei, porém, não se identifica com a *letra* da lei. Esta é apenas um meio de comunicação: as palavras são símbolos e portadores de pensamento, mas podem ser defeituosas. Só nos sistemas jurídicos primitivos a *letra* da lei era decisiva, tendo um valor místico e sacramental. Pelo contrário, com o desenvolvimento da civilização, esta concepção é abandonada e procura-se a intenção legislativa. Relevante é o elemento espiritual, a *voluntas legis*, embora deduzida através das palavras do legislador. (...) A missão do intérprete é justamente descobrir o conteúdo real da norma jurídica, determinar em toda a plenitude o seu valor, penetrar o mais que é possível (como diz Windscheid) na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo". FERRARA, Francesco. *Interpretação e aplicação das leis*. Armênio Amado Editor: Coimbra, 1963. Pg. 128.

analisados neste Capítulo, mas serão destacados por ora os parágrafos e incisos do Decreto que disciplinam o *plano de trabalho*, senão vejamos:

Decreto nº 9.283/18

Art. 35. (...)

§ 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:

- 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;
- 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;
- III – a descrição, nos termos estabelecidos no § 3º, dos meios a serem empregados pelos parceiros; e
- IV – a previsão da concessão de bolsas, quando couber, nos termos estabelecidos no § 4º.

§ 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.

Art. 43. O plano de trabalho do convênio de pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser estabelecido mediante negociação e conter obrigatoriamente:

- I – a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação a ser executado, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas e o cronograma, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;
- II – o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas; e
- III – a forma de execução do projeto e de cumprimento do cronograma a ele atrelado, de maneira a assegurar ao conveniente a discricionariedade necessária ao alcance das metas.

Conforme já ressaltado anteriormente, tanto na Lei de Inovação como no decreto regulamentador não foram descritos os elementos

que devem constituir o *plano de trabalho* de uma forma geral e organizada. Assim, o disposto nos Artigos 35 e 43 acima transcritos pode ser utilizado em outros instrumentos mediante a utilização do instituto da analogia jurídica. Sobre esse instituto, cita-se os ensinamentos do jurista Miguel Reale (2002)⁸, que apresenta a seguinte compreensão jurídica do termo:

A analogia atende ao princípio de que o Direito é um sistema de fins. Pelo processo analógico, estendemos à um caso não previsto, aquilo que o legislador previu para outro semelhante, em igualdade de razões. Se o sistema do Direito é um todo que obedece a certas finalidades fundamentais, é de se pressupor que, havendo identidade de razão jurídica, haja identidade de disposição nos casos análogos: *ubi eadem ratio, ibi eadem jûris dispositio* (onde há a mesma razão deve haver a mesma disposição de direito).

Desta forma, embora a Lei nº 10.973/04 e o Decreto nº 9.283/16 não tenham regido o *plano de trabalho* de forma geral, diante do exercício da interpretação sistêmica e da utilização da analogia, há suporte jurídico para que agentes e entes públicos e privados elaborem *planos de trabalho* que deverão ser parte integrante e indissociável dos instrumentos jurídicos de parceria.

Por fim, para demonstrar a importância do *plano de trabalho* como parte integrante dos instrumentos jurídicos de parcerias previstas no Marco Legal de CT&I, citam-se três previsões legais que demandam o *plano de trabalho* para possibilitar a sua efetivação.

A primeira trata da vigência dos instrumentos jurídicos, que será analisada a seguir no subcapítulo 6.1.4, mas que por ora serve para demonstrar a importância do *plano de trabalho* como condição essencial para permitir alterações nos prazos de execução das parcerias, conforme disposto no § 3º do Artigo 9º-A da Lei de Inovação:

Art. 9º-A.

(...)

§ 3º A vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o caput deverá ser suficiente à plena realização do objeto, admitida

8. REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. São Paulo: Saraiva, 2002. Pg. 298.

a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho.

A segunda encontra previsão no Artigo 18, § 2º, inciso III, da Lei de Inovação, ao exigir o *plano de trabalho* para possibilitar a atuação da ICTs fora do território nacional, dentro do objetivo do Marco Legal de CT&I de internacionalização das ICTs:

Da internacionalização da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

Art. 18. O poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitado o disposto em seu estatuto social ou em norma regimental equivalente, inclusive com a celebração de acordos, convênios, contratos ou outros instrumentos com entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou organismos internacionais.

§ 2º Ao instituir laboratórios, centros, escritórios com ICT estrangeiras ou representações em instalações físicas próprias no exterior, a ICT pública observará:

(...)

III – existência de plano de trabalho ou projeto para a manutenção de instalações, pessoal e atividades do exterior. (Grifos nossos)

A terceira é prevista no Artigo 21 da Lei de Inovação e, de forma expressa, consigna que o *plano de trabalho* é parte integrante e indissociável do Termo de Outorga das Subvenções Econômicas:

Art. 21. O termo de outorga de subvenção econômica conterá(...)

§ 1º O *plano de trabalho* constará como anexo do termo de outorga e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

Demonstrada a importância e relevância que o *plano de trabalho* possui em atividades de PD&I, resta, pois, o dever de os atores públicos e privados observarem as exigências necessárias para a elaboração

de *planos de trabalho* condizentes com a realidade, e que apresentem as justificativas, cronogramas de atividades, quadros de desembolso financeiro, objetivos, metas e indicadores das pesquisas, dentre outros elementos, criando-se meios capazes de gerar produtos, processos e serviços inovadores em nosso país, além da difusão e transferência de tecnologia.

6.1.5. Vigência das parcerias

Outro tema que merece destaque é o relacionado com o prazo de vigência dos instrumentos jurídicos de parceria previstos no Marco Legal de CT&I, tendo em vista um constante “pseudoentendimento” de que o prazo máximo de contratos e convênios *latu sensu* seria de cinco anos. Esta dúvida é corriqueira e merece ser dirimida.

A origem do entendimento acima exposto tem fundamento no Artigo 57 da Lei nº 8.666/93, em especial no seu inciso II, quando afirmava que: “à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, *limitada a sessenta meses*” (grifo nosso). Com base neste inciso, que tratava de forma mais específica dos *contratos administrativos*, foi construído o entendimento de que este prazo máximo seria aplicado também aos convênios e instrumentos congêneres (memorandos de entendimento, protocolos, acordos, termos etc.).

Ocorre, contudo, que a natureza dos convênios é diferente dos contratos administrativos, o que levou a Procuradoria-Geral Federal a mitigar, em 2013, o caráter absoluto do prazo de 60 meses (cinco anos) dos *convênios administrativos*. Este entendimento encontra-se firmado nas Conclusões 30 e 31/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovadas pelo Procurador-Geral Federal, com esteio nos fundamentos apresentados no PARECER nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU⁹.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU nº 30/2013:

O objeto do convênio deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente. Contudo, poderá ocorrer que esse prazo, por

9. A íntegra do Parecer nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, encontra-se no site: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681.

questões supervenientes, revele-se insuficiente, hipótese em que será possível a prorrogação do prazo de vigência, com base no art. 50 da PI nº 507/2011. Considerando o regime jurídico aplicável aos convênios, as limitações de prazo previstas nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93 não podem ser tidas como absolutas, sendo possível a prorrogação do prazo de vigência do convênio em hipóteses diversas daqueles previstas no mencionado artigo, inclusive, em situações excepcionais, além do prazo de 60 (sessenta) meses, desde que **o caso concreto justifique tal excepcionalidade e sejam apresentadas as devidas justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo.**

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU nº 31/2013:

A prorrogação excepcional do prazo de vigência, inclusive no caso de extrapolação do prazo de 5 anos, não desnatura a característica do convênio como um “ajuste por escopo”, na medida em que o convênio não é instrumento idôneo para financiar serviços de caráter continuado, devendo o produto/objeto conveniado estar, de forma obrigatória, detalhadamente especificado no momento da celebração do acordo, de modo a evitar a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente conveniado. (Grifos nossos)

Até o advento do Marco Legal de CT&I, os instrumentos jurídicos que tratavam de parcerias no campo da pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I – seguiam as regras e procedimentos dos *instrumentos congêneres (a convênios)* previstos no Art. 116 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. Destarte, seguia-se o entendimento de que o prazo de 60 meses, ou cinco anos, deveria balizar em regra os instrumentos jurídicos no campo da CT&I.

Contudo, esta realidade foi alterada com o Marco Legal de CT&I, uma vez que passou a existir um regime jurídico próprio que regulamenta as atividades de PD&I no país. A Lei de Inovação não estabeleceu um prazo certo *a priori*, mas determina que a vigência dos instrumentos jurídicos de parceria deve ser suficiente à plena realização do objeto, desde que tecnicamente justificada:

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para

a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

(...)

§ 3º A vigência dos instrumentos jurídicos aos quais se refere o caput deverá ser suficiente à plena realização do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho. (Grifo nosso)

De fato, no campo da CT&I não há como estipular de forma exata qual será o prazo das parcerias, uma vez que as pesquisas científicas e tecnológicas a serem realizadas não possuem prazos certos para execução e conclusão. Cite-se, por exemplo, uma parceria em que uma Agência de Fomento irá repassar recursos públicos para uma ICT realizar pesquisas sobre determinado tipo de câncer. Quantos anos demorará esta pesquisa? Será que a cura será encontrada? Ou, ainda, suponha um caso hipotético de um instrumento jurídico de parceria entre duas ICTs, sendo uma universidade e outra um centro de pesquisa, para realizar pesquisas no campo da nanotecnologia de ponta no mundo. Há como determinar um prazo certo para o fim destas pesquisas? A tecnologia almejada será atingida?

Estas dúvidas são corriqueiras no campo da CT&I e justificam por si o fato de que um prazo geral de cinco anos não se mostra adequado nem razoável neste campo. Isto não quer dizer que não se deva estabelecer prazos para as parcerias, pelo contrário. Há necessidade de se estabelecer prazos de vigência, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não aceita acordos públicos sem prazos definidos. Porém, o que deve nortear a estipulação do prazo nas atividades de PD&I é a natureza da pesquisa que será realizada, fundada em razões técnico-científicas e discriminadas no plano de trabalho, conforme prevê a Lei de Inovação no § 3º do Artigo 9º.-A.

Assim, nos casos hipotéticos descritos anteriormente – das pesquisas de câncer e de nanotecnologia, caberá aos setores administrativos das Agências de Fomento públicas e ICTs públicas apresentarem justificativas técnicas que motivem o prazo de vigência, conforme o padrão científico das pesquisas que serão realizadas. Para tanto, poderão utilizar comparações com pesquisas internacionais, artigos

científicos publicados e pareceres de especialistas, cabendo a cada instituição determinar qual é o prazo adequado para a parceria que será firmada.

Vale destacar que no decreto regulamentador do Marco Legal de CT&I (Decreto nº 9.283/18), nos Artigos 34 e 38, ao versar, respectivamente, sobre o Termo de Outorga e Convênio para PD&I, não houve estipulação de um prazo certo de vigência da parceria, mas se reiterou que o objeto deve ser compatível com o objeto da pesquisa, com a devida justificativa técnica do prazo a ser estipulado:

Art. 34. O termo de outorga é o instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica.

I – a vigência do termo de outorga terá prazo compatível com o objeto da pesquisa;

Art. 38. (...)

§ 2º A vigência do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser suficiente à realização plena do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho.

Constata-se, diante do exposto, que o prazo de vigência dos instrumentos jurídicos de parceria previstos no Marco Legal de CT&I depende da natureza, dos objetivos e das finalidades das atividades de PD&I a serem desenvolvidas. Os *motivos administrativos* que justificam a parceria deverão estar demonstrados nos autos dos processos administrativos autuados pelas Agências de Fomento públicas e ICTs públicas, em obediência ao princípio constitucional do devido processo legal. Nesses processos, equipes técnicas deverão elaborar notas para explicar a relevância científica e as justificativas da parceria. Para tanto, poderão utilizar os chamados pares, que atuarão como consultores *ad hoc*, para proferir pareceres e as demais decisões que deverão ser tomadas.

Ressalte-se, novamente, a importância da existência de um *plano de trabalho* que sintetize os dados essenciais da parceria e conste como um documento anexo do instrumento jurídico. Nesta documentação, deverão ser apresentados os motivos que justificam o prazo de vigência estabelecido na parceria.

6.2. PRINCIPAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PREVISTOS NO MARCO LEGAL DE CT&I

Uma vez descrita a contextualização e traçados os elementos que constituem os instrumentos jurídicos de parcerias previstos no Marco Legal de CT&I, apresentam-se os principais instrumentos trazidos pela Lei de Inovação.

Cabe, contudo, salientar que, dada a complexidade do tema e a enorme gama de dispositivos legais e infralegais que regulamentam estes instrumentos, que demanda uma obra doutrinária específica para percorrer de forma pormenorizada sobre suas nuances, serão descritas neste tópico as características básicas dos principais instrumentos jurídicos, servindo para diferenciar um instrumento do outro e trazer uma compreensão sucinta sobre cada um.

6.2.1. Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I

O Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I encontra-se previsto no Artigo 9º da Lei de Inovação, com o seguinte teor:

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.

Trata-se de um instrumento de suma importância no Marco Legal de CT&I, principalmente por possibilitar arranjos jurídicos que visam criar ambientes promotores de inovação (abordado no Capítulo 5). As ICTs poderão utilizá-lo em parcerias macro que visem à construção de pólos ou parques tecnológicos, em projetos médios como centros de inovação internos e, ainda, em pequenos ambientes nos quais grupos de pesquisa ou um departamento tenham interesse em compartilhar conhecimentos e recursos em busca de inovação.

De uma forma mais vulgar, pode-se afirmar que o Acordo de Parceria para PD&I é um “coringa” que faltava no jogo da CT&I brasileira. Explico esta afirmativa com o seguinte exemplo. Suponha que uma universidade federal tenha interesse em ceder um espaço físico

da sua propriedade e compartilhar recursos humanos e materiais para que se construa um parque tecnológico, onde *startups*, incubadoras, investidores e empresas dos mais variados portes poderão se instalar e criar um ambiente promotor de inovação. Nesse caso, qual instrumento jurídico deveria ser utilizado para compor este conjunto de atores e atribuições?

Até o advento do Marco Legal de CT&I, não havia um instrumento jurídico que respondesse essa pergunta e preenchesse a lacuna existente em nosso ordenamento jurídico. Não poderia ser um contrato nem um convênio, pois estes não preveem hipóteses de multilateralidade (várias partes) e objetos indefinidos (não se sabe ao certo que produtos, processos e serviços que serão gerados neste espaço). Também não se poderia utilizar Termos de Execução Descentralizada – TED, Termos de Fomento e de Colaboração ou Acordos de Cooperação, pois suas aplicações são para hipóteses jurídicas distintas das que se pretende nos ambientes promotores de inovação.

Por isso, vale frisar que o Acordo de Parceria para PD&I serve justamente para possibilitar arranjos jurídicos até então não previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Nele, as partes irão discriminar as obrigações que cada uma terá na parceria, apontar os objetivos e metas que se deseja alcançar, além de determinar quais recursos humanos e materiais serão utilizados nas atividades de PD&I, conforme prescrito no § 3º do Artigo 35 do Decreto nº 9.283/18:

§ 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.

Mais uma vez, registra-se a importância do plano de trabalho e a necessidade que as áreas técnicas das ICTs, em especial os NITs, deverão ter para garantir efetividade ao Marco Legal de CT&I. Desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 85/15, pode-se afirmar que há previsão legislativa para compor interesses comuns

em prol da criação de ambientes promotores de inovação, sendo o Acordo de Parceria de PD&I um instrumento jurídico específico para tal finalidade. Contudo, para que se tenha segurança jurídica e se possa alcançar as finalidades previstas em Lei, caberá a cada ICT instruir os autos dos processos administrativos com notas técnicas que demonstrem o interesse público, motivando as decisões a serem tomadas e elaborando documentos bem fundamentados, em especial o plano de trabalho.

Cabe ainda ressaltar, em complemento à afirmação de que o Acordo de Parceria de PD&I é um “coringa” que faltava no jogo, que ele poderá servir de “acordo-matriz” das parcerias, pois, a partir dele, para se efetivar os ambientes promotores de inovação, outros instrumentos jurídicos poderão ser firmados. Na hipótese já ventilada, de uma universidade federal firmar um Acordo de Parceria de PD&I para a constituição de um parque tecnológico, o espaço físico do parque para instalar os parceiros será objeto de um Contrato de Cessão de bem imóvel; o recebimento de recursos de um Ministério poderá ocorrer via TED (Termo de Execução Descentralizada); e novos recursos poderão ser aportados via Convênios de PD&I. Enfim, abre-se uma gama de possibilidades jurídicas.

Na hipótese acima, o Acordo de Parceria de PD&I conterá as regras que ditarão a parceria maior, motivo pelo qual é chamado de “acordo-matriz”. Com base nele, outros arranjos jurídicos poderão ser feitos para atingir finalidades específicas. Não obstante, ele servirá de guia e fundamento para que se construa um todo harmônico e transparente de ações de PD&I.

No que tange à aplicabilidade do Acordo de Parceria de PD&I, deve-se dividi-lo em dois tipos¹⁰:

- i) Acordo-matriz: para constituir ambientes promotores de inovação com a participação de atores públicos e/ou privados;
- ii) Acordo para recebimento de recursos privados: uso subsidiário para recebimento de recursos privados (de empresas

10. Na segunda edição do Livro adaptamos esta divisão para deixar mais clara as diferenças entre os tipos de utilização do Acordo de Parceria para PD&I.

e associações) por ICTs públicas e Agências de Fomento para execução dos projetos de PD&I.

O primeiro tipo, que é a regra, encontra previsão no *caput* do Artigo 35 do Decreto nº 9.283/18 e complementa a previsão contida no Artigo 9º da Lei de Inovação, com o seguinte teor:

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.

Aqui se reforça a característica do Acordo de Parceria de PD&I como “acordo-matriz”, uma vez que, por ele, em regra, não há como se repassar recursos financeiros de um parceiro para o outro, mas sim para a pesquisa. Com isso, não se quer dizer que não haverá dispêndio de recursos pelos parceiros; isto poderá ocorrer, mas com a ressalva de que cada uma das partes deverá arcar com seus próprios custos. Como constatação, extrai-se do *caput* do Artigo 35 do Decreto: não há como o parceiro público repassar recursos para o privado ou outro parceiro público com base no Acordo de Parceria de PD&I. Caso tenha interesse de repassar, deverá utilizar outro instrumento jurídico para tanto (convênio para PD&I, contratos, TEDs etc.), servindo, como dito, o Acordo de Parceria de PD&I como regra base ou “acordo-matriz”.

O segundo tipo de aplicação do Acordo de Parceria de PD&I serviu para suprir uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, pois não havia à época da edição do Decreto nº 9.283/2018 um instrumento adequado para o repasse de recursos financeiros do parceiro privado para o parceiro público. Por tal razão, é considerado como uma exceção à regra geral dos Acordos de Parceria de PD&I, uma vez que prevê repasse de recursos entre os partícipes (do privado para o público) e estende sua aplicação para as Agências de Fomento, e não só para ICTs públicas.

Esta exceção, que prevê o uso subsidiário do Acordo de Parceria de PD&I para recebimento de recursos privados por ICTs públicas e

Agências de Fomento públicas, encontra-se nos parágrafos 6º e 7º do Artigo 35 do Decreto 9.283/18:

Art. 35 (...)

§ 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.

§ 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. (Grifos nossos)

Vale destacar, por fim, que a utilização desta forma subsidiária do Acordo de Parceria de PD&I mantém a sua natureza de instrumento que serve para construir ambientes inovadores de inovação. Na verdade, diante da notória falta de recursos financeiros no Brasil para fomentar o campo da CT&I, hipóteses alternativas como estas são salutares e necessárias, pois abrem possibilidade para pessoas jurídicas de direito privado tanto sem fins lucrativos (associações e fundações privadas) como com fins lucrativos (empresas privadas) firmarem parcerias e repassarem dinheiro para que entidades e órgãos públicos possam promover o desenvolvimento científico e tecnológico em nosso país em busca de inovação.

Caso haja interesse do leitor em aprofundar o estudo do tema, recomendamos a leitura do Parecer nº 01/2019/CP-CT&I/PGF/AGU da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia de Inovação da Procuradoria-Geral Federal. Na página do site da AGU, além do parecer, há minuta de modelo de *checklist* para formalização de processos administrativos e duas minutas de Acordo de Parceria para PD&I, uma com a previsão do Artigo 9º da Lei de Inovação (acordo-matriz) e outra com a previsão dos parágrafos 6º e 7º do Artigo 35 do Decreto 9.283/18 (repasso de recursos privados para pesquisa)¹¹.

11. Para acessar o material da Câmara de CT&I da PGF, o leitor deve acessar o site da AGU: www.agu.gov.br e procurar por modelos de instrumentos jurídicos.

6.2.2. Termo de Outorga¹²

O *termo de outorga* é o instrumento previsto na Lei de Inovação para fomentar atividades relacionadas com pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico, extensão tecnológica e inovação, além de outras ações acessórias relacionadas com CT&I. Há necessidade de se construir laboratórios e locais de pesquisa com equipamentos, insumos e pessoas, bem como estimular um sistema de repasses de recursos para atrair a participação de empresas em pesquisas no país e criar ambientes promotores de inovação.

O *termo de fomento* serve justamente para equipar locais de pesquisa, retribuir financeiramente pessoas para atuar na execução das atividades de PD&I e contribuir para a construção de uma cultura de pesquisa e incentivo à CT&I no Brasil.

Trata-se de um instrumento típico de concessão de recursos, uma vez que, por intermédio do *termo de outorga*, serão repassados recursos financeiros (dinheiro) para pessoas físicas e jurídicas. As pessoas físicas (pesquisadores brasileiros e estrangeiro, professores, alunos, assistentes, técnicos etc.) receberão *bolsas* e *auxílios* para desempenhar suas atividades, enquanto pessoas jurídicas (empresas) receberão *bônus tecnológicos* e *subvenções econômicas* para estimular a sua participação em pesquisas.

O *termo de outorga* foi introduzido pela Lei nº 13.243/16, mediante a inclusão do Artigo 9º-A na Lei de Inovação:

Lei nº 10.973/04

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por **termo de outorga**, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. (Grifo nosso)

Ressalta-se que, na Lei, foi disposta somente a previsão de um instrumento denominado *termo de outorga*, conforme se observa

12. Na segunda Edição do Livro houve um incremento substancial do conteúdo deste subcapítulo.

no artigo transcrito acima. A definição e a aplicação deste instrumento foram regulamentadas no artigo 34 do Decreto nº 9.283/18 da seguinte maneira:

Seção I – Do termo de outorga

Art. 34. O termo de outorga é o instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica.

Ante a redação dos artigos supracitados (Art. 9º-A da Lei de Inovação e 34 do Decreto), podemos observar que ao *termo de outorga* foram designados dois objetivos no Marco Legal de CT&I, que são:

- (i) estabelecer que o bônus tecnológico e a subvenção econômica serão concedidos a empresas por *termo de outorga*; e
- (ii) unificar e padronizar a nomenclatura *termo de outorga* para concessão de bolsas e auxílios a pessoas físicas.

Estes objetivos serão descritos nos subcapítulos a seguir.

6.2.2.1 Concessão de bônus tecnológico e subvenção econômica

O primeiro objetivo visa definir que o bônus tecnológico e a subvenção econômica serão concedidos por este instrumento, visto que, até então, não havia definição de um instrumento específico para tanto. De fato, até a publicação da Lei nº 13.243/16, não havia previsão expressa de qual instrumento jurídico seria utilizado para estas concessões.

Vale lembrar que o bônus tecnológico e a subvenção econômica encontram-se previstos no Capítulo da Lei de Inovação que trata do incentivo e fomento às atividades de CT&I em empresas, conforme preconiza o Artigo 19 da Lei nº 10.973/04, com o seguinte teor:

CAPÍTULO IV – DO ESTÍMULO À INOVAÇÃO NAS EMPRESAS

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a

serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

I – **subvenção econômica**; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
(...)

IV – **bônus tecnológico**; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

A *subvenção econômica* e o *bônus tecnológico* são abordados no Capítulos 9 e 10 deste livro, caso haja interesse do leitor em aprofundar o tema. Cabe, contudo, por ora deixar registrado que a concessão de recursos para estes instrumentos será feita por *termo de outorga*.

6.2.2.2 Concessão de bolsas e auxílios

O segundo objetivo visa unificar no sistema brasileiro de CT&I que as bolsas e auxílios concedidos por Agências de Fomento e ICTs terão nomenclatura única: o *termo de outorga*. Conforme já dito anteriormente, até a publicação da Lei nº 13.243/16 cada entidade usava o nome de um instrumento diferente para estes repasses de recursos, não havendo nenhuma padronização. À título de exemplo eram utilizadas nomenclaturas tais como: Termo de Concessão de Bolsa/Auxílio, Termo de Bolsa/Auxílio ou até mesmo o nome atual. Doravante, portanto, Agências de Fomento e ICTs Federais deverão utilizar o *termo de outorga* para conceder bolsas de ensino e pesquisa e auxílios para pesquisas.

Quanto à definição de bolsas e auxílios, o Decreto nº 9.283/18, nos parágrafos 2º e 3º do Artigo 34, apresenta, respectivamente, o seguinte conteúdo:

- **BOLSA**: aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços, destinado à capacitação de recursos humanos (**bolsa de estudos**) ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de

proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia (**bolsa de pesquisa**).

- **AUXÍLIO:** aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, destinados:
 - I – Aos projetos, aos programas e às redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria;
 - II – Às ações de divulgação científica e tecnológica para a realização de eventos científicos;
 - III – À participação de estudantes e de pesquisadores em eventos científicos;
 - IV – À editoração de revistas científicas; e
 - V – Às atividades acadêmicas em programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Vale mencionar que até a publicação do Decreto nº 9.283/18 não havia uma definição expressa destes institutos no ordenamento jurídico pátrio. A questão de determinar em norma conceitos pode levar ao risco da definição não abarcar todo significado do termo ou se cometer alguma impressão. Contudo, foi opção do Poder Executivo Federal editar o Decreto conceituando as *bolsas* e *auxílios*, razão pela qual estas definições devem ser observadas por todos órgãos e entidades públicos federais, mormente as Agências de Fomento e as ICTs públicas federais (lembrar que o Decreto nº 9.283/18 é um ato do Poder Executivo Federal, cabendo aos demais entes federados – Estados, DF e Municípios – regulamentarem a forma de concessão).

6.2.2.2.1 Bolsas: conceito e tipos

No que tange às *bolsas*, a primeira observação a ser feita é que são pagas a pessoas físicas, ou seja, para os pesquisadores (doutores, mestres e graduandos), os professores, os assistentes e os técnicos (que atuaram em laboratórios e ambientes de pesquisa), enfim pessoas que atuarão na execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.

O objetivo das *bolsas* é retribuir financeiramente (dinheiro) as pessoas que atuam em pesquisas realizadas no país e se qualificam

para essa atuação. Por intermédio das *bolsas* as Agências de Fomento e ICT remuneram pessoas, devendo ser considerado um caráter humano e alimentar deste instituto, pois inúmeras pessoas mantêm sua subsistência com os recursos financeiros provenientes de *bolsas* (principalmente as de estudo).

Sobre os tipos de bolsa, nos termos do Artigo 34 do Decreto nº 9.283/18, pode-se classificar em:

I) **Bolsas de Estudo:** previstas na primeira parte do parágrafo 2º do Artigo 34 do Decreto (*aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços, destinado à capacitação de recursos humanos*). Aqui se encontram as *bolsas* de pós-doutorado, doutorado, mestrado, iniciação científica (tanto para alunos de graduação como para o ensino médio – estas para estimular jovens pesquisadores), enfim remunerar pessoas que tenham interesse em se qualificar para fornecer cientistas ao país.

II) **Bolsas de Pesquisa:** previstas na segunda parte do parágrafo 3º do Artigo 34 do Decreto (*execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia*). Aqui se encontram as *bolsas* relacionadas com a execução de pesquisas. Como exemplo, utilizaremos algumas modalidades de *bolsas de pesquisa* concedidas pelo CNPq e previstas na Resolução Normativa n. 5/2010-CNPq¹³:

- Bolsa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial – DTI: visa possibilitar o fortalecimento da equipe responsável pelo desenvolvimento de projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, por meio da incorporação de profissional qualificado para a execução de uma atividade específica;
- Bolsa de Extensão no País – EXP: visa apoiar profissionais e especialistas visando ao desenvolvimento de atividades de extensão inovadora ou transferência de tecnologia. Compreende ações voltadas para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores e a disseminação de conhecimento,

13. Caso o leitor tenha interesse de acesso à norma: http://memoria2.cnpq.br/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/25314#rn1510dti.

cuja relevância possa contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento econômico do País;

- Bolsa de Apoio Técnico em Extensão no País – ATP: visa auxiliar o desenvolvimento de projeto mediante a participação de profissional técnico no apoio à execução, por meio de atividades de trabalhos de laboratório, de campo e afins;
- Bolsa de Iniciação ao Extensionismo – IEX: visa fortalecer, mediante projeto de pesquisa ou extensão, orientado por pesquisador qualificado, a interação entre universidade e sociedade no que tange a geração e transferência de conhecimentos, construindo um ambiente favorável à promoção de uma agenda estratégica local voltada ao desenvolvimento sustentável.

Para finalizar esta parte relativa às bolsas, deve-se ressaltar a seguinte diferenciação: a bolsa deve ser paga para o aprimoramento acadêmico e/ou científico de pessoas ou para que alguém realize atividades relacionadas com pesquisas (em seus vários níveis e tipos), mas nunca como contraprestação de serviços comuns sem relação direta com o ambiente da pesquisa, que tem regime jurídico próprio (tributário e previdenciário).

Esta previsão se encontra também no § 4º do Art. 9º da Lei de Inovação nos seguintes termos:

Art. 9º. (...) § 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Desta forma, por ter natureza jurídica de doação sem incidir impostos (há isenção de Imposto de Renda) nem contribuição previdenciária, as bolsas não podem ser usadas para diminuir custos de contratações de serviços ou para justificar evasão tributária. As bolsas previstas no Marco Legal de CT&I somente podem ser pagas por Agências de Fomento e ICTs (não há previsão para empresas a concederem), possuem finalidades definidas na Lei e devem ser utilizadas na formas pelas quais foram previstas, ou seja, para formação ou

aperfeiçoamento de cientistas pelo Brasil ou para remunerar atividades relacionadas com pesquisas científicas e tecnológicas.

6.2.2.2 Auxílios: conceito e tipos

Por seu turno, os *auxílios* são utilizados tradicionalmente por Agências de Fomento e ICTs para repasse de recursos financeiros a pessoas físicas realizarem as pesquisas, nos termos do parágrafo 3º do Artigo 34 do Decreto n. 9.283/18 (aos projetos, aos programas e às redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria).

Por intermédio de pagamento de *auxílios* pode-se repassar recursos orçamentários tanto de capital como de custeio, ou seja, são verbas destinadas aos pesquisadores como meio de prover o ambiente de pesquisa com insumos, máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica.

Os *auxílios* são recursos financeiros concedidos para se adquirirem, por exemplo, centrífugas, computadores, microscópios, mesas, cadeiras, além de reagentes, toner, tinta, lentes, enfim, todo material necessário para que as pesquisas possam ser realizadas em prol da ciência e tecnologia no País.

Resta ainda discorrer que, de acordo com o artigo 34 do Decreto nº 9.283/18, o auxílio pode também cobrir despesas com:

- divulgação científica e realização de eventos científicos : a título de exemplo podemos citar a Chamada CNPq de Auxílio à Promoção de Eventos Científicos, Tecnológicos e/ou de Inovação – ARC, que visa apoiar a realização no Brasil de eventos de abrangência mundial, internacional, nacional ou regional relacionados à ciência, tecnologia e inovação, tais como congressos, simpósios, workshops, seminários, ciclos de conferências e outros eventos similares, promovidos por sociedades ou associações científicas e/ou tecnológicas¹⁴;

14. Informações adicionais sobre os auxílios poderão ser obtidas através do site do CNPq: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br>.

- editoração de revistas: a título de exemplo podemos citar a Chamada CNPq – Apoio à Editoração e Publicação de Periódicos Científicos, que visa apoiar e incentivar a editoração e a publicação de periódicos científicos brasileiros em todas as áreas de conhecimento, sendo considerado prioritário o apoio às revistas divulgadas por meio eletrônico. Nestas Chamadas o CNPq apoia a aquisição material de consumo e a prestação serviços de terceiros, entre eles, serviços gráficos e de criação e manutenção de websites;
- atividades acadêmicas em pós-graduação stricto sensu: podendo-se citar aqui recursos para arcar com diárias e passagens para pós-graduandos participarem de eventos locais, regionais, nacionais e internacionais, bem como para cobrir despesas com atividades relacionadas com a pós-graduação.

As hipóteses acima mencionadas, embora acessórias à pesquisa propriamente dita, servem como instrumento para criar ambientes promotores de inovação com a difusão do conhecimento científico e tecnológico (Artigo 3º da Lei de Inovação).

6.2.2.3 Competência para cada Agência de Fomento e ICT regulamentar internamente a concessão do Termo de Outorga

Resta, por fim, destacar que as regras específicas de aplicação das bolsas, auxílios, subvenção econômica e bônus tecnológico serão disciplinadas por cada ente concedente (Agência de Fomento ou ICT públicas), cabendo a cada um estabelecer valores, condições, responsabilidades, prazo de vigência, critérios de seleção e processo seletivo. Estas previsões encontram-se no parágrafo 1º. do artigo 34 do Decreto:

Decreto nº 9.283/18

Art. 34 (...)

§ 1º Cada órgão ou entidade estabelecerá em ato normativo as condições, os valores, os prazos e as responsabilidades dos termos de outorga que utilizar, observadas as seguintes disposições:

I – a vigência do termo de outorga terá prazo compatível com o objeto da pesquisa;

- II – os valores serão compatíveis com a complexidade do projeto de pesquisa e com a qualificação dos profissionais;
- III – os critérios de seleção privilegiarão a escolha dos melhores projetos, segundo os critérios definidos pela concedente; e
- IV – o processo seletivo assegurará transparência nos critérios de participação e de seleção.

Portanto, uma vez unificado no sistema de CT&I brasileiro que a concessão de bolsas, auxílios, subvenções econômicas e bônus tecnológicos serão realizadas por intermédio de *termo de outorga*, devem às Agência de Fomento e ICT públicas estabelecerem em seus normativos internos como se dará estas formas de concessão de recursos.

Para tanto, as Agências de Fomento e as ICTs devem considerar o escopo do Marco Legal de CT&I no sentido de fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia, conforme previsto no artigo 3º da Lei de Inovação.

Caso haja interesse do leitor em aprofundar o estudo do tema, recomendamos a leitura do Parecer nº 07/2019/CP-CT&I/PGE/AGU da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia de Inovação da Procuradoria-Geral Federal. Anexo ao referido parecer há modelos de *termos de outorga* já utilizados por Agências de Fomento e ICTs Federais e Estaduais¹⁵.

6.2.3. Contrato de outorga de uso de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ICTs públicas¹⁶

O contrato abordado neste subcapítulo possui como escopo dar cumprimento ao disposto no Artigo 219-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional 85/15, no sentido de que entes federados (União, Estados/DF e Municípios) poderão (*deverão*) firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com

15. Para acessar o material da Câmara de CT&I da PGF, o leitor deve acessar o site da AGU: www.agu.gov.br e procurar por modelos de instrumentos jurídicos.

16. Nesta segunda edição do Livro optamos por alterar o título deste Capítulo para adequar aos termos previstos na Lei de Inovação.

entidades privadas para o compartilhamento de capacidade instalada para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação.

Emenda Constitucional n. 85/15

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. (grifei)

As ICTs brasileiras devem alcançar o pensamento da Europa pós 1945 de que a maior contribuição da pesquisa básica seria o livre uso da sociedade, passando também a contribuir com a competitividade das empresas e sociedades, estimulando atividades de transferência de tecnologia (patentes e licenciamentos) e de novos negócios, contribuindo com o ambiente industrial e social (DA SILVA; SEGATTO, 2017)¹⁷. Similarmente, Chais *et al.* (2013)¹⁸ apontam que o quadro das universidades da Idade Média, consideradas comunidades isoladas de eruditos, deve ser alterado, dentro de uma forte corrente mundial, para instituições empreendedoras.

Uma das formas de extensão universitária reside na relação estabelecida com empresários, de todos os portes, na busca por soluções tecnológicas do setor produtivo para gerar novos conhecimentos, vantagens competitivas e lucro. Arbix e Consoni (2011)¹⁹, em reflexão sobre o sistema universitário brasileiro, revelaram que a universidade brasileira deve ter papel central no projeto de transformação da economia nacional, especialmente na formação de recursos humanos qualificados e na geração de novos conhecimentos científico e

17. DA SILVA, Elizandra; SEGATTO, Andréa Paula. Inovação nas Universidades: produção acadêmica brasileira de 2001 a 2010. *International Journal of Innovation*, v. 5, nº 3. 2017.

18. CHAIS, Cassiane; SCOPEL, Alexandra Mazzochi; MACHADO, Claralúcia Prates; OLÉA, Pelayo Munhoz. Atuação dos núcleos de inovação tecnológica na promoção do desenvolvimento regional a partir da abordagem da trílice hélice. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, p. 171-189, dez. 2013.

19. ARBIX, Glauco; CONSONI, Flávia. **Inovar para transformar a Universidade brasileira.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, nº 77, p. 205-251, out. 2011.

tecnológico. Desta forma, o padrão de uma universidade fechada em seus próprios muros dá lugar à abertura e à difusão do conhecimento produzido por doutores, mestres, especialistas, acadêmicos e pesquisadores em atividades comunitárias.

Este pensamento norteia a previsão dos contratos previstos neste capítulo e no seguinte (Contrato de Prestação de Serviços Especializados), uma vez que auxilia na criação dos *mecanismos de geração de empreendimentos* descritos no artigo 2º do Decreto nº 9.283/13, como forma do Estado Brasileiro estimular ambientes promotores de inovação.

Desta forma, a Lei de Inovação, no seu Artigo 4º, estabelece as formas pelas quais as ICTs públicas poderão compartilhar seus laboratórios e bens móveis para o uso em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I, nos seguintes termos:

Art. 4º A ICT pública poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio:

I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística;

II – permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite.

Deve-se fazer uma ressalva quanto à redação da parte final do inciso II acima transcrito: “desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite”. De fato, principalmente quando se tratar de contratos com empresas, deve-se ter o cuidado de que o compartilhamento dar-se-á para utilização em PD&I, que é o obtivo do Marco Legal de CT&I, evitando-se que a empresa utilize laboratórios e bens móveis da ICT para desenvolver suas atividades fim. Tal fato, além de ferir a Lei de Inovação, atentaria contra o princípio econômico da livre concorrência, pois estaria colocando empresas em situações de desigualdade de mercado, mediante um es-

tímulo não previsto em Lei. O contrato de uso de laboratórios deve ser feito para realizar atividades de pesquisa e não para utilizar o maquinário e equipamentos para produzir bens que serão comercializados.

Feita a ressalva, conclui-se que o *Contrato de outorga de uso de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ICTs públicas* é um instrumento posto à disposição das ICTs públicas pela Lei de Inovação para instrumentalizar o compartilhamento destes espaços com outras ICTs (públicas ou privadas), incubadoras, empresas e pesquisadores. O seu objetivo é estimular a realização de atividades de PD&I de forma compartilhada entre os atores do campo da CT&I, utilizando bens móveis e laboratórios das ICTs públicas na busca pela construção de ambientes promotores de inovação no nosso país e a geração de produtos, processos e serviços inovadores.

Um ponto interessante a ser ressaltado no presente capítulo diz respeito à novidade jurídica advinda deste tipo de contrato. Explico. Tradicionalmente, no Direito Administrativo Brasileiro os contratos firmados pela Administração Pública possuem o ente público como contratante, pagando pela utilização de bens ou a prestação de serviços, enquanto o ente privado atua como contratado, cedendo a utilização dos bens ou prestando o serviço contratado, recebendo financeiramente por isso. Este mesmo fato também ocorre no próximo instrumento a ser analisado (*contrato de prestação de serviços técnicos especializados*).

No contrato ora analisado (*outorga de uso de laboratórios, equipamentos, materiais e demais instalações existentes nas dependências da ICT pública*) a lógica acima descrita é invertida, pois o ente público (ICT) será contratado para outorgar o uso a terceiros (empresas, ICTs ou centros de pesquisas – públicos ou privados) de suas instalações de pesquisa. Neste tipo de contrato, por exemplo, uma empresa irá pagar pela utilização do laboratório de uma Universidade ou Centro de Pesquisa Público para realizar pesquisas de seu interesse, sendo que a ICT irá receber os valores referentes a esta cessão do uso de seus espaços.

Trata-se um novo desafio ao Direito Administrativo Brasileiro, uma vez que autores clássicos como Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meireles ou Maria Sylvia Zanela de Pietro simplesmente não tiveram que analisar e discorrer sobre estes tipos de contratos em que entes públicos são contratados e recebem pela outorga de uso. Há uma necessidade premente de atualização dos operadores do direito,

órgãos de assessoramento jurídico, agente e autoridades públicas que realizam auditorias e controle, no sentido de entenderem e tomarem consciência destas novas possibilidades de arranjos jurídicos diferentes do habitualmente utilizados.

Há previsão expressa na Constituição Federal e na Lei de Inovação que permitem a possibilidade jurídica de ICTs outorgarem o uso de suas instalações de pesquisa para empresas e outras ICTs (públicas ou privadas), cabendo aos órgãos, entidades, gestores e servidores públicos, das diferentes esferas e níveis, aplicarem as disposições constitucionais e legais que regem o tema, visando constituir ambientes promotores de inovação no nosso país através do fomento a parcerias universidade-empresas em nossa sociedade.

Por fim, caso haja interesse do leitor em aprofundar o estudo deste tipo de contrato, recomendamos a leitura do Parecer nº 01/2020/CP-CT&I/PGF/AGU da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Procuradoria-Geral Federal. Na página do site da AGU, além do parecer, há minuta de modelo de *checklist* para instrução e formalização de processos administrativos e três minutas de *Contratos para outorgas de uso de laboratórios, equipamentos, materiais e demais instalações existentes nas dependências da ICT pública* (autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso)²⁰.

Neste ponto, vale transcrever a ementa do Parecer nº 01/2020/CP-CT&I/PGF/AGU:

EMENTA: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. OUTORGAS DE USO DE LABORATÓRIOS, EQUIPAMENTOS, INSTRUMENTOS, MATERIAIS E DEMAIS INSTALAÇÕES EXISTENTES NAS DEPENDÊNCIAS DA INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA e de INOVAÇÃO PÚBLICA – ICT. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 4º, INCISO II, C/C ART. 15-A, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO IV, DA LEI Nº 10.973/04. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM BASE NO ART. 24, INCISO XXXI, DA LEI Nº 8.666/93.

I – Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I (Emenda Constitucional nº 85/15, Lei nº 10.973/04, Lei nº 13.243/16 e o Decreto nº 9.283/18). Lei nº 8.666/93.

20. Para acessar o material da Câmara de CT&I da PGF, o leitor deve acessar o site da AGU: www.agu.gov.br e procurar por modelos de instrumentos jurídicos.

II – A ICT Pública pode outorgar o uso de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas dependências, a outras ICTs, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, por meio dos institutos jurídicos de direito público aplicáveis ao uso privativo de bem público por particulares: autorização, permissão ou concessão de uso, mediante contrapartida financeira ou não financeira, por prazo determinado, desde que a utilização desses bens não prejudique ou conflite com a atividade-fim da ICT, nos termos de contrato ou convênio.

III – Recomendações para as análises jurídicas, inclusive na instrução processual. Procedimento de dispensa de licitação (art. 24, inciso XXXI, da Lei nº 8.666/93), sendo assegurada, no entanto, a igualdade de oportunidades a empresas e demais organizações interessadas.

IV – Proposta de minutas-padrão, com recomendação aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal de que sugiram sua utilização pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e Agências de Fomento perante as quais os procuradores federais exerçam suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico.

As três minutas de contratos (autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso), poderão ser utilizados conforme a complexidade da parceria que irá ser realizada, considerando-se tempo de execução, valores dispendidos na outorga e tipos de bens e materiais a serem utilizados. Transcrevemos o seguinte trecho do parecer de lavra da Procuradora Federal Ludmila Meira Maia Dias (que atua na Procuradoria Federal junto à UFMG e é membro da Câmara de CT&I da PGF/AGU):

49. Desse modo, os instrumentos de autorização e permissão de uso, por se tratarem de atos administrativos discricionários, precários e unilaterais e, portanto, com menor grau de complexidade, deverão ser utilizados em ocasiões nas quais o caso concreto demande menos formalidades, menos tempo de utilização, e seja de conveniência e oportunidade da ICT Pública celebrar o ato administrativo de caráter precário. Essas características devem ser verificadas na hipótese em concreto a fim de ser definido qual o instrumento que melhor se adéqua às necessidades de utilização do bem em questão.

50. Como exemplo, podemos citar que poderá ser celebrado um termo de autorização de uso no caso de um pesquisador (pessoa física) que queira apenas fazer um teste de pesquisa em desenvolvimento, para o que utilizará o laboratório da ICT Pública apenas por um dia ou por horas, uma vez que os equipamentos lá existentes sejam essenciais para alcançar os dados de que necessita.
51. Lado outro, também podemos nos deparar com situação hipotética de uma empresa que necessite utilizar as instalações laboratoriais da ICT Pública durante um grande lapso de tempo a fim de desenvolver pesquisas de seu interesse com equipamentos lá existentes, e que pretenda assegurar a entrada e permanência de seu pessoal nas dependências da ICT de forma constante. Aqui, não se trata de uso circunstancial, episódico do espaço público, sendo essencial o afastamento da precariedade do ajuste para o regular desenvolvimento dos trabalhos. Nesse caso, a concessão de uso seria a modalidade de outorga adequada.
52. Já a permissão de uso estaria, em termos de precariedade, consoante mencionado nas linhas pretéritas, situada entre os institutos da autorização e da concessão de uso. É considerado pela doutrina um instrumento mais elaborado que o termo de autorização de uso, mas não garante total segurança jurídica ao permissionário na utilização do espaço e dos equipamentos, já que, dada a sua natureza precária e não contratual, poderia ser rescindido unilateralmente pela ICT Pública quando lhe fosse conveniente, obviamente com os ressarcimentos eventualmente cabíveis.
53. Importante registrar que os termos precários de utilização de bens públicos (autorizações e permissões de uso) não prescindem da assinatura de termo de responsabilidade, ou outro instrumento que o valha, que teria a função de conferir a cautela necessária para a garantia do ressarcimento de eventuais danos causados ao espaço físico utilizado bem como dos equipamentos que lá se encontram.
54. Para a formalização dos ajustes mais complexos ou de maior vulto, o instrumento mais adequado será o contrato de concessão de uso, ou, como já asseverado, a depender da

necessidade e do nível de precariedade da relação jurídica, de termos de autorização ou de permissão de uso, cujos requisitos para as celebrações em si serão analisados no tópico seguinte.

Diante da explanação acima transcrita, apresenta-se, de forma sintética, sugestão para que as ICTs, ao firmarem contratos com interessados para utilizarem seus laboratórios e instalações, utilizem um dos seguintes tipos de contrato a depender das características e complexidades de cada caso:

- Contrato de Autorização de uso: para casos mais simples com utilização esporádica e pontuais dos laboratórios e demais instalações da ICT;
- Contrato de Permissão de uso: para situações intermediárias;
- Contrato de Concessão de uso: para casos mais complexos, com utilização por longo tempo e/ou uso de equipamentos de alto custo ou que necessitem de apoio técnico especializado.

Caberá à ICT verificar no caso concreto o grau de complexidade do uso, tipo de equipamentos e necessidade de equipes de apoio para decidir qual tipo de contrato se adequa à realidade da parceria que irá ser firmada, destacando que no material da Câmara de CT&I da PGF/AGU há modelos de minuta para cada um dos tipos de contrato.

6.2.4. Contrato de prestação de serviços técnicos especializados²¹

Conforme descrito no subcapítulo anterior (6.2.3), o *contrato de prestação de serviços especializados* insere-se no contexto de criação dos *mecanismos de geração de empreendimentos* para estimular ambientes *promotores de inovação* (artigo 2º do Decreto nº 9.283/13) e como uma parte da *extensão tecnológica* relacionada com entes públicos, ICTS e empresas, na busca por soluções tecnológicas do setor produtivo para gerar novos conhecimentos, vantagens competitivas e lucro.

21. Nesta segunda edição do Livro optamos por alterar o título deste Capítulo para adequar aos termos exatos previsto na Lei de Inovação.

Além disso, como já apontado no subcapítulo anterior (6.2.3), este tipo de contrato apresenta uma novidade ao Direito Administrativo tradicional, pois terá o ente público como contratado (ICT pública) para realizar serviços que envolvem conhecimentos tecnológicos, enquanto um terceiro (em especial empresas) irá pagar pela prestação do serviço e obter seus resultados. Aqui também ocorre uma inversão da figura tradicional da Administração Pública como contratante para assumir uma posição nova de arranjo jurídico – frisa-se com previsão na Constituição Federal e na Lei de Inovação.

Nesta conjuntura, a Lei de Inovação prevê que as ICTs públicas poderão firmar *contrato de prestação de serviços técnicos especializados* para atingir as finalidades do Marco Legal de CT&I, nos seguintes termos:

Lei nº 10.973/04

Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas.

Sobre o supracitado dispositivo da Lei de Inovação, Juliana L. B. Viegas (2007)²² expõe que:

Um terceiro ‘degrau’ de complexidade no relacionamento entre entidades públicas e empresas privadas em projetos de P&D é encontrado na hipótese prevista no art. 8º da Lei da Inovação, que trata da prestação de serviços de P&D por parte da ICT, havendo, pois, um envolvimento bem maior desta no próprio processo de P&D, e não somente na alocação de recursos. Nesta hipótese, pressupõe-se que esses serviços sejam remunerados.

(...) o tipo de contrato coberto pelo art. 8º da lei da inovação é de serviços, isto é, a instituição é contratada para, sob regime de encomenda ou terceirização (outsourcing), prestar determinado serviço relativo a P&D (tais como testes, validações, etc.), ou empreender determinada pesquisa científica ou tecnológica.”

22. *In* Propriedade intelectual: contratos de propriedade industrial e novas tecnologias. Coord.: Manoel J. Pereira dos Santos e Wilson Pinheiro Jabur. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 209-215.

Percebe-se, portanto, que uma questão essencial relacionada com os *contratos de prestação de serviços técnicos especializados* refere-se à diferenciação que se deve fazer entre serviços tecnológicos (“compatíveis com os objetivos desta Lei” do artigo 8º) e serviços comuns que a ICT oferece em sua atividade de extensão. Não há, na Lei de Inovação ou no decreto regulamentador, um dispositivo que discrimine um do outro, cabendo ao intérprete do direito estabelecer fatores de diferenciação.

A ausência de discriminação na lei e no decreto deve-se à dificuldade que se tem de, *a priori*, identificar quais serviços são especializados de CT&I e quais são comuns. Ao que parece, o silêncio do legislador foi proposital, forçando que os aplicadores do direito identifiquem no caso concreto (*a posteriori*) quais serviços podem ser enquadrados como um e quais podem com o outro.

Assim, somente diante de um caso concreto, pode-se afirmar que se trata de um serviço técnico especializado (com elementos tecnológicos) ou comum. Vamos fazer um exercício hipotético. Suponhamos três exemplos em que há uma demanda para a ICT prestar um tipo de serviço e verificar que tipo de serviço é realizado (e conseqüentemente, se poderá ou não ser utilizado o *contrato de prestação de serviços técnicos especializados*):

- 1) Curso de idiomas que a ICT oferece à comunidade. Este tipo de serviço é obviamente comum, não se aplicando o *contrato de prestação de serviços técnicos especializados* neste caso;
- 2) Laudo técnico que o Departamento de Química da ICT irá elaborar para determinar a validade de produtos apreendidos pela Polícia Civil. Este tipo de serviço poderá ser qualificado como comum, caso implique em mera aplicação de técnicas ordinárias, ou ser qualificado como serviços técnicos especializados, caso envolva conhecimentos tecnológicos que a ICT possui²³; e
- 3) Modelo de logística pelo Departamento de Administração da ICT para incrementar a distribuição de mercadorias

23. Na primeira Edição do Livro havíamos considerado estes serviços como comuns. Todavia, pode ser que estes tipos de serviço envolvam conhecimentos tecnológicos adquiridos e dominados pela ICT, o que pode configurá-los como técnicos especializados. Dependerá da análise do caso concreto para se dirimir esta dúvida, podendo o NIT ser chamado para solucionar eventual impasse sobre o tipo de serviço.

entre as unidades estaduais e regionais de uma empresa. Neste caso, se o serviço envolver a necessidade de interação de pesquisadores e técnicos da ICT com a empresa demandante, envolvendo atividades de pesquisa tecnológica com aplicação de conhecimento científico na prestação dos serviços, poderá ser utilizado o *contrato de prestação de serviços especializados*.

Percebe-se, portanto, que para definir se o *contrato de prestação de serviços técnicos especializados* poderá ser firmado, caberá à área técnica da ICT (com eventual auxílio do NIT) verificar se o serviço a ser prestado é comum ou se envolve atividades de PD&I.

A motivação (*razões e justificativas*) apresentada na nota ou parecer técnico da ICT elaborado para analisar o tipo de serviço embasará a decisão do gestor público sobre o tipo de contrato que deverá usar. Aqui, mais uma vez ressalta-se a importância dos Núcleos de Inovação Tecnológica – NIT (vide Capítulo 4.4) como entidades gestoras da Política de Inovação das ICTs e temas relacionados com PD&I, como o ora exposto, podendo o NIT ser ouvido no caso de haver dúvidas sobre o tipo de serviço a ser prestado.

Neste sentido, convém destacar que o NIT da ICT pública também poderá participar dos processos que envolvam *contratos de prestação de serviços especializados*, determinando os valores a serem cobrados pelos serviços, vigência de prazo, objetivos e metas da parceria. De acordo com o Artigo 16, § 1º, inciso X: “São competências do Núcleo de Inovação Tecnológica(...), entre outras: promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos artigos 6º a 9º”.

O *contrato de prestação de serviços especializados* é previsto no artigo 8º da Lei de Inovação e, muito embora o inciso trate de relações com empresas, dada a ligação direta destes contratos com atividades de PD&I, justifica-se a participação do NIT nestes casos, independente de se tratar de empresa (privada) ou algum ente público.

Por fim, caso haja interesse do leitor em aprofundar o estudo deste tipo de contrato, recomendamos a leitura do Parecer nº 02/2020/CP-CT&I/PGF/AGU da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia de Inovação da Procuradoria-Geral Federal. Na página do site da AGU, além do parecer, há minuta de modelo de *checklist* para instrução e formalização de processos administrativos e três minutas de Contra-

tos para outorgas de uso de laboratórios, equipamentos, materiais e demais instalações existentes nas dependências da ICT pública (autorização de uso, permissão de uso e concessão de uso)²⁴.

Neste ponto, vale transcrever a ementa do Parecer nº 02/2020/CP-CT&I/PGF/AGU:

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – P&D.

I – Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 2015, Lei nº 10.973, de 2004, Lei nº 13.243, de 2016 e o Decreto nº 9.283, de 2018).

II – Contrato de prestação de serviços técnicos especializados em P&D. Art. 8º da Lei nº 10.973/2004. Características contratuais: partes, interesses contrapostos, e contraprestação.

III – Contrato atípico no plano administrativo. Natureza específica dos serviços: serviços técnicos especializados, compatíveis com os objetivos da Lei nº 10.973/2004, em atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. Atuação do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT). Recursos humanos: remuneração por meio de adicional variável. Propriedade intelectual: em regra, pertence ao contratante, salvo se resultar em inovação/criação, hipótese em que as partes poderão incluir cláusula de cotitularidade. Licitação ou processo seletivo equivalente para seleção do contratante: desnecessidade. Vigência, Prorrogação e Acréscimos: inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93. Possibilidade de recebimento da contraprestação por intermédio de Fundação de Apoio. Recomendações nas análises jurídicas, inclusive na instrução processual.

IV – Análise de minutas padrão, com recomendação aos órgãos de execução da Procuradoria – Geral Federal que indiquem sua utilização pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação e Agências perante as quais os procuradores federais exerçam suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico.

Cabe destacar que anexo ao Parecer nº 02/2020/CP-CT&I/PGF/AGU encontram-se duas minutas de contratos, uma prevendo a uti-

24. Para acessar o material da Câmara de CT&I da PGF, o leitor deve acessar o site da AGU: www.agu.gov.br e procurar por modelos de instrumentos jurídicos.

lização de Fundação de Apoio da ICT na contratação e outra da ICT contratando diretamente.

6.2.5. Convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I

O *convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I* encontra-se previsto na Lei de Inovação juntamente com a maioria dos instrumentos jurídicos de parceria na norma matriz do já citado artigo 9º-A da Lei nº 10.973/04:

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

A Lei de Inovação não adentrou na normatização do *convênio para PD&I*, sendo previsto no decreto regulamentador, que coube a função de determinar conceitos, requisitos, formalidades, aplicações e escopos deste instrumento.

Desta forma, o Decreto nº 9.283/18 reservou duas seções (uma tratando da celebração e outra da execução) e sete artigos com vários parágrafos, incisos e alíneas tratando do tema. Cabe elucidar que, durante as discussões da elaboração do decreto, foi vislumbrada a possibilidade de se fazer um decreto específico para tratar do *convênio para PD&I*, contudo, preferiu-se mantê-lo no corpo de um único decreto que regulamenta o Marco Legal de CT&I, evitando-se que vários decretos tratem do mesmo tema.

Cumprindo ainda destacar que *convênio para PD&I* é um instrumento complexo e que demanda um estudo próprio, profundo e extenso para esgotar todas as suas nuances e desdobramentos. Como dito anteriormente, neste Capítulo serão apresentadas as características básicas dos principais instrumentos jurídicos de parceria, servindo para diferenciar um instrumento do outro e trazer uma compreensão sucinta sobre cada um. Feitas estas considerações *a priori*, passemos à análise desse instrumento.

6.2.5.1 *Diferentes tipos de Convênios (latu sensu) na legislação brasileira: Convênio do pacto federativo (Decreto nº 6.170/07), MROSC (Lei nº 13.019/14) e Convênio para PD&I (Decreto nº 9.283/18)*

Inicialmente, em um exercício de hermenêutica jurídica, mormente focado em uma interpretação histórica, cabe apontar o conceito que o termo Convênio teve na evolução temporal das normas em nosso Ordenamento Jurídico.

Neste sentido, o Decreto-Lei n. 200/1967 (ainda vigente), que dispõe “sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa”, apresenta conceitos, estruturas e formas de atuação dos entes públicos federais. No Título II são apresentados os seguintes Princípios Fundamentais das atividades da Administração Pública Federal:

TÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I – Planejamento.
- II – Coordenação.
- III – Descentralização.
- IV – Delegação de Competência.
- V – Contrôле.

Em complemento, o Capítulo que trata da Descentralização das atividades administrativas do Estado Brasileiro, no Artigo 10, § 1º, alínea “b”, e § 5º, do Decreto-Lei n. 200/1967, descreve a forma pela qual se dará a execução de atividades entre a Administração Federal e as Unidades Federadas, da seguinte forma:

DECRETO-LEI N. 200/67

CAPÍTULO III – DA DESCENTRALIZAÇÃO

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando e a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Os dispositivos acima transcritos apresentam a forma pela qual a União irá se relacionar com Estados, DF e Municípios na descentralização das suas atividades administrativas. Trata-se de uma decorrência do Pacto Federativo, segundo o qual a União cuida de assuntos nacionais, os Estados de assuntos regionais e os Municípios de assuntos locais. O instrumento jurídico previsto para efetivar a descentralização é o *Convênio*, por expressa indicação legal.

Deve-se ressaltar que no Artigo 4º do Decreto-Lei n. 200/1967 é apresentado o rol dos entes que compõe a Administração Pública Federal, nos seguintes termos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

Desta forma, cotejando o Artigo 4º com o Artigo 10, § 1º, alínea “b”, e § 5º, todos do Decreto-Lei n. 200/1967, pode-se concluir que há previsão de que os Convênios podem ser utilizados tanto pelos entes Federados (União, Estados, DF e Municípios) como por suas autarquias e fundações públicas.

Seguindo esta lógica, a Emenda Constitucional nº 19/1998 explicitamente consagrou o instituto dos convênios como instrumento de parceria entre os entes federados, ao inserir no texto constitucional o Artigo 241, *in verbis*:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos

serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

No âmbito infraconstitucional, a base legal dos convênios administrativos foi calcada no art. 116 da Lei 8.666/93. Deve-se elucidar que foi publicada a Lei nº 14.133/2021 tratando do tema, contudo para registro da evolução legislativa, transcrevemos o teor do artigo 116 da Lei antiga, cujo *caput* estabelece:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Por seu turno, no âmbito infralegal, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n. 6.170/07, com destaque para o Artigo 1º, § 1º, inciso I, que apresenta o seguinte conceito de *convênio do pacto federativo*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 10.426, de 2020)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas com fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (grifei)

No intuito de operacionalizar os Convênios no âmbito da Administração Pública Federal, foram editadas pelo Governo Federal Portarias Interministeriais pelos antigos Ministério do Planejamento

– MP e Ministério da Fazenda – MF (atualmente ambos no Ministério da Economia – ME) e Controladoria-Geral da União – CGU, contendo regras internas e pormenores de instrução processual, fluxos e documentação que devem constar nos Convênios a serem firmados pela Administração Pública Federal. Neste Capítulo não iremos adentrar em aspectos específicos destas Portarias Interministeriais, cabendo tão somente indicar as que foram editadas nos últimos anos para regulamentar os Convênios Federais:

1. Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008;
2. Portaria Interministerial no 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011; e
3. Portaria Interministerial no 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016 (esta encontra-se em vigor atualmente).

Desta forma, pode-se concluir que os *Convênios do Decreto n. 6.170/07* a serem firmados, principalmente por Ministérios e Agências de Fomento (como o CNPq, por exemplo), qualificam-se como instrumentos jurídicos de parcerias que envolvem o Pacto Federativo nacional. Portanto, este *convênio do pacto federativo* deve ser utilizado em avenças que contenham atividades que envolvem pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico e inovação – PD&I em conjunto com entes estaduais ou municipais (tanto da administração pública direta como da indireta desses entes federados), quando houver interesse recíproco e regime de mútua cooperação. Nestes casos, os recursos federais e estaduais/municipais irão arcar com os custos das pesquisas a serem realizadas por ICTs e pesquisadores contemplados com os recursos públicos.

Há, portanto, necessidade de diferenciar o *convênio para PD&I do convênio tradicional do pacto federativo*, previsto no Decreto nº 6.170/07. De fato, há certa confusão tendo em vista o nome deste instrumento.²⁵

25. Ressalta-se que na primeira edição deste Livro utilizamos a nomenclatura *convênio tradicional do Artigo 116 da Lei n. 8.666/93*. Contudo, com o advento da Lei n. 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos), preferimos alterar a referida nomenclatura para *convênio tradicional do pacto federativo previsto no Decreto n. 6.170*. Desta forma, fica

Em primeiro lugar, destaca-se que ambos tipos de convênio foram previstos em Leis que somente criaram os instrumentos (*convênio para PD&I na Lei nº 10.973/04 e convênio tradicional do pacto federativo na Lei nº 8.666/93*), ficando a normatização de cada um dos instrumentos concentrada no decreto editado pelo Poder Executivo Federal para regulamentá-los: o *convênio para PD&I* no Decreto nº 9.283/18 e o *convênio tradicional* no Decreto nº 6.170/07.

Em segundo lugar, tanto o *convênio para PD&I* como *convênio tradicional* somente podem ser firmados entre pessoas jurídicas, não havendo possibilidade de entes públicos conveniarem com pessoas físicas. Assim, para firmar instrumentos jurídicos com pesquisadores, pode-se utilizar, por exemplo, o *termo de outorga*, mas nunca um convênio.

Em terceiro lugar, o *convênio tradicional do pacto federativo* não possui objeto específico nem sujeitos jurídicos determinados, podendo ser utilizado, em regra, em todas parcerias que envolvem a execução de programa de governo, com a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, nos termos do Decreto nº 6.170/07. Por seu turno, o *convênio para PD&I* somente pode ser firmado para atividades de PD&I, dentro das hipóteses e finalidades do Marco Legal de CT&I, e deve ter como partes, de um lado, um ente público (podendo ser uma Agência de Fomento ou ICT) e, de outro, uma ICT pública ou privada (que será responsável pelo desenvolvimento das atividades de PD&I).

Em quarto lugar, o *convênio para PD&I* pode ser firmado tanto com pessoas jurídicas de direito público como com pessoas de direito privado, enquanto o *convênio tradicional* deve ser firmado, em regra, entre pessoas jurídicas de direito público. Neste ponto, cumpre elucidar que, com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/14 e Decreto nº 8.726/16), as parcerias que eram firmadas com entes privados por meio do *convênio tradicional* passaram, em regra, a ser estabelecidas em dois novos instrumentos jurídicos criados: o Termo de Fomento ou o Termo de Colaboração.

mais objetivo o tipo de convênio e se evita utilizar uma legislação que está sendo posta em desuso pelo tempo.

Sobre o MROSC vale tecer os seguintes comentários.

Até 2014 os Convênios eram utilizados também para parcerias entre a Administração Pública Federal e Pessoas Jurídica de Direito Privado SEM Fins Lucrativos, tais como associações civis e fundações privadas. Contudo, em 31 de julho de 2014, foi editada a Lei n. 13.019/14 (conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), com a seguinte ementa:

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Deve-se elucidar que o próprio MROSC apresenta o conceito legal das OSCs – Organizações da Sociedade Civil, conforme definição expressa do inciso I do Art. 2º da Lei n. 13.019/14:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015);

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e

extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015);

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Diante da definição legal expressa do que são as OSCs, o MROSC determina que nas parcerias que envolvem repasses de recursos financeiros da Administração Pública Federal para estas entidades, deve-se utilizar, por regra, dois novos instrumentos jurídicos criados pela Lei n. 13.019/14, a saber: o *Termo de Colaboração* e o *Termo de Fomento*, previstos nos artigos 16 e 17 da citada lei: Seção V – Dos Termos de Colaboração e de Fomento

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Sobre o tema, este autor fez as seguintes considerações no livro que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, no capítulo que trata especificamente sobre os Termos de Fomento e de Colaboração²⁶, no seguinte sentido:

(...) a Lei no 13.019/2014 trouxe em seu texto a seguinte inovação legislativa: (i) deixou de aplicar os convênios nos pactos firmados

26. MURARO, Leopoldo Gomes. Termo de Fomento e Termo de Colaboração. In Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (2a. Edição). DOPAZO, Márcia Lira; MURARO, Leopoldo Gomes; MANGUEIRA, Carlos Octaviano de Medeiros; SIQUEIRA, Francisco Neves; GONCALVES, G Guillermo Dicesar Martins de Araújo; MOURA, Humberto Fernandes de; LIMA, Jezihel Pena; PEREIRA FILHO, José Reginaldo Gomes; MENDES, Michelle Diniz; MONTE, Roberto Vilas-Boas; MATOS, Rodrigo Rommel de Melo; PISCITELLI; SANTOS, Alexandre Noal. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019. v. 1. p. 73 e 74.

entre um ente estatal e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (com exceção da hipótese estabelecida no art. 3º, IV, da Lei no 13.019/2014) e (ii) criou dois novos instrumentos jurídicos a serem utilizados nas relações, contemplando a transferência de recursos financeiros da Administração Pública para as organizações da sociedade civil, quais sejam: o termo de fomento e o termo de colaboração.

Assim, cabe ressaltar que os convênios passaram a ficar adstritos às relações de mútua cooperação a serem firmadas por entes públicos entre si e com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nas políticas do Sistema Único de Saúde – SUS, conforme expressamente previsto no parágrafo único do art. 84 da Lei no 13.019/2014.

Desse modo, com esta nova contextualização jurídica, pode-se ilustrar a redação original da Lei no 13.019/2014 da seguinte forma:

(i) manteve para os convênios a aplicação do Decreto no 6.170/2007 e de eventual ato informativo que o regule, mas somente para os casos em que um ente público esteja se relacionando com outro ente público ou com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para ações do SUS, em prol de um objetivo comum;

(ii) passou a ter aplicação para as políticas de fomento e de colaboração quando a Administração Pública esteja se relacionando com uma organização da sociedade civil.

Desta forma, pode-se concluir que nas parcerias firmadas entre os órgãos/entidades públicos e as OSCs (Organizações da Sociedade Civil) envolvendo transferências de recursos públicos, deve-se utilizar, em regra, não o Convênio do Decreto n. 6.170/07, mas sim o Termo de Fomento ou o Termo de Colaboração. Vale ressaltar que há exceções expressas no próprio MROSC que permitem o uso excepcional de Convênios para parcerias com as OSCs. Estas exceções estão apontadas no próprio texto da Lei n. 13.019/14.

Para finalizar este subcapítulo 6.2.5.1, apresentamos o seguinte quadro que apresenta de forma didática e sintética as diferenças entre as espécies existentes no nosso ordenamento jurídico pátrio acerca do instituto do *convênio (latu sensu)*:

Quadro 2 – Diferenças entre os tipos de convênios (*latu sensu*) no ordenamento jurídico brasileiro

Tipo de Instrumento Jurídico	Base Legal	Características	Exemplos de Parceiros
Convênio tradicional do pacto federativo	– Decreto n. 6.170/07; – Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/16 (antes era a 127/08 e a 507,11).	– Pacto Federativo; – Descentralização da atividade administrativa do Estado (Decreto-Lei n. 200/77);	– Ministérios com Secretarias de Estado; – Agências de Fomento Federal (CNPq com Estaduais (FAP – Fundação de Amparo à Pesquisa estadual)
Termo de Fomento e Termo de Colaboração	– Lei n. 13.019/2014 (Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil – MROSC)	– Parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos para descentralização de recursos financeiros	– CNPq ou MCTI com associações e fundações privadas (SBPC – Sociedade Brasileira do Progresso à Ciência, ABC – Academia Brasileira de Ciência etc)
Convênio para PD&I	– Marco Legal de CT&I; – Art. 9º-A Lei n. 10.973/04 (Lei de Inovação) – Artigos 38 e seguintes do Decreto n. 9.283/18.	– Parcerias firmadas por ICTs pública ou privadas, bem como órgão e entidades públicas; – Execução direta de pesquisas e outras atividades previstas no Marco Legal de CT&I	– Universidades Federais e Estaduais; – Centros de pesquisa: FIOCRUZ, EMBRAPA RNP, BUTANTÁ etc

Fonte: elaboração do autor

6.2.5.2 Aspectos gerais do Convênio para PD&I previsto no Decreto nº 9.283/18

Traçadas as principais diferenças entre o *convênio para PD&I*, os instrumentos jurídicos do MROSC e o *convênio tradicional do pacto federativo*, cumpre apresentar os pontos mais relevantes trazidos pelo Decreto nº 9.283/18 sobre o *convênio para PD&I*, com destaque para a definição, estabelecimento dos sujeitos e objeto jurídicos no artigo 38, com o seguinte teor:

Decreto nº 9.283/18

Seção III – Do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Subseção I – Da celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação

Art. 38. O convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICT públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2004.

§ 1º Os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação poderão contemplar, entre outras finalidades:

I – a execução de pesquisa científica básica, aplicada ou tecnológica;

II – o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos e aprimoramento dos já existentes;

III – a fabricação de protótipos para avaliação, teste ou demonstração; e

IV – a capacitação, a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para atuação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive no âmbito de programas de pós-graduação.

§ 2º A vigência do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser suficiente à realização plena do objeto, admitida a prorrogação, desde que justificada tecnicamente e refletida em ajuste do plano de trabalho.

§ 3º A conveniente somente poderá pagar despesas em data posterior ao término da execução do convênio se o fato gerador da despesa houver ocorrido durante sua vigência.

§ 4º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disciplinará a exigência de contrapartida como requisito para celebração do convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

§ 5º O processamento será realizado por meio de plataforma eletrônica específica desenvolvida conjuntamente pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 6º Na hipótese de remuneração do capital intelectual, deverá haver cláusula específica no instrumento celebrado mediante estabelecimento de valores e destinação de comum acordo.

Vale lembrar que o Convênio para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – PD&I previsto no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I (composto pela Emenda Constitucional n. 85/15, as Leis n. 10.973/94 e 13.243/16 e o Decreto n. 9.283/18), possui previsão no Art. 9º-A da Lei n. 10.973/04 (Lei de Inovação), nos seguintes termos:

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, **convênio**, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

Merece reiterar que o cerne do *convênio para PD&I* é a sua relação com atividades de PD&I, tendo a participação de uma ICT pública ou privada que irá receber (de órgãos ou entidades públicas) ou repassar (para outra ICT)²⁷ recursos públicos para atingir os objetivos e as finalidades do Marco Legal de CT&I. Estes são os elementos essenciais que qualificam um convênio como de PD&I, possibilitando que o regime jurídico previsto na Lei de Inovação e no respectivo decreto regulamentador possa ser aplicado.

O Convênio para PD&I qualifica-se como um instrumento jurídico a ser utilizado para a execução direta de pesquisas básicas, aplicadas ou tecnológicas. Trata-se, por exemplo, de um instrumento em que um ente público (Ministério, Secretária, Agência de Fomento ou até mesmo uma ICT pública) irá firmar parceria com uma ICT (pública ou privada) para a realização das atividades de PD&I. Para tanto, destaca-se que o Plano de Trabalho deverá descrever tecnicamente os aspectos científicos que envolvem estas pesquisas, senão vejamos o teor do Art. 43 do Decreto n. 9.283/18:

Art. 43. O plano de trabalho do convênio de pesquisa, desenvolvimento e inovação deverá ser estabelecido mediante negociação e conter obrigatoriamente:

I – a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação a ser executado, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas e o cronograma, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

II – o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas; e

III – a forma de execução do projeto e de cumprimento do cronograma a ele atrelado, de maneira a assegurar ao conveniente a discricionariedade necessária ao alcance das metas.

27. Na primeira edição do Livro tínhamos considerado que as ICTs somente receberiam recursos. Todavia, estes entes promovem amplamente os Convênios para PD&I, razão pela qual alteramos o texto original para incluir que as ICTs também podem repassar recursos para efetivar a execução das atividades de PD&I previstas neste tipo de convênio.

§ 1º O plano de trabalho constará como anexo do convênio e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I – por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado; e

II – por meio de anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

Por fim, destaca-se que os projetos de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação a serem fomentados por intermédio dos convênios para PD&I, de acordo com o § 1º do artigo 38 do Decreto nº 9.283/18), deverão possuir uma das seguintes finalidades:

- 1) Execução de pesquisa científica básica, aplicada ou tecnológica;
- 2) Desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos e aprimoramento dos já existentes;
- 3) Fabricação de protótipos para avaliação, teste ou demonstração;
- 4) Capacitação, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para atuação em pesquisa, desenvolvimento e inovação, inclusive no âmbito de programas de pós-graduação; e
- 5) Outras finalidades relacionadas com as atividades de PD&I previstas no Marco Legal de CT&I, devidamente motivadas e justificadas pela área técnica do ente público (em especial o NIT).

6.2.6. Acordo de cooperação internacional para ciência, tecnologia e inovação – CT&I²⁸

O *Acordo de Cooperação Internacional* – ACI é o instrumento jurídico mais utilizado para firmar parcerias entre Agências de Fomento e

28. Este instrumento jurídico não havia sido descrito nem tinha sido objeto de análise na primeira edição do Livro.

ICTs brasileiras com suas congêneres estrangeiras, possuindo a finalidade de estabelecer relações jurídicas internacionais que são essenciais para manter o Brasil no cenário mundial de redes de pesquisas entre cientistas de todas nacionalidades e parcerias entre instituições de pesquisa dos países que fomentam atividades de CT&I.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 85/15, passou a ser dever do Estado Brasileiro promover e incentivar a atuação de instituições pública ligadas a atividades de CT&I, em especial as Agências de Fomento e ICTs públicas, dentro de uma política pública de internacionalização da pesquisa nacional.

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.

(...)

§ 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.

Em complemento a este comando constitucional, na Lei de Inovação, com as alterações dadas pela Lei n. 13.243/16, foi ressaltado o papel da União, Estados, DF e Municípios, e suas respectivas Agências de Fomento e ICTs estimularem e apoiarem a constituição de alianças estratégicas com parceiros estrangeiros para execução de redes e projetos internacionais de pesquisa, nos seguintes termos:

CAPÍTULO II – DO ESTÍMULO À CONSTRUÇÃO DE AMBIENTES ESPECIALIZADOS E COOPERATIVOS DE INOVAÇÃO

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. O apoio previsto no caput poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, as ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos, e a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Por seu turno, o Decreto n. 9.283/18 reserva um Capítulo exclusivo para tratar do tema internacionalização das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, senão vejamos:

Seção III – Da internacionalização da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

Art. 18. O poder público manterá mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICT públicas, que poderão exercer fora do território nacional atividades relacionadas com ciência, tecnologia e inovação, respeitado o disposto em seu estatuto social ou em norma regimental equivalente, inclusive com a celebração de acordos, convênios, contratos ou outros instrumentos com entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou organismos internacionais.

§ 1º A atuação de ICT pública no exterior considerará, entre outros objetivos:

I – o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICT públicas, incluídas aquelas que atuam no exterior;

II – a execução de atividades de ICT pública nacional no exterior;

III – a alocação de recursos humanos no exterior;

IV – a contribuição no alcance das metas institucionais e estratégicas nacionais;

V – a interação com organizações e grupos de excelência para fortalecer as ICT públicas nacionais;

VI – a geração de conhecimentos e tecnologias inovadoras para o desenvolvimento nacional;

VII – participação institucional brasileira em instituições internacionais ou estrangeiras envolvidas na pesquisa e na inovação científica e tecnológica; e

VIII – a negociação de ativos de propriedade intelectual com entidades internacionais ou estrangeiras.

§ 2º (...)

Constata-se, portanto, que há um cenário jurídico formado para contemplar parcerias internacionais de nossas Agências de Fomento e ICTs públicas. Com base nos dispositivos constitucionais, legais e infralegais acima transcritos, não resta dúvida da possibilidade de que estas instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação podem, e devem, firmar parcerias com entidades congêneres internacionais.

Firmado o anteparo jurídico que fundamenta a utilização de instrumentos jurídicos para constituir relações internacionais, resta verificar o tipo de instrumento a ser utilizado. Desde já se faz a ressalva

de que o Marco Legal de CT&I não definiu a nomenclatura do instrumento jurídico a ser utilizado para firmar parcerias internacionais que envolvam pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico e inovação.

Desta forma, por se tratar de relações jurídicas internacionais, cabe identificar, dentre os princípios e regras de Direito Internacional Público, os elementos que permitem definir o instrumento jurídico mais adequado a ser usado nessas parcerias internacionais de CT&I.

Para tanto, nos valeremos dos ensinamentos do ex-Ministro do STF e do Tribunal Penal Internacional (ou Tribunal de Haia), ex-Professor de Direito da Universidade de Brasília – UnB, Francisco Rezek²⁹. De acordo com o mestre de Direito Internacional Público, há uma certa informalidade quanto se trata da nomenclatura dos tratados internacionais, sendo, na maioria das vezes, irrelevante o *nomen iuris* adotado, pois os conteúdos, institutos e direitos que surgem em decorrência do que foi acordado em mútuo entendimento entre os agentes internacionais deve prevalecer frente a aspectos meramente formais.

Neste ponto, conforme ensina Rezek (1995)³⁰ a análise de experiência convencional brasileira ilustra, quase que à exaustão, as variantes terminológicas de tratado, possuindo uso no vernáculo, com inúmeros verbetes, tais como: *acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento*.

Vale destacar que todos estes termos são de uso livre e aleatório, valendo mais a essência do instrumento a ser firmado pelas partes do que o nome que irá receber.

Portanto, fica a ressalva de que o nome *Acordo de Cooperação Internacional para CT&I* adotado por este autor não é, e nem pode ser, determinante, uma vez que se deve verificar o conteúdo, e não o nome, dos instrumentos jurídicos utilizados em parcerias internacionais. A opção por esta nomenclatura decorre do fato dela se aproximar do termo utilizado na língua inglesa nestas parcerias: o *Agreement*.

À título de informação, ao lado do Acordo de Cooperação, utiliza-se usualmente na relações internacionais de CT&I o *Memorando de Entendimento (Memorandum of Understanding – MoU)*. Como dito anteriormente, o nome do instrumento não é determinante, con-

29. REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público – curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1995.

30. *Ibid.*, pg. 16/17.

tudo, como *praxe* costuma-se utilizar o *MoU* para firmar parcerias internacionais que contenham previsões futuras e intenções, caracterizando-se mais como um instrumento político do que técnico.

Assim, o costume nacional acaba por reservar ao *Memorando de Entendimento (MoU)* algo que se aproxima de uma Carta de Intenções firmada entre instituições que pretendem estabelecer relações jurídicas envolvendo atividades de CT&I. Quando da efetivação da parceria, consignando-se obrigações mútuas e objetivos comuns a serem alcançados, firma-se *Acordos de Cooperação (Agreements)*.

Os *Acordos de Cooperação Internacional* podem ter os mais variados objetos, desde que ligados a atividades de CT&I previstas na Lei de Inovação. Assim, pode-se estabelecer programas de mobilidade internacional, podendo as Agências de Fomento e ICTs preverem o recebimento de cientistas estrangeiros para pesquisas e atividades correlatas no Brasil, bem como o estímulo da atuação de pesquisadores brasileiros em Centros de Pesquisa e Universidade pelo mundo. Também há possibilidade de se firmar parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras visando formar redes de pesquisa internacionais, com cláusulas que permitam compartilhamento de laboratórios, programas de extensão tecnológica e atividades de PD&I.

A gama de objetos dos *Acordos de Cooperação Internacional* é extremamente variada, sendo tarefa árdua (e até mesmo inútil) querer identificá-la. O que importa é que o objeto tenha relação com as atividades de estímulo e apoio a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação, voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia (nos termos do Art. 3º da Lei de Inovação).

Por fim, caso haja interesse do leitor em aprofundar o estudo deste tipo de parceria, recomendamos a leitura do Parecer nº 03/2019/CP-CT&I/PGF/AGU da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Procuradoria-Geral Federal. Na página do site da AGU, além do parecer, há minuta de modelo de *checklist* para instrução e formalização de processos administrativos e de modelo de *Acordo de Cooperação Internacional*³¹.

31. Para acessar o material da Câmara de CT&I da PGF, o leitor deve acessar o site da AGU: www.agu.gov.br e procurar por modelos de instrumentos jurídicos.

Neste ponto, vale transcrever a ementa do Parecer nº 03/2019/CP-CT&I/PGF/AGU:

EMENTA: Acordo de Cooperação Internacional. Decreto nº 9.283/2018. Ausência de tratamento específico. Interpretação sistemática. Microssistema de Ciência, Tecnologia e Inovação. Viabilidade jurídica.

I. O Decreto nº 9.283/2018 regulamentou diversas situações e instrumentos jurídicos voltados ao âmbito da ciência, tecnologia e inovação. Silenciou, todavia, quanto ao Acordo de Cooperação Internacional, o que, contudo, não prejudica a plena aplicabilidade do instrumento jurídico em comento.

II. As conclusões do Parecer nº 09/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, que tratou sobre a instrução processual e outras características do Acordo de Cooperação aplica-se, no que couber, à presente manifestação.

III. O Acordo de Cooperação Internacional não demanda a realização de licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente, tendo em vista sua característica de demanda espontânea e a ausência de previsão expressa neste sentido no Decreto nº 9.283/2018.

IV. No Acordo de Cooperação para PD&I, as entidades assessoradas devem elaborar plano de trabalho específico contendo, no mínimo, os elementos elencados no art. 116 da lei nº 8.666/93, quando cabíveis, evidentemente, considerando as especificidades do objeto.

V. O prazo de vigência do Acordo de Cooperação Internacional para PD&I deverá ser compatível com a natureza e a complexidade do objeto, bem como com relação às metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, devendo ser justificado por meio de Parecer Técnico, bem como constar expressamente no Plano de Trabalho, sendo admitida sua prorrogação.

VI. A titularidade sobre eventuais produtos da cooperação passíveis de constituir propriedade intelectual deverá ser disciplinada de forma expressa pelos cooperantes.

VII. As soluções de controvérsias a serem postas no Acordo de Cooperação Internacional irão demandar análise do caso concreto, compatibilidade com o objeto e proporcionalidade com a escolha da medida.

Cabe destacar que na minuta do instrumento do *Acordo de Cooperação Internacional – ACI* da Câmara da PGF/AGU (Parecer nº 03/2019/CP-CT&I/PGF/AGU), a maioria das cláusulas estão grafadas com a cor azul, o que, conforme explicam as instruções de utilização da minuta, são cláusulas meramente sugestivas, ou seja, serão utilizadas a depender do tipo de parceria que se pretende firmar. Este fato decorre da múltipla possibilidade de objetos do ACI (que gera variadas previsões negociais a serem estabelecidas no ACI), razão pela qual foram inseridas cláusulas sugestivas para serem utilizadas em hipóteses similares a do caso concreto que se pretende elaborar o instrumento (cabe a quem for elaborar a minuta identificar quais cláusulas deverão ser mantidas e quais poderão ser deletadas).

Capítulo 7

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Rafael Dubeux

7.1. INTRODUÇÃO

Talvez a mais profunda mudança de paradigma trazida pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I seja a definição de outro padrão das prestações de contas dos projetos da área. Em vez de focar na execução financeira, o novo modelo prestigia a busca por resultados. A ideia é que o pesquisador e os gestores tenham como prioridade o alcance dos resultados das pesquisas, almejando realmente produzir conhecimentos novos, e não tanto direcionar parcela significativa de atenção ao cumprimento de formalidades. Para isso, foram definidos novos padrões de relatórios e fixada outra sistemática de monitoramento mais eficaz.

O dever de prestar contas é inerente a todos aqueles que administram valores de outras pessoas. Trata-se de regra oriunda do Direito Civil, consistente em explicar ao dono do dinheiro como foi aplicado o valor repassado. No âmbito do Direito Público, a própria Constituição, ao tratar da focalização de recursos públicos, determina que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998). A questão que se põe é qual a maneira mais efetiva de fazer a demonstração do que foi feito com os recursos.