ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
GABINETE

PARECER n. 00004/2024/GAB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00400.003457/2024-49
INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ASSUNTOS: ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. Qualificação da Advocacia-Geral da União como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT. Artigos 131, 218 e 219 da Constituição Federal. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Viabilidade jurídica do pedido, com recomendações de aperfeiçoamento. Competência da autoridade ministerial do órgão para realizar a declaração.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo oriundo do Laboratório de Inovação da AGU - LABORI, com vistas à apresentação de premissas e argumentos técnico-jurídicos acerca da tomada de decisão sobre a possível qualificação da Advocacia-Geral da União - AGU como Instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICT), na forma da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.

2. O processo está instruído com o Parecer Técnico nº 00001/2024/LABORI/AGU (seq. 01), por meio do qual o LABORI, consubstanciado nos artigos 37, 131, 218 e 219 da Constituição Federal c/c as Leis nºs 10.973/2004 (Lei de Inovação) e 13.243/2016 (Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação), Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da AGU) e Decretos nºs 9.283/2018 (regulamentação da Lei nº 10.973/2004) e 11.328, de 1º de janeiro de 2023 (aprova estrutura regimental da AGU), conclui que a AGU "*reúne todas as condições para ser qualificada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT, pois além de ser uma Instituição Essencial à Justiça, é um órgão público da Administração Pública direta e possui em sua estrutura regimental uma série de competências e atribuições voltadas para pesquisa, inovação e desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos na área jurídica*."

3. Ainda em seu parecer técnico, o LABORI fundamenta sobre a sua legitimidade em gerenciar a implementação, o funcionamento e a governança da ICT/AGU.

4. É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

5. A Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) tem como objetivo fomentar a pesquisa científica e tecnológica, promover a inovação no setor produtivo e incentivar a colaboração entre órgãos públicos, universidades e empresas privadas, possibilitando a instituição de ICT´s de caráter tanto público quanto privado para a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI).

6. Conforme o art. 131 da Constituição Federal, a AGU é uma Instituição essencial à Justiça, responsável pela defesa judicial e extrajudicial dos interesses da União, além disso, a AGU ainda é responsável por prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo Federal.

7. Dessa forma, a AGU, no desempenho de sua missão constitucional, atua como Instituição de suporte ao modelo de Estado Democrático de Direito, pautada em princípios como legalidade e eficiência, buscando assegurar a conformidade dos atos administrativos ao ordenamento jurídico nacional, de modo a proteger o patrimônio público e a sociedade.

8. Portanto, o fomento à inovação no âmbito da AGU tem um grande potencial de gerar bons resultados não só para esta, mas como para toda sociedade com a otimização de políticas públicas através da aplicação de tecnologias emergentes, automação de processos e uso de inteligência artificial.

9. Os resultados decorrentes da implementação de uma política de inovação eficaz no âmbito da AGU promoverão redução de custos, aumento na celeridade de processos e procedimentos, além de mais assertividade nas decisões e maior grau de segurança jurídica aos atos praticados.

II.1) Dos Critérios Legais e da Qualificação da AGU como ICT

10. Importante registrar que nos moldes do ordenamento jurídico atual, a qualificação de um órgão público como ICT não depende de um "carimbo estatal" ou de uma certificação específica emitida por uma autoridade.

11. O que define um órgão como ICT é a sua missão institucional, ou seja, se as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI) estão presentes de forma central e contínua nas suas funções.

12. Conforme previsto na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004) e no Decreto nº 9.283/2018, um órgão é considerado ICT se, entre suas atribuições, estiver a realização de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, sendo essa missão formalizada em seus atos constitutivos ou normas internas.

13. Nesse viés, a Procuradoria-Geral Federal, por intermédio do Parecer nº 06/2019/CP-CT&I/PGF/AGU elucidou, no âmbito deste órgão da Advocacia-Geral da União, quais os requisitos que devem ser exigidos para qualificar uma organização como ICT, *in verbis*:

> 14. Diante dos dispositivos acima transcritos, pode-se observar que o legislador definiu de forma expressa o conceito de ICT, apresentando uma diferenciação entre ICT pública e ICT privada. Sobre o tema, na obra Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, o autor Bruno Monteiro Portela (também ocupante do cargo de Procurador Federal), no capítulo que trata dos Conceitos Legais, assim apresenta a questão[1]:
>
> "O Marco Legal de CT&I, ao traçar as diretrizes para impulsionar as interrelações entre o setor público e o privado, fortalece o papel das ICTs. Destacam-se a criação da ICT privada e a sua diferenciação com a ICT pública. Destarte, ampliaram-se as possibilidades para os mecanismos de cooperação, favorecendo os novos arranjos institucionais na relação público-privada, permitindo ao setor privado usufruir dos incentivos concedidos às ICTs, desde que respeitados seus requisitos de qualificação (...)
>
> Cabe dizer que qualquer ICT, pública ou privada deve incluir em sua missão institucional ou em seu objeto social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.
>
> Frisa-se, então, consoante o conceito apresentado acima, que o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos prescindem de um carimbo oficial ou chancela institucional para ser qualificada como ICT, bastando apenas cumprir com os requisitos legais requeridos no conceito legal de Instituição Científica,

> Tecnológica e de Inovação. No caso das ICTs públicas, o reconhecimento da natureza jurídica de ICT será realizado no momento da utilização de qualquer dos instrumentos jurídicos da Lei, através da avaliação da legalidade do ato administrativo, via posicionamento técnico e jurídico da entidade ou do órgão público."
>
> (…)
>
> 31. Diante deste contexto, é possível afirmar que a interpretação sobre a qualificação de uma ICT não deve ser restritiva, uma vez que aquela desempenha atividade que deve ser estimulada pelo Estado, cabendo aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, quando houver previsão legal, buscar a forma e a estrutura que lhes permita contribuir e desenvolver pesquisas de caráter cientifico e/ou tecnológico entre as suas atividades, em busca de inovação para o País.
>
> 32. Portanto, há elementos jurídicos que permitem verificar na legislação quais são os requisitos legais que qualificam uma instituição como ICT, dentro de uma conjuntura constitucional que demanda uma exegese hermenêutica atenta aos conceitos trazidos na legislação.

14. Destarte, a essência da qualificação como ICT reside no cumprimento das funções de pesquisa e inovação, independentemente de um reconhecimento formal por um órgão estatal, desde que a instituição demonstre, por meio de suas atividades, que está engajada em PDI e possui uma estrutura voltada à inovação.

15. No entanto, muito embora não necessite da chancela estatal a Lei de Inovação e o Decreto nº 9.283/2018 estabelecem critérios fundamentais para que um órgão público seja reconhecido como ICT.

16. A seguir, apresenta-se a análise dos critérios e a devida ponderação quanto ao enquadramento da AGU em cada um deles:

a) Definição de ICT e Missão Institucional (art. 2º, V, da Lei nº 10.973/2004) – *Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.*

- **Exigência:** Uma ICT pública deve ser um órgão da Administração Pública direta ou indireta que em sua missão conste a realização de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.
- **Qualificação da AGU:** A vinculação das atividades jurídicas da AGU ao princípio da eficiência é essencial, especialmente em uma sociedade que se transforma rapidamente por meio da tecnologia e inovação.
- A eficiência na administração pública exige que os órgãos não apenas cumpram suas funções, mas o façam com o máximo de resultados, utilizando o mínimo de recursos.
- Nesse contexto, a aplicação contínua de inovação jurídica se torna um mecanismo imprescindível para que a AGU mantenha e amplie sua eficiência operacional.
- A inovação, quando aplicada ao campo jurídico, não se restringe ao desenvolvimento de novas tecnologias, mas engloba também a criação de processos mais rápidos, automatizados e inteligentes que reduzem a burocracia e aumentam a qualidade dos serviços prestados.
- Em uma sociedade tecnológica que avança rapidamente, o conceito de inovação está diretamente ligado à própria definição de eficiência.

- As tecnologias emergentes, como inteligência artificial, automação de documentos e análise preditiva de dados, permitem que a AGU responda de forma mais ágil e precisa às demandas jurídicas, otimizando a defesa do Estado e a assessoria jurídica prestada ao Executivo.

- A criação do Laboratório de Inovação (LABORI) e do Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação, demonstram o reforço da AGU ao seu compromisso a inovação e a eficiência.

- A inovação, nesse sentido, não é apenas uma ferramenta opcional, mas sim uma necessidade estrutural para a manutenção do princípio da eficiência nas atividades desenvolvidas pelo Estado em um ambiente jurídico dinâmico e tecnológico.

b) Realização de Atividades de PDI (art. 2º e 3º da Lei nº 10.973/2004)

- **Exigência:** O órgão deve realizar atividades contínuas e estruturadas de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

- A exigência de realização de atividades contínuas e estruturadas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI), conforme mencionado na Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), decorre da definição geral e das funções atribuídas às Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) no art. 2º, bem como das permissões e responsabilidades estabelecidas no Art. 3º.

- Embora a Lei de Inovação não estabeleça expressamente uma obrigação direta de que a realização de PDI seja contínua e estruturada, tal exigência é inferida a partir do contexto da legislação e das definições aplicáveis aos ICTs.

- O Art. 2º, ao definir ICT como uma entidade cuja missão inclui a "realização de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico", implica que essas atividades devem ser realizadas de maneira consistente, integrada aos seus objetivos institucionais.

- Da mesma forma, o Art. 3º permite que órgãos e entidades da administração pública celebrem contratos e convênios para transferir tecnologia, prestar serviços tecnológicos, cooperar com empresas e desenvolver novas tecnologias. Essas disposições sugerem que a pesquisa, desenvolvimento e inovação não devem ser esporádicos, mas sim contínuos e estruturados, com a finalidade de promover um ambiente produtivo e social por meio da inovação.

- **Qualificação da AGU:** A AGU possui uma frente dedicada à inovação além de deter em sua estrutura uma Escola de Governo. Assim, tanto o LABORI quanto a SGE e ainda a Escola da AGU estão dedicados ao desenvolvimento de atividades contínuas e estruturadas de PDI, estando essas atividades alinhadas aos objetivos institucionais estratégicos da AGU.

c) Autonomia Administrativa e Capacidade Técnica (art. 2º e 4º da Lei nº 10.973/2004)

- **Exigência:** A Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), juntamente com o Decreto nº 9.283/2018, estabelece que as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) devem ter autonomia administrativa e capacidade técnica para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI).

  Embora não haja uma menção expressa e direta à "autonomia" como critério isolado para ser ICT, o conceito está implícito na capacidade das ICTs de celebrar contratos, firmar parcerias e gerenciar projetos de inovação, conforme os artigos que tratam da interação entre órgãos públicos e privados e da responsabilidade de gestão de suas atividades de inovação.

  Um exemplo é o art. 4º da Lei de Inovação, que menciona a possibilidade de as ICTs firmarem convênios, acordos e parcerias com outras instituições públicas e privadas, o que pressupõe uma certa

autonomia na gestão desses acordos. Além disso, o art. 3º, III do Decreto nº 9.283/2018 também reforça que as ICTs devem ter a capacidade de gerenciar atividades de inovação, o que exige autonomia técnica e administrativa.

Portanto, a autonomia é um aspecto essencial para que um órgão seja capaz de realizar as atividades de PDI de forma independente, colaborando com parceiros e gerindo seus próprios projetos.

Caracterização da AGU: A AGU possui autonomia administrativa e operacional e conta com equipe técnica multidisciplinar qualificada, que inclui advogados públicos, servidores, administradores, especialistas em TI, especialistas em gestão, terceirizados e estagiários.

d) Parcerias e Colaborações (art. 15-A da Lei nº 10.973/2004)

> *VIII - para estabelecimento de parcerias para desenvolvimento de tecnologias com inventores independentes, empresas e outras entidades.*

- **Exigência:** O ICT deve ser capaz de estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas para o desenvolvimento de PDI.

- **Qualificação da AGU:** A AGU já estabelece parcerias estratégicas para fortalecimento de suas atividades.

e) Desenvolvimento e Gestão de Propriedade Intelectual (art. 15-A da Lei nº 10.973/2004)

> *V - de gestão da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)*

- **Exigência:** O ICT deve desenvolver e proteger a propriedade intelectual resultante de suas atividades de PDI.

- **Qualificação da AGU:** A AGU, por meio de suas inovações tecnológicas, pode desenvolver uma política interna de gestão de propriedade intelectual para proteger e licenciar as tecnologias jurídicas criadas. Isso permitirá a valorização dos ativos de conhecimento gerados, em conformidade com a Lei de Inovação.

II.2) Da Possibilidade de Enquadramento da AGU como ICT

17. Diante da verificação dos critérios estabelecidos pela **Lei de Inovação** e pelo **Decreto nº 9.283/2018**, conclui-se que a AGU reúne todos os requisitos para ser formalmente reconhecida e qualificada como um Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) uma vez que:

- **Formalização da Missão de PDI:** A missão de PDI encontra-se formalizada em competências distribuídas pelo Decreto 11.328/23 e pela Portaria Normativa AGU nº 120/23.

- **Política de Inovação:** A AGU instituíra a sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.

- **Ampliação das Atividades de PDI:** Com a qualificação como ICT pública a AGU proporcionará expansão da inovação no país.

- **Fortalecimento da Governança:** Haverá a devida criação de uma estrutura de governança específica para PDI.

- **Gestão de Propriedade Intelectual:** Haverá a devida implementação de uma política interna de proteção e licenciamento de inovações para gestão da propriedade intelectual.

- **Participação em Redes de Inovação:** Aumentará a participação da AGU em parcerias estratégicas e inserção em redes de inovação.

18. Por oportuno, após a verificação do atendimento aos critérios fundamentais para qualificação da AGU como ICT, insta-se, consoante o Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU, que a autoridade competente para realização do ato é o Exmo. Advogado-Geral da União, nos termos do art. 87, parágrafo único, inciso II, da CF/88.

19. Não obstante, salienta-se que a política de inovação da AGU, a que se refere o caput do art. 15-A da Lei nº 10.973/2004, deverá estabelecer diretrizes e objetivos, conforme segue abaixo:

> I - estratégicos de atuação institucional no ambiente produtivo local, regional ou nacional;
>
> II - de empreendedorismo, de gestão de incubadoras e de participação no capital social de empresas;
>
> III - para extensão tecnológica e prestação de serviços técnicos;
>
> IV - para compartilhamento e permissão de uso por terceiros de seus laboratórios, equipamentos, recursos humanos e capital intelectual;
>
> V - de gestão da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia;
>
> VI - para institucionalização e gestão do Núcleo de Inovação Tecnológica;
>
> VII - para orientação das ações institucionais de capacitação de recursos humanos em empreendedorismo, gestão da inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual;
>
> VIII - para estabelecimento de parcerias para desenvolvimento de tecnologias com inventores independentes, empresas e outras entidades.

20. Ademais, no que tange a gestão de sua política de inovação, a ICT/AGU deverá dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) próprio ou em associação com outras ICTs, cabendo ao dirigente máximo decidir sobre a adequada estrutura. O NIT da AGU poderá ter as seguintes atribuições, dentre outras, conforme determina o art. 16 da Lei nº 10.973/2004:

> I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
>
> II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições da Lei nº 10.973/2004;
>
> III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção;
>
> IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
>
> V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
>
> VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.
>
> VII - desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT;
>
> VIII - desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT;
>
> IX - promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6º a 9º da Lei nº 10.973/2004; e
>
> X - negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT.

21. Cumpre destacar que, a representação da ICT pública, no âmbito de sua política de inovação, poderá ser delegada ao gestor do Núcleo de Inovação Tecnológica. Ademais, vale lembrar que o Núcleo de Inovação Tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos.

III. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

22. Ante o exposto, conclui-se pela possibilidade de reconhecimento e qualificação da AGU como ICT Pública, por se encontrar plenamente alinhada aos requisitos legais, bem como, pelo fato de que seu reconhecimento poderá contribuir para o desenvolvimento da inovação jurídica e a modernização das políticas públicas no Brasil.

23. Sejam os autos encaminhados ao Gabinete do Subconsultor-Geral da União de Gestão Pública, para conhecimento, avaliação e, se de acordo, aprovação deste Parecer, bem como da minuta de Despacho para declaração de qualificação da AGU como ICT, com posterior encaminhamento ao Laboratório de Inovação da AGU – LABORI, para ciência e demais providências de estilo.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA

Advogado da União

Subconsultor-Geral da União de Gestão Pública - Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400003457202449 e da chave de acesso 7fcaddfc

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1729797637 e chave de acesso 7fcaddfc no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-10-2024 14:01. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.