



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

PARECER n. 00074/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21808.000141/2019-25

**INTERESSADOS: CEPLAC COMISSÃO EXECUTIVA DO PLANO DA LAVOURA CACAUEIRA
ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS - CONSULTA QUANTO AO STATUS DE QUALIFICAÇÃO DA
CEPLAC - COMO INSTITUIÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - ICT**

EMENTA:

CEPLAC - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL. COMPETÊNCIA - ANTECEDENTES JURÍDICOS. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO DA INOVAÇÃO. CONCEITO JURÍDICO DE INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO. NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO. DO "CONCEITO E REQUISITOS LEGAIS PARA O ENQUADRAMENTO DE UM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO – ICT" - POSSIBILIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela autoridade dirigente da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, no sentido de esclarecer se esta Unidade de Pesquisa *"já está qualificada como Instituição de Ciência, Tecnologia e Inovação - ICT - Pública, com base na legislação vigente, ou em caso negativo, que estaria faltando para essa qualificação"*. A solicitação apresenta-se instruída pela **NOTA TÉCNICA Nº 54/2019/CEPLAC/SDI/MAPA**.

2. A demanda tem por objetivo implementar ação capaz de *"viabilizar a captação de recursos externos da iniciativa privada e outras atividades para o custeio de projetos de pesquisa do portfólio da Ceplac,..."*.

3. Para tanto, a solicitante justifica informando que a Ceplac *"foi incluída entre os órgãos e entidades do Plano de Carreiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, integrantes da área de Ciência e Tecnologia, que tenham como principais objetivos a Promoção e a Realização da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico estruturado pela Lei 8.691 de 28 de julho de 1993, cujo enquadramento como integrante da área de Ciência e Tecnologia se deu pela Lei 12.823 de 5 de junho de 2013"*.

4. A Lei nº 12.823, de 5 de junho de 2013, procedeu o dito "enquadramento" como *"integrante da área de Ciência e Tecnologia"*, mediante alteração do Art. 1º da Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, a saber:

Art. 1º

§ 1º

XXXI - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XXXII - Instituto Nacional de Meteorologia - INMET, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XXXIII - Agência Espacial Brasileira - AEB;

XXXIV - Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde;

XXXV - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde; e

XXXVI - Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.

5. Ademais disso, dentre outros esclarecimentos e alegações apresentadas pela CEPLAC no corpo da supracitada NOTA TÉCNICA, vale destacar os tópicos a seguir transcritos:

1. Pela Lei 13.844 de 18 de junho de 2019 (Conversão da Medida Provisória 870 de 1º de janeiro de 2019), a CEPLAC foi mantida na estrutura básica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, sendo constituída de uma diretoria em Brasília, DF e três Superintendências responsáveis pela execução de suas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D & I) nas suas Unidades em 06 (seis) Estados da Federação: Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará e Rondônia.

2. No seu Plano de Gestão Estratégica tem por missão: *"Promover o desenvolvimento rural sustentável das regiões produtoras de cacau no Brasil"*, por meio da proposição e implementação de planos, programas, projetos, sistemas de informação, ações e atividades com foco na pesquisa, na inovação, na transferência de tecnologia, na assistência técnica e extensão rural, na qualificação tecnológica agropecuária, na certificação e na organização territorial e socioproductiva.

3. Atualmente, o órgão tem suas atividades pautadas na realização de Pesquisa Científica e Tecnológica; Assistência Técnica e Extensão Rural e, Fiscalização Agropecuária Preventiva em 03 (três) Centros de Pesquisas dotados de 10 Laboratórios e 17 Estações Experimentais e uma Estação de Recursos Genéticos, localizados nos Biomas Brasileiros: Mata Atlântica e Floresta Amazônica onde mantém a maior Coleção de Germoplasma de Cacaueiro e Espécies Afins, do mundo. Possui ainda, 06 (seis) Centros de Extensão com uma rede de 92 Escritórios de Assistência Técnica e Extensão Rural abrangendo o universo de 75.000 agricultores, que cultivam uma área de, aproximadamente, 690.000 hectares com cacaueiro, em 270 municípios, abrangendo uma população de, aproximadamente, 6 milhões de habitantes, localizados em 22 territórios rurais.

4. A CEPLAC é reconhecida como órgão de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) para a cacaucultura mundial, ocupando a liderança nesse cenário, ou seja, tal como foi recentemente referenciada e reconhecida na 4ª Conferência Mundial do Cacau do International Cocoa Organization (ICCO) realizada em Berlim (2018), pelo seu modelo de governança no desenvolvimento de Pesquisa e Inovação, bem como na difusão de tecnologia e capacitação rural desenvolvidos pela Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), de forma integrada.

5. Em que pese as evidências elencadas acima, as quais a caracteriza como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) conforme preconizado na Lei 10.973 de 02 de dezembro de 2004 (Lei da Inovação), bem como na

sua regulamentação pelo Decreto 9.283 de 07 de fevereiro de 2018, tem-se deparado com dificuldades no tocante à captação de recursos para consecução de pesquisas e outras atividades relacionadas à inovação, haja visto o parecer da CONJUR, conforme NOTA n. 01042/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (21808.000095/2018-83).

6. Por último, a Consulente enfatiza quanto ao objetivo almejado pela presente consulta, nos termos seguintes:

Concluindo sugerimos solicitar à douda Consultoria Jurídica do MAPA que esclareça a seguinte dúvida: 1º) A Ceplac, de acordo com a legislação vigente, é uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT)? Sim ou não? 2º) Caso não seja, quais os requisitos complementares e necessários para se tornar uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT - Pública)?

7. Em síntese, é o que se dispõe em termos de Relatório.

8. Preliminarmente, antes da análise de mérito, faz-se oportuno salientar que o exame dos documentos contidos nos autos restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica ou de conveniência e oportunidade da Administração.

9. De fato, a atribuição deste órgão de execução da Advocacia-Geral da União, no presente caso, é aferir juridicamente os fatos e a pretensão manifestada pela consulente, verificando se está ou não em conformidade com a legislação de regência sobre a matéria, em cumprimento à competência prevista no art. 131, *caput*, da CF c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, e ainda no art. 9º, do Anexo I do Decreto nº 9.667/2019.

10. Nesse sentido, faz-se importante citar a regra que consta do *Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU*, segundo o qual, as questões de ordem técnica, administrativa ou de conveniência e oportunidade somente poderão ser abordadas nas manifestações consultivas de forma excepcional e reflexa, mediante justificativa da necessidade de fazê-lo e sem caráter vinculante:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Fundamentos Legais e Regulamentares citados pela Consulente

11. O Decreto nº 40.987 de 20 de fevereiro de 1957, no sítio Planalto consta que foi revogado pelo Decreto nº 73.960, de 1974, antes disso havia sido alterado pelo Decreto nº 43.027, de 9 de janeiro de 1958, também revogado pelo mesmo Decreto nº 73.960, de 1974.

12. Aliás, frisa-se que o Decreto nº 73.960, de 18 de abril de 1974, dispõe em sua ementa: "*Assegura autonomia administrativa e financeira à CEPLAC e dá outras providências*". De tal forma, em seu art. 1º, Caput e Parágrafo único, dispõe:

Art. 1º. É assegurada autonomia administrativa financeira à Comissão Executiva do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira, instituída pelo Decreto número 40.987, de 20 de fevereiro de 1957, a qual passará a denominar-se Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC).

Parágrafo único. A CEPLAC, para efeito da supervisão ministerial de que tratam os artigos 19, 20 e 21 do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, é subordinada ao Ministério da Agricultura.

13. Ressalta-se, por sinal, que a propósito da pretensão hoje almejada pelos dirigentes da CEPLAC, parece-nos que outrora fora realidade em consonância com o disposto no art. 3º do Decreto nº 73.960, de 18 de abril de 1974, ademais de outras formas de provimento financeiro e mão de obra facilitada pela forma de contratação etc (artigos 4º e 5º), senão vejamos:

Art. 3º. Para a realização dos seus encargos, poderá a CEPLAC celebrar acordos, convênios e contratos com instituições financeiras e os órgãos e entidades interessadas, inclusive do setor privado.

Art. 4º. Além da cota de contribuição de origem cambial atribuída pelo Conselho Monetário Nacional, contará a CEPLAC:

I - Com os recursos que venham a ser consignados no orçamento da União;

II - Com a receita proveniente de rendas ou retornos decorrentes de suas aplicações financeiras.

Art. 5º. Para o desempenho de suas atividades utilizará a CEPLAC:

I - Pessoal administrativo ou técnico contratado exclusivamente na forma da legislação trabalhista, respeitada a dotação que for fixada pelo órgão competente;

II - Trabalhadores rurais, observada a legislação própria;

III - Empregados do Banco do Brasil S. A. na forma de convênio.

14. No contexto atual, cabe-nos situar a posição institucional da CEPLAC no Anexo I, do Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020, a saber:

CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- Art. 2º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem a seguinte estrutura organizacional:

.....

I - órgãos específicos singulares:

.....

f. Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação;

.....

- Art. 38. À Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação compete:

I - formular políticas públicas para a **inovação** e o desenvolvimento rural e promover a sua integração com outras políticas públicas, com ênfase em:

a) melhoria do ambiente brasileiro de **inovação** para a agricultura, a pecuária, a aquicultura e a pesca, por meio do aperfeiçoamento e da simplificação de mecanismos regulatórios, fiscais, de

financiamento e investimento;

b) apoio à inserção da agricultura, da pecuária, da aquicultura e da pesca na economia do conhecimento; e

c) mobilização de recursos para a **inovação** e o desenvolvimento rural;

II - planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério e de suas entidades vinculadas, as atividades relacionadas com:

a) processos de **apoio à inovação**, incluídos o desenvolvimento e a **adoção de tecnologias** de ponta e novos insumos;

b) **inovações agregadoras** de valor aos produtos e processos agrícolas, pecuários, da pesca, da aquicultura e extrativistas;

c) conservação, proteção e gestão de recursos genéticos de interesse para a agricultura, a pecuária, a aquicultura, a pesca e a alimentação;

d) bioeconomia das espécies de interesse agropecuário;

e) boas práticas agropecuárias;

f) produção não convencional, integrada e sustentável;

g) indicação geográfica, denominação de origem, marcas coletivas e certificação dos produtos agropecuários;

h) fomento ao setor agropecuário com ênfase na **inovação**, no desenvolvimento rural, no desenvolvimento das cadeias produtivas e na irrigação;

i) infraestrutura para área rural no âmbito de projetos de desenvolvimento regional;

j) manejo e conservação do solo e da água;

k) recuperação de áreas degradadas e recomposição florestal;

l) adaptação aos impactos causados pelas mudanças climáticas; e

m) **desenvolvimento da cacauicultura e de sistemas agroflorestais associados**;

III - propor a celebração de contratos administrativos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e de cooperação, acordos, ajustes e instrumentos congêneres em seu âmbito de competência;

IV - conduzir o processo de formulação da Política Nacional de Irrigação e de seus instrumentos, observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo [Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019](#);

V - formular propostas e auxiliar nas negociações de acordos, de tratados ou de convênios internacionais concernentes aos temas relacionados aos assuntos de sua competência em articulação com outras unidades do Ministério; e

VI - atuar como Secretaria-Executiva do Comitê Estratégico do Programa Nacional de Solos do Brasil - Prona Solos.

.....

4. Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira;

.....

◦ Art. 42. **À Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira compete:**

I - propor e implementar planos, programas, projetos, ações e atividades de pesquisa e inovação referentes ao desenvolvimento da lavoura cacaueira; (Grifei).

II - participar de negociações e propor a celebração de **contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres** referentes ao desenvolvimento da lavoura cacaueira em articulação com as demais unidades do Ministério;

III - administrar os recursos provenientes do Fundo Geral do Cacau; e

IV - orientar e coordenar as atividades relacionadas às Superintendências Regionais de Desenvolvimento da Lavoura Cacaueira.

15. A meu ver, alocar a CPLAC na Estrutura da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação - SDI, por certo foi idealizada para melhor atender e executar as políticas públicas de incentivo à **Inovação, Pesquisa e Tecnologia**, instituídas pela **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**, bem como no seu Regulamento o **Decreto nº 9.283, de 7 de Fevereiro de 2018**; de tal forma, foi uma medida coerente e sensata, pois as competências genéricas na área de pesquisa, inovação e tecnologia se estendem pela competência da própria DSI (conforme se vê no item 14 acima) quanto pelo seu Departamentos de Apoio à **Inovação** e de Desenvolvimento das Cadeias Produtivas de Produção Sustentável e Irrigação. Veja-se pois:

Art. 39. Ao Departamento de Apoio à **Inovação** para a Agropecuária compete:

I - estabelecer o Foro de Inovação Agropecuária e articular-se com

a) a Embrapa;

b) o Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária;

c) as universidades e os institutos federais de educação, **ciência e tecnologia**;

d) as agências de fomento;

e) as fundações públicas;

f) o setor privado; e

g) o terceiro setor;

II - propor e implementar planos, programas, projetos, ações e atividades destinados:

a) à cooperação nacional e internacional incentivadora da **inovação**;

b) ao fomento e à criação de polos tecnológicos e de **start-ups em inovação agrícola**;

c) ao desenvolvimento e à adoção de novas tecnologias na agropecuária;

d) ao monitoramento das mudanças de percepção pública da agricultura e de suas **novas tecnologias**; e

e) à implantação de modelo de governança e gestão dos bancos de germoplasma do Ministério e de suas entidades vinculadas, incluídos os recursos genéticos; e

III - formular propostas e participar de negociações de **acordos, tratados, convênios** e outros **instrumentos congêneres** referentes ao desenvolvimento de **inovação para a agricultura**, a pecuária, a aquicultura e a pesca, em articulação com as demais unidades do Ministério.

16. A essas alturas, estando demonstrado que a CPLAC hoje posiciona-se, institucionalmente, como **Órgão Público subalterno**, diretamente subordinado à Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, circunstância que a qualifica como órgão integrante da Administração Pública Federal Direta.

17. A propósito, frisa-se que o Ministério da Economia, apresenta em sua página virtual a 2ª Edição do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal-, instituída pela Instrução Normativa nº 4/2018-SEGES-MP, cujo Manual no subitem 2.2, expressa o seguinte conceito de Administração Federal Direta:

Na organização da administração pública federal direta, a Presidência da República é o órgão independente do Poder Executivo da União, reunindo todas as atividades administrativas superiores de âmbito federal, de política, planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento sócio econômico do País e da segurança nacional. (MEIRELLES, 1990, p. 647).

18. Na sequência do mesmo subitem, complementa a conceituação acima incorporando os entes ministeriais, a saber:

Os Ministérios são órgãos autônomos da cúpula da Administração Federal, situados logo abaixo da Presidência da República. Neles, integram-se os serviços da Administração direta e a eles se vinculam as entidades da administração indireta cujas atividades se enquadrem nas respectivas áreas de competência, ressalvadas, obviamente, as que a própria lei integra na Presidência da República ou a ela vincula (Ibidem, p. 649).

19. No contexto da denominação genérica de Órgãos Públicos, em que se enquadra a CEPLAC, o Manual em referência diz que órgão público "é a unidade de atuação integrante das estruturas da administração direta e da administração indireta (art. 2º, inciso I da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)."

20. Nessa linha, segue o Manual do Ministério da Economia com as seguintes considerações:

Na qualidade de parte da estrutura da Administração Pública Direta e das demais pessoas jurídicas, o órgão não tem personalidade jurídica e vontade própria. É um centro de competência governamental ou administrativa, instituído para o desempenho de funções estatais, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence. Cada órgão tem, necessariamente, funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica (MEIRELLES, 1990, p.64).

21. Na sequência, o Manual reporta-se a uma classificação dos órgãos públicos quanto à posição de cada um na hierarquia do Poder Executivo, a saber:

I. órgãos autônomos: são aqueles que se localizam na cúpula da Administração, subordinados diretamente ao Presidente da República. Gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica e participam das decisões governamentais. São eles os ministérios e os órgãos da Presidência da República;

II. órgãos superiores: são órgãos de direção, porém sem autonomia administrativa e financeira. Sujeitam-se aos órgãos autônomos, compondo o seu primeiro escalão orgânico. Incluem-se, nesse tipo, os gabinetes, as secretarias, os departamentos etc.;

III. órgãos subalternos: são os órgãos subordinados aos órgãos superiores. Encontram-se na base da estrutura orgânica da Administração Pública e são responsáveis por atividades materiais ou de execução. São também denominados de unidades administrativas; e

IV. órgãos de execução: são órgãos com reduzido poder decisório e com predominância de funções de execução. Destinam-se à realização de serviços de rotinas, tarefas administrativas, cumprimento de decisões superiores e primeiras soluções em casos individuais, como é o caso das atividades-meio e de atendimento ao público.

22. A meu sentir, parece-nos que nessa quadra, a CEPLAC se classifica como órgão subalterno, todavia, "**sem autonomia administrativa e financeira**." Porquanto sujeita-se ao órgão superior - (Secretaria), compondo o segundo escalão orgânico. Incluem-se, nesse tipo, os departamentos, e denominações equivalentes, etc.

23. Destarte, demonstrada assim a conceituação e classificação da CEPLAC, enquanto órgão subalterno, contudo sem autonomia administrativas e financeira, circunstância que, por si só, já responderia, em tese, os questionamentos formulados pela Consultante no último parágrafo da **NOTA TÉCNICA Nº 54/2019**, no sentido de que tem-se deparado com dificuldades no tocante à captação de recursos financeiros para "*consecução de pesquisas e outras atividades relacionadas no parecer da CONJUR, conforme NOTA n. 01042/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (21808.000095/2018-83) parecer da CONJUR, conforme NOTA n. 01042/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (21808.000095/2018-83).*"

24. Pois bem, vê-se que a própria consultante, aponta como exemplo de dificuldade o "*parecer da CONJUR, conforme NOTA n. 01042/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU*", manifestação jurídica emitida nos autos do processo eletrônico nº 21808.000095/2018-83, cujo objeto cuidou da análise de uma minuta de Convênio entre o "MAPA (Departamento da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira-CEPLAC) e a empresa Mondeléz Brasil Ltda, que previa como objeto um "*projeto de mútua cooperação técnico-científica em ações de pesquisa de melhoramento genético do cacaueiro na Região Cacaueira da Bahia, com vista ao aumento de sua produtividade*."

25. Reportando-se à legislação regente do instrumento de Convênio, o i. parecerista da CONJUR/MAPA faz menção ao disposto no artigo 1º, § 1º, do Decreto nº. 6.170/2007, que dispõe ser o Convênio:

"um instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, 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 sem 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;".

26. Posto isso, argumenta o parecerista Dr. FLÁVIO ALVES DE REZENDE - Advogado da União, para ao final ofertar sua conclusão sobre o tema:

".....

5. Ao deparar com esta prescrição normativa, ressaltou primeiramente que o convênio, além de haver órgão ou entidade da administração pública federal envolvido em um dos polos, pressupõe que o outro participe seja igualmente um ente público das demais esferas governamentais, ou mesmo uma entidade sem fins lucrativos.

6. Na hipótese em apreço, infere-se que a empresa Mondeléz não compõe a administração pública direta ou indireta de quaisquer pessoas jurídicas de direito público integrantes da federação brasileira e, diante do fato de ser uma sociedade empresarial por cotas de natureza limitada, não corporifica entidade privada sem fins lucrativos.

7. Nesse horizonte, falece à Empresa Mondeléz legitimidade para figurar como participe em um instrumento de convênio, porquanto se reveste da condição de pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos. Aliás, o artigo 9º, II, 'a' e 'b', da Portaria Interministerial-CGU/MF/MP nº. 424/2016, reitera a proibição de se entabular convênios com entidades privadas:

Art. 9º É vedada a celebração de:

...

III - instrumentos com entidades privadas, exceto:

- a) com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; e
- b) com os serviços sociais autônomos. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018).

27. Nessa linha de proibição legal, outro não poderia ser o resultado da análise, razão porque o i. Advogado da União exara a sua conclusão pela inviabilidade da celebração do Convênio, a saber:

Com base neste singelo arrazoado, e respeitados os critérios de oportunidade e conveniência inerentes à atuação do gestor público, opina-se pela inviabilidade jurídica de se entabular convênio com entidade privada, diante do impeditivo posto no Decreto nº. 6.170/2007 e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº. 424/2016, sem prejuízo das demais ponderações insertas nesta manifestação.

28. Nada obstante, o diligente parecerista não deixou de indicar outro caminho à CEPLAC, afirmando que "*no contexto de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico, o ordenamento jurídico nacional não impede que haja parceria envolvendo entes/entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado atuantes no mercado.*"

29. De tal forma, busca na própria legislação citada pela Consulente, uma via através da qual pode esta captar recursos para implementar a pesquisa científica relativa à sua expertise, para tanto, argumenta que no "*contexto de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico, o ordenamento jurídico nacional não impede que haja parceria envolvendo entes/entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado atuantes no mercado.*"

30. De fato, traz à baila a Lei nº. 10.973/2004, que dispôs sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo nacional, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº. 9.283/2018. Porquanto, faz referência ao que preconizam os artigos 2º, da Lei nº. 10.793/2004, e artigos 11 e 12 do citado Decreto, sobre a transferência de tecnologia, a saber:

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

....

V - 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;

Art. 11. A ICT pública poderá celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria.

§ 1º O contrato mencionado no caput também poderá ser celebrado com empresas que tenham, em seu quadro societário, aquela ICT pública ou o pesquisador público daquela ICT, de acordo com o disposto na política institucional de inovação.

§ 2º A remuneração de ICT privada pela transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida e oriunda de pesquisa, desenvolvimento e inovação não impedirá a sua classificação como entidade sem fins lucrativos.

Art. 12. A realização de licitação em contratação realizada por ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida é dispensável.

§ 1º A contratação realizada com dispensa de licitação em que haja cláusula de exclusividade será precedida de publicação de extrato da oferta tecnológica em sítio eletrônico oficial da ICT pública, na forma estabelecida em sua política de inovação.

31. Assim sendo, com suporte nesse assento legal e regulamentar, finaliza o parecerista por dizer:

"...as normas referidas contemplam a possibilidade de parcerias com empresas, mormente por intermédio de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), por exemplo a EMBRAPA, nada impede que o órgão assessorado estude a possibilidade de se valer dos instrumentos da Lei nº. 10.793/2004 e Decreto nº. 9.283/2018 no intuito de levar em frente a sua pretensão.

32. Ultrapassada esta primeira etapa da análise, urge-se agora que passemos a discernir quanto à primeira indagação do Órgão Consulente, qual seja: 1º) **A Ceplac, de acordo com a legislação vigente, é uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT)? Sim ou não?**

33. Antes, porém, faz-se oportuno ressaltar que nos últimos anos, tem ocorrido no âmbito dos órgãos de execução setorial da AGU, aprimorados estudos e pareceres envolvendo a temática relativa às instituições Científicas, Tecnológicas, e de inovações, eis que tem sido frequente as consultas que demandam dos mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, questionando dúvidas pertinentes a essa área; principalmente depois do 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 Decreto nº 9.283, de 2018).

34. Destarte, vislumbra-se oportuno trazer à colação ao menos uma referência de manifestação jurídica sobre o assunto em pauta. Vejamos pois, parte do **PARECER n. 00006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU (NUP: 00407.033790/2019-55)**, elaborado por Procuradores Federais Integrantes da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação – CP-CT&I, decorrente de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal - institucionalizado por meio da Ordem de Serviço/PGF nº 04, de 10 de abril de 2018, posteriormente alterada pela Portaria PGF nº 556, de 14 de junho de 2019. Porquanto, segue em transcrição os principais trechos do Parecer em referência, mormente aqueles que mais interessam ao caso da Consulta sob análise:

1.1) DO NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO

- 8. Nos termos da Lei de Inovação e do denominado Marco Legal de CT&I, conceitua-se Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT como: *órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, e 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. (art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04 c/c art. 2º, incisos IV e V do Decreto 9.283/18).

[...]

- 10. A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo tratamento à matéria concernente à ciência e à tecnologia, dedicando-lhe, pela primeira vez, um capítulo específico inserto no Título VIII, que trata “Da Ordem Social”, que tinha, na sua origem, a seguinte redação:

CAPÍTULO IV

DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

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

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

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

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

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

- 11. Em 2015, a Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, estabeleceu uma atuação estatal ainda mais profunda no campo da ciência e da tecnologia. Com esta emenda, a denominação do Capítulo IV do Título VIII que trata “*Da Ordem Social*” foi **alterada** para incluir o termo **inovação**, até então ausente no texto Constitucional, bem como foi alterada a redação de dispositivos e inseridos novos artigos constitucionais, passando a vigor com os seguintes termos:

CAPÍTULO IV

DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

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

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

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

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

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

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

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no *caput*.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.

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

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

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

- 12. A Emenda 85/15, incorporando e atrelando os três temas, Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) ao texto constitucional, *elevou-os ao patamar de política de Estado*, densificando os comandos destinados ao espaço até então ocupado apenas por “ciência” e “tecnologia”. A temática, tornada matéria constitucional, passa a vincular os representantes do Poder Executivo quanto à formulação de políticas públicas, assim como os do Poder Legislativo no que tange a futuras normas infraconstitucionais.
- 13. Em face deste novo norte Constitucional, no plano da legislação infraconstitucional, ganhou impulso e relevância a regulamentação das novas diretrizes constitucionais. Por tal razão, o movimento de construção do chamado Novo Marco Legal de CT&I, Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que inicialmente pretendia a alteração de alguns pontos da Lei de Inovação, se expandiu, promovendo ajustes em outras nove leis relacionadas à CT&I, com maior impacto na Lei nº 10.973, de 2004.
- 14. A propósito, colhem-se da Lei de Inovação alguns de seus objetivos em suas disposições de abertura:

Art. 1º. Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal.

(Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios:

- I - promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social;
 - II - promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, assegurados os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade;
 - III - redução das desigualdades regionais;
 - IV - descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado;
 - V - promoção da cooperação e interação entre os entes públicos, entre os setores público e privado e entre empresas;
 - VI - estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País;
 - VII - promoção da competitividade empresarial nos mercados nacional e internacional;
 - VIII - incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia;
 - IX - promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica;
 - X - fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs;
 - XI - atratividade dos instrumentos de fomento e de crédito, bem como sua permanente atualização e aperfeiçoamento;
 - XII - simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle por resultados em sua avaliação;
 - XIII - utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação;
 - XIV - apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICTs e ao sistema produtivo.
- [...]

35. Vê-se que os trechos até aqui transcritos, incumbiram-se os(as) i. pareceristas por demonstrar o arcabouço jurídico constitucional e infraconstitucional que regulam as instituições relacionadas à Ciência, Tecnologia e Inovação, porquanto seguem agora, com o subitem I.2, sob o título: **"DO CONCEITO E REQUISITOS LEGAIS PARA O ENQUADRAMENTO DE UM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO – ICT"**, a saber:

- 23. Retornando ao ponto inicial objeto da presente manifestação, cumpre esclarecer o conceito, a natureza jurídica e os requisitos legais para o enquadramento de um órgão ou entidade da administração pública como **Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT**.
- 24. Conforme já salientado nas linhas pretéritas, o conceito de ICT encontra-se previsto no inciso V, art. 2º, da Lei nº 10.973/04, nos seguintes moldes:

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

(...)

V - 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; (grifei)

- 25. Já o Decreto nº 9.283/2018, que regulamentou inúmeras das alterações legislativas promovidas pelo Marco Legal de CT&I, destacando-se a regulamentação da Lei nº 10.973/04, estabelece a diferenciação entre ICT pública e privada:

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

(...)

IV - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública - ICT pública - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, integrante da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e

V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação privada - ICT privada - aquela abrangida pelo inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2004, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.”

- 26. Sobre a definição de ICT, Rauhen [3] (2016) assim lecionou:

“O conceito de ICT foi estabelecido na Lei de Inovação (artigo 2º, inciso V) com o intuito de identificar o agente principal desse regramento jurídico. Assim, a figura das ICTs abrangia, em sua redação original, os entes da administração pública que executam atividades de pesquisa e inovação, tais como universidades e institutos de pesquisa públicos.

No entanto, o SNI é reconhecidamente muito mais amplo, abrangendo instituições de personalidades jurídicas diversas vinculadas à esfera pública –que não exclusivamente os órgãos ou as entidades da administração pública – e que também realizam atividades de pesquisa e inovação, tais como as entidades empresariais – a exemplo de empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ou as sociedades de economias mistas, como a Petrobras – e as entidades sem fins lucrativos.

Diante disso, [...] a proposta do PLC nº 77/2015 altera a Lei de Inovação no sentido de expandir o conceito de ICT a outras entidades, como as instituições de direito privado sem fins lucrativos, abrangendo e oficializando importantes instituições que já fazem parte do SNI e que produzem pesquisa e geram inovações de grande impacto nacional, como as organizações sociais. **Grifei.**

(...)

Além disso, a partir da inserção, no inciso I do Artigo 4º, do termo “ICT ou empresas” à redação original, a nova lei não restringe apenas a microempresas (MEs) ou empresas de pequeno porte (EPPs) o compartilhamento de instalações em atividades de incubação. Desta forma, amplia a incubação para outras ICTs além de empresas. Com isso, oficializa a modalidade de “incubação de projetos tecnológicos”, na qual equipes de empresas ficam incubadas para desenvolverem seus projetos tecnológicos em parceria com equipes de institutos de pesquisa e podem ter acesso a laboratórios e demais instalações, além da consultoria do corpo técnico (capital intelectual) das ICTs hospedeiras, prática essa que já ocorre em alguns institutos.”

- 27. Como parte de uma política pública para a capacitação tecnológica nacional, a Lei previu o protagonismo da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, órgão ou entidade da administração pública, que tem permissão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico (art. 2º, V). É certo que a atuação das ICTs tem amparo nos seus respectivos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT), os quais tem por responsabilidade a gestão da política tecnológica dessas instituições (art. 5, VI).
- [...]
- 2.9. **As ICTs públicas são, portanto, órgãos ou entidades de administração pública, cuja principal missão institucional é desenvolver e executar atividades de pesquisa, seja básica ou aplicada, desenvolvimento tecnológico e inovação.** Grifo do original.
 - 30. Tal compreensão revela-se extremamente importante, haja vista que será por meio da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT que se implementará a política pública de inovação no país, de modo que se torna imprescindível que essas instituições detenham *expertise* em inovação, nas mais diversas áreas de conhecimento, de forma que se possa atender efetivamente às necessidades do setor produtivo e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, essencial para o desenvolvimento econômico do país e para o bem estar social.
 - 31. Para tanto, o legislador dispôs às ICTs públicas **regime jurídico diferenciado**, atribuindo-lhes determinadas prerrogativas, permitindo, por exemplo, o recebimento de recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, provenientes de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a serem realizados por meio de termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado; assim como a participação minoritária no capital social de empresas, com o propósito de desenvolver produtos ou processos inovadores sob determinadas condições, nos termos do art. 9º-A da Lei nº 10.793/2004 e art. 4º do Decreto nº 9.283/2018, respectivamente. **GRIFEI.**
 - 32. A partir da leitura dos dispositivos ora referenciados, assim como das lições doutrinárias, é possível identificar os seguintes **requisitos legais para o enquadramento jurídico de um órgão ou entidade como ICT pública**:
 - (i) **ser integrante da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista – art. 2º, V, 1ª parte, Lei 10.973/2004 c/c art. 2º, IV, Decreto 9.283/2018; e**
 - (ii) **ter como missão institucional ou objetivo social a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos - art. 2º, V, 2ª parte, Lei 10.973/2004. (grifou-se)**
 - 33. Nesse ponto, antes de maiores avanços, importa esclarecer os conceitos de pesquisa e inovação.
 - 34. Com base na doutrina e na legislação, **conceitua-se pesquisa como:** *atividade, experimental ou teórica, que tenha por objetivo produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis, com vistas ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos ou sistemas* (art. 2º, X, Lei 13.123/2015 c/c art. 2º, II, Decreto 5.798/2006).
 - 35. A seu turno, o Decreto 5.798/2006, que regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, conceitua pesquisa tecnológica nos seguintes termos:

Art. 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

II - pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, as atividades de:

 - a) pesquisa básica dirigida: os trabalhos executados com o objetivo de adquirir conhecimentos quanto à compreensão de novos fenômenos, com vistas ao desenvolvimento de produtos, processos ou sistemas inovadores;
 - b) pesquisa aplicada: os trabalhos executados com o objetivo de adquirir novos conhecimentos, com vistas ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos, processos e sistemas;

(...)
 - 36. Acerca da concepção de inovação científica e tecnológica, define o inciso IV, art. 2º, da Lei nº 10.973/2004:

inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.
 - 37. Em sintonia, o Decreto nº 5.798/2006, traz importante contribuição para o conceito de inovação tecnológica, ao regulamentar os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005:

Art. 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - inovação tecnológica: a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado;
 - 38. Adicionalmente, a Lei nº 13.123/2015 que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, trata especificamente do tema nas seguintes passagens:

Art. 2º Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998, consideram-se para os fins desta Lei:

(...)

X - pesquisa - atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis;

XI - desenvolvimento tecnológico - trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica;
 - 39. No âmbito da regulamentação promovida pelo Decreto nº 9.283/2018, ao tratar das contratações voltadas para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, foi reafirmado o conceito

adotado para inovação e os requisitos para a qualificação de órgão ou entidade como ICTs. Veja-se:

“Art. 27. Os órgãos e as entidades da administração pública poderão contratar diretamente ICT pública ou privada, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, nos termos do art. 20 da Lei nº 10.973, de 2004, e do inciso XXXI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Para os fins do *caput*, são consideradas como voltadas para atividades de pesquisa aquelas entidades, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que tenham experiência na realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, dispensadas as seguintes exigências:

I - que conste expressamente do ato constitutivo da contratada a realização de pesquisa entre os seus objetivos institucionais; e

II - que a contratada se dedique, exclusivamente, às atividades de pesquisa.”

- 40. Conforme afirmado anteriormente, um dos requisitos indispensáveis para a classificação de uma determinada entidade como ICT é que ela execute pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos, devidamente incluídos em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário (art. 2º, V, 2ª parte, Lei 10.973/2004).
- Nessa perspectiva, a definição conferida à ICT inclui o ente, personalizado ou não, cuja atividade exclusiva esteja voltada à pesquisa no âmbito e nos limites da aplicação da Lei de Inovação. Soma-se a esse requisito nuclear que o ato de constituição do órgão ou entidade tenha previsto esta linha de atuação entre seus objetivos institucionais e a possibilidade de que a própria entidade pratique atos relacionados à obtenção de inovação tecnológica.
- Dizemos isso para reafirmar que **os dispositivos da Lei de Inovação e de sua norma regulamentadora devem ser lidos sob a ótica da missão constitucional que a eles foi conferida. Em suma, é certo que o regramento jurídico infraconstitucional das práticas voltadas à CT&I estão ancoradas em um sistema normativo constitucional correspondente. E é sob esse prisma que essas práticas devem ser interpretadas e concretizadas pelos agentes, de que são exemplos as ICTs, que atuam na seara jurídica concernente às relações de CT&I.** Grifo do original.
- **II - CONCLUSÃO**
- Ante todo o exposto, é possível concluir-se que:

a) Em atenção à inteligência extraída das normas constitucionais contidas nos arts. 213, 218, 219, 219-A e 219-B da Constituição Federal, veio a lume a Lei nº 13.243, de 2016, que promoveu significativas alterações na denominada Lei de Inovação, Lei nº 10.973, de 2004.

b) Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública – ICT pública é definida como **órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, e 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.** (art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04 c/c art. 2º, incisos IV e V do Decreto 9.283/18). GRIFEI.

c) Os requisitos legais exigidos para o enquadramento jurídico como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública são:

(i) **ser integrante da administração pública direta** ou indireta, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista – art. 2º, V, 1ª parte, Lei 10.973/2004 c/c art. 2º, IV, Decreto 9.283/2018; e

(ii) **ter como missão institucional ou objetivo social a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos** - art. 2º, V, 2ª parte, Lei 10.973/2004. GRIFEI.

36. Como é de se vê, o Parecer em comento, estribado tanto nos termos dos artigos 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal, e de forma especial na Emenda nº 85/2015, *“incorporando e atrelando os três temas, Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) ao texto constitucional, elevou-os ao patamar de política de Estado, densificando os comandos destinados ao espaço até então ocupado apenas por ciência e tecnologia;”*, bem como na legislação infraconstitucional e regulamentar, chegou-se por certo com maior discernimento, às mesmas conclusões prévias a que pontuamos em linhas volvidas.

37. Entretanto, em face da extensão da reforma administrativa instituída pela Medida Provisória nº 870, de janeiro de 2019, convertida em Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ocorreu que os órgãos e entidades da estrutura básica da Presidência da República e dos Ministérios foram alvos de profundas reformas, definidas estas nos decretos de estrutura regimental, no que coube ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, a nova estrutura regimental fixada pelo Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019.

38. Antes desse Decreto, vigorava o Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016, cujo anexo I, art. 9º, dispunha sobre o rol de competências atribuídas ao então Departamento da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC, a saber:

Art. 9º Ao Departamento da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC compete:

I - promover, nas regiões brasileiras produtoras de cacau:

- a) o desenvolvimento rural sustentável, a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, a transferência de tecnologia, a assistência técnica, a extensão rural, a qualificação tecnológica agropecuária, a fiscalização agropecuária, a certificação e a organização territorial e sócio produtiva;
- b) a competitividade e a sustentabilidade dos segmentos do agronegócio, o aperfeiçoamento da cadeia produtiva do cacau e dos sistemas agrofloreais a ele associados e o fortalecimento da agricultura familiar; e
- c) a proposição para celebração de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, que compreendam:

- 1. a análise, o acompanhamento e a fiscalização das execuções dos planos de trabalho;
- 2. a análise e a aprovação das prestações de contas dos planos de trabalho; e
- 3. a supervisão e a auditoria dos planos de trabalho;

II - planejar, executar, acompanhar, avaliar e apoiar ações para fortalecimento de:

- a) empreendimentos produtivos;
- b) arranjos produtivos locais;
- c) captação de recursos;
- d) acesso ao crédito rural;
- e) diversificação agropecuária na unidade produtiva;
- f) geração de trabalho, emprego e renda;
- g) associativismo e cooperativismo; e

- h) sistemas de informação e gestão;
- III - coordenar a elaboração, promover a execução, o acompanhamento e a avaliação de planos, programas e ações nas áreas meio e fim de sua competência;
- IV - formular propostas e auxiliar nas negociações de acordos, de tratados ou de convênios internacionais concernentes aos temas relacionados à lavoura cacaueteira, em articulação com outras unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - administrar os recursos provenientes do Fundo Geral do Cacau - FUNGECAU; e
- VI - orientar e coordenar as atividades relacionadas às Superintendências Regionais de Desenvolvimento da Lavoura Cacaueteira.

39. Por seu turno, conforme já demonstrado linhas volvidas, o Decreto nº 9.667, de janeiro de 2019, trouxe em seu Anexo I, uma grande novidade à Estrutura Regimental do MAPA, qual seja a criação da **Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação - DSI**, resultando que esta e seus Departamentos, como não poderia deixar de ser, absorveram parte do rol de competências do Departamento da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueteira - CEPLAC, passando esta a constituir-se como órgão subalterno à própria DSI, com a sua denominação de origem: "**Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueteira - CEPLAC**". Veja-se, portanto, o que ficou das atribuições de competência da CEPLAC:

Art. 42. À Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueteira compete:

- I - propor e implementar planos, programas, projetos, sistemas de informação, ações e atividades destinados a promover nas regiões brasileiras produtoras de cacau:
 - a) o desenvolvimento rural sustentável, a pesquisa, a inovação, a transferência de tecnologia, a assistência técnica, a extensão rural, a qualificação tecnológica agropecuária, a certificação e a organização territorial e socioprodutiva;
 - b) captação de recursos e acesso ao crédito rural; e
 - c) o aperfeiçoamento da cadeia produtiva do cacau e dos sistemas agroflorestais a ele associados;
- II - formular propostas e participar de negociações e celebração de convênios, contratos e outros instrumentos congêneres, concernentes ao desenvolvimento da lavoura cacaueteira e sistemas florestais a ele associados em articulação com as unidades pertinentes do ministério;
- III - coordenar a elaboração, promover a execução, supervisão, acompanhamento, fiscalização, auditoria e avaliação de planos, programas e ações nas áreas meio e fim de sua competência;
- IV - administrar os recursos provenientes do Fundo Geral do Cacau; e
- V - orientar e coordenar as atividades relacionadas às Superintendências Regionais de Desenvolvimento da Lavoura Cacaueteira.

40. Ademais disso, tem-se que recentemente, a Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, sofreu nova reforma com edição do Decreto nº 10.253, de 20 de Fevereiro de 2020, com previsão de vigência para o dia 23 de março de 2020, sendo que no art. 42, incisos I, II, III e IV, de seu Anexo I, delimitou-se ainda mais a competência da CEPLAC, a saber:

Art. 42. À Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueteira compete:

- I - propor e implementar planos, programas, projetos, ações e atividades de **pesquisa e inovação** referentes ao desenvolvimento da lavoura **cacaueteira**;
- II - participar de negociações e **propor a celebração** de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres referentes ao desenvolvimento da **lavoura cacaueteira** em articulação com as demais unidades do Ministério;
- III - **administrar os recursos provenientes do Fundo Geral do Cacau**; e
- IV - orientar e coordenar as atividades relacionadas às **Superintendências Regionais** de Desenvolvimento da **Lavoura Cacaueteira**.

41. De se observar, no entanto, que as áreas de atuação da CEPLAC, restaram limitadas à sua competência originária, que se reporta às ações específicas a seguir alinhadas, conforme extraídas do Relatório de Gestão da própria CEPLAC do exercício de 2008, a saber:

- "1. Promover o desenvolvimento rural sustentável das regiões produtoras de cacau do Brasil, por meio de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia, formação e educação agropecuária, certificação, e organização da produção;
- 2. Planejar, apoiar e acompanhar ações de fortalecimento do setor produtivo, fortalecendo os arranjos locais, com ênfase em sistemas agroflorestais e na atração de investimentos;
- 3. Promover e ampliar a competitividade e sustentabilidade dos segmentos do agronegócio, o aperfeiçoamento da lavoura cacaueteira e o desenvolvimento da produção de cacau no País;
- 4. Promover e melhorar as condições de vida das populações rurais e contribuir para uso racional dos recursos naturais nas regiões produtoras de cacau;
- 5. Ampliar a renda agropecuária e gerar empregos nas regiões produtoras de cacau, por meio do desenvolvimento das atividades agrossilvopastoris, observando as relações de equilíbrio socioeconômico, a capacidade de uso intensivo de mão-de-obra e a sustentabilidade ambiental;
- 6. Administrar os recursos provenientes do Fundo Geral do Cacau – FUNGECAU;
- 7. Coordenar a elaboração, promover a execução, acompanhamento e avaliação dos programas e ações pertinentes a sua área de competência;
- 8. Propor a programação e acompanhar a implementação de capacitação e treinamento de recursos humanos e colaboradores, em atendimento às demandas técnicas específicas;...".

42. Assim sendo, impõe-se observar que a supressão progressiva de competências da CEPLAC, notadamente a partir da sua versão de estrutura organizacional fixada com a edição do Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016, anexo I, art. 9º (transcrito este no item 38 acima), não impacta na qualificação da CEPLAC como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública – ICT pública-, isso porque a essência de sua competência original permanece intacta, e com certeza poderá agora dedicar-se com mais afinco às ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau, ao longo de mais de sessenta anos, em benefício do Agronegócio das regiões produtoras de cacau dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia.

CONCLUSÃO

43. Ante todo o exposto, e considerando a indagação feita pela autoridade administrativa consulente, em que suscita dúvida e solicita esclarecer se a CEPLAC, "*de acordo com a legislação vigente, é uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT)?*", é factível concluir-se que, a CEPLAC, por tudo que restou demonstrado, atende aos requisitos jurídicos fixados para tal qualificação, a saber: