

(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.

44. Na esteira da argumentação trazido a lume, há de se atentar, por pertinência, para os argumentos inclusos no PARECER n. 00006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU, a saber:

- 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."

45. Noutra linha de pressuposto legal irrefutável, refere-se à alteração do art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.691, que trata do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia da Administração Federal Direta, das Autarquias e das Fundações Federais, alteração feita pela Lei nº 12.823, de 5 de junho de 2013, 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.

À consideração superior.

Brasília, 24 de março de 2020.

JOSÉ BATISTA LIMA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21808000141201925 e da chave de acesso 499c7147

[3] Ver mais a respeito em:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2016/forum_tecnico_startups/documentos/material_de_referencia/02artigo_novo_ma

Documento assinado eletronicamente por JOSE BATISTA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 375438809 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE BATISTA LIMA. Data e Hora: 27-03-2020 17:33. Número de Série: 1715783. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

PARECER n. 00006/2019/CP-CT&I/PGF/AGU

NUP: 00407.033790/2019-55

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: POSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO DA ANTAQ COMO ICT. MARCO LEGAL DE CT&I

EMENTA: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. LEI DE INOVAÇÃO. CONCEITO DE ICT.

I - Análise de enquadramento da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ como Instituição de Ciência, Tecnologia e de Inovação - ICT - Artigo 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação).

II - Inviabilidade jurídica. Não demonstrado o requisito de conformidade legal, qual seja, a consecução precípua, pela própria autarquia especial, de atividades que caracterizem pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou, ainda, o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos, requisito inafastável na definição e qualificação de ICT trazida pela Lei nº 10.973/2004. Não basta a mera previsão formal e genérica de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico - P&D nos objetivos sociais da entidade, deve ser da sua natureza a realização efetiva destas atividades.

III - Impossibilidade de enquadramento da ANTAQ como ICT. Exegese 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).

Sra. Diretora do Departamento de Consultoria,

1. Este parecer decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Ordem de Serviço/PGF nº 04, de 10 de abril de 2018, criou a Câmara Provisória de Ciência, Tecnologia e Inovação, com o objetivo de elaborar minutas padronizadas de instrumentos jurídicos a serem utilizadas no âmbito do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I (Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 e o Decreto Federal nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018).

2. Posteriormente, por meio da Portaria PGF nº 556, de 14 de junho de 2019, institucionalizou-se a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação - CP-CT&I, bem como procedeu-se à alteração da Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016, incluindo o art. 36-C, que passou a definir as competências da CP-CT&I, que são as seguintes:

(I) identificar questões jurídicas relevantes, no âmbito de sua atuação temática, que são comuns aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

(II) promover a discussão das questões jurídicas identificadas, bem como daquelas distribuídas pelo Diretor do DEPCONSU, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal;

(III) elaborar e atualizar minutas padronizadas de instrumentos jurídicos, listas de verificação e demais documentos, a serem utilizadas por autarquias e fundações públicas federais em suas relações jurídicas, e as respectivas notas expositivas; e

(IV) produzir manuais orientadores, estudos e pareceres parametrizados.

3. Após identificados os instrumentos jurídicos no Marco Legal de CT&I, foram realizados estudos e debates em reuniões presenciais e por videoconferência. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujos objetivos são:

(I) apresentar o embasamento legal para cada um dos instrumentos jurídicos a ser utilizado pelas entidades federais representadas pela PGF;

(II) esclarecer controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, conferindo-lhes a segurança jurídica necessária ao exercício de suas atribuições; e

(III) uniformizar o entendimento no âmbito da PGF, evitando que Procuradorias Federais tenham posicionamentos diferentes na utilização de instrumentos que devem ter aplicação nacional em decorrência de um mesmo Marco Legal.

4. A questão ora submetida a esta Câmara Permanente trata, originariamente, de consulta realizada por órgão da estrutura da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq acerca da possibilidade de enquadramento da referida Agência na categoria de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT, nos termos da Lei nº 10.973/2004, regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018.

5. Naquela oportunidade, o consultante, com fundamento no art. 11, XII, c/c art. 77, II, III, IV, e V, e art. 78, parágrafo único, da Lei 10.233, de 05 de junho de 2001, bem como nas disposições do art. 63, V e X, da Resolução 3.585-Antaq, de 18 de agosto de 2014 (Regimento Interno), entendeu que a Agência "apresentaria as condições adequadas de classificação como Instituição de Ciência e Tecnologia - ICT, desta forma, podendo promover parcerias e investimentos em Empresas, outras Instituições de Ciência e Tecnologia - ICT e entidades privadas sem fins lucrativos para o desenvolvimento de pesquisas que objetivem a geração de inovação, seja ela de âmbito tecnológico ou de âmbito processual com foco no setor aquaviário, mercado regulado por esta Antaq".

6. Em sequência, conforme se extrai do **Parecer n. 00012/2019/NLC/PFANTAQ/PGF/AGU** (NUP nº 50300.021268/2018-14), da lavra do Procurador Federal Rodrigo Rommel de Melo Matos, aprovado pelo **DESPACHO n. 00124/2019/GAB/PFANTAQ/PGF/AGU**, a questão foi objeto de minucioso e percuente exame que concluiu pela inviabilidade jurídica do enquadramento pretendido.

7. Dada a controvérsia que envolve a matéria, a CP-CT&I foi instada a se pronunciar. Passa-se, então, a discorrer sobre os requisitos legais para que uma instituição pública possa ser enquadrada como Instituição de Ciência e Tecnologia - ICT, conforme estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 10.973/2004.

I.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).

9. Algumas características da definição de ICT merecem destaque. Mas, antes de adentrar a análise dos pontos específicos da entidade *sub examine*, calha trazer à baila o arcabouço normativo que atualmente regulamenta o campo da Ciência, Tecnologia e Inovação.

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.

§ 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^[1].

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.

15. No que se refere a CT&I, destacam-se da Lei nº 10.973/04 algumas importantes alterações introduzidas pela Lei nº 13.243/16:

(I) a possibilidade de repasse de recursos da Administração Direta e Indireta para as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação - ICTs ou pesquisadores a ela vinculados, por meio de termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado (art. 9º-A);

(II) a celebração de contratos ou convênios com previsão de compartilhamento ou permissão de uso de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e instalações de ICTs, ou, ainda, de permissão de uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 4º);

(III) a celebração de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação desenvolvida pela ICT e, também, para obter o direito de uso ou de exploração de criação protegida de terceiros (arts. 6º e 7º);

(IV) a celebração de contratos de cessão da propriedade intelectual; e

(V) a celebração de contratos de prestação de serviços técnicos especializados pelas ICTs a instituições públicas ou privadas, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas (art. 8º).

16. Nas palavras de Denis Borges Barbosa, a Lei nº 10.973/04 é norma de integração do estamento constitucional e infraconstitucional do sistema jurídico. A apreensão do sentido e do alcance dos seus dispositivos deve, assim, ser realizada sob a ótica de sua missão constitucional[2].

17. Adicionalmente, nesse contexto de estímulo à participação de entidades públicas de pesquisa e de empresas privadas no processo de inovação, foi editado o Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, norma que regulamentou as alterações legislativas promovidas pelo que se convencionou chamar de “Marco Legal de CT&I”.

18. Calha ressaltar que o regime jurídico de CT&I é especial e sua lógica jurídica se estrutura segundo a base principiológica dos artigos 218 ao 219-B da CF/1988, acima transcritos, e, grosso modo, pode ser resumida no seguinte fundamento: **A Constituição Federal de 1988 determina que o Estado priorize a promoção e o incentivo ao desenvolvimento de CT&I, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.**

19. Nessa toada, o regime jurídico de CT&I, dotado de manifesta especialidade e destinado à regulação das práticas de CT&I, está fundado na base normativa constitucional acima reportada que, para o caso das ICTs públicas, alia-se, ainda, aos princípios insculpidos no caput do art. 37 da CF/1988.

20. Em suma, releva destacar que é nesse arranjo normativo constitucional que a regulação jurídica infraconstitucional das práticas em CT&I se inscreve, devendo ser interpretada e concretizada pelos agentes que atuam no campo jurídico desta área.

21. Releva registrar que as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação - ICT têm seu estamento constitucional ancorado no art. 207:

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

(...)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.” (grifei)

22. O Marco Legal de CT&I, ao traçar as diretrizes para impulsionar as inter-relações entre o setor público e o privado, fortalece o papel das ICTs como agentes intermediadores dessa interação que visa dar concretude às atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico - P&D, com vistas à maximização do bem público e do progresso da ciência, tecnologia e inovação, objetivo traçado pela CF/1988 e que se consubstancia na Lei de Inovação.

1.2) DO CONCEITO E REQUISITOS LEGAIS PARA O ENQUADRAMENTO DE UM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO – ICT

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, Rauen[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.

(...)

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 por missão 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)[4].

28. Reconhece, ainda, Barbosa et al. (2006) [5] que:

“Outra norma de apoderamento, agora tendo como destinatária a ICT, que passa a ter poderes de direito administrativo para celebrar contratos de serviços de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, cujo tomador seja instituição pública ou privada.

Distinguem-se, no caso, os poderes de Direito Público das ICTs, que são os de desempenhar as finalidades de pesquisa e desenvolvimento constante dos seus estatutos ou leis de criação, e o apoderamento que se faz sob este art. 8º que implica dedicar parte de sua competência para atender demandas específicas do setor produtivo. (grifei)

Como já se indicou ao analisarmos os pressupostos constitucionais da inovação, a produção de ciência pelo Estado, sob o Art. 218 da Carta, volta-se para o domínio público, enquanto a produção de tecnologia, reservada ao patrimônio nacional, é também atividade estatal lícita, forma aceitável de intervenção no domínio econômico sob o Art. 174 da Carta.

A expressão “instituições públicas e privadas” é distinta e mais abrangente do que a utilizada no Art. 3º: “empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento. Não se tem aqui como tomadores apenas as empresas e as ODP, mas todas as pessoas jurídicas – eis que pessoas naturais não são, intuitivamente, instituições. Em toda a lei, a expressão é utilizada nesse sentido.”

29. **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.**

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, consequentemente, 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 dispensou 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 10.973/2004 e art. 4º do Decreto nº 9.283/2018, respectivamente.

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).
41. 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.
42. 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.**
- 1.3) DO REGIME JURÍDICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E DA IMPOSSIBILIDADE DO ENQUADRAMENTO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ COMO INSTITUIÇÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – ICT, NOS TERMOS E LIMITES DA LEI DE INOVAÇÃO.**
43. As agências reguladoras brasileiras, segundo as leis que as instituem, são definidas como pessoas jurídicas de direito público, classificadas como autarquias sob regime especial. Segundo a doutrina, a natureza jurídica autárquica é essencial para que as agências reguladoras desempenhem efetivamente seu papel, que consiste em intervir no domínio econômico e fiscalizar a prestação de serviços públicos, ou seja, deveres específicos do Estado.
44. Compreende o regime jurídico das agências reguladoras:
- 1. Regras gerais que decorrem do regime jurídico-administrativo a que se submetem todas as autarquias;**
 - 2. Regras especiais estabelecidas na legislação para as agências reguladoras.**
45. Com base no raciocínio exposto, conclui-se que caracterizam o regime jurídico das agências reguladoras:
- (i) a sua natureza autárquica;**
 - (ii) o regime especial a que está submetida; e**
 - (iii) a sua função de regulação de um setor específico da economia.**
46. Nessa linha, vale transcrever a lição de Marçal Justen Filho (2002) [6], que leciona:

agência reguladora é uma autarquia especial, criada por lei para intervenção estatal no domínio econômico, dotada de competência para regulação de setor específico, inclusive com poderes de natureza regulamentar e para arbitramento de conflitos entre particulares, e sujeita a regime jurídico que assegure sua autonomia em face da Administração direta

47. Voltam-se agora os olhos para a entidade específica objeto deste parecer. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ é agência reguladora que integra a Administração Federal Indireta, de regime autárquico especial, criada pela Lei nº 10.233, de 2001, vinculada ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA (hoje Ministério da Infraestrutura), e que atua no setor de transporte aquaviário, abrangendo os subsectores Portuário, Navegação Interior e Navegação Marítima e de Apoio.

48. Segundo a Portaria nº 472/2018-DG/ANTAQ, que instituiu, no âmbito da citada Agência, o Plano de Integridade para o biênio 2018/2019, a identidade estratégica da entidade está assim definida:

Missão: Assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária, garantindo condições de competitividade e harmonizando os interesses público e privado.

Visão: Ser reconhecida por seu papel relevante na logística e eficiência do transporte, como indutora do desenvolvimento econômico e social e considerada por seus servidores a melhor agência reguladora para se trabalhar.

Valores: Excelência Técnica, Espírito de Equipe, Comprometimento, Proatividade, Transparência, Responsabilidade Social e Imparcialidade. (grifos nossos)

49. Neste ponto, vale transcrever os artigos 20 e 23 da lei de criação da ANTAQ, o que se faz com esteio no **PARECER n. 00012/2019/NLC/PFANTAQ/PGF/AGU**:

“Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

(...)

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I - a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

IV - o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

V - a exploração da infra-estrutura aquaviária federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 1º A Antaq articular-se-á com órgãos e entidades da administração, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, com a finalidade de promover a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens. (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

§ 2º A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e dos Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.”

50. Acerca dos dispositivos acima, elucida o ilustre parecerista:

“Além de implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes, cabe à Antaq "regular ou supervisionar (...) as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros" (art. 21, II) na seguinte esfera de atuação: "I - a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; III - as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; IV – o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; e V - a exploração da infra-estrutura aquaviária federal." (art. 23, I a V). Dessa forma, ao delimitar os objetivos e a esfera de atuação da Antaq, o legislador não incluiu a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.” (grifei)

51. Note-se que as únicas referências à pesquisa tecnológica na Lei nº 10.233/2001 estão albergadas em seu capítulo IV, que enumera, respectivamente, os princípios e diretrizes para a gerência da infraestrutura e operação dos transportes aquaviário e terrestre, como segue:

“Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

(...)

XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

(...)

IV – promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes;”

52. É, portanto, nesse contexto secundário e de natureza acessória ao feixe legal de atribuições nucleares cometidos à ANTAQ, que o legislador menciona a promoção e o estímulo à pesquisa e adoção de tecnologias, como princípios e diretrizes genericamente introduzidos nos arts. 11 e 12 acima transcritos.

53. Esta percepção se consolida com a leitura da recém-editada lei que atualiza as regras de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências, e que dispõe sobre a indicação de dirigentes, uniformizando o número de diretores, seus prazos de mandato e normas de recondução. Trata-se da Lei nº 13.848, promulgada em 25 de junho de 2019, e que instituiu o novo marco legal das agências reguladoras. Em seu art. 2º, o legislador entendeu por bem arrolar nominalmente 11 (onze) autarquias especiais que se classificam como agências reguladoras, dentre elas, a ANTAQ.

54. Conferindo-se os mandamentos desse novo marco jurídico, não se encontrou nele qualquer previsão de enquadramento das agências reguladoras como ICTs, ou que lhes tivesse atribuído parcela de missão institucional voltada, de forma inequívoca, para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, nos termos e limites da Lei nº 10.973/04.

55. No mesmo sentido caminhou o parecer exarado pela Procuradoria junto à ANTAQ:

21. Não se pode afirmar que essas disposições abrangeriam a "pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", voltada para a inovação, na acepção conferida pela Lei nº 10.973/2004, que adota um conceito específico de inovação científica e tecnológica, consoante o disposto em seu art. 2º, IV:

Art. 2º (...)

IV - 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; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

22. A referência mais direta à pesquisa tecnológica no Regimento Interno da Antaq ocorre no inciso X do art. 63, que detalha a atribuição de "analisar estudos e pesquisas elaborados por entidades nacionais e internacionais sobre tecnologias operacionais e de gestão relativas ao modal aquaviário". Nesse caso, não caberia à Antaq a realização da pesquisa em si, mas sim analisar estudos e pesquisas desenvolvidas por terceiros e avaliar como novas tecnologias disponíveis no mercado poderão ser incorporadas ao transporte aquaviário.

56. Mais à frente, conclui o ilustre Procurador Federal em feliz síntese que a seguir se reproduz:

"23. Como se vê, não há a previsão na lei e nos regulamentos de que a Antaq deva realizar diretamente estudos de caráter científico ou tecnológico voltados à inovação. Entre os princípios e diretrizes gerais que deverão reger o gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre, já referidos acima e que estão dispostos nos arts. 11, XII, e 12, IV, da Lei nº 10.233/2001, destacam-se o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes e a promoção da pesquisa e da adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes. Mais uma vez a atribuição de estimular e promover a pesquisa não se confunde com a sua realização, e a Antaq, conforme as disposições legais e regulamentares analisadas, não tem a atribuição de realizar diretamente pesquisas visando à inovação científica ou tecnológica, mas somente de promover e estimular a sua realização.

24. Nesse sentido, o papel da Antaq estava orientado, desde a sua criação, para as atividades de estímulo à pesquisa tecnológica. Esse papel foi potencializado com as alterações promovidas pela Lei nº 13.243/2016 e com a edição do Decreto nº 9.283/2018, que expressamente conferiu às agências reguladoras a atribuição para "estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia", a ver:

Art. 3º A administração pública direta, autárquica e fundacional, incluídas as agências reguladoras, e as agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação que envolvam empresas, ICT e entidades privadas sem fins lucrativos destinados às atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

§ 1º O apoio previsto no **caput** poderá contemplar:

I - as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica;

II - as ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes promotores da inovação, incluídos os parques e os polos tecnológicos e as incubadoras de empresas; e

III - a formação e a capacitação de recursos humanos qualificados.

§ 2º Para os fins do disposto no **caput**, as alianças estratégicas poderão envolver parceiros estrangeiros, especialmente quando houver vantagens para as políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial na atração de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de empresas estrangeiras.

§ 3º Na hipótese de desenvolvimento de projetos de cooperação internacional que envolvam atividades no exterior, as despesas que utilizem recursos públicos serão de natureza complementar, conforme instrumento jurídico que regulamente a aliança, exceto quando o objeto principal da cooperação for a formação ou a capacitação de recursos humanos.

§ 4º Quando couber, as partes deverão prever, em instrumento jurídico específico, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria.

§ 5º As alianças estratégicas e os projetos de cooperação poderão ser realizados por concessionárias de serviços públicos por meio de suas obrigações legais de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

25. O art. 27, I, II e VIII, da Lei nº 10.233/2001, por sua vez, ao enumerar as competências específicas da Antaq, incluiu a promoção de estudos referentes a:

a) demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias;

b) definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos

c) usuários pelos investimentos realizados; e

d) composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras.

26. Não se pode afirmar que essas três modalidades de estudos constituam "pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", nos termos da Lei nº 10.973/2004. A simples leitura do art. 27 é suficiente para se concluir que os estudos ali descritos têm um caráter econômico e mercadológico e visam a orientar decisões e políticas da Agência no controle de práticas abusivas de posição econômica ou na promoção da política de proteção da frota e da indústria de construção naval brasileira.

27. Já o Decreto nº 4.122/2002, que aprovou o regulamento da Antaq, é lacônico e se refere basicamente aos mesmos estudos de caráter econômico e mercadológico indicados no art. 27, I, II e VIII, da Lei nº 10.233/2001, conforme as se depreende das disposições do Decreto a seguir transcritas:

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de serviços portuários;

II - promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

(...)

X - promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras;

28. Como se vê, há referência a estudos de demanda, estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, e a estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações. Novamente percebemos que essas modalidades de estudos não se caracterizam como "pesquisa básica ou

aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", consoante a definição de ICT carreada pela Lei nº 10.973/2004.

29. Por fim, com base nessas considerações, pode-se resumir as atribuições das Antaq em relação à pesquisa da seguinte forma:

- a) promoção e estímulo (indireto) à pesquisa de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes (arts. 11, XII, e 12, IV, da Lei nº 10.233/2001 c/c art. 3º da Lei nº 10.973/2004, na redação dada pela Lei nº 13.243/2016, e com o art. 3º do Decreto nº 9.283/2018); e
- b) realização direta de estudos de demanda de transporte, definições de tarifas, preços e fretes e à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações (art. 27, I, II e VIII, da Lei nº 10.233/2001 e art. 3º, I, II e X, do Decreto nº 4.122/2002).

30. Nenhuma dessas atividades constitui diretamente "pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", conforme a definição trazida pela Lei nº 10.973/2004, motivo pelo qual a Antaq não deve ser enquadrada como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT para os efeitos da referida lei." (grifos meus)

II. CONCLUSÃO

57. 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).

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.

d) Não há previsão na lei e nos regulamentos relacionados à ANTAQ de que sua competência compreende a realização direta de pesquisa básica e/ou aplicada, e estudos ou atividades de caráter científico ou tecnológico voltados à inovação, na acepção ao termo conferida pela Lei nº 10.973/2004, que adota um conceito específico de inovação científica e tecnológica, consoante o disposto em seu art. 2º, IV.

e) O estímulo e a promoção da pesquisa básica ou aplicada de caráter tecnológico arrolados entre os princípios e as diretrizes gerais que regem o gerenciamento da infraestrutura e a operação do transporte aquaviário pela ANTAQ (arts. 11, inciso XII, e 12, inciso IV, da Lei nº 10.233/2001), significam, no desenho da Lei de Inovação, atribuir a ANTAQ, em específico, e as demais agências reguladoras, em geral, a missão de apoio aos atores do processo inovador, exegese que vai ao encontro do art. 3º do Decreto nº 9.283/18. Na lição de Denis Barbosa (2006) [7], "trata-se de aplicação do disposto no art. 218 da Constituição, que confia tal propósito – de estímulo ao desenvolvimento da tecnologia – ao Estado em todos os seus níveis."

f) Em relação ao enquadramento da ANTAQ como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública – ICT, opina-se pela sua inviabilidade jurídica, uma vez que não demonstrado o requisito de conformidade legal, qual seja, a **realização, como elemento precípua, pela própria autarquia especial**, de atividades que caracterizem pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou, ainda, o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos, requisito inafastável na definição e qualificação de ICT trazida pela Lei nº 10.973/2004. Não basta a mera previsão formal e genérica de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico - P&D nos objetivos sociais da entidade, deve ser da sua natureza a realização efetiva destas atividades.

À consideração superior.

Brasília/DF, 10 de outubro de 2019.

DIANA GUIMARÃES AZIN
PROCURADORA FEDERAL

DEOLINDA VIEIRA COSTA
PROCURADORA FEDERAL

LEOPOLDO GOMES MURARO
PROCURADOR FEDERAL (COORDENADOR)

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 338, de 12 de maio de 2016).

LUDMILA MEIRA MAIA DIAS
PROCURADORA FEDERAL

ROCHELE VANZIN BIGOLIN
PROCURADORA FEDERAL

SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ
PROCURADOR FEDERAL

TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR FEDERAL

VICTOR VALENÇA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Aprovo o PARECER nº 0006/2019/CPCTI/PGF/AGU.

Encaminhe-se cópia para a Procuradoria Federal junto à ANTAQ para conhecimento.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

[1] PRETE. Esther K. Eyng. Considerações para uma abordagem sistemática da EC nº 85 de 2015. In *Marco Regulatório em Ciência e Tecnologia – Texto e Contexto da Lei nº 13.243/16* (e-book). 2018. p. 100.

[2] BARBOSA. Denis Borges. **Direito da Inovação** (Comentários à Lei nº 10.973/2004, Lei Federal da Inovação). Lumen Juris ed., 2006. p. 3.

[3] Ver mais a respeito em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2016/forum_tecnico_startups/documentos/material_de_referencia/02artigo_novo_ma

[4] Ver a respeito: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=6be210fa28284f66>

[5] BARBOSA. Denis Borges. **Direito da Inovação** (Comentários à Lei nº 10.973, Lei Federal da Inovação). Lumen Juris ed. RJ.2006. p. 80.

[6] JUSTEN FILHO. Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. – São Paulo: Dialética, 2002, p.344

[7] BARBOSA. Denis Borges. **Direito da Inovação** (Comentários à Lei nº 10.973, Lei Federal da Inovação). Lumen Juris ed. RJ.2006. p. 29.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407033790201955 e da chave de acesso 7f9d0ec7

Documento assinado eletronicamente por DEOLINDA VIEIRA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEOLINDA VIEIRA COSTA. Data e Hora: 11-10-2019 13:41. Número de Série: 285215508081448478. Emissor: AC SERASA RFB v5.

Documento assinado eletronicamente por SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ. Data e Hora: 11-10-2019 13:32. Número de Série: 1764748. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 14-10-2019 14:39. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por LEOPOLDO GOMES MURARO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEOPOLDO GOMES MURARO. Data e Hora: 14-10-2019 18:45. Número de Série: 118182642225617112264203610132892346492. Emissor: AC Certisign RFB G5.

Documento assinado eletronicamente por LUDMILA MEIRA MAIA DIAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDMILA MEIRA MAIA DIAS. Data e Hora: 14-10-2019 09:52. Número de Série: 17298910. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 14-10-2019 09:59. Número de Série: 13359167. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 24-10-2019 15:13. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 25-10-2019 15:49. Número de Série: 129199563094955783310911564581532003157. Emissor: AC Certisign RFB G5.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 326544884 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 24-10-2019 15:03. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
