PARECER n. 00025/2024/COACON/PFE-IBGE/PGF/AGU

NUP: 03601.000030/2024-11
INTERESSADOS: FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE
ASSUNTOS: CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

EMENTA: CONSULTA. INDAGAÇÃO QUANTO: (I) AO PROCEDIMENTO A SER ADOTADO PARA A QUALIFICAÇÃO DA FUNDAÇÃO IBGE COMO INSTITUIÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO (ICT); E (II) AOS BENEFÍCIOS E VANTAGENS DERIVADOS DESSE RECONHECIMENTO. EXAME DO ASSUNTO.

1. RELATÓRIO

1. O presente expediente, direcionado a este órgão jurídico via SDA e posteriormente transposto para o Sapiens, trata de consulta elaborada pelo Gabinete da Presidência (GPR) por meio da qual se se solicita pronunciamento jurídico a respeito de pontos relacionados à caracterização do IBGE como uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT).

2. Eis, para documentar, o inteiro teor do despacho de encaminhamento dos autos a esta Procuradoria, juntado ao Seq. 1, em cujo corpo encontram-se discriminadas as questões a serem abordadas:

> Cumprimentando-o cordialmente, solicito a essa Procuradoria esclarecimentos a respeito dos procedimentos a serem adotados para o reconhecimento desta Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE como Instituto de Ciência e Tecnologia - ICT.
>
> Na oportunidade, peço que em resposta, além dos procedimentos a serem adotados, sejam elencados os possíveis benefícios e vantagens ao IBGE em caso de obtenção de tal reconhecimento.

3. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

4. O GPR solicita-nos, portanto, orientação quanto aos procedimentos a serem adotados para a qualificação do IBGE como uma ICT, bem como a indicação dos possíveis benefícios e vantagens derivados desse reconhecimento.

5. No tocante ao primeiro ponto, importante pontuar, antes de mais nada, que o conceito de ICT encontra-se disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 - que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação -, especificamente no correspondente art. 2º, V:

> 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; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)

6. Nesse sentido, e naquilo que interessa especialmente ao IBGE (à vista de suas especificidades), para que este Instituto possa vir a ser qualificado como uma ICT há de se demonstrar fundamentalmente que a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico encontra-se abarcada em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário.

7. Quanto a esse ponto, a Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, conferiu os seguintes objetivos precípuos ao IBGE:

> Art. 2º Constitui objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.
>
> § 1º A atuação do IBGE se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação e orientação e o desenvolvimento das atividades técnicas dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais (Constituição art. 8º, item XVII, alínea u e Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 39, item V).

> § 2º Serão mantidos pelo IBGE para atendimento das suas próprias necessidades e das dos usuários de informações, os cursos de graduação e de treinamento de profissionais e especialistas nas atividades correspondentes à sua área de competência, podendo também ser promovida a realização de outros cursos de formação relacionados com essa mesma área.
>
> Art. 3º Para consecução do objetivo básico enunciado, no artigo 2º, o IBGE atuará principalmente nas seguintes áreas de competência:
>
> I - estatísticas primárias (contínuas e censitárias);
>
> II - estatísticas derivadas (indicadores econômico e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas);
>
> III - pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos.
>
> IV - Levantamentos geodésicos e topográficos, mapeamento e outras atividades cartográficas;
>
> V - sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência a sua ocorrência, distribuição e frequência.

8. Observa-se, portanto, do art. 3º, III, da Lei nº 5.878, de 1973, que, para a consecução de seus objetivos, foi conferido ao IBGE atuar na área de pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos, fato que dá lastro legal à elegibilidade do IBGE ao regime jurídico aplicável às ICTs.

9. Imprime convicção a esse ponto de vista a circunstância de, no bojo do Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU (em anexo), a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação (CP-CT&I) da Procuradoria-Geral Federal (órgão da AGU) ter sustentado que a interpretação quanto à qualificação de uma entidade pública como ICT não comporta leitura restritiva, tendo em vista a clara intenção da Lei nº 10.973, de 2004, em estimular e constituir ICTs, qualificando instituições públicas e privadas para que, nessa qualidade, tornem-se aptas a fomentar, coordenar, executar pesquisas científicas e tecnológicas no País. Eis o excerto do citado parecer que apoia essa conclusão:

> 31. Diante desse contexto, é possível afirmar que a interpretação sobre a qualificação de uma ICT não deve ser restritiva, uma vez que aquela desempenha atividade que deve ser estimulada pelo Estado, cabendo aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, quando houver previsão legal, buscar a forma e a estrutura que lhes permita contribuir e desenvolver pesquisas de caráter científico e/ou tecnológico entre suas atividades, em busca inovação para o País.

10. Outro ponto a ser destacado, na esteira do Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU, é que tanto a própria autarquia ou fundação pública como apenas alguns de seus correspondentes órgãos podem ser qualificados como ICT para efeito de aplicação da Lei nº 10.973, de 2004, consoante evidencia este trecho daquele opinativo jurídico:

> 36. Nesse ponto, convém atentar para o fato de a Lei nº 10.973, de 2004, permitir tanto um ente quanto um órgão ser qualificado como ICT, tal como previsto em seu art. 2º, V.
>
> 37. Desse modo, os órgãos de execução da PFG devem atentar para a possibilidade de, eventualmente, tanto uma autarquia ou fundação pública quanto apenas alguns de seus respectivos órgãos possam ser qualificados como ICT para fins de incidência das normas trazidas na Lei de Inovação. […]

11. Por outro lado, no que diz respeito ao procedimento a ser adotado para fins de qualificação do IBGE (ou algum de seus órgãos) como ICT, esclareça-se que a legislação de que trata o presente parecer não exige a adoção de qualquer formalidade para tal, a exemplo da necessidade de credenciamento prévio em algum órgão ou entidade. Nessa direção, a conclusão extraída pelo "Guia de caracterização de entidade como ICT nos termos do marco legal de ciência, tecnologia e inovação" (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações, Brasília: MCTI, 2022, p. 25):

> O aperfeiçoamento das disposições ligadas às ICTs (públicas e privadas) no Marco legal de CT&I é consequência do crescente reconhecimento da importância destas instituições no SNCTI, a partir do aporte de suas competências para a geração de conhecimento e novas soluções tecnológicas, além de a necessidade de criação de um sistema mais coeso e interconectado.
>
> O reconhecimento das ICTs privadas, se por um lado corrigiu uma distorção, por outro trouxe dúvidas a muitas instituições sobre se poderiam ser incluídas neste conceito e da possibilidade de assim usufruir de benefícios a partir de tal enquadramento jurídico.
>
> Para que os mecanismos e políticas públicas amparadas na legislação funcionem de forma adequada, é necessário que os conceitos e definições das ICTs sejam bem compreendidos, afastando dúvidas e inseguranças jurídicas. Para isso é importante a construção de textos de referência e esclarecimento que possam contribuir com a discussão. **Especialmente neste caso, é fundamental deixar claro que o estabelecimento de ICTs não requer credenciamento prévio, e que a análise fática sobre sua caracterização ocorrerá no momento do acesso a instrumentos**.

12. Destaque-se, por importante, que este Guia foi revisado pela CP-CT&I (v. p. 8 [1]), de maneira que o entendimento nele exarado representa também o ponto de vista daquele órgão especializado da AGU.

13. Pode-se dizer então, à vista do que foi colacionado acima, que só no momento em que a entidade elegível ao regime das ICTs quiser se valer efetivamente dos instrumentos e incentivos dispostos tanto na Lei nº 10.973, de 2004, como no Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, é que deverá demonstrar a sua aderência aos requisitos exigidos nessa legislação, inclusive a existência de uma política de inovação[2], na forma do art. 15-A daquela Lei:

> Art. 15-A. A ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> Parágrafo único. A política a que se refere o **caput** deverá estabelecer diretrizes e objetivos: (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> I - estratégicos de atuação institucional no ambiente produtivo local, regional ou nacional; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> II - de empreendedorismo, de gestão de incubadoras e de participação no capital social de empresas; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> III - para extensão tecnológica e prestação de serviços técnicos; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> IV - para compartilhamento e permissão de uso por terceiros de seus laboratórios, equipamentos, recursos humanos e capital intelectual; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> V - de gestão da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> VI - para institucionalização e gestão do Núcleo de Inovação Tecnológica; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> VII - para orientação das ações institucionais de capacitação de recursos humanos em empreendedorismo, gestão da inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> VIII - para estabelecimento de parcerias para desenvolvimento de tecnologias com inventores independentes, empresas e outras entidades. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

14. Tais diposições são complementadas pelo art. 14 do Decreto nº 9.283, de 2018:

> Art. 14. A ICT pública instituirá a sua política de inovação, que disporá sobre:
>
> I - a organização e a gestão dos processos que orientarão a transferência de tecnologia; e
>
> II - a geração de inovação no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional.
>
> § 1º A política a que se refere o **caput** estabelecerá, além daqueles previstos no art. 15-A da Lei nº 10.973, de 2004 , as diretrizes e os objetivos para:
>
> I - a participação, a remuneração, o afastamento e a licença de servidor ou empregado público nas atividades decorrentes das disposições deste Decreto;
>
> II - a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias decorrentes das disposições deste Decreto.
>
> III - a qualificação e a avaliação do uso da adoção dos resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa; e
>
> IV - o atendimento do inventor independente.
>
> § 2º A concessão de recursos públicos considerará a implementação de políticas de inovação por parte das ICT públicas e privadas.
>
> § 3º A ICT pública publicará em seu sítio eletrônico oficial os documentos, as normas e os relatórios relacionados com a sua política de inovação.
>
> § 4º A política de inovação da ICT estabelecerá os procedimentos para atender ao disposto no art. 82.

15. Ademais, para apoiar a gestão de sua política de inovação, a ICT deverá dispor do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), tal como exige o art. 16 da Lei:

> Art. 16. Para apoiar a gestão de sua política de inovação, a ICT pública deverá dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica, próprio ou em associação com outras ICTs. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> § 1º São competências do Núcleo de Inovação Tecnológica a que se refere o **caput,** entre outras: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
>
> II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;
>
> III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;
>
> IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
>
> V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
>
> VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.
>
> VII - desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> VIII - desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> IX - promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6º a 9º ; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> X - negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> § 2º A representação da ICT pública, no âmbito de sua política de inovação, poderá ser delegada ao gestor do Núcleo de Inovação Tecnológica. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

> § 3º O Núcleo de Inovação Tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> § 4º Caso o Núcleo de Inovação Tecnológica seja constituído com personalidade jurídica própria, a ICT deverá estabelecer as diretrizes de gestão e as formas de repasse de recursos. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
>
> § 5º Na hipótese do § 3º , a ICT pública é autorizada a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes, para a finalidade prevista no **caput.** (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

16. Há também a exigência de a ICT atuante prestar informações ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, por força do art. 17 da Lei nº 10.973, de 2004:

> Art. 17. A ICT pública deverá, na forma de regulamento, prestar informações ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

17. Por fim, quanto aos possíveis benefícios derivados da qualificação de uma entidade como ICT, penso que não há necessidade de incursionar neste tema, tendo em vista que as eventuais vantagens encontram-se explicitamente expostas não só na Lei nº 10.973, de 2004, como também no Decreto nº 9.283, de 2018, bastando uma leitura atenta para inferir os possíveis benefícios decorrentes dessa escolha. Caso, porém, o órgão interessado se depare com alguma dúvida específica a propósito de algum pormenor, poderá discriminá-la expressamente e submetê-la ao crivo desta Procuradoria.

3. CONCLUSÃO

18. Do exposto, extraem-se as seguintes considerações:

1. é possível caracterizar o IBGE (ou algum de seus órgãos) como uma ICT em razão de o art. 3º, III, da Lei nº 5.878, de 1973, ter conferido a esta Fundação a possibilidade de atuar na área de pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos, o que satifaz a exigência do art. 2º, V, da Lei nº 10.973, de 2004, que considera ICT a entidade cuja missão institucional ou objetivo estatutário volta-se à pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico (v. itens 5 a 10 deste parecer);
2. não há exigência legal de qualquer procedimento específico para fins de qualificação do IBGE (ou algum de seus órgãos) como ICT, a exemplo do credenciamento prévio em algum órgão ou entidade (v. itens 11 e 12 deste parecer);
3. somente se o IBGE quiser se valer efetivamente dos instrumentos e incentivos dispostos tanto na Lei nº 10.973, de 2004, como no Decreto nº 9.283, de 2018, é que deverá demonstrar a sua aderência aos requisitos exigidos nessa legislação, no momento em que se candidatar a eles, o que inclui a elaboração de sua política de inovação (v. itens 13 a 16 deste parecer);
4. por fim, quanto aos possíveis benefícios derivados da qualificação de uma entidade como ICT, encontram-se explicitamente expostos tanto na Lei nº 10.973, de 2004, como no Decreto nº 9.283, de 2018, bastando uma leitura atenta para inferir os possíveis benefícios decorrentes dessa escolha. Caso, porém, o órgão interessado se depare com alguma dúvida específica a propósito dessa questão, poderá discriminá-la expressamente e submetê-la ao crivo desta Procuradoria.

É o parecer.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2024.

(assinado eletronicamente)
DANIEL CARVALHO ANDRADE
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 03601000030202411 e da chave de acesso 4bfaba64

Notas

1. ^ *"Este Guia contou com a revisão dos procuradores que integram a Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I da Advocacia Geral da União, a quem agradecemos pela constante parceria."*
2. ^ *Ver, em anexo, o Guia de Orientação para Elaboração da Políticas de Inovação nas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação.*

Documento assinado eletronicamente por DANIEL CARVALHO ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1397696012 e chave de acesso 9e79fc2d no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL CARVALHO ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-02-2024 18:03. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.