



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
GABINETE DA PROCURADORA-CHEFE
SEPS 702/902, CJ. C, ED. BRASILIA 50, TORRE B, 3º ANDAR, CEP 70390-025, BRASÍLIA-DF

PARECER n. 00011/2025/GABIN/PFIPEA/PGF/AGU

NUP: 03001.001602/2025-29

INTERESSADOS: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. RECONHECIMENTO DE ICT. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO IPEA NA LEI DE INOVAÇÃO. PARECER PELA LEGALIDADE.

I – Análise jurídica da solicitação dirigida ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea para que providencie documentos que comprovem seu enquadramento como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, nos termos da Lei nº 10.973/2004, a fim de atendimento à requisição da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPO;

II – Verificação da compatibilidade entre a definição legal de ICT, constante do art. 2º, V, da Lei nº 10.973/2004, e as disposições estatutárias do Ipea, notadamente quanto à sua missão institucional e competências regimentais, bem como análise quanto à pertinência jurídica da exigência de portaria específica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI como condição de reconhecimento formal da natureza de ICT;

III – Possibilidade de enquadramento jurídico do Ipea como ICT, tendo em vista: (a) ser entidade integrante da administração pública indireta, com sede no País; (b) conter, em seu estatuto aprovado pelo Decreto nº 11.194/2022, previsão expressa de realização de pesquisas científicas de caráter econômico e social, bem como atividades voltadas ao desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (c) inexistência de exigência legal de chancela do MCTI como condição para o reconhecimento de sua natureza jurídica de ICT, conforme entendimento consolidado na PGF e na CGU;

IV – Parecer pela legalidade do reconhecimento do Ipea como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, nos termos do art. 2º, V, da Lei nº 10.973/2004, independentemente da edição de portaria específica pelo MCTI;

V – Legislação pertinente: Lei nº 10.973/2004, art. 2º, V; Decreto nº 9.283/2018; Decreto nº 11.194/2022;

VI – Precedentes administrativos: Parecer PGF/AGU nº 04/2020/CP-CT&I; Parecer CGU/AGU nº 00002/2020/CNPDI/CGU/AGU.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de ofício (OFÍCIO SEI Nº 2378/2025/MPO) recebido pelo Ipea e originado do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - MPO mediante o qual solicita ao Instituto o encaminhamento de documentos para que a Secretaria de Orçamento Federal - SOF reconheça o IPEA como ICT, com a maior brevidade possível.

2. Os documentos listados são:

2.1. Parecer CONJUR/IPEA atestando enquadramento na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

2.2. Ofício/IPEA informando que é um ICT reconhecido pelo MCTI e que está enquadrado como ICT na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e

2.3. Portaria do MCTI reconhecendo o IPEA como ICT.

3. Esta procuradoria, portanto, terá a atribuição de emitir parecer reconhecendo juridicamente que o Ipea está enquadrado na Lei n. 10.973/2004, mais conhecida como a lei de incentivo à inovação.

4. Para além desse encargo, entendemos pertinente discorrer sobre a legitimidade da exigência contida no item 2.3, na medida em que entendemos que a Lei de Inovação e seu regulamento não impõe essa exigência como condição para o reconhecimento de uma instituição como ICT.

5. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Conceituação de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT pública. Pacificação e uniformização do tema no âmbito da Procuradoria-Geral Federal

6. Relevante destacar o pioneirismo da Procuradoria-Geral Federal em constituir uma equipe responsável por promover a uniformidade das atividades de consultoria jurídica e assessoramento jurídico em matéria de ciência, tecnologia e inovação das autarquias e fundações públicas federais (PORTARIA NORMATIVA PGF/AGU Nº 78, DE 15 DE ABRIL DE 2025).

7. Dentro desta perspectiva, a Equipe ECTI elaborou o PARECER n. 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU visando pacificar o entendimento a respeito do conceito legal de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT, previsto no art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004, objeto de muitas incertezas, a despeito de conceituação expressa pelo dispositivo legal destacado com a finalidade prevenir imprecisões.

8. Ainda que redundante, enfatize-se os termos legais utilizados para definir uma ICT dispostos no art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/04:

Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação pública (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.

9. Prosseguindo, temos como imprescindível a transcrição de trecho do excepcional PARECER n. 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU:

22. Dessa forma, para qualificar uma instituição como ICT, entre outros requisitos, **deve-se verificar no estatuto que a regula se estão incluídos, em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário, a pesquisa científica e tecnológica.** Trata-se de um requisito formal da Lei de Inovação, não cabendo exigências que extrapolem o texto legal ou que não se encontrem descritas na norma. Dúvidas que podem surgir, como sobre se a instituição irá de fato ou não **realizar** (ou executar, como antes previa a lei) as pesquisas descritas em seus estatutos, não prosperam diante da omissão proposital do texto da Lei de Inovação.

23. Assim, **a qualificação de uma instituição como ICT**, nos termos exatos da Lei de Inovação, **exige uma verificação dos estatutos** que regem a entidade, **realizando-se o enquadramento quando verificada a previsão nos objetivos sociais ou na missão estatutária ou institucional.**

(...)

Ante o exposto, (...) os requisitos legais exigidos para o enquadramento jurídico de uma instituição como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT, nos termos do art. 2º, inciso V, da Lei n.10.973/2004 (Lei de Inovação), podem ser agrupados da seguinte forma:

para ser ICT pública: ser órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta;

para ser ICT privada: ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País;

para ambas: que inclua em sua missão institucional ou objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

10. Na espécie, importante desdobrar ainda o requisito comum para qualificar uma instituição como ICT. A missão institucional ou objetivo social ou estatutário pode ser tanto executar (a) a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico; ou (b) desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

11. Portanto, havendo previsão no estatuto ou na missão institucional do órgão ou da entidade de qualquer uma das duas finalidades esta já restaria satisfeito o requisito para classificá-la como Instituição de Ciência e Tecnologia.

II.2 - Exame particular do Estatuto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea aprovado pelo Decreto n. 11.194/22

12. De que o Ipea é uma entidade da administração pública federal legalmente constituída sob as leis brasileiras com sede no País não há dúvidas. Resta se debruçar sobre a segunda parte do conceito: *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*.

13. O estatuto do Ipea foi aprovado pelo Decreto n. 11.194/2022.

14. No art. 2º, I, do Anexo I do Decreto n. 11.194/2022 consta a finalidade (missão) do Ipea de *promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante*.

15. No art. 3º do Anexo I do Decreto n. 11.194/2022 prevê-se a competência institucional do Ipea, elencando-se atribuições para:

I - promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira;

II - analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira;

III - realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo;

IV - disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação;

V - fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e a gestão das políticas públicas e de organizações públicas; e

VI - realizar atividades de pesquisa e de planejamento econômico e prestar assessoria técnica aos órgãos e entidades da administração pública federal, a fim de contribuir para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas governamentais nas áreas de sua competência.

16. A competência para "promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira" (art. 3º, I, do Decreto n. 11.194/2022) satisfaz completamente os requisitos do art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004 para classificar o Ipea como ICT, na medida em que essa atividade qualifica-se como pesquisa básica ou aplicada de caráter científico.

17. Assim como a competência para "realizar atividades de pesquisa e de planejamento econômico" (art. 3º, VI, do Decreto n. 11.194/2022) também pode ser enquadrada como "pesquisa aplicada de caráter científico" do art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004 para reconhecer o Ipea como ICT.

18. "Realizar estudos prospectivos" (algo que se refere ao futuro) "de médio e longo prazo" (art. 3º, III, do Decreto n. 11.194/22) tem o desiderato de promover "o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos", a segunda opção de objetivo institucional conferida pelo art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004 para o enquadramento da pessoa jurídica como ICT.

19. A mesma conclusão é válida para o inciso V do art. 3º, do Decreto n. 11.194/22 quando se confere ao Ipea a função de "fomentar e incentivar a pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e a gestão das políticas públicas e de organizações públicas", na medida em que se pretende proporcionar "o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos" no campo dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira.

20. Denota-se que quase a totalidade das competências listadas no Estatuto do Ipea compreendem realizar "pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos" do art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004, satisfazendo as condicionantes legais para assegurar sua certificação como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT.

21. Tendo o Estatuto do Ipea, portanto, previsto expressamente a realização de: a) "pesquisas e estudos sociais e econômicos"; b) "pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira"; c) "atividades de pesquisa e de planejamento econômico", o que, juridicamente, atende ao conceito de "pesquisa básica ou aplicada de caráter científico" (art. 2º, V, da Lei n. 10.973/2004), pois a pesquisa de caráter científico abrange as áreas sociais e econômicas, o Instituto deve ser qualificado como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT.

22. De se notar, ainda, que o mencionado Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU enfatiza: Diante deste contexto, é possível afirmar que a interpretação sobre a qualificação de uma ICT não deve ser restritiva, uma vez que aquela desempenha atividade que deve ser estimulada pelo Estado, cabendo aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, quando houver previsão legal, buscar a forma e a estrutura que lhes permita contribuir e desenvolver pesquisas de caráter científico e/ou tecnológico entre as suas atividades, em busca de inovação para o País.

II.3 - Exigência de Portaria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI reconhecendo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT

23. Passamos a nos debruçar no momento sobre a exigência colocada no OFÍCIO SEI Nº 2378/2025/MPO (SEI 0702696) para o Ipea apresentar à Secretaria de Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO Portaria do MCTI reconhecendo o Ipea como ICT.
24. Sobre o ponto, importante destacar que a Lei n. 10.973/2004 não trouxe em suas disposições essa exigência como pressuposto prévio para certificação de um órgão ou entidade da administração pública como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT.
25. O mesmo há de ser dito em relação ao decreto regulamentador da norma (Decreto n. 9.283/2018). Em nenhum dispositivo mencionou-se a imposição de uma certificação perante o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, a fim de admissão como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT.
26. Vale frisar, assim, que os atos normativos não cuidaram de disciplinar um procedimento de formalização, com a exigência de documentos, para efeito de analisar a presença e o cumprimento de requisitos aptos a legitimarem a chancela do MCTI e, assim, passarem a gozar as instituições da qualidade de ICT.
27. Esse procedimento burocrático não existe e não está previsto em lei.
28. Conclusão essa que deriva do entendimento pacífico do conceito de ICT estabelecido tanto pela PGF quanto pela Consultoria-Geral da União.
29. No âmbito da PGF fizemos menção ao PARECER n. 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU, que estabeleceu os requisitos legais atuais exigidos para o enquadramento jurídico de um órgão ou entidade como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT e que, em seu bojo, deixou claro que essa aprovação prévia do MCTI não é exigida.
30. Destaque que esse parecer foi aprovado pelo Procurador-Geral Federal e emitido pela Câmara Permanente da Ciência, Tecnologia e Inovação - CP-CT&I.
31. Na Consultoria-Geral da União, a Câmara Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - CNPDI/DECOR/CGU elaborou o PARECER n. 00002/2020/CNPDI/CGU/AGU tratando do mesmo assunto (conceito jurídico e requisitos exigidos para o enquadramento de uma instituição de instituição científica, tecnológica e de inovação -ICT) restando definido que o "enquadramento de órgão da Administração Pública Federal Direta como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) depende de previsão da pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico e/ou do desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos em sua missão institucional ou objetivo social ou estatutário, ainda que esta(s) atividade(s) não seja(m) a sua missão primordial e mesmo que não seja(m) incluída(s) em caráter de exclusividade".
32. Assim, também na alçada da CGU, por intermédio da Câmara Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, emitiu-se entendimento segundo o qual uma validação prévia do MCTI não faz parte do processo de definição de uma instituição como ICT, bastando a previsão da pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico e/ou do desenvolvimento de novos produtos no objetivo estatutário social do órgão ou entidade.
33. Essa conclusão, igualmente, conta com o assentimento da doutrina. Na obra Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil, o autor Bruno Monteiro Portela, no capítulo que trata dos conceitos legais, consigna:

"Cabe dizer que qualquer ICT, pública ou privada deve incluir em sua missão institucional ou em seu objeto social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico, ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

Frisa-se, então, consoante o conceito apresentado acima, que o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos **prescindem de um carimbo oficial ou chancela institucional para ser qualificada como ICT**, bastando apenas cumprir com os requisitos legais requeridos no conceito legal de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação. No caso das ICTs públicas, o reconhecimento da natureza jurídica de ICT será realizado no momento da utilização de qualquer dos instrumentos jurídicos da Lei, através da avaliação da legalidade do ato administrativo, via posicionamento técnico e jurídico da entidade ou do órgão público."

BARBOSA, Caio Márcio Melo; DUBEUX, Rafael; MURARO, Leopoldo Gomes; PORTELA, Bruno. *Conceitos legais*. In Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. Editora Juspodivm, 2020. p. 83-85.

34. Tendo isso em consideração, entendemos inapropriada a exigência de apresentação, por parte do Ipea, de Portaria do MCTI reconhecendo o Ipea como ICT.

III - CONCLUSÃO

35. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Federal junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA opina no sentido de que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA enquadra-se no conceito legal de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT, estabelecido no art. 2º, inciso V, da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), por: a) ser entidade integrante da administração pública indireta federal, com sede no País; b) possuir em seu Estatuto, aprovado pelo Decreto nº 11.194/2022, previsão expressa para realização de pesquisas científicas de caráter econômico e social, bem como para o desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos relacionados à sua área de atuação.

36. Entende-se ser desnecessária a emissão de Portaria específica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI para o reconhecimento formal do IPEA como ICT, conforme entendimento pacificado na Procuradoria-Geral Federal (Parecer nº 04/2020/CP-CT&I/PGF/AGU) e na Consultoria-Geral da União (Parecer nº 00002/2020/CNPDI/CGU/AGU), uma vez que a Lei nº 10.973/2004 e seu regulamento (Decreto nº 9.283/2018) não estabelecem tal requisito para o reconhecimento da natureza jurídica de ICT.

37. Dispensada a aprovação deste parecer na forma da PORTARIA Nº 01/PROFE/IPEA, DE 27 DE JUNHO DE 2023.

Brasília, 12 de maio de 2025.

MAURÍCIO NEVES ARBACH
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) 03001001602202529 e da chave de acesso e228a2bb



Documento assinado eletronicamente por MAURÍCIO NEVES ARBACH, 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 2269668385 e chave de acesso e228a2bb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURÍCIO NEVES ARBACH, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 12-05-2025 15:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.