



ESTADO DE GOIÁS
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
 GABINETE

PROCESSO: 201900020010171

INTERESSADO: INOVA CENTRO DE EMPREENDEDORISMO, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

ASSUNTO: CONSULTA/ACORDO DE COOPERAÇÃO

DESPACHO N° 1249/2019 - GAB

EMENTA: UEG. ACORDO DE COOPERAÇÃO. FUNTEC. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO. PREVISÃO DE CONCESSÃO DE BOLSAS REMUNERADAS A DOCENTES DA UEG PARTICIPANTES DE PROJETOS DO AJUSTE. REGIME DE TEMPO INTEGRAL DE DEDICAÇÃO À DOCÊNCIA E À PESQUISA - RTIDP. ART. 14-A DA LEI NACIONAL N° 10.973/2004. LEI N° 13.243/2016. MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. NORMA GERAL COM ESCOPO DE MODALIDADE DE INCENTIVO A SER OBSERVADA PELO PODER PÚBLICO ESTADUAL. AUTONOMIA ESTADUAL PRESERVADA. DISPOSITIVOS ESTADUAIS QUE SUPLEMENTAM A NORMA NACIONAL. POSSIBILIDADE DE DOCENTES DA UEG EM RTIDP ATUAREM NO PROGRAMA AJUSTADO COM RECEBIMENTO DE BOLSA.

1. Autos em que o Coordenador do Inova Centro de Empreendedorismo, Tecnologia e Inovação da Universidade Estadual de Goiás - UEG, pelo **Memorando n° 11/2019 - INOVA CENTRO** (7984871), solicita consultoria jurídica a respeito da legitimidade de docentes efetivos da Autarquia, na condição de pesquisadores públicos, atuarem no Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Empreendedorismo, objeto do Acordo de Cooperação n° 05/2018, estabelecido entre a UEG e a Fundação de Desenvolvimento de Tecnópolis - FUNTEC. A hesitação estabelece-se em razão do ajuste prever a concessão de bolsa remunerada aos pesquisadores participantes do Programa, considerando que alguns desses docentes submetem-se, por norma estatutária, a *Regime de Tempo Integral de Dedicção à Docência e à Pesquisa* (RTIDP). Sobre este último ponto, foram invocados dispositivos da Lei nacional n° 13.243/2016 e da Lei Estadual n° 13.842/2001.

2. Para a Procuradoria Setorial da UEG, que se manifestou no **Parecer GEJUR n° 315/2019** (7995365): *i*) a matéria, cerne da consultoria jurídica requestada, compreende-se na regulação dos artigos 218 a 219-B da Constituição Federal, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n° 85/2015; *ii*) o artigo 24, IX, da Constituição Federal, estabelece competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre “*ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*”; *iii*) tem o Estado, então, a missão de adotar instrumentos para o fomento dos referidos setores científico e tecnológico, com vistas ao desenvolvimento econômico, sendo a Lei nacional n° 10.973/2004, com as modificações da Lei n° 13.243/2016, abrigo de diretrizes normativas quanto ao tema; *iv*) o artigo 14-A da Lei nacional n° 10.973/2004 traz hipótese autorizadora de exercício de atividade remunerada, atinente à pesquisa, desenvolvimento e inovação, por pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, mesmo o inserido em plano de cargos e carreiras de magistério; *v*) referido artigo 14-A qualifica-se como norma geral, prevalecendo, então, em relação ao artigo 9º, § 5º, da Lei Estadual 13.842/2001, mais restritivo quanto às situações de vedação de atividade remunerada pelo docente sujeito ao regime de dedicação integral; *vi*) corrobora o teor do artigo 11 da Lei Estadual n° 20.352/2018, que menciona circunstâncias de participação dos servidores da UEG na execução de atividades de planos de trabalho, em áreas de ensino, pesquisa, extensão, científico e tecnológico, dentre outras, sem resultar em vínculo empregatício e admitida a concessão de bolsas aos participantes; *vii*) consoante dito artigo 11, a autorização para tal participação deve estar regulada em normas legais e infralegais; e, *viii*) em conclusão, o artigo 14-A da Lei nacional n° 10.973/2004 fundamenta a atuação dos docentes efetivos jungidos ao RTIDP na execução do objeto do Acordo de Cooperação n° 05/2018, conforme for estabelecido em Resoluções ou Regulamentos da UEG.

3. Relatados os autos, sigo com fundamentação.

4. **Aprovo parcialmente** a peça opinativa, com os **acréscimos e ressalvas** subsequentes.

5. Em princípio, faço nota do artigo 45, II, da Lei nacional n° 13.019/2014¹ que, ao fixar normas gerais para parcerias entre entes públicos com Organizações da sociedade civil, veda o pagamento de servidor com recursos do ajuste, excepcionando, contudo, hipóteses previstas em lei específica.

6. E bem representa a ressalva acima a bolsa estímulo à inovação de que trata este feito, disciplinada na Lei nacional n° 10.973/2004, pelo artigo 9º², com a redação conferida pela Lei n° 13.243/2016.

7. Importa salientar que a Lei nacional n° 13.243/2016, conhecida como Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, modernizou diversos atos legais, dentre os quais a citada Lei n° 10.973/2004, para propiciar maior estímulo ao desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação científica e tecnológica, em concretização à Emenda Constitucional n° 85/2015. Tal legislação adveio na esteira do artigo 214-B, § 1º, da Constituição Federal, inserido pela reportada Emenda Constitucional, a qual, inclusive, fez constar no artigo 218, § 3º, da ordem constitucional, que cabe ao Estado apoiar a “*formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação*”. Não há como duvidar de que a referida bolsa estímulo é meio a esse incentivo a ser dado pelo Poder Público, de maneira que as regras relacionadas ao benefício só podem ter a configuração de normas gerais.

8. Necessário, entretanto, afirmar que a caracterização de comando legal como norma

geral nem sempre encontra critérios exatos, havendo certa instabilidade nos seus contornos. A doutrina e a jurisprudência têm lições que contribuem para o assunto, e orientam a dimensão da aplicabilidade de normas da União editadas com fundamento na sua competência legislativa concorrente (artigo 24 da Constituição Federal).

9. O jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto assim compreende as normas gerais:

“(...) são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”³

10. Com conceituação menos restritiva em relação à competência da União, Celso Antônio Bandeira de Mello também assinala a possibilidade de tal ente político nacional materializar norma geral que, além de definir princípios e diretrizes gerais, fixe *“padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o País, sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção”⁴*.

11. O Supremo Tribunal Federal já demonstrou tendência em prestigiar iniciativas regionais ou locais, salvo *“necessidade auto evidente de uniformidade nacional na disciplina da temática”⁵*. Não há, entretanto, posicionamento apriorístico sobre o assunto nos julgados da Corte Constitucional, a qual tem, em suma, buscado, em cada caso, para efeito de caracterização de norma como geral, encontrar a existência de motivos constitucionais determinantes de uma disciplina uniforme a certo tema⁶.

12. Ponto que interfere na demarcação dos elementos qualificativos de norma geral está na autonomia política e administrativa dos entes federados - corolário do modelo de federalismo adotado na ordem constitucional pátria⁷, e que implica barreiras à União para definir, por lei, a estrutura orgânica administrativa, regimentos de pessoal, dentre outros aspectos, de pessoa política dela diversa. Portanto, em preservação à capacidade política e de auto-administração dos entes estaduais, a atuação legislativa da União não pode significar eliminação da competência do Estado-membro na definição do seu arcabouço administrativo interno, do seu regime de pessoal e da gestão de seus recursos públicos. Na ADI 2303-MC/RS, o Supremo Tribunal Federal, demonstrou, durante as discussões do julgamento, convicção nesse sentido.

13. Tendo em conta as premissas dos itens acima, o artigo 14-A da Lei nacional nº 10.973/2004, incluído pela Lei nº 13.243/2016⁸, deve ser apreendido como preceito indicativo de um escopo a ser observado pelo ente político estadual na regulação do regime funcional do seu pessoal. Não cabe tomar esse artigo 14-A como disciplina exata a respeito do modelo a ser adotado pelo Estado no assunto, o que traduziria real interferência em matéria de organização administrativa regional, âmbito no qual a União não tem atuação legislativa. Com esse desenho é que cabe qualificar como norma geral o dispositivo, no qual, inclusive, foram adotadas expressões de faculdade e que valorizam o discernimento do ente estadual, sem forçar a assunção de uma sistemática precisa ali definida. Ficam, então, **emendados os itens 18 e 20 a 24** da peça opinativa.

14. Voltando, então, o exame para as regras específicas vigentes no Estado de Goiás sobre a temática, avulta o artigo 9º, § 5º, IV, da Lei Estadual nº 13.842/2001⁹, bem como o artigo 11 da

Lei Estadual nº 20.352/2018¹⁰, os quais, por interpretação sistemática e teleológica, não de ser os correspondentes à norma de alçada legislativa estadual que serve para complementar a norma geral do artigo 14-A da Lei nacional nº 10.973/2004. Tais preceitos estaduais discorrem em sentido harmônico com a intenção do comando geral nacional. Nesse aspecto, reputo que o artigo 9º, § 5º, IV, da Lei Estadual nº 13.842/2001, bem como os artigos 11 e 12 da Resolução CsU nº 49/2014 da UEG (7985950)¹¹, retratam-se naqueles atos legais e infralegais referidos no artigo 11, *caput*, da Lei Estadual nº 20.352/2018, assentando condicionantes à autorização ali estabelecida para a participação de servidores da UEG na execução de planos de trabalho decorrentes de instrumentos de parceria com entes privados.

15. E os aludidos mandamentos da Lei Estadual nº 13.842/2001 e da Resolução CsU nº 49/2014 da UEG, revelam-se bastantes para a concessão de bolsa remunerada a pesquisadores públicos em decorrência do ajuste destes autos, sem prejuízo de imposição em Regulamento da UEG de outros critérios e restrições para a hipótese. **Ressalvo**, então, a **parte final do item 29** da manifestação da Procuradoria Setorial, e concluo pela possibilidade, já no atual cenário normativo, de docentes sujeitos ao RTIDP participarem, com recebimento de "bolsa incentivo", do programa de que cuida o Acordo de Cooperação nº 05/2018. Saliento que essa colaboração é, evidentemente, esporádica e não habitual, de modo que a participação caberá se a atividade a ser desenvolvida concernir à especialidade de atuação do docente, e se conveniente à UEG esse serviço paralelo (nesse último ponto, destaco que, nos termos do artigo 14-A da legislação nacional, junto aos ditos comandos legais suplementares, dita conveniência alberga tanto a relevância da missão para os interesses da Autarquia, como a continuidade das atividades do pesquisador na UEG, aspectos que deverão ser atestados pela Chefia e pelo Conselho Acadêmico da Unidade - CaU).

16. Matéria orientada, voltem-se os autos à **Universidade Estadual de Goiás, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação (instruída com cópia do **Parecer GEJUR nº 315/2019** e do presente Despacho) aos Procuradores lotados na **Procuradoria Administrativa** e ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no artigo 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 “Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;”

2 “Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o aluno de curso técnico, de graduação ou de

*pós-graduação envolvidos na execução das atividades previstas no **caput** poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estejam vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento. ([Redação pela Lei nº 13.243, de 2016](#))*

§ 2º 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, assegurando aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de tecnologia, observado o disposto nos §§ 4º a 7º do art. 6º. ([Redação pela Lei nº 13.243, de 2016](#))

§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas às partes contratantes, nos termos do contrato, podendo a ICT ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável. ([Redação pela Lei nº 13.243, de 2016](#))

§ 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no [art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995](#), e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no [inciso I do art. 106 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#). ([Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016](#))”

[3](#) MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação de normas gerais. Revista de Informação Legislativa, v.25, n. 200. p.127-162, out.-./dez-/. de 1988.

[4](#) MELLO, Celso Antônio Bandeira. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

[5](#) ADI 4060, DJ de 30/4/2015.

[6](#) ADI 6039, ADI 2303, ADI 4173, ACO 2929 AgR, ADI 3937.

[7](#) “No Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escolha de seus próprios dirigentes. Compõem a federação brasileira a União Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 18, CF).

(...)

A Constituição Federal deixou registrado expressamente que os entes que compõem a federação brasileira são dotados de autonomia.

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.

É este último aspecto que apresenta relevância para o tema relativo à Administração Pública. Dotadas de autonomia e, pois, da capacidade de auto-administração, as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 6).

*[8](#) “Art. 14-A. O pesquisador público em regime de dedicação exclusiva, inclusive aquele enquadrado em plano de carreiras e cargos de magistério, **poderá** exercer atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação em ICT ou em empresa e participar da execução de projeto aprovado ou custeado com recursos previstos nesta Lei, desde que **observada a conveniência do órgão de origem e***

assegurada a continuidade de suas atividades de ensino ou pesquisa nesse órgão, a depender de sua respectiva natureza. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)” (grifei)

9 “Art. 9º - O docente da carreira do magistério público superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I – tempo integral de dedicação à docência e à pesquisa;

(...)

§ 5º É vedado ao docente submetido ao regime de dedicação integral à docência e à pesquisa o exercício de qualquer outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, em outra instituição pública ou privada, salvo os casos de:

- Redação dada pela Lei nº 18.078, de 16-07-2013.

I - participação em órgãos de deliberação colegiada, relacionada com as funções do magistério;

II - participação em comissões julgadoras ou verificadoras, relacionada com ensino, pesquisa e extensão;

III - percepção de direitos autorais e correlatos;

IV - colaboração esporádica ou não habitual em atividades de sua especialidade, devidamente autorizada pela unidade, setor ou departamento no qual estiver lotado.” (grifei)

10 “Art. 1º A Universidade Estadual de Goiás (UEG) poderá celebrar contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como firmar parcerias, nos termos da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, por prazo determinado, com fundações instituídas para apoiar atividades ou projetos institucionais nas áreas de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à sua execução.

(...)

Art. 11. A UEG poderá autorizar, de acordo com a legislação pertinente e resoluções suas, e mediante limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores na gestão ou execução de atividades previstas em plano de trabalho, decorrentes dos instrumentos firmados nos termos do art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 1º A participação de servidores da UEG, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas para sua execução conceder bolsas de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamentos da UEG.

§ 2º É vedada aos servidores públicos estaduais a participação nas atividades referidas no caput deste artigo durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput deste artigo.

§ 3º A participação de servidores docentes ou técnico-administrativos nas atividades da fundação de apoio, nos termos deste artigo, deve ser aprovada pelo chefe imediato do setor ou órgão ao qual estejam vinculados.”

11 “Art. 11. Conforme disposto na Lei Estadual n. 13.842, de 1º de junho de 2001, alterada pela Lei Estadual n. 18.078, de 16 de julho de 2013, em seu art. 9º, §5º, é vedado ao docente que estiver submetido ao RTIDP o exercício de qualquer outra atividade remunerada, com ou sem vínculo empregatício, em instituição pública ou privada, salvo os casos de:

(...)

IV- colaboração esporádica ou não habitual em atividade de sua especialidade, devidamente autorizado pelo CAU.

Art. 12. O docente em RTIDP poderá receber bolsa de estudo, de pesquisa ou similar, desde que seja para o desenvolvimento de atividades relevantes para UEG.”

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 08/08/2019, às 10:47, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **8400755** e o código CRC **694D1C8E**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRAÇA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIÂNIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900020010171



SEI 8400755