



## A Ampliação do Conceito de Instituição Privada no Marco Legal de CT&I: O Caso do MEI nos Acordos de PD&I

### *The Expansion of the Concept of Private Institution in the Legal Framework of Science, Technology and Innovation: The Case of the Individual Microentrepreneur (MEI) in Research, Development and Innovation Agreements*

**Mariana Mattos Gonçalves Pinto**

<https://lattes.cnpq.br/9042924053761024>

**Resumo:** O estudo analisa o entendimento firmado pela Advocacia-Geral da União no Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, que admitiu a possibilidade de o Microempreendedor Individual (MEI) participar de Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), previstos no art. 9º da Lei nº 10.973/2004. A discussão parte do seguinte problema: a equiparação do MEI à microempresa, prevista na Lei Complementar nº 123/2006, é suficiente para qualificá-lo como “instituição privada” no âmbito do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação? A pesquisa segue uma abordagem jurídico-dogmática, com exame da legislação aplicável, da manifestação administrativa da AGU, da doutrina pertinente e da jurisprudência sobre a natureza jurídica do empresário individual. Sustenta-se que a interpretação adotada pela AGU está em linha com objetivos constitucionais de estimular a inovação, fortalecer os pequenos empreendimentos e ampliar os ambientes cooperativos de pesquisa. Ainda assim, a solução administrativa também evidencia uma tensão dogmática importante: o empresário individual não tem personalidade jurídica própria e autônoma em relação à pessoa natural que exerce a atividade econômica. Conclui-se que o parecer constitui um precedente institucional relevante para as políticas públicas de inovação, embora o debate sobre os limites conceituais da expressão “instituição privada”, no art. 9º da Lei de Inovação, continue em aberto.

**Palavras-chave:** MEI; Lei de Inovação; Instituição privada; CT&I; PD&I.

**Abstract:** This study analyzes the position adopted by the Office of the Attorney General of the Union in Opinion No. 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, which recognized the possibility for Individual Microentrepreneurs (MEIs) to participate in Partnership Agreements for Research, Development and Innovation (RD&I), as provided for in Article 9 of Law No. 10,973/2004. The discussion is based on the following issue: is the equivalence between MEIs and microenterprises, established by Supplementary Law No. 123/2006, sufficient to qualify them as “private institutions” within the scope of the Legal Framework for Science, Technology and Innovation? The research follows a legal-dogmatic approach, examining the applicable legislation, the administrative opinion issued by the Office of the Attorney General, the relevant legal scholarship, and case law concerning the legal nature of individual entrepreneurs. It argues that the interpretation adopted by the Office of the Attorney General is consistent with constitutional objectives aimed at fostering innovation, strengthening small businesses, and expanding cooperative research environments. Nevertheless, the administrative solution also reveals an important dogmatic tension: individual entrepreneurs do not have a separate

and autonomous legal personality distinct from the natural person carrying out the economic activity. The article concludes that the opinion constitutes a relevant institutional precedent for public policies on innovation, although the debate concerning the conceptual limits of the expression “private institution” in Article 9 of the Innovation Law remains open.

**Keywords:** Individual Microentrepreneur (MEI); Innovation Law; Private Institution; Science, Technology and Innovation (ST&I); Research, Development and Innovation (RD&I).

## INTRODUÇÃO

A ampliação dos instrumentos de cooperação entre o setor público e agentes privados ocupa um papel central no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Esse avanço ganhou ainda mais força normativa após a Emenda Constitucional nº 85/2015 e a Lei nº 13.243/2016, que reforçaram a importância da articulação institucional para promover o desenvolvimento científico, tecnológico e inovador no país.

Nesse cenário, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU, firmou o entendimento de que existe possibilidade jurídica para a participação do Microempreendedor Individual (MEI) em Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), previstos no art. 9º da Lei nº 10.973/2004.

(...) 3. 33. CONCLUSÃO Diante do exposto, a CP CT&I manifesta o entendimento de que não há impedimento jurídico para que o Microempreendedor Individual (MEI), na forma prevista pela Lei Complementar nº 123/2006, figure como partícipe em Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), previsto no art. 9º da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação), desde que sejam observados os requisitos específicos para o instrumento a ser pactuado (...) (Brasil, 2004).

A análise administrativa se apoia em dois fundamentos principais: por um lado, a finalidade constitucional e legal do Marco de CT&I; por outro, a equiparação do MEI à microempresa no regime da Lei Complementar nº 123/2006. No caso examinado, a interpretação finalística adotada pela AGU não se restringe a uma ampliação meramente semântica do termo “instituição privada”. O objetivo é compatibilizar o art. 9º da Lei nº 10.973/2004 com o desenho constitucional que incentiva a inovação e garante tratamento favorecido aos pequenos empreendimentos. Essa forma de interpretação se aproxima da visão contemporânea de constitucionalização do Direito Administrativo, segundo a qual:

Asupremacia da Lei Maior promove a incorporação, pela atividade administrativa, dos princípios e regras nela previstos, permitindo uma releitura dos institutos e das estruturas da disciplina à luz da perspectiva constitucional. (...) A constitucionalização do direito administrativo transforma a legalidade em juridicidade administrativa. Assim, a lei deixa de ser o fundamento exclusivo

e definitivo da atuação da Administração Pública, passando a ser apenas um dos elementos do sistema de juridicidade estabelecido pela Constituição (Binenbojm, 2014, p. 70).

Com base nessa compreensão, a interpretação adotada pela AGU pode ser entendida como uma tentativa de harmonizar o art. 9º da Lei nº 10.973/2004 com os comandos constitucionais de incentivo à inovação, de fortalecimento dos pequenos empreendimentos e de ampliação dos ambientes de cooperação para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Ainda assim, a conclusão do parecer não elimina a complexidade do tema. Embora o ordenamento assegure tratamento favorecido ao MEI, inclusive com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) para fins cadastrais e fiscais, o empresário individual não tem personalidade jurídica própria e autônoma em relação à pessoa natural que titulariza a atividade econômica. Essa particularidade torna relevante discutir se o MEI pode ser enquadrado como “instituição privada” para os fins da Lei de Inovação.

Diante disso, o trabalho tem como objetivo verificar se a equiparação legal do MEI à microempresa é suficiente para permitir sua qualificação como instituição privada no âmbito do art. 9º da Lei nº 10.973/2004. Busca-se também analisar os limites da interpretação defendida pela AGU, especialmente quando confrontada com categorias tradicionais do Direito Empresarial, como empresário individual, pessoa jurídica e personalidade jurídica.

A pesquisa possui natureza jurídico-dogmática e adota abordagem qualitativa. O estudo se apoia em análise legislativa, revisão bibliográfica, exame do Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU e levantamento de jurisprudência pertinente. A discussão se insere em um contexto mais amplo de transformação do Direito Administrativo brasileiro, marcado pela valorização de soluções interpretativas voltadas à efetividade das políticas públicas, à eficiência administrativa e à realização de objetivos constitucionais.

Nessa perspectiva, analisar o enquadramento do MEI como possível partícipe em Acordos de Parceria para PD&I exige uma leitura integrada do Marco Legal de CT&I, da Lei Complementar nº 123/2006 e dos comandos constitucionais voltados à inovação, ao desenvolvimento tecnológico e ao tratamento favorecido aos pequenos empreendimentos.

Registra-se, ainda, o uso auxiliar da ferramenta de inteligência artificial ChatGPT, da OpenAI, para apoiar na organização textual e na estruturação preliminar do manuscrito. Todas as referências jurídicas, interpretações e fontes foram revisadas e verificadas pela autora.

## **OREGIME JURÍDICO DO MEI E SUA NATUREZA EMPRESARIAL**

A análise da possibilidade de o Microempreendedor Individual (MEI) participar de Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) exige, antes de tudo, que se delimite sua natureza jurídica. Afinal, a controvérsia discutida

neste artigo não se resume apenas à existência de um tratamento legal favorecido ao MEI. O ponto central é verificar se há compatibilidade entre a condição de empresário individual e a expressão “instituição privada” prevista no art. 9º da Lei nº 10.973/2004.

Nos termos do art. 966 do Código Civil, é considerado empresário quem exerce, de forma profissional, atividade econômica organizada para produzir ou circular bens e serviços. Quando essa atividade é realizada por pessoa natural, em nome próprio, sem constituição de sociedade empresária, estamos diante do empresário individual. Já a sociedade empresária é definida pelo art. 982 do Código Civil como aquela que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário, desde que esteja sujeita a registro. Diferentemente do empresário individual, a sociedade empresária constitui uma pessoa jurídica autônoma, separada da pessoa de seus sócios.

Essa distinção é fundamental para entender o regime jurídico do MEI. Mesmo com inscrição no Cadastro Nacional da Previdência Social (CNPS), essa formalização, por si só, não muda a natureza jurídica de quem realiza a atividade econômica. O MEI continua sendo vinculado à pessoa natural do empreendedor, sem que exista criação de uma pessoa jurídica autônoma apenas por causa do cadastro.

A doutrina empresarial reforça essa separação. Marlon Tomazette sintetiza a natureza do empresário individual da seguinte forma:

O empresário individual é a pessoa física que exerce a empresa em seu próprio nome, assumindo todo o risco da atividade. É a própria pessoa física que será a titular da atividade. Ainda que lhe seja atribuído um CNPJ próprio, distinto do seu CPF, não há distinção entre a pessoa física em si e o empresário individual (Tomazette, 2017, p. 84).

Na mesma linha, André Luiz Santa Cruz Ramos aponta que a diferença entre empresário individual e sociedade empresária está na autonomia patrimonial desta última:

A grande diferença entre o empresário individual e a sociedade empresária é que esta, por ser uma pessoa jurídica, tem patrimônio próprio, distinto do patrimônio dos sócios que a integram. (...) O empresário individual, por sua vez, não goza dessa separação patrimonial, respondendo com todos os seus bens, inclusive os pessoais, pelo risco do empreendimento (Ramos, 2016, p. 77).

A jurisprudência também reconhece essa distinção. No julgamento do Agravo de Instrumento nº 0711444-51.2022.8.07.0000, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios registrou:

Sobre o tema, convém ressaltar que o empresário individual não tem natureza de pessoa jurídica, a despeito de poder ter inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Essa possibilidade é conferida apenas para que seja submetido ao mesmo tratamento tributário concedido a outras pessoas jurídicas que exercem atividade empresária (Distrito Federal, 2022).

Com isso, fica claro que a inscrição no CNPJ não gera autonomia patrimonial nem personalidade jurídica própria. Ela serve apenas para identificação cadastral do empreendedor e para viabilizar a aplicação do regime jurídico correspondente, sem transformar o empresário individual em uma entidade distinta da pessoa natural que exerce a atividade.

No caso específico do MEI, a Lei Complementar nº 123/2006 trouxe um regramento próprio. O art. 18-A define o microempreendedor individual como empresário individual enquadrado nos limites legais de receita bruta, optante pelo Simples Nacional e não impedido de aderir ao regime simplificado. O Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU também parte dessa premissa ao afirmar que o MEI se vincula ao conceito de empresário individual previsto no art. 966 do Código Civil.

Além disso, o art. 18-E da Lei Complementar nº 123/2006 caracteriza o MEI como uma política pública voltada à formalização de pequenos empreendimentos e à inclusão social e previdenciária, deixando claro que sua formalização não tem uma finalidade estritamente econômica ou fiscal. Marlon Tomazette destaca essa dimensão ao relacionar a criação do MEI à necessidade de retirar pequenos empreendedores da informalidade:

(...) Com o intuito de retirar boa parte da economia da informalidade, a Lei Complementar 128/08 introduziu a figura do Microempreendedor Individual – MEI, nos artigos 18-A a 18-C da Lei Complementar 123/06. O objetivo dessa criação foi a retirada da informalidade de pequenos exercentes de atividades econômicas, possibilitando a eles um recolhimento tributário fixo e permitindo-lhes o acesso ao crédito (Tomazette, 2017, p. 831).

Assim, a formalização do MEI vai além de uma simples regularização cadastral ou fiscal. Trata-se de um instrumento de política pública voltado à inclusão produtiva, social e previdenciária. Ainda assim, essa finalidade não muda sua essência jurídica: o MEI continua sendo empresário individual, sem personalidade jurídica autônoma em relação à pessoa natural titular da atividade econômica.

A particularidade do MEI está justamente nessa combinação de características. De um lado, ele não se constitui como sociedade empresária e não forma uma pessoa jurídica separada da pessoa natural. De outro, a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece a ele um tratamento favorecido, qualificando-o como modalidade de microempresa e estendendo benefícios aplicáveis às microempresas sempre que forem mais vantajosos. O Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU reconhece essa tensão ao registrar que o MEI não é pessoa jurídica, mas pessoa física que exerce atividade empresarial em nome próprio, e, mesmo assim, concluir pela possibilidade de sua participação em Acordo de Parceria para PD&I.

(...) 29. Diante dos textos constitucionais e legais transcritos anteriormente, não restam dúvidas jurídicas quanto à equiparação legal do MEI à microempresa, a qual, por sua vez, qualifica-se como uma instituição privada, sendo, portanto, viável juridicamente que um MEI (que não é uma pessoa jurídica, mas sim uma pessoa física que exerce atividade empresarial em nome próprio) possa figurar como participe no instrumento de que trata o artigo 9º da Lei de Inovação. (...) (Brasil, 2004).

É nesse ponto que está a controvérsia central. O art. 9º da Lei nº 10.973/2004 permite que Acordos de Parceria para PD&I sejam celebrados entre ICTs e instituições públicas ou privadas para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. O Decreto nº 9.283/2018, conforme registrado no parecer da AGU, também define o acordo de parceria como um instrumento jurídico firmado por ICT com instituições públicas ou privadas, sem transferência de recursos financeiros públicos ao parceiro privado.

A Lei de Inovação, porém, não define de forma expressa o alcance da expressão “instituição privada”. Por isso, admitir o MEI como participe em Acordo de Parceria para PD&I não decorre da existência de uma personalidade jurídica própria — que, na verdade, não existe. A resposta depende de uma interpretação sistemática e finalística, que considere, ao mesmo tempo, a natureza do MEI como empresário individual, sua equiparação normativa à microempresa e os objetivos constitucionais e legais de ampliar os ambientes cooperativos de inovação.

Dessa forma, o MEI ocupa uma posição jurídica singular no ordenamento brasileiro. Mesmo não sendo uma pessoa jurídica autônoma, recebe tratamento legal favorecido como modalidade de microempresa e integra uma política pública de formalização e inclusão produtiva. Essa dupla condição ajuda a explicar a complexidade de seu enquadramento como “instituição privada” no âmbito do Marco Legal de CT&I e justifica a necessidade de uma análise crítica da interpretação adotada pela Advocacia-Geral da União.

## O CONCEITO DE “INSTITUIÇÃO PRIVADA” NO MARCO LEGAL DE CT&I

A Lei nº 10.973/2004, ao disciplinar os Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, estabelece, em seu art. 9º, que as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) podem celebrar acordos com instituições públicas e privadas para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.

O ponto central está no fato de que a Lei de Inovação não define expressamente o alcance da expressão “instituições privadas”. A ausência de conceito legal específico abre espaço para interpretação administrativa, especialmente em

situações nas quais o parceiro privado não se apresenta sob a forma tradicional de sociedade empresária personificada, como ocorre com o Microempreendedor Individual.

O Marco Legal de CT&I possui vocação cooperativa. Sua lógica normativa não se limita à atuação isolada do Estado ou das ICTs, mas pressupõe a formação de ambientes de inovação compostos por diferentes agentes públicos e privados. Essa diretriz é reforçada pelos arts. 219 e 219-A da Constituição Federal, incluídos pela Emenda Constitucional nº 85/2015, que estimulam a constituição de ambientes promotores de inovação e a celebração de instrumentos de cooperação entre entes públicos e privados.

A abertura semântica da expressão “instituição privada” deve ser examinada nesse contexto cooperativo. Os Acordos de Parceria para PD&I pressupõem a interação entre diferentes agentes do sistema de inovação, com conjugação de competências, capacidades técnicas, infraestrutura, recursos institucionais e conhecimento especializado. O Guia de Orientações sobre Instrumentos do Marco Legal de CT&I, elaborado pelo MCTI em parceria com o FORTEC, destaca essa lógica colaborativa nos seguintes termos:

A inovação é um desafio complexo que demanda a interação de diversos agentes que aportam diferentes competências para o processo inovativo. Deste processo participam as empresas, o governo, as universidades e demais instituições de pesquisa, as instituições de fomento e os investidores privados, que em conjunto atuam para que novas soluções, tecnológicas ou não, possam gerar valor e trazer benefícios para a sociedade (Brasil, 2022, p. 8).

Nesse contexto, o Acordo de Parceria para PD&I surge como instrumento jurídico voltado à formalização dessa interação, especialmente entre ICTs e agentes privados, conferindo maior segurança jurídica à cooperação científica, tecnológica e inovativa. O mesmo Guia registra:

Nesse contexto, com vistas a formalizar a interação notadamente entre as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e as empresas, um dos arranjos que podem ser utilizados é o Acordo de Parceria para PD&I. Diante do caráter estratégico do instrumento, é fundamental entender a sua importância e suas principais características, trazendo maior segurança jurídica para a sua adoção (Brasil, 2022, p. 8).

A partir dessa perspectiva, a expressão “instituição privada” não deve ser examinada de modo isolado, mas em conexão com a finalidade cooperativa do art. 9º da Lei nº 10.973/2004. O dispositivo busca viabilizar a atuação conjunta entre ICTs e parceiros externos para o desenvolvimento de soluções científicas, tecnológicas e inovadoras. Sob esse enfoque, a participação do MEI em acordos de PD&I pode ser compreendida como forma de ampliar o acesso de pequenos agentes econômicos aos instrumentos públicos de inovação.

A interpretação finalística permite sustentar que a Lei de Inovação não deve ser lida de modo excessivamente restritivo quando o próprio texto constitucional estimula a atuação conjunta de diferentes atores nos ambientes de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Contudo, a finalidade constitucional da inovação não resolve, por si só, a dificuldade conceitual. A expressão “instituição privada” tradicionalmente remete a entes privados dotados de algum grau de organização e identificação institucional, muitas vezes personificados. O MEI, por sua vez, é empresário individual, sem personalidade jurídica distinta da pessoa natural titular da atividade econômica.

O ponto sensível, portanto, não está apenas na finalidade da Lei de Inovação, mas nos limites da interpretação administrativa quando ela tensiona categorias clássicas do Direito Empresarial. A interpretação jurídica contemporânea pode flexibilizar leituras excessivamente formalistas, mas não deve ignorar a coerência interna dos institutos jurídicos. Nesse sentido, a constitucionalização do Direito Administrativo autoriza a leitura dos institutos infraconstitucionais à luz da Constituição, especialmente quando voltada à realização de finalidades públicas constitucionalmente relevantes. Como observa Binbenojm, a constitucionalização do direito infraconstitucional envolve, sobretudo, “a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional” (Binbenojm, 2014, p. 21).

Essa perspectiva sustenta a interpretação finalística da Lei de Inovação, mas também exige fundamentação suficiente quando categorias próprias do Direito Empresarial, como empresário individual, pessoa jurídica e instituição privada, são deslocadas para viabilizar políticas públicas de inovação. No caso do MEI, a dificuldade decorre precisamente de sua dupla condição: embora seja tratado pela Lei Complementar nº 123/2006 como modalidade de microempresa, permanece juridicamente estruturado como empresário individual, sem personalidade jurídica autônoma.

A admissão do MEI como “instituição privada” para fins do art. 9º da Lei nº 10.973/2004, portanto, não deve ser compreendida como reconhecimento de personalidade jurídica própria. Trata-se de enquadramento funcional do microempreendedor individual como agente privado apto a participar de determinado instrumento jurídico de inovação. Essa distinção é essencial porque a qualificação do MEI como partícipe em Acordo de Parceria para PD&I não afasta sua natureza de empresário individual nem cria separação patrimonial semelhante à existente nas sociedades empresárias personificadas.

Sob essa perspectiva, eventual descumprimento das obrigações assumidas no acordo não recairia sobre uma pessoa jurídica distinta, mas sobre o próprio empresário individual. Como o MEI não possui personalidade jurídica autônoma, sua responsabilização deve ser compreendida a partir da regra geral aplicável ao empresário individual: a pessoa natural titular da atividade responde pelas obrigações assumidas no exercício da empresa. Assim, a utilização da expressão “instituição privada” no contexto do Marco Legal de CT&I não pode servir para produzir, por via interpretativa, limitação de responsabilidade patrimonial inexistente no regime jurídico do MEI.

Essa consequência reforça a necessidade de cautela na celebração do instrumento. A ICT pública deve verificar, no caso concreto, a compatibilidade entre o objeto do acordo e a capacidade técnica, operacional e econômica do MEI, bem como disciplinar expressamente as obrigações assumidas, as hipóteses de inadimplemento, a responsabilidade por danos, a titularidade ou cotitularidade dos resultados, o tratamento de informações confidenciais e as consequências da inexecução.

O eventual prejuízo decorrente da qualificação do MEI como “instituição privada” estaria menos na possibilidade de sua participação em si e mais no risco de se atribuir ao microempreendedor individual uma estrutura jurídica que ele não possui. Se o instrumento for elaborado sem essa distinção, pode haver insegurança quanto à capacidade de execução, à responsabilidade patrimonial, à alocação de riscos, à proteção da propriedade intelectual e à responsabilização por inadimplemento.

Desse modo, a interpretação ampliativa da expressão “instituição privada” deve ser acompanhada de adequada modelagem contratual. A finalidade inclusiva do Marco Legal de CT&I pode justificar a admissão do MEI em Acordos de Parceria para PD&I, mas essa admissão não altera sua natureza jurídica de empresário individual nem cria personalidade jurídica autônoma.

A controvérsia, assim, pode ser formulada nos seguintes termos: a equiparação do MEI à microempresa, para fins de tratamento favorecido, basta para enquadrá-lo como instituição privada em acordos de PD&I? E, admitida essa possibilidade, quais cautelas jurídicas devem ser observadas para que sua participação não produza confusão entre sua qualificação funcional como parceiro privado e sua natureza jurídica de empresário individual, sem personalidade autônoma?

## **A INTERPRETAÇÃO ADOTADA PELA AGU NO PARECER Nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU**

O Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU analisou diretamente a questão sobre a possibilidade jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) participar de Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação firmado com uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) pública federal.

A consulta foi feita justamente por causa da natureza jurídica peculiar do MEI. Embora ele tenha inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), não se trata de uma pessoa jurídica autônoma. O próprio parecer esclarece o ponto nos seguintes termos:

Trata-se de consulta sobre a possibilidade jurídica de Microempreendedor Individual (MEI), que não é uma pessoa jurídica, mas sim uma pessoa física que exerce atividade empresarial em nome próprio, celebrar Acordo de Parceria com

ICT pública federal, nos termos do art. 9º da Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004) (Brasil, 2026, p. 1).

A formulação do problema mostra bem o núcleo da controvérsia: entender se a falta de personalidade jurídica própria impediria o MEI de figurar como parceiro privado em um instrumento previsto no Marco Legal de CT&I. A resposta administrativa foi negativa quanto a essa restrição, e o parecer admitiu a participação do MEI em Acordos de Parceria para PD&I.

A conclusão do parecer ficou assim registrada:

(...) II - O Microempreendedor Individual (MEI) pode figurar como partícipe em Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), observados os requisitos específicos para o instrumento a ser pactuado (Brasil, 2026, p. 1).

Para chegar a esse entendimento, a AGU aplicou uma interpretação teleológica e sistemática do Marco Legal de CT&I e da Lei Complementar nº 123/2006. O parecer reconheceu que o MEI não tem personalidade jurídica separada da pessoa natural titular da atividade, mas destacou o valor da qualificação legal do MEI como modalidade de microempresa e o tratamento favorecido previsto no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Nesse contexto, a manifestação apontou o art. 18-E da Lei Complementar nº 123/2006. Segundo esse dispositivo, o MEI é uma política pública voltada à formalização de pequenos empreendimentos, com foco na inclusão social e previdenciária. Além disso, o artigo prevê que o MEI é uma modalidade de microempresa e que os benefícios destinados às microempresas também se aplicam ao microempreendedor individual quando forem mais favoráveis a ele. A AGU usou essa base legal para afastar uma leitura restritiva que excluísse, de forma absoluta, o MEI dos instrumentos ligados à inovação.

A manifestação também deu atenção aos objetivos constitucionais e legais de incentivo à inovação. O parecer considerou que o sistema constitucional de CT&I, especialmente após a Emenda Constitucional nº 85/2015, busca ampliar a participação de diferentes agentes nos ambientes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem limitar a cooperação apenas a sociedades empresárias maiores ou a entidades privadas com estrutura institucional mais complexa.

Diante disso, a AGU concluiu que a expressão “instituição privada”, presente no art. 9º da Lei nº 10.973/2004 pode ser interpretado de maneira funcional, abrangendo o MEI como agente privado apto a participar de atividades cooperativas de PD&I. Essa compreensão não surge da ideia de que o MEI se torna uma pessoa jurídica autônoma, mas da combinação entre o objetivo inclusivo do Marco Legal de CT&I e o regime favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

A orientação ainda tem uma finalidade de uniformização. Ao firmar um entendimento sobre o tema, a AGU procura evitar que ICTs públicas federais adotem soluções diferentes entre si. O próprio parecer registra:

(...) O tema impacta diretamente a formatação de parcerias entre ICTs e atores privados de base tecnológica, com potencial de ampliar o alcance das políticas de inovação e reduzir assimetrias de tratamento a MEIs em processos análogos no âmbito da PGF. A uniformização previne atuações díspares, confere segurança jurídica e alinha a atuação consultiva às diretrizes do MLCT&I e da política de tratamento favorecido às MPEs/MEIs. - Despacho nº 00100/2025/COORD/ECT&I/PGF/AGU, a Coordenadora da ECT&I/PGF, Procuradora Federal Ludmila Meira Maia Dias - (Brasil, 2025, p. 1).

Sob um olhar doutrinário, essa função de estabilização se conecta aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da boa-fé. Como destaca Di Pietro (2023, p. 235):

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos.

A solução também tem um claro caráter pragmático. Ela evita que a ausência de personalidade jurídica autônoma do MEI funcione como uma barreira formal absoluta para a sua participação em projetos de inovação. Além disso, aproxima a interpretação da Lei de Inovação de uma política constitucional de tratamento favorecido aos pequenos empreendimentos, especialmente quando o objeto do acordo for compatível com a capacidade técnica e operacional do microempreendedor individual.

Ainda assim, é importante notar que a conclusão da AGU não elimina completamente a tensão dogmática. Ao sustentar que o MEI pode figurar como “instituição privada”, o parecer propõe uma ampliação interpretativa relevante. Essa ampliação não decorre de mudança expressa na natureza jurídica do MEI, mas de uma leitura finalística que articula três elementos: a política constitucional de incentivo à inovação, a política pública de inclusão produtiva do MEI e o regime favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Por isso, a orientação pode ser considerada teleologicamente defensável e institucionalmente importante, mas não dispensa cuidado na aplicação prática. A admissão do MEI como partícipe não deve ser entendida como reconhecimento de personalidade jurídica autônoma, nem como criação de limitação patrimonial inexistente no regime do empresário individual. Caso haja inadimplemento das obrigações assumidas no acordo, a responsabilidade recai sobre o próprio

microempreendedor individual — isto é, sobre a pessoa natural que exerce a atividade empresarial em nome próprio.

Mesmo assim, os requisitos próprios do Acordo de Parceria para PD&I — como o objeto específico, o plano de trabalho, a definição de atribuições e responsabilidades, o acompanhamento, a prestação de contas e a disciplina da propriedade intelectual — não parecem, por si só, ser suficientes para neutralizar todos os riscos jurídicos ligados à qualificação do MEI como instituição privada. Eles ajudam a estruturar o instrumento, mas não resolvem integralmente questões que decorrem da natureza jurídica do MEI, principalmente em relação à capacidade técnica e econômica para executar o objeto, à responsabilidade em caso de inadimplemento, à confidencialidade, à alocação de riscos e à eventual reparação de danos.

Esses pontos precisam ser disciplinados de forma explícita no instrumento jurídico. Sem isso, corre-se o risco de atribuir ao MEI uma “estrutura” institucional que ele não possui juridicamente. Assim, cabe à ICT pública avaliar, no caso concreto, se o objeto do acordo é compatível com a capacidade técnica, operacional e econômica do microempreendedor individual. Também é essencial incluir cláusulas claras sobre obrigações, responsabilidades, resultados, propriedade intelectual, sigilo, inadimplemento e consequências da inexecução.

Dessa forma, a interpretação adotada pela AGU deve ser entendida como uma autorização jurídica para a participação do MEI — e não como dispensa da análise concreta sobre a capacidade do microempreendedor nem das cautelas contratuais próprias dos Acordos de Parceria para PD&I. A leitura funcional da expressão “instituição privada” permite a inclusão do microempreendedor individual no ambiente cooperativo de inovação, mas exige uma modelagem jurídica adequada para preservar a segurança jurídica da ICT pública, dos demais parceiros e do próprio MEI.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU representa uma manifestação relevante no processo de ampliação dos instrumentos cooperativos previstos no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Ao admitir a participação do Microempreendedor Individual (MEI) em Acordos de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, a Advocacia-Geral da União adotou uma interpretação voltada a tornar as políticas públicas de inovação mais efetivas e, ao mesmo tempo, a incluir pequenos agentes econômicos nos ambientes de pesquisa e desenvolvimento.

A análise apresentada permite concluir que a interpretação adotada pela AGU é, do ponto de vista teleológico, defensável. Isso porque ela se alinha aos objetivos constitucionais de estimular a inovação, fortalecer o desenvolvimento tecnológico e assegurar tratamento favorecido aos pequenos empreendimentos. Nesse contexto, a leitura ampliativa da expressão instituição privada busca harmonizar o art. 9º da

Lei nº 10.973/2004 com a finalidade cooperativa do Marco Legal de CT&I e com o regime favorecido conferido ao MEI pela Lei Complementar nº 123/2006.

Essa conclusão, porém, não elimina a tensão dogmática existente. O MEI é uma modalidade de microempresa para fins da Lei Complementar nº 123/2006, mas continua juridicamente estruturado como empresário individual, sem personalidade jurídica própria e autônoma em relação à pessoa natural que titulariza a atividade econômica. Por isso, sua qualificação como instituição privada não deve ser entendida como reconhecimento de uma personalidade jurídica separada, e sim apenas como um enquadramento voltado à participação em um instrumento específico de PD&I.

Um dos principais pontos do parecer é reconhecer que o acesso aos instrumentos de CT&I não deve ficar condicionado a formalismos incompatíveis com a diversidade dos agentes envolvidos nos processos de inovação.

Nessa perspectiva, a admissão do MEI em Acordos de Parceria para PD&I pode ser entendida como uma extensão coerente da lógica cooperativa do sistema de inovação. Isso é especialmente relevante porque o art. 35 do Decreto nº 9.283/2018 define o Acordo de Parceria para PD&I como instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado.

Ainda assim, a solução adotada continua sujeita a debate acadêmico e exige atenção prática. Tratar o MEI como microempresa não apaga, por si só, as diferenças estruturais entre empresário individual e pessoa jurídica. Assim, qualquer participação do MEI em Acordos de Parceria para PD&I deve ser acompanhada de uma modelagem jurídica adequada, sobretudo no que diz respeito à capacidade técnica e econômica para executar o objeto, à definição das obrigações assumidas, à responsabilidade por inadimplemento, à proteção da propriedade intelectual, à confidencialidade, à alocação de riscos e à eventual reparação de danos.

Conclui-se, portanto, que o Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU representa um avanço institucional importante para as políticas públicas de inovação, ao permitir a inclusão de microempreendedores individuais em instrumentos cooperativos de PD&I. Ao mesmo tempo, o parecer também evidencia a necessidade de maior precisão normativa sobre quais sujeitos privados estão aptos a participar dos instrumentos previstos no art. 9º da Lei nº 10.973/2004. A previsão expressa de que o MEI pode atuar em Acordos de Parceria para PD&I contribuiria para ampliar a segurança jurídica, reduzir divergências interpretativas e fortalecer a inclusão de pequenos empreendedores no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

## REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU. Brasília, DF: AGU, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br>. Acesso em: 15 de maio de 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Coordenação da Equipe de Ciência, Tecnologia e Inovação. Despacho nº 00100/2025/COORD/ECT&I/PGF/AGU. Coordenadora da ECT&I/PGF: Procuradora Federal Ludmila Meira Maia Dias. 2025. **Documento citado no Parecer nº 00001/2026/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 15 de maio de 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm) . Acesso em: 10 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm) . Acesso em: 10 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm) . Acesso em: 10 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm) . Acesso em: 10 de maio de 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Guia de orientações sobre instrumentos do Marco Legal de CT&I: volume I**. Brasília, DF: MCTI, 2022. Disponível em: <https://fortec.org.br>. pdf. Acesso em: 10 de maio de 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.** Acórdão nº 1429927. Agravo de Instrumento nº 0711444-51.2022.8.07.0000. Relatora: Des. Gislene Pinheiro. Sétima Turma Cível. Julgado em: 8 jun. 2022. Publicado no DJE em: 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br>. Acesso em: 15 de maio de 2026.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito empresarial esquematizado.** 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário.** v. 1. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.