



Bolsa de estímulo à inovação ou contraprestação por serviço? Limites remuneratórios nos contratos de encomenda tecnológica

Innovation Scholarship or Service Compensation? Remuneration Limits in Technological Procurement Contracts

Mariana Mattos Gonçalves Pinto

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

Resumo: O presente estudo analisa a diferença entre bolsa de estímulo à inovação e remuneração por serviços nos contratos de encomenda tecnológica, com base no Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU. O ponto central é estabelecer o limite jurídico entre um pagamento com caráter fomentador — voltado a atividades típicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação — e a remuneração que é devida pela prestação de serviços durante a execução contratual. Para isso, a pesquisa utiliza uma abordagem jurídico-dogmática, examinando a Lei nº 10.973/2004, o Decreto nº 9.283/2018, a Lei nº 8.958/1994, o Decreto nº 7.423/2010, além da doutrina especializada e da orientação do Tribunal de Contas da União mencionada no parecer. Defende-se que a classificação jurídica do pagamento não depende do nome escolhido pelas partes, e sim da natureza real das atividades realizadas. Nesse sentido, a bolsa é juridicamente adequada quando está vinculada à etapa de PD&I, marcada pelo risco tecnológico, pelo esforço técnico-científico e pela ausência de contraprestação direta por serviços. Além disso, quando a bolsa é paga no contexto de ICTs públicas, especialmente a servidores ou docentes, ela também precisa observar limites quantitativos, incluindo o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Em contrapartida, atividades operacionais, executivas, rotineiras ou meramente prestacionais não devem ser remuneradas por bolsa. Nesses casos, o pagamento deve ocorrer por um instrumento remuneratório próprio, com a incidência dos efeitos tributários, contributivos e de controle aplicáveis. Conclui-se que o parecer contribui para aumentar a segurança jurídica das encomendas tecnológicas, ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de cautela para evitar o uso da bolsa como forma indireta de remunerar serviços ou como meio de burlar o regime jurídico aplicável.

Palavras-chave: encomenda tecnológica; bolsa de estímulo à inovação; contraprestação por serviço; Marco Legal de CT&I.

Abstract: This study analyzes the distinction between innovation incentive scholarships and remuneration for services in technological procurement contracts, based on Opinion No. 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU. The central issue is to establish the legal boundary between a payment with a fostering nature — aimed at typical research, development, and innovation activities — and the remuneration due for the provision of services during contractual performance. To this end, the research adopts a legal-dogmatic approach, examining Law No. 10,973/2004, Decree No. 9,283/2018, Law No. 8,958/1994, Decree No. 7,423/2010, as well as specialized legal scholarship and the guidance of the Federal Court of Accounts mentioned in the opinion. It argues that the legal classification of the payment does not depend on the label chosen by the parties, but rather on the actual nature of the activities performed. In this sense, the scholarship is legally appropriate when linked to the

R&D&I (research, development, and innovation) stage, characterized by technological risk, technical-scientific effort, and the absence of direct consideration for services. Furthermore, when the scholarship is paid in the context of public Scientific, Technological, and Innovation Institutions, especially to public servants or faculty members, it must also comply with quantitative limits, including the constitutional remuneration ceiling provided for in Article 37, XI, of the Brazilian Federal Constitution. Conversely, operational, executive, routine, or merely service-based activities should not be remunerated through scholarships. In such cases, payment must be made through an appropriate remuneration instrument, with the applicable tax, social security contribution, and control effects. The article concludes that the opinion contributes to increasing legal certainty in technological procurement contracts, while also reinforcing the need for caution to avoid the use of scholarships as an indirect means of remunerating services or circumventing the applicable legal regime.

Keywords: technological procurement; innovation incentive scholarship; service consideration; Legal Framework for Science, Technology and Innovation.

INTRODUÇÃO

A execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) geralmente envolve a participação de servidores, estudantes, pesquisadores e especialistas. Essa atuação pode acontecer em diferentes etapas do projeto e assumir naturezas distintas. Em alguns casos, o trabalho está diretamente ligado ao esforço técnico-científico, à experimentação, à produção de conhecimento e à tentativa de superar incertezas tecnológicas. Em outros, a atividade se aproxima mais da realização de tarefas operacionais, administrativas, rotineiras ou voltadas a uma entrega específica.

Essa diferença é importante porque nem todo pagamento feito no contexto de um projeto de inovação tem a mesma natureza jurídica. A bolsa de estímulo à inovação não se confunde com remuneração por serviço. A bolsa tem caráter de fomento e deve estar vinculada a finalidades admitidas legalmente, como formação, capacitação, apoio à atuação de especialistas e realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação. Já a remuneração por serviço pressupõe pagamento em razão de uma atividade prestacional previamente definida.

A bolsa, contudo, não é uma verba livre. Quando paga no contexto de projetos executados por ICTs públicas ou apoiados por fundações de apoio vinculadas a IFES e ICTs públicas, especialmente quando destinada a servidores ou docentes públicos, deve observar também limites quantitativos. O Decreto nº 7.423/2010, conforme transcrito no Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSUS/PGF/AGU, prevê que a soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente não pode exceder o teto constitucional do art. 37, XI, da Constituição Federal. Assim, mesmo tendo natureza de fomento e não se confundindo com salário ou contraprestação por serviço, a bolsa permanece sujeita ao regime constitucional de controle da remuneração pública.

O ponto mais delicado está justamente na linha que separa essas duas categorias. Uma verba que, formalmente, é chamada de bolsa pode, na prática, estar

remunerando um serviço. Nessa situação, o problema não fica só na nomenclatura usada: pode haver inadequação do regime jurídico aplicado ao pagamento. Como consequência, podem ocorrer a descaracterização da bolsa, a incidência de encargos tributários e contributivos, questionamentos por órgãos de controle e, em situações específicas, até discussão sobre vínculo empregatício — especialmente se a relação revelar pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação.

Essa questão aparece com ainda mais força nos contratos de encomenda tecnológica. A encomenda tecnológica é um instrumento previsto no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação para contratar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico. O objetivo é permitir que a Administração Pública busque uma solução para um problema técnico específico ou obtenha um produto, serviço ou processo inovador que ainda não exista ou que não esteja disponível em condições comuns de mercado.

Por envolver risco tecnológico, a encomenda tecnológica não se equipara a uma contratação comum de serviços, nem a uma simples compra de produto. Na sua execução, podem existir atividades típicas de PD&I, mas também etapas posteriores, com conteúdo mais operacional ou prestacional. É exatamente daí que nasce a dúvida: em quais hipóteses o pagamento feito à equipe pode ser feito por bolsa de estímulo à inovação e, em quais momentos, deve ser tratado como remuneração por serviço?

O Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU enfrentou esse tema ao analisar a possibilidade de pagamento de bolsas a servidores e estudantes que integram a equipe de uma ICT pública contratada em encomenda tecnológica. O entendimento foi que o pagamento de bolsa de estímulo à inovação é possível quando as atividades estiverem ligadas às etapas de pesquisa, desenvolvimento e inovação e não envolverem contraprestação por serviços. Já quando as atividades tiverem natureza de prestação de serviços, a remuneração deve ocorrer por instrumento próprio, como adicional variável, com a incidência dos tributos e contribuições aplicáveis.

Com base nesse parecer, o artigo propõe analisar a diferença entre bolsa de estímulo à inovação e contraprestação por serviço nos contratos de encomenda tecnológica. O problema central é identificar o limite jurídico entre o pagamento com finalidade de fomento — voltado a atividades típicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação — e a remuneração devida pela prestação de serviços durante a execução contratual.

Defende-se que a qualificação jurídica do pagamento não depende do nome escolhido pelas partes, mas da natureza concreta do que é realizado. Assim, a bolsa só é admissível quando estiver vinculada a atividades típicas de PD&I, sem contraprestação direta por serviço. Se for usada para remunerar atividades operacionais, executivas, rotineiras ou prestacionais, pode haver desvio de finalidade, com possíveis repercussões administrativas, tributárias, contributivas, trabalhistas e de controle.

A pesquisa adota uma abordagem jurídico-dogmática, baseada na análise da Lei nº 10.973/2004, do Decreto nº 9.283/2018, da Lei nº 8.958/1994, do Decreto nº 7.423/2010, do Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSUS/PGF/AGU, além da doutrina especializada sobre encomendas tecnológicas e das orientações do Tribunal de Contas da União.

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

O artigo está organizado em três seções. A primeira examina a encomenda tecnológica e o risco tecnológico como pressupostos para a adoção da bolsa de estímulo à inovação. A segunda analisa a natureza jurídica da bolsa e sua distinção em relação à contraprestação por serviço. A terceira discute as consequências jurídicas do enquadramento, com foco principalmente na descaracterização da bolsa, na incidência de encargos e na possibilidade de reconhecimento de vínculo empregatício quando a relação material apresentar elementos típicos de trabalho subordinado.

A ENCOMENDA TECNOLÓGICA COMO PRESSUPOSTO DA BOLSA DE ESTÍMULO À INOVAÇÃO

Para entender quando a bolsa de estímulo à inovação pode ser utilizada, é preciso observar como a encomenda tecnológica está estruturada. Afinal, a bolsa não surge automaticamente apenas por existir um contrato de inovação. O cabimento depende do tipo de atividade exercida pelas pessoas envolvidas no projeto.

Se a atuação estiver ligada à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à tentativa de superar uma incerteza técnica, a bolsa pode encontrar respaldo jurídico. Já quando a atividade tiver natureza de prestação de serviço, o enquadramento precisa ser outro.

A encomenda tecnológica está prevista no art. 20 da Lei nº 10.973/2004 e é regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 9.283/2018. Trata-se de um instrumento voltado à contratação de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, com a finalidade de resolver um problema técnico específico ou alcançar um produto, serviço ou processo inovador. Nesse contexto, o ponto central é o risco tecnológico, porque o resultado ainda é incerto no momento da contratação.

Rauen e Barbosa ressaltam que a encomenda tecnológica não é uma compra pública comum, e sim uma forma especial de contratação direta. Para os autores, “(...) as ETECs são tipos especiais de compras públicas diretas voltadas a situações muito específicas nas quais exista risco tecnológico” (Rauen; Barbosa, 2019, p. 15). Essa observação é importante porque ajuda a diferenciar a encomenda tecnológica das contratações ordinárias, nas quais a Administração costuma buscar um bem ou serviço já conhecido, disponível ou suficientemente especificável.

Assim, o risco tecnológico não deve ser confundido com qualquer tipo de risco contratual. Em uma contratação comum, podem existir riscos como atraso, inadimplemento ou falha na entrega. Na encomenda tecnológica, porém, o risco é de outra natureza: ele está ligado à incerteza sobre a viabilidade técnica da solução pretendida. Por isso, a contratação direciona-se ao esforço técnico-científico necessário para desenvolver algo que ainda não existe ou não está disponível em condições comuns de mercado.

Nesse sentido, Fernandes e Coutinho destacam que a encomenda tecnológica envolve investimento em pesquisa e desenvolvimento e nem sempre resulta em um produto final previamente garantido. Segundo os autores, “trata-se de uma compra pública em que o investimento é voltado para a pesquisa e o desenvolvimento em si, e não necessariamente para o produto final, que pode ou não ser alcançado” (Fernandes; Coutinho, 2021, p. 62).

Com essa lógica, a fase de pesquisa, desenvolvimento e inovação assume um papel central na encomenda tecnológica. É justamente nesse momento que se justifica a participação de pesquisadores, estudantes, servidores e especialistas nas atividades relacionadas ao esforço técnico-científico do projeto. Por consequência, é também nessa etapa que a bolsa de estímulo à inovação pode ser admitida, desde que não haja contraprestação direta por serviço.

O Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSUS/PGF/AGU segue essa mesma linha ao reconhecer que o contrato de encomenda tecnológica tem uma natureza singular e inclui uma fase obrigatória de PD&I. O documento conclui pela “possibilidade de pagamento de bolsa de estímulo à inovação aos servidores e aos estudantes envolvidos no projeto contratado, especificamente na fase obrigatória e nas subfases de pesquisa científica e tecnológica” (Brasil, 2023, p. 9).

Ao mesmo tempo, o parecer reforça uma condição essencial: essas atividades devem ser típicas de PD&I e “não importem contraprestação de serviços” (Brasil, 2023, p. 9). Ou seja, a bolsa não pode ser concedida apenas porque o pagamento acontece dentro de uma encomenda tecnológica. O que realmente autoriza seu uso é a ligação material da atividade com o núcleo técnico-científico do projeto.

Dessa forma, a encomenda tecnológica é o ambiente contratual em que a bolsa de estímulo à inovação pode ser utilizada, mas não permite uma concessão ampla e irrestrita. O fator decisivo continua sendo a natureza da atividade realizada. Se a atuação estiver vinculada à etapa de PD&I, marcada pelo risco tecnológico e pela ausência de contraprestação direta, a bolsa tende a ser juridicamente adequada. Se a atividade tiver caráter operacional, executivo, rotineiro ou prestacional, o pagamento deve seguir outro regime.

Portanto, o risco tecnológico funciona como um pressuposto para avaliar se a bolsa é admissível, mas não como uma autorização genérica para remunerar qualquer atividade do projeto por meio dela. A bolsa se justifica quando está relacionada ao núcleo técnico-científico da encomenda tecnológica. Fora desse núcleo — especialmente nas atividades mais próximas da prestação de serviços — deve-se analisar um outro enquadramento remuneratório.

A BOLSA DE ESTÍMULO À INOVAÇÃO: FINALIDADE, LIMITES E CONTROLE

A bolsa de estímulo à inovação não é um tipo de pagamento livre. Mesmo que envolva a transferência de recursos a uma pessoa física, sua natureza jurídica está ligada ao fomento de atividades específicas de ciência, tecnologia e inovação. Por isso, a bolsa não deve ser tratada como simples complemento remuneratório, nem como substituto de salário, vencimento, adicional ou valor pago por serviço prestado.

No Marco Legal de CT&I, a bolsa aparece como um instrumento voltado à formação, capacitação e agregação de especialistas. O art. 21-Ada Lei nº 10.973/2004 prevê que ela pode ser concedida a pessoas que contribuam com projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação. O Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU reproduz esse entendimento e destaca que as bolsas se destinam à “formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas” (Brasil, 2023, p. 5).

Essa finalidade é reforçada pelo Decreto nº 9.283/2018, que define a bolsa como aporte financeiro em favor de pessoa física, desde que não exista contraprestação de serviços. No mesmo sentido, o parecer retoma a definição legal ao afirmar que a bolsa é “o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços” (Brasil, 2023, p. 5).

A inexistência de contraprestação é o que separa a bolsa da remuneração por serviço. Ela pode ser paga a quem participa de projetos de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, mas não pode ser usada para remunerar uma tarefa prestacional previamente definida. Assim, sua razão jurídica está no fomento, e não na contratação de uma atividade individualizada.

Quando a bolsa é paga por fundação de apoio, também é necessário observar a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 7.423/2010. O parecer da AGU ressalta que as fundações de apoio podem conceder bolsas a estudantes e servidores vinculados a projetos institucionais das IFES e demais ICTs apoiadas. No entanto, essa concessão depende de regulamentação específica e deve respeitar os princípios aplicáveis à atuação das fundações de apoio (Brasil, 2023, p. 5).

Esse ponto é importante porque a bolsa não nasce apenas da vontade das partes. A instituição apoiada deve definir previamente as hipóteses de concessão, os referenciais de valores, os critérios objetivos e os procedimentos de autorização. O Decreto nº 7.423/2010, conforme transcrito no parecer, estabelece que a instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, fixar esses parâmetros “em conformidade com a legislação aplicável” (Brasil, 2023, p. 6).

Além disso, há limites quantitativos para a concessão. Para definir os valores, é preciso considerar critérios de proporcionalidade em relação à remuneração regular do beneficiário e, sempre que possível, usar como referência os valores de bolsas estabelecidos por agências oficiais de fomento. Se não houver referência equivalente, o valor deve ser compatível com a formação do beneficiário e com a

natureza do projeto. O art. 7º, § 4º, do Decreto nº 7.423/2010 também prevê que a soma da remuneração, das retribuições e das bolsas recebidas pelo docente não pode ultrapassar o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal (Brasil, 2023, p. 6).

Esse limite se justifica porque, nessa hipótese, a bolsa é paga no contexto de projetos executados por instituições públicas ou apoiados por fundações de apoio vinculadas a IFES e ICTs públicas. Quando o beneficiário é servidor ou docente público, o pagamento da bolsa não fica fora do regime constitucional de controle da remuneração pública. Por isso, ainda que a bolsa tenha natureza de fomento e não se confunda com salário ou contraprestação por serviço, ela deve ser considerada, para fins de limite máximo, na soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, conforme prevê o art. 7º, § 4º, do Decreto nº 7.423/2010.

Assim, existem dois limites ao mesmo tempo. O primeiro é material: a bolsa precisa estar vinculada a uma finalidade de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação. O segundo é quantitativo: o valor deve seguir critérios objetivos, proporcionalidade, compatibilidade com o projeto e respeito ao teto remuneratório. Uma bolsa pode ser considerada irregular tanto quando remunera uma atividade inadequada quanto quando desrespeita os limites de valor aplicáveis.

O Decreto nº 7.423/2010 ainda impõe deveres de fiscalização. A instituição apoiada deve evitar a concessão de bolsas e o pagamento por prestação de serviços com a mesma finalidade. O parecer registra essa cautela ao mencionar a necessidade de “fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade” (Brasil, 2023, p. 6).

Essa regra deixa claro que a legislação não admite sobreposição entre bolsa e pagamento por serviço. A mesma atividade não pode ser tratada, ao mesmo tempo, como fomento e como contraprestação. Se a atividade for de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, pode haver bolsa, desde que sejam respeitados os limites legais. Se for prestação de serviço, o pagamento deve seguir outro regime.

Também existem vedações expressas que reforçam esse limite. Por exemplo, o Decreto nº 7.423/2010 impede a concessão de bolsas de ensino para atividades regulares de magistério, a concessão de bolsas a servidores como retribuição por funções comissionadas e a concessão de bolsas pela participação em conselhos das fundações de apoio (Brasil, 2023, p. 6).

Dessa forma, a bolsa de estímulo à inovação tem natureza jurídica própria e está sujeita a controle. Ela não é remuneração ordinária, não é pagamento por serviço e não é verba de livre disposição do projeto. Sua validade depende do atendimento à finalidade de fomento, da vinculação ao projeto, da inexistência de contraprestação direta, da regulamentação interna da instituição e do respeito aos limites de valor. Quando esses elementos não estão presentes, a bolsa perde sua justificativa jurídica e pode ser descaracterizada.

BOLSA OU CONTRAPRESTAÇÃO POR SERVIÇO: CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DO ENQUADRAMENTO

A diferença entre bolsa de estímulo à inovação e contraprestação por serviço não é apenas conceitual. A escolha do enquadramento influencia diretamente a natureza do valor, a incidência de tributos e contribuições, o controle da despesa e, em situações específicas, até a possibilidade de discutir vínculo empregatício.

Quando a bolsa é usada corretamente, ela mantém caráter de fomento. Nessa lógica, o pagamento está ligado à participação em atividades de pesquisa, desenvolvimento ou inovação, e não à execução de um serviço previamente definido. Assim, a bolsa não deve ser tratada como salário, preço contratual ou remuneração ordinária, desde que estejam presentes os requisitos legais: vinculação ao projeto, finalidade de PD&I, ausência de contraprestação direta e respeito aos limites institucionais e quantitativos.

O problema aparece quando a bolsa passa a remunerar uma atividade que, na prática, tem natureza de serviço. Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU deixa claro que atividades com natureza de serviço não devem ser remuneradas por bolsa, mas por instrumento próprio, como retribuição ou adicional variável, com a incidência dos tributos e contribuições aplicáveis. Nesses casos, o pagamento precisa ser feito por outro instrumento, como retribuição ou adicional variável, com a incidência dos tributos e contribuições aplicáveis.

O mesmo parecer reforça ainda que “realizar pagamento por serviços prestados mediante bolsa é conduta ilegal” (BRASIL, 2023, p. 9). Essa observação é importante porque mostra que o uso inadequado da bolsa não gera apenas uma irregularidade formal. Ele pode levar à descaracterização da verba, à glosa da despesa, à necessidade de reclassificar o pagamento e à responsabilização dos agentes envolvidos, conforme as circunstâncias do caso.

A consequência mais imediata, portanto, é a perda da natureza fomentadora da bolsa. Se a atividade remunerada tiver caráter operacional, executivo, rotineiro ou prestacional, a verba deixa de fazer sentido como estímulo à inovação e passa a se aproximar de remuneração por serviço. Nesse cenário, não basta apenas ajustar o nome. É necessário aplicar o regime jurídico correspondente ao tipo de atividade realmente desempenhada.

Essa distinção também traz efeitos tributários e contributivos. Segundo o parecer, quando se trata de atividades com natureza de serviço, a remuneração deve ocorrer por retribuição, “com a incidência de tributos e contribuições aplicáveis à espécie” (Brasil, 2023, p. 9). Assim, quando o pagamento deixa de ser bolsa e passa a representar contraprestação por serviço, o tratamento fiscal e contributivo deve acompanhar essa mudança.

Além das consequências administrativas, tributárias e de controle, pode haver reflexos trabalhistas em situações específicas. A contraprestação por serviço, por si só, não gera vínculo empregatício automaticamente. No entanto, se a bolsa for usada para disfarçar uma relação de trabalho com pessoalidade, não eventualidade,

onerosidade e subordinação, pode surgir a discussão sobre a existência de vínculo, a depender das provas concretas da relação.

A Consolidação das Leis do Trabalho é a base para essa análise. O art. 3º define empregado como a pessoa física que presta serviços de natureza não eventual ao empregador, sob dependência deste e mediante salário. Já o art. 9º prevê a nulidade dos atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação das regras trabalhistas. Assim, se a bolsa for apenas um meio aparente de ocultar trabalho subordinado, o nome adotado não será suficiente para afastar a análise da realidade.

A utilização indevida da bolsa não conduz automaticamente ao reconhecimento de vínculo empregatício. O primeiro efeito jurídico é a descaracterização da natureza fomentadora da verba, quando se verifica que o pagamento remunerou atividade prestacional, operacional ou executiva. Nessa hipótese, a consequência imediata é a reclassificação do pagamento, com possível incidência tributária, contributiva, administrativa e de controle.

O vínculo empregatício somente poderá ser discutido quando, além da inadequação da bolsa, a relação concreta revelar os requisitos próprios da relação de emprego, especialmente pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação. Assim, pode haver bolsa indevida sem vínculo de emprego, quando a verba remunerar atividade que deveria seguir outro regime jurídico, mas sem presença dos elementos caracterizadores da relação empregatícia. Por outro lado, se a bolsa for utilizada para encobrir trabalho pessoal, habitual, oneroso e subordinado, a denominação formal da verba não impede a análise da realidade da relação.

O Tribunal de Contas da União também aparece como referência importante nesse tema. O parecer da AGU cita os Acórdãos nº 2.731/2008 e nº 3.559/2014 como exemplos de manifestações reiteradas do TCU sobre a irregularidade do pagamento de serviços mediante bolsa. A manifestação registra:

Diferentemente das atividades típicas de P&D, as que envolvem serviços não podem ser remuneradas com bolsa (incentivo, doação), mas sim por meio de retribuição, na forma de adicional variável, com a incidência de tributos e contribuições aplicáveis à espécie. Vale lembrar que realizar pagamento por serviços prestados mediante bolsa é conduta ilegal, por expressa dicção legal (ex. art. 8º da Lei nº 10.973) e reiteradas manifestações do Tribunal de Contas da União (ex. Acórdãos nº 2.731/2008 e nº 3559/2014).

Por isso, o enquadramento correto deve ser definido antes da execução do projeto. O plano de trabalho precisa indicar quais atividades são de PD&I, quem são os beneficiários, qual a justificativa para a bolsa, quais os critérios de valor e qual a norma interna aplicável. Além disso, deve separar as atividades de natureza prestacional, indicando o instrumento de remuneração adequado quando for o caso. Essa organização reduz o risco de confundir bolsa com remuneração por serviço.

Em resumo, a bolsa de estímulo à inovação é juridicamente adequada quando fomenta atividade técnico-científica ou inovativa. Ela se torna indevida quando remunera serviço. E pode gerar repercussões trabalhistas quando for utilizada para encobrir uma relação de emprego. O ponto decisivo, portanto, está na natureza real da atividade desenvolvida e nos efeitos que dela decorrem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central deste estudo foi identificar qual é o limite jurídico entre a bolsa de estímulo à inovação e a contraprestação por serviço nos contratos de encomenda tecnológica. A análise desenvolvida permite concluir que esse limite não está no nome dado ao pagamento, nem na simples existência de um contrato de inovação, mas, sim, na natureza concreta da atividade exercida pela pessoa beneficiária.

A bolsa de estímulo à inovação é juridicamente adequada quando está vinculada a atividades típicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, especialmente na fase técnico-científica da encomenda tecnológica. Nessa hipótese, o pagamento tem finalidade de fomento, está relacionado ao esforço de superação do risco tecnológico e não se confunde com a remuneração por uma prestação de serviço previamente definida.

Por outro lado, quando a atividade realizada tiver caráter operacional, executivo, rotineiro ou meramente prestacional, o pagamento deixa de se enquadrar como bolsa. Nesses casos, não se trata de fomento à inovação, mas de remuneração por serviço, o que exige instrumento remuneratório próprio — como retribuição ou adicional variável —, com a incidência dos tributos, contribuições e controles aplicáveis.

A resposta ao problema, portanto, se organiza em dois limites complementares. O primeiro é material: a bolsa não pode remunerar contraprestação direta por serviço. O segundo é quantitativo: quando é paga no contexto de ICTs públicas, principalmente a servidores ou docentes, deve observar critérios objetivos de valor, proporcionalidade, compatibilidade com o projeto e o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, conforme o Decreto nº 7.423/2010.

O uso inadequado da bolsa pode trazer consequências administrativas, tributárias, contributivas e de controle, inclusive com a descaracterização da verba, glosa da despesa, reclassificação do pagamento e responsabilização dos agentes envolvidos. No âmbito trabalhista, a contraprestação por serviço não gera vínculo empregatício automaticamente. Ainda assim, se a bolsa for utilizada para encobrir uma relação marcada por pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação, pode surgir discussão sobre vínculo de emprego, a depender da prova concreta dos fatos.

Conclui-se, assim, que o Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU contribui para a segurança jurídica das encomendas tecnológicas ao admitir o pagamento de bolsas em atividades típicas de PD&I, mas também delimita o seu

uso. A bolsa é um instrumento legítimo de fomento quando ligada ao núcleo técnico-científico do projeto; torna-se indevida quando utilizada para remunerar serviço; e pode gerar repercussões trabalhistas quando encobrir relação de emprego. Essa separação é essencial para preservar a finalidade do Marco Legal de CT&I e assegurar a regularidade da execução financeira dos projetos.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Procuradoria-Geral Federal. **Parecer nº 00001/2023/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU**. Câmara Permanente da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, DF: AGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br>. Acesso em: 10 de maio de 2026.

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. Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm. Acesso em: 17 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. Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7423.htm. Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a legislação correlata. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm. Acesso em: 17 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 demais dispositivos relativos ao Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2018-2022/2018/decreto/d9283.htm.

gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm. Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm .Acesso em: 17 de maio de 2026.

COUTINHO, Débora de Oliveira; FERNANDES, André Dias. A nova Lei de Licitações, as encomendas tecnológicas e o diálogo competitivo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/8059> .Acesso em: 17 de maio de 2026.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. **Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas**. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/eb9d4276-fabf-4f97-8587-1594fcbe78c0/content> .Acesso em: 17 de maio de 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 de maio de 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3.559/2014 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 de maio de 2026.