

Universidade Federal, Política de Inovação e Núcleos de Inovação Tecnológica: sua interação em face do Marco Legal de Inovação¹

Davi Monteiro Diniz²
Rubia Carneiro Neves³

Resumo:

O artigo analisa os núcleos de inovação tecnológica (NITs), considerando as mudanças legais trazidas pelo novo Marco Legal de Inovação, especialmente a permissão para que as instituições públicas de ciência e tecnologia transfiram as funções do NIT para instituições privadas sem fins lucrativos. De modo a avaliar essa medida legislativa, realizou-se um estudo comparativo, contrastando a estrutura e as funções NIT com as de figuras similares nos EUA (ORTA) e na França (SAIC). A abordagem comparativa revelou inadequações da política brasileira de inovação, bem como a resistência do governo brasileiro para implementar mudanças no quadro administrativo das universidades federais brasileiras.

Palavras-chave: Marco Legal de Inovação; ORTA; SAIC; NIT; Universidade Federal

Abstract:

This paper analyses the Brazilian technological innovation offices (NITs), considering the legal changes brought by the new Brazilian innovation legal framework. As a relevant modification, the Brazilian public policy allows public institutions of science and technology to transfer NIT functions to non-profit private agents. In order to evaluate this legislative measure, a comparative study was made, contrasting the actual NIT structure and functions with US ORTA and French SAIC similar counterparts. Such comparative approach revealed some inadequacies of Brazilian innovation policy and the resistance of Brazilian government to implement changes in the administrative framework of Brazilian federal universities.

Keywords: Brazilian innovation legal framework; ORTA; SAIC; NIT; Federal University

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho *Transformações na ordem social e econômica e regulação* no XXVI Congresso Nacional do Conpedi realizado entre os dias 15 e 17 de novembro de 2017, em São Luís/MA e publicado: DINIZ, Davi Monteiro. NEVES, Rubia Carneiro. Universidade Federal, Política de Inovação e Núcleos de Inovação Tecnológica: sua interação em face do Marco Legal de Inovação. In: GONÇALVES, Everton das Neves. KNOERR, Fernando Gustavo. CLARK, Giovani (Coord.). *Transformações na ordem social e econômica e regulação*. Florianópolis: Conpedi, 2017.

² Doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor Adjunto na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais (em colaboração técnica UnB-UFMG). Procurador Federal.

³ Doutora em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da UFMG. Professora Adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

1 Introdução

Por determinação constitucional, a universidade federal deve realizar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação. Desse modo, parte do regime jurídico a que está submetida, apesar de mantê-la na condição de autarquia federal, foi flexibilizado pelo novo Marco Legal da Inovação com o intuito de desenvolver e transferir conhecimento inovador à sociedade.

Um dos efeitos dessa flexibilização foi permitir que a universidade federal institua sua política de inovação e nela decida se manterá o NIT como integrante da sua estrutura administrativa ou se utilizará pessoa jurídica sem fins lucrativos para exercer funções correlatas.

A partir dessas premissas, este ensaio apresenta análise descritiva da legislação brasileira de modo a debater essa previsão legal a respeito dos NITs e que ela indica a respeito da política pública voltada ao ensino superior, em especial à universidade federal. Para tanto, estudou-se figuras que lhe são similares nas leis dos Estados Unidos da América e França para verificar em que medida a flexibilização trazida pelo Marco Legal da Inovação colaborará, tal como ocorreu naqueles países, para a promoção e a transferência de conhecimento inovador no Brasil.

Na confecção deste trabalho, realizou-se revisão bibliográfica, com recorte metodológico em torno da abordagem acima descrita, para em seguida analisar os dados compilados com auxílio da vertente teórica correspondente à dogmática com exegese do ordenamento jurídico brasileiro, de forma descritiva, analítica e propositiva.

2 A promoção da inovação por universidade federal

Analisando a inovação como atividade universitária ao lado do ensino, da pesquisa e da extensão, demonstrar-se-á, em seguida, em que medidas essas atividades podem ser realizadas em face da estrutura autárquica federal da universidade federal.

2.1 O desenvolvimento de conhecimento inovador como atividade acadêmica

Constitui-se registro legal de maior importância o conceito de inovação estabelecido pela lei, com o conteúdo a seguir transcrito:

“Inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.”⁴

A partir desse conceito, relevante questão que se coloca à universidade federal é a de como o trabalho conduzido pela comunidade acadêmica poderá ser orientado a desenvolver inovações.

Na moldura normativa hoje existente, a missão universitária se realiza pela condução de atividades de ensino, pesquisa e extensão que devem ser concretizadas, na maior amplitude possível, de forma indissociável. Tal significa dizer que as atividades voltadas ao desenvolvimento e disseminação de conhecimento inovador serão conduzidas pela universidade federal na medida em que caracterizada a preponderância de seu caráter acadêmico, o qual subordina os demais aspectos econômicos e sociais das ações universitárias.

Nesse contexto acadêmico, a universidade tem ampla autorização para produzir bens (como, por exemplo, patentes) ou prestar serviços (como, por exemplo, serviços de saúde), oferecendo-os de modo oneroso ou gratuito à sociedade, desde que demonstre primordialmente sua concepção e exercício como componentes integrantes de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Como consequência dessas balizas de atuação institucional, cabe à universidade avaliar os modos em que ensino, pesquisa e extensão se relacionarão com o desenvolvimento de inovações.

Para concretizar tais metas é preciso considerar que essa relação pode ocorrer em todas as áreas temáticas da universidade, independente de se tratar de conhecimento artístico, filosófico, científico ou tecnológico, pois todas elas podem ocasionalmente participar do desenvolvimento ou melhoria de produtos e serviços.

Por outro lado, mostra-se necessário estabelecer um equilíbrio entre o envolvimento com inovações e o alcance de todas as finalidades estabelecidas à educação superior⁵. Assim, a internalização do desenvolvimento de conhecimento inovador pela

4 Cf. Lei 10.973/2004, art. 2º, Inciso IV.

5 Cf. Lei 9.394/96, art. 43 (Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional).

universidade no modo acima concebido poderá ocorrer na adaptação de suas atividades, na medida em que se considerar esse objetivo mais ou menos prioritário em face daqueles estabelecidos à universidade.

Essa mudança pode se dar em um amplo arco, envolvendo desde a ênfase que será reconhecida ao tema em conteúdos curriculares de ensino superior até as contínuas decisões sobre o uso dos equipamentos da universidade, bem como a respectiva concentração dos esforços da comunidade universitária.

A decisão interna a respeito da extensão e do conteúdo que o desenvolvimento de conhecimento inovador ocupará como atividade acadêmica deve ser expressa em uma política de inovação a ser construída pela universidade⁶, a qual deverá fixar balizas para a atuação universitária com esse escopo e para a organização e gestão dos processos institucionais voltados à inovação.

É necessário se considerar, também, que as mudanças legislativas autorizam que agentes externos à universidade, tanto públicos como privados, direcionem a ela recursos para desenvolver inovações. Com isso, há a possibilidade de considerável estímulo econômico para que a comunidade universitária priorize atividades de inovação, o que reforça a necessidade de instituição de uma política que equilibre esse efeito com as demais tarefas universitárias.

2.2 Ensino, pesquisa, extensão e inovação

Estabelecer que as atividades de ensino, pesquisa e extensão poderão considerar a criação ou o melhoramento de produtos, serviços ou processos como um objetivo constitucionalmente estabelecido à universidade repercute em vários níveis. Sobre esses efeitos, veja-se, inicialmente, importantes determinações específicas trazidas pelas mudanças legislativas.

Quanto ao ensino, a universidade deverá associar o previsto na Lei de Inovação a ações de formação de recursos humanos sob sua responsabilidade⁷, bem como decidir a respeito de ações institucionais de capacitação de recursos humanos em

6 Cf. Lei 10.973/2004, art. 15-A.

7 Cf. Lei 10.973/2004, art. 26.

empreendedorismo, gestão da inovação, transferência de tecnologia e propriedade intelectual⁸.

No que se refere às atividades de pesquisa, há autorização ampla para o envolvimento da comunidade universitária em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação⁹, de modo autônomo ou em parceria com outras instituições¹⁰, podendo inclusive ser contratada por outros órgãos e entidades da administração pública para realizar projetos de inovação¹¹.

Já no tocante à extensão, é tarefa do Estado promover o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e o fortalecimento da extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social¹². Assim, a partir da permissão constitucional para a universidade receber financiamento público e privado em atividades de extensão¹³, a institucionalização da extensão tecnológica e da realização de prestação de serviços é prevista expressamente como parte da política de inovação a ser instituída¹⁴, podendo a extensão ser realizada inclusive como mecanismo de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas¹⁵.

Essas múltiplas previsões legais repercutem de modo mais intenso na universidade federal porque também significam autorizações para implementar tal elenco de ações, o que é particularmente importante no modelo administrativo autárquico no qual hoje ela se insere. Desse modo, prevista em lei a competência para realizar a atividade de inovação, afasta-se de plano qualquer debate sobre a universidade federal poder realizá-la.

Bem mais destacada, porém, é a percepção de como a aproximação entre universidade e produtores de bens e serviços, sejam eles entes estatais ou empresários, poderá ocorrer em torno do conceito legalmente estabelecido de inovação.

8 Cf. Lei 10.973/2004, art. 15-A, VII.

9 Cf. Lei 10.973/2004, art. 4º, III.

10 Cf. Lei 10.973/2004, art. 9º.

11 Cf. Lei 10.973/2004, art. 20.

12 Cf. Lei 10.973/2004, art. 27, VI.

13 Cf. Constituição Federal de 1988, art. 123, § 2º e Lei 10.973/2004, art. 21-A.

14 Cf. Lei 10.973/2004, art. 15-A, III.

15 Cf. Lei 10.973/2004, art. 21.

Embora, como acima descrito, no conjunto das referidas mudanças legislativas ocorra a atribuição de várias atividades à universidade, tais como formação de recursos humanos e difusão de conhecimento, o núcleo econômico da referida aproximação localiza-se na forte demanda dos produtores de bens e serviços para que a universidade desenvolva e lhes transfira conhecimento inovador. No modelo atual, espera-se que a universidade atenda a essa demanda realizando atividade acadêmica, ou seja, a produção desse conhecimento deve decorrer de a comunidade universitária realizar pesquisa, ensino e extensão.

Há, portanto, a necessidade de compreensão do modo de ação da instituição universitária, que não poderá ser percebida como um agente voltado a atender, de modo principal e exclusivo, necessidades estatais ou empresariais a respeito de conhecimento inovador. Se, por um lado, a universidade deve se adaptar a essas demandas, por outro, Estado e empresários devem estar atentos para o fato que a produção do conhecimento pela universidade não é um serviço singular e deve se dar de modo coordenado com os demais objetivos institucionais, como, por exemplo, a formação de seus alunos e o fortalecimento da capacidade operacional da própria universidade.

2.3 Organização da atividade universitária para desenvolver inovações

A universidade federal trabalha com parte de seus serviços organizados de forma permanente, tais como estruturas de ensino, laboratórios e clínicas. Outra instância, porém, deve ser capaz de se flexibilizar em torno de atividades variáveis. Essa variação geralmente ocorre pela implementação de projetos. O projeto acadêmico emerge, assim, como um conceito importante para se entender essa diversidade de ações acadêmicas, pois a lei prevê que a comunidade acadêmica – docentes, discentes e servidores técnico-administrativos – distribua suas ações entre essas duas classes de atividades.

Assim, o docente poderá dedicar suas horas de trabalho em atividades administrativas, bem como em atividades de ensino, pesquisa e extensão, organizadas de forma permanente ou, principalmente para as últimas, realizadas por meio de atividades previstas em projetos acadêmicos. Já os discentes terão que obter os requisitos de aprovação com seu envolvimento em disciplinas de ensino e participação em projetos

acadêmicos, bem como os servidores técnico-administrativos trabalharão de modo a apoiar e participar de ambas as classes de atividades.

A organização de parte da atividade acadêmica em torno de projetos envolve certa complexidade, uma vez que pressupõe uma especialização da atuação universitária para atender as ações e objetivos neles previstas. Conseqüentemente, ao lado da organização necessária para se manter as estruturas institucionais permanentes, há também a necessidade de gestão específica das atividades ligadas a projetos acadêmicos, de modo a se organizar o exercício de atividades que ocorrem de modo eventual e por prazo determinado.

Nesse contexto, um projeto acadêmico poderá ser mantido apenas pelos recursos da universidade, como também poderá ser parcialmente financiado por recursos externos. Por exemplo, o pagamento de salários e manutenção das estruturas físicas da universidade virá de fontes voltadas a gastos permanentes, enquanto a despesa de custeio de projetos poderá advir de fonte externa.

Essa duplicidade de fontes de financiamento permite que a organização da universidade federal para desenvolver inovações ocorra apenas por iniciativa interna, ou respondendo a estímulos de outros entes. Perceba-se que, em ambos os casos, essa organização pressupõe a alocação de atividades acadêmicas, traduzidas em horas-trabalho para docentes e servidores técnico-administrativos e tempo de aprendizado para discentes.

Conseqüentemente, parte do trabalho remunerado pela universidade será alocado à consecução de projetos acadêmicos voltados a ensino, pesquisa e extensão.

Ocorre que, em consonância com a previsão constitucional no sentido de que a lei concederá àqueles que se atuem nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, meios e condições especiais de trabalho¹⁶, a participação em projetos acadêmicos poderá propiciar remuneração adicional à comunidade acadêmica por parcelas que não se integram ao salário de servidores, como se vê no caso de “bolsas”.

Ocorre, portanto, a possibilidade de financiamento externo do trabalho acadêmico, podendo envolver despesas de custeio, capital e remuneração dos envolvidos em projetos universitários.

16 Cf. Constituição Federal de 1988, art. 218, § 3º.

Este será um importante mecanismo de aproximação entre universidade, Estado e empresários, hoje essencial para organizar a universidade pública no sentido de desenvolver inovações demandadas em relações de cooperação.

Ao lado desse modo de atuar, espera-se também que ocorra a internalização dos objetivos ligados à inovação nas estruturas permanentes da universidade. Isso pode ocorrer de vários modos e em diferentes graus de intensidade, pela formação ou adaptação de cursos e disciplinas, organização de estruturas administrativas específicas, apoio à criação de empresas (incubação) e desenvolvimento de produtos e serviços em caráter contínuo.

Para se concretizar tais objetivos, deve-se ter em mente que, na universidade federal, essas iniciativas ocorrem numa estrutura institucional estatal, na qual as universidades são atualmente qualificadas como autarquias ou fundações federais. Cabe então, entender a interação entre esses objetivos e os meios institucionais disponíveis para realizá-los.

2.4 Ações universitárias de inovação em cooperação

A política pública editada nas leis sobre inovação tem como eixo a aproximação entre a universidade e outros entes públicos e privados em relações de cooperação.

A formalização dessas relações se dá mediante a celebração de instrumentos jurídicos, os quais podem variar tanto em função da natureza das partes envolvidas - se o acordo será só entre entes públicos ou se envolverá particulares – como também de seu conteúdo – se a cooperação se dará apenas com interesses convergentes ou se haverá também interesses distintos entre os envolvidos, o que se mostra, por exemplo, fator relevante para se empregar instrumentos de convênio ou de contrato.

Entretanto, um elemento marcante dessa cooperação é o seu caráter negocial, ou seja, ela geralmente ocorre com margem de negociação para estabelecer o seu conteúdo. Esse aspecto é por vezes nomeado de contratualização das relações entre os envolvidos, o que é particularmente intenso nas relações de cooperação entre Estado e empresários, em que se verifica a aproximação entre diversos entes, a qual será implementada principalmente por acordos, tanto entre entes públicos como entre estes e particulares.

Do ângulo jurídico, isso implica harmonizar Direito Público e Direito Privado, duas áreas com conhecidas diferenças, como, por exemplo, a de aplicação do contrato civil, no qual as partes têm ampla autonomia para determinar seu conteúdo, e a de prevalência do contrato ou do convênio administrativo, no qual o ente estatal, por se utilizar de recursos públicos, geralmente precisa demonstrar de modo claro que está autorizado por lei a celebrar o acordo nos termos e cláusulas nele estabelecidos.

Essa esperada pluralidade de participantes explica porque parte relevante da recente legislação sobre inovação concentra-se em autorizar que os entes públicos atuem em cooperação, afastando de plano questionamentos de natureza administrativa.

Para concretizar esses objetivos de trabalho conjunto, a universidade poderá celebrar acordos, por exemplo, para o desenvolvimento de pesquisas, negociação do conhecimento resultante, licenciamento de patentes e segredos empresariais, prestação de cursos e serviços pela universidade, apoio à criação de empresas e participação societária em pessoas jurídicas.

Assim, as várias etapas de produção e difusão de conhecimento inovador podem ser construídas mediante relações de cooperação, o que causa o entremeio dos interesses dos envolvidos, ocorrendo a problematização inerente às situações que tratam da aproximação entre objetivos públicos e privados.

2.5 A universidade federal como autarquia federal

O Estado brasileiro organiza a maior parte de suas estruturas estabelecendo um conjunto de normas específicas que lhe são aplicáveis, como reunidas no direito administrativo. Essa escolha, de forte influência francesa, afasta a aplicação de normas aplicáveis a particulares para aplicar lei especial, ocasionando uma dualidade de meios jurídicos disponíveis para criar instituições e organizar o seu funcionamento.

Assim, a criação de pessoas jurídicas, as relações de trabalho e os contratos celebrados serão disciplinados de modo diferente para Estado e particulares. Em nossa ordem jurídica haverá, então, respectivamente, pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, relações de trabalho estatutárias e contratos de trabalho, bem como contratos administrativos e contratos regidos pela lei civil.

Ao longo da segunda metade do séc. XX, o desenvolvimento da universidade federal brasileira como órgão público foi estruturado a partir de sua concepção como ente

integrante da administração pública. Esta se organiza nacionalmente em administração direta, implementada diretamente por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e administração indireta, que se estrutura por meio de um conjunto de entes sob supervisão da referida administração direta.

Entendida como ente administrativo, a universidade federal foi progressivamente absorvida por esse modelo geral e localizada na administração indireta, como autarquia ou fundação federal, espécies de pessoas jurídicas estatais que, em seus principais aspectos, hoje compartilham o mesmo regime jurídico-administrativo.

A universidade federal, presentemente formada como autarquia ou fundação federal, é, então, regida principalmente por leis de direito administrativo, que opera estabelecendo normas gerais, aplicáveis a todos os seus entes, como é o caso do Regime Jurídico Único, da Lei de Licitações e Contratos e da Lei de Orçamento e Finanças, bem como outras normas especiais, aptas a disciplinar situações específicas, como se vê, por exemplo, no caso da lei aplicável às fundações de apoio e da própria Lei de Inovação.

Sem embargo do amplo debate a respeito da adequação de se qualificar a universidade federal como ente autárquico sem se fazer as adaptações necessárias ao trabalho acadêmico (DINIZ, 2015), há evidentes aspectos práticos relacionados com essa situação jurídica que devem ser considerados para se conseguir viabilizar ações universitárias para o desenvolvimento de inovações.

Principalmente, essa tensão entre a aplicação de leis gerais e especiais explica em parte a profusão de normas que disciplinam as ações do Estado, volume que, sem dúvida, traz complexidade ao funcionamento dos entes administrativos, em especial à universidade federal.

Cabe então tentar sistematizar como essas leis especiais ampliam a capacidade de a universidade se envolver com o desenvolvimento de conhecimento inovador de modo específico.

2.6 Adaptação da estrutura administrativa autárquica para a atividade universitária de inovação

Costuma-se indicar, como marco importante a respeito de um movimento mundial a respeito de pesquisa e inovação, a edição de duas leis nos Estados Unidos da

América em 1980, os assim chamados *Stevenson-Wydler Technology Innovation Act*¹⁷ e *Bayh-Dole Act*¹⁸, os quais, respectivamente, estimularam a transferência de tecnologia obtida com financiamento federal aos entes federados e a particulares, bem como permitiram que, atendidas certas condições, direitos de patente obtidos a partir de financiamentos federais fossem de titularidade de universidades, pequenas empresas ou entes sem fins lucrativos.

Entretanto, deve-se considerar que a estrutura institucional de funcionamento de universidades e centros de pesquisa naquele país difere-se de modo relevante da adotada no Brasil, pois mesmo sendo essas instituições por vezes conduzidas pelo poder público – no caso das universidades, principalmente por administrações estaduais – tal característica eventual não lhes estabelece regime jurídico de funcionamento tão diverso do previsto a particulares (EGIDE, 1984), como se dá para os casos francês e brasileiro, relativamente a universidades públicas.

Nesse contexto, observar a trajetória francesa melhor auxilia a compreensão das adaptações necessárias à transformação do atual modelo autárquico das unidades federais.

Na França, a partir da ideia central de valorização dos resultados da pesquisa científica e tecnológica, como posta em lei em 1982¹⁹, um conjunto de medidas legislativas editadas progressivamente foi diferenciando o regime administrativo aplicável às instituições públicas de pesquisa científica e tecnológica (*Établissement Public à Caractère Scientifique et Technologique – EPST*), sendo importante citar, a esse respeito, a publicação, em 2004, de um código organizador das normas voltadas para disciplinar a pesquisa (*Code de la Recherche*)²⁰ (THÉRY, 2004).

Para as universidades públicas, compreendidas pela categoria de instituições públicas de natureza científica, cultural e profissionalizante (*Établissement Public à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel – EPCSCP*), essa mudança foi mais

17 15 U.S.C. 3701 et seq.

18 35 U.S.C. 200-212.

19 Cf. Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982.

20 Cf. Ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004.

aguda, aprofundando-se sua autonomia²¹, bem como reforçando-se os vínculos entre ensino superior, pesquisa e valorização de seus resultados²².

Ressalte-se, portanto, que a adaptação do modelo autárquico geral às instituições públicas de pesquisa, e, em maior grau, às universidades públicas, é um aspecto relevante a ser considerado para se compreender parte do conteúdo das leis recentemente editadas para estimular a produção de conhecimento inovador.

Neste artigo, considera-se a seguir a influência dessas duas abordagens internacionais para a instituição, em nossa legislação, de um núcleo de inovação tecnológica – NIT como órgão encarregado de várias tarefas, entre as quais desponta a de manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia.

3 Do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) na legislação brasileira

Cabe, então, conhecer-se figuras similares aos NITs brasileiros como delineados pelos Estados Unidos da América e França, a fim de permitir comparar o modelo nacional com as abordagens estrangeiras de sistemas jurídicos com diferenças expressivas.

3.1 Antecedentes do NIT nas leis dos Estados Unidos da América e da França

A previsão de que os laboratórios federais devem instituir uma seção interna (*Office of Research and Technology Applications - ORTA*) para cuidar da transferência de tecnologia para as unidades federadas e empresários, como posta no *Stevenson-Wydler Technology Innovation Act*, pode ser apontada como referência inicial para a posterior formação de órgãos similares em vários países (KERRIGAN; BRASCO, 2002).

Essas unidades ganharam maior relevância com a possibilidade, logo em seguida instituída pelo *Bayh-Dole Act*, de que os laboratórios federais patenteassem suas invenções e as negociassem comercialmente, sob certas condições, o que foi reforçado e ampliado com a edição do *Federal Technology Transfer Act* de 1986²³.

21 Cf. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 (concernante às liberdades e responsabilidades das universidades)

22 Cf. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 (concernante ao ensino superior e à pesquisa)

23 15 U.S.C.3710 et seq.

Nessa perspectiva, desenvolveram-se estruturas para aproximação entre laboratórios federais e empresários - o que também envolve universidades que recebam fundos federais para pesquisa - a partir de três atividades centrais: o financiamento de pesquisas, a gestão de patentes e o apoio a empresas para a utilização da tecnologia transferida.

A experiência dos Estados Unidos nos revela, então, uma primeira concepção dessas unidades voltadas para auxiliar o desenvolvimento e transferência de inovações, na qual elas são criadas com ênfase em negociação de tecnologia industrial, por meio do desenvolvimento e licenciamento de patentes e segredos industriais correlatos (*know-how as trade secret*).

Uma vez que a geração e a identificação de conhecimentos como patenteáveis, bem como a gestão e licenciamento de patentes resultantes são tarefas dotadas de alto grau de especialização, escritórios de transferência de tecnologia (*Technology Transfer Offices-TTOs*) são organizados, neste modelo, principalmente em torno de direitos advindos da patente de invenção, a qual, lembre-se, confere ao seu titular o monopólio temporário de fabricação de determinado produto ou de uso de um determinado processo de fabricação.

Nesses termos, portanto, a transferência de tecnologia negociada por esses escritórios concentrar-se-á em tecnologia industrial, pois este é o campo de abrangência das patentes de invenção. Assim sendo, a aproximação entre universidade, Estado e empresários envolverá principalmente a atividade industrial, como parte de uma política voltada a fortalecer esse ramo de atividade econômica.

Resgate-se, no entanto, a constatação de que, nos Estados Unidos, as universidades atuam com maior flexibilidade do que as universidades federais brasileiras. Assim sendo, o fato de instituírem escritórios voltados para a geração e negociação de patentes em razão de estímulo federal não significa que se envolverão tão-só em negociação de tecnologias industriais, nem que a aproximação entre universidade, Estado e empresários só ocorrerá por esta via.

Em síntese, o desenvolvimento e a negociação de direitos de patente será mais um dos múltiplos modos de obtenção de recursos econômicos pelas universidades que atuam naquele país.

Esse amplo campo de possibilidades legais de atuação da universidade nos Estados Unidos da América permite explicar algumas diferenças desta primeira abordagem em contraste com o modelo francês instituído para suas universidades, eminentemente públicas e mais próximas de nosso modelo administrativo estatal.

Uma iniciativa francesa que respondeu à criação dos ORTA pelos EUA foi a de formalizar, nas instituições públicas, um serviço interno voltado à valorização dos resultados da pesquisa, com a missão de conseguir recursos econômicos às respectivas instituições de pesquisa, bem como às universidades. Diante das insuficiências dos mecanismos administrativos gerais para promover a valorização dos resultados de pesquisas, EPSTs e universidades foram autorizados, a partir de 1999²⁴, a instituir um serviço de atividades industriais e comerciais (*Service Interne d'Activités Industrielles et Commerciales – SAIC*), como órgão administrativo interno, voltado a gerir tais atividades quando efetuadas diretamente por suas respectivas instituições.

Como explica Calamarte-Doguet (2005, 92-3), esse órgão, após adaptações legislativas, objetiva atualmente gerir atividades tais como contratos de pesquisa, de edição, locações, atividades comerciais e prestações de serviço, por exemplo, como realizadas por meio de estudos e análises, além daquelas relativas à propriedade industrial e demais direitos de propriedade intelectual.

De modo a ampliar seu papel nas universidades francesas, permitiu-se que nelas o SAIC seja dotado de autonomia orçamentária e financeira, com orçamento próprio, como também possa contratar trabalhadores por contratos administrativos de prazo determinado ou indeterminado. É intrínseco ao funcionamento desses serviços conceber-se que as universidades ordinariamente realizam atividades comerciais e industriais de forma acessória, situação em que o SAIC será importante para estabelecer conexões entre universidade, Estado e empresários.

Na abordagem francesa, é importante ressaltar que o SAIC é apenas uma das ferramentas oferecidas à universidade para concretizar a valorização dos resultados de pesquisas. Como esclarece Delmotte (2015, 191-245), outros meios permitidos em lei, tanto internos como externos, estão disponíveis. Assim, internamente, além dos SAICs, as universidades também podem criar outras seções próprias com autonomia

24 Cf. Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 (concernante à pesquisa e à inovação).

administrativa, que são nomeadas como fundações universitárias, mas sem a personalidade jurídica que caracteriza a figura da fundação no Brasil.

Já externamente, ao lado da tradição francesa de se criarem associações de direito privado para cooperarem com instituições de pesquisa, os EPSTs e as universidades podem instituir outras pessoas jurídicas, como sociedades anônimas, para atuarem no papel de filiais voltadas para prestar serviços de valorização da pesquisa. Elas também podem, ao lado dessas figuras, participar, em cooperação, de outras pessoas jurídicas, como Grupos de Interesse Público (*Groupements d'Intérêt Public – GIP*) e, se assim se constituírem, Polos de Pesquisa e de Ensino Superior (*Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur - PRES*).

Conhecida a notícia sobre órgãos especializados instituídos para atuar na aproximação entre institutos de pesquisa, Estado e empresários, tanto na legislação federal dos EUA como nas leis francesas, cabe, a seguir, fazer uma comparação do tema como abordado na Lei de Inovação brasileira.

3.2 Do NIT na legislação brasileira

A redação original da Lei de Inovação adotou uma concepção de inovação que gravitava em torno do desenvolvimento e licenciamento de patentes de invenção e direitos similares. Nessa moldura legal, as Instituições Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação - ICTs, entre elas as universidades, deveriam se valer de um Núcleo de Inovação Tecnológica - NIT, próprio ou em associação com outra ICT, para gerir sua propriedade intelectual.

Desse modo, o NIT foi inicialmente imaginado como uma seção administrativa das ICTs, especializada em apoiar o desenvolvimento e a negociação de propriedade intelectual.

Em tal modelo, os NITs das universidades públicas federais sofreram o integral impacto das limitações atinentes ao regime autárquico, diante de sua quase plena subordinação as regras gerais de direito administrativo federal. Note-se que situação de similar restrição foi constatada na França, relativamente aos serviços internos de valorização dos resultados de pesquisas, antes de se construir legislativamente a autonomia financeira e administrativa dos SAICs (DELMOTTE, 2015, 179-81).

Apesar dessas limitações, as universidades federais instauraram NITs próprios por todo o país, buscando implementar as metas desejadas na Lei de Inovação.

Vê-se, portanto, que a configuração dos NITs na legislação brasileira, em sua primeira versão, procurou refletir alguns elementos das experiências estrangeiras. Assim foram imaginados, por um lado concentrados em direitos de patente e similares, com tarefas próximas aos estabelecidos aos ORTA nos Estados Unidos da América, e por outro, instituídos como uma seção interna dos entes públicos, no paulatino modo construído na França, até se chegar ao desenho atual dos SAICs.

Entretanto, inseridos os NITs em um sistema jurídico-institucional diferente dos EUA, e sem receber as adaptações ocorridas na França para o funcionamento das instituições públicas voltadas à pesquisa, esses órgãos internos enfrentam recorrentes dificuldades para sobrepujar as limitações autárquicas previstas no direito administrativo geral.

Com as mudanças legislativas de 2015 e 2016, permanece o dever de se utilizar núcleo de inovação tecnológica, próprio ou em associação com outras ICT, mas a esse núcleo também foi atribuída a função de apoio à gestão da política de inovação.

Ademais, as mudanças adicionadas à Lei de Inovação não só ampliaram as atribuições do NIT como também estabeleceram que essas tarefas podem ser exercidas por entidade externa à universidade, desde que seja dotada de personalidade jurídica própria e que não tenha fins lucrativos.

Cabe, então, debater-se a respeito da melhor configuração dos NITs.

4 Política de inovação universitária e NIT

Um aspecto importante trazido pelas mudanças legislativas recentes é o de que as ICTs devem estabelecer sua política de inovação. Nessa linha, as universidades federais devem instituir e formalizar suas respectivas políticas de inovação, de modo a responder quais são os objetivos e meios disponíveis que deverão guiar a alocação de recursos financeiros, pessoal e patrimônio para promover inovações. Assim, a política de inovação deverá dispor “(...) sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovação no ambiente produtivo”²⁵.

25 Cf. Lei 10.973/2004, art. 15-A.

Nesse sentido, é necessário que a universidade module, de acordo com as finalidades do ensino superior, em que medida o desenvolvimento e a transferência de conhecimento que crie ou aperfeiçoe produtos e serviços consubstanciarão missão acadêmica a ser concretizada mediante atividades de pesquisa, ensino e extensão.

Em linhas gerais, um aspecto importante da referida política é o de tratar das questões relacionadas com a promoção da inovação mediante a interação com agentes públicos e privados, estabelecendo os contornos, limites, as metas e prazos para a execução global das atividades planejadas, bem como definir critérios de avaliação dos resultados alcançados e impactos dessa política para a universidade e para a sociedade brasileira.

Evidentemente, em perspectiva maior, a configuração dos NITs seguirá o conteúdo e a extensão da política de inovação adotada por cada universidade, cabendo a ela decidir, por exemplo, se as tarefas do NIT continuarão a gravitar principalmente em torno de patentes de invenção, ou se ele se envolverá com as demais questões inerentes às aproximações entre universidade, Estado e empresários em toda a sua extensão.

Isso porque, conforme dispõe a Lei de Inovação, é missão precípua do NIT apoiar a política de inovação da ICT²⁶, tornando-o, assim, tributário das definições dessa política em cada instituição.

Outra questão de igual magnitude, como visto, refere-se à possibilidade de as funções do NIT serem atribuídas a ente externo à universidade. Tal previsão repete-se nas normas: a primeira, por disposições expressa na Lei de Inovação, a estabelecer que o “(...) Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT): estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei”²⁷; como também que “(...) O Núcleo de Inovação Tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos”²⁸; a segunda, como inserida na lei referente às fundações de apoio, pela qual

26 Cf. Lei 10.973/2004, art. 16.

27 Cf. Lei 10.973/2004, art. 2o, Inciso IV.

28 Cf. Lei 10.973/2004, art. 16, § 3o.

“(...)O Núcleo de Inovação Tecnológica constituído no âmbito de ICT poderá assumir a forma de fundação de apoio de que trata esta Lei”²⁹.

Como demonstrado acima, a possibilidade de atribuição de parcela das atividades da universidade a entes externos surge como consequência lógica de não se estabelecer às universidades federais um regime jurídico-administrativo diferenciado. Reitere-se que a conformação autárquica da universidade federal faz com que a especialização de suas atividades tenha que se submeter a leis administrativas gerais, as quais, sem as devidas adaptações, mostram-se incapazes de viabilizar de maneira integral as tarefas atribuídas às instituições federais de ensino superior.

Assim, as adaptações às normas administrativas gerais, tais como a Lei de Licitações, o Regime Jurídico Único e o regime orçamentário e financeiro da administração pública, por exemplo, são substituídas por meio da atribuição de tarefas a entes auxiliares externos capazes de mitigar tais restrições gerais, restrições estas que, ao mesmo tempo, permanecem oponíveis à própria universidade federal.

Um resultado dessa política traçada para as universidades e instituições de pesquisa pública tem sido o de que a universidade federal precisará se utilizar de vários entes de natureza privada, tais como fundações e empresas públicas, para poder operar suas atividades. Neste modelo, então, um problema adicional é do estabelecer se essas entidades auxiliares ao ensino superior estarão subordinadas à universidade federal, como filiais, ou se atuarão como entes autônomos, em regime de cooperação.

Como visto, o Marco Legal de Inovação coloca à universidade dois problemas a respeito dos NITs que merecem consideração imediata em sua política de inovação. A primeira indaga se a tarefa desses núcleos será a de se envolver de modo integral nas aproximações entre universidade, Estado e empresários, relativas à inovação, ou se operarão apenas nas questões relativas aos direitos de patente e similares, como presente na primeira versão da Lei de Inovação. Já a segunda questiona se esses NITs exercerão suas funções operando como setores internos das universidades ou se suas tarefas serão atribuídas a entes externos.

4.1 Campo de atuação dos NITs

29 Cf. Lei 8.958/94, art. 1o, § 8o.

A Lei de Inovação cuidou de estabelecer atribuições mínimas aos NITs³⁰, as quais revelam a forte influência do modelo adotado nos EUA, com ênfase nas patentes de invenção, embora essa visão possa ser ampliada para se tratar de outras formas de proteção de propriedade intelectual, como se vê para programas de computador, sendo o seu eixo o estímulo à proteção de criações³¹.

Entretanto, parte dessas atribuições se entremeia com iguais tarefas que deverão ser adotadas pelo ente público, quando tratarem da aproximação entre universidade, Estado e empresa, em contexto que não se concentre, necessariamente, em licenciamento de propriedade intelectual, tais como, “(...) avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei”; “(...)desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT”; “promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6º a 9º” e “(...)negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT”³².

Nessas balizas, a concepção dos NITs como núcleos voltados a trabalhar suas atribuições apenas em torno do desenvolvimento e licenciamento de propriedade intelectual aplicada à atividade industrial, bem como, em alguns casos, ampliada para envolver também os usos comerciais de programas de computador, propiciará as vantagens inerentes ao aprofundamento da transferência de tecnologia concentrada nesses institutos. Por outro lado, exigirá da universidade que localize em outro setor o apoio ao desenvolvimento de inovações e transferência da respectiva tecnologia que não se relacionem com tais questões.

4.2 Modo de institucionalização dos NITs

As opções colocadas pela Lei de Inovação, de se optar pela constituição do NIT como um setor interno ou deslocar suas atribuições para um ente externo, revelam modos de trabalho de difícil execução. Parte das atribuições do NITs são intrinsecamente ligadas ao funcionamento institucional da universidade, uma vez que o NIT deverá apoiar a

30 Cf. Lei 10.973/2004, art. 16, § 1º, incisos I a X.

31 Cf. Lei 10.973/2004, art. 16, § 1º, inciso I.

32 Cf. Lei 10.973/2004, art. 16, § 1º, incisos II e XVIII a X.

gestão da política de inovação da universidade pública, a qual, como vimos, terá que se desenvolver por meio de ações acadêmicas.

Em outro plano, no entanto, o NIT atua em atividades que podem ser percebidas como prestações de serviços à universidade, com forte caráter de intermediação, o que estimula conceder-lhe a maior flexibilidade que se reconhece a ente privado externo.

Ocorre que a legislação não nos oferece, hoje, espécie de pessoa jurídica capaz de atender plenamente o que se espera dos NITs, de modo a atuar simultaneamente com atribuições da universidade e como prestador de serviços a esta. Como serviço interno, o NIT sofrerá as restrições autárquicas, enquanto estas permanecerem à universidade. Já como ente externo, dois problemas adicionais logo se revelam.

O primeiro, é o de que a Lei de Inovação dita que a pessoa jurídica a ser criada não deva ter fins lucrativos, ou seja, os seus instituidores não deverão receber parcela do patrimônio a título de lucros. Para uma pessoa jurídica imaginada para exercer atividade econômica em torno da intermediação de propriedade intelectual, há dificuldade em escolher um tipo diferente do estabelecido às sociedades pelo Código Civil para exercer essa missão.

Além dos tipos societários, porém, o Código Civil nos oferece, para a realização de atividades que sejam principalmente não econômicas, as associações e as fundações (STORTO, 2014, p. 47-56). Entretanto, a universidade não está autorizada, em princípio, a participar de sua criação na condição de associado, fundador e com atribuição do capital necessário ao funcionamento da pessoa jurídica correspondente (TEIXEIRA, 2010).

O segundo problema é o de que as pessoas jurídicas são imaginadas para funcionar de modo autônomo (BRUSCATO, 2005, p. 147-161), o que exige, na atual estrutura legal, que uma pessoa jurídica privada estabeleça com a universidade relações de cooperação, não se falando em subordinação administrativa. Há certa perplexidade, portanto, em se transferir a um ente externo atividade acadêmica inerente à universidade, sem conceder a esta instrumentos para a devida supervisão do referido ente.

Essas questões apontam, então, para o limitado funcionamento do NIT como ente interno, ou o fracionamento de suas atividades do NIT com incubência de parte de suas atribuições a ente externo.

5 Conclusão

Vê-se, de plano, que haverá dificuldade em se decidir a respeito das possibilidades de modo de funcionamento dos NITs sem que ocorra melhor definição da política de inovação da sua respectiva universidade federal, para nela se esclarecer os principais objetivos decididos por cada instituição e meios correlatos disponíveis para implementar as respectivas ações acadêmicas a respeito de inovações.

Cabe ressaltar principalmente que, apesar das significativas mudanças normativas implementadas pela edição do marco legal de inovação no Brasil, ainda se percebe evidentes insuficiências de regulação, uma vez constatadas barreiras legais internas que impedem a universidade federal de alcançar envolvimento pleno com atividades de inovação.

A abordagem de direito comparado a respeito dos NITs locais e seus similares no direito dos Estados Unidos da América e França revela essas dificuldades, demonstrando que a abordagem legislativa nacional não se dirige precipuamente à adaptação das estruturas universitárias administrativas para lhes conferir efetividade e eficácia, preferindo mantê-las de modo a atribuir atividades que não caibam nesse modelo a entes externos à instituição pública.

Vê-se então que, do debate sobre o modo de funcionamento dos NITs depreende-se questão mais abrangente, que se liga à conformação legal da política pública a ser adotada em relação às universidades federais, capaz de lhes permitir que alcancem os objetivos constitucionais de desenvolvimento e transferência de conhecimento inovador à sociedade.

Referências Bibliográficas

BRUSCATO, Wilges Ariana. *Empresário individual de responsabilidade limitada*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CALAMARTE-DOGUET, Marie-Gabrielle. *Le droit de la recherche*. Paris: LGDJ. 2005.

DELMOTTE, Alexandre. *Les aspects juridiques de la valorisation de la recherche*. Paris: Éditions mare & martin, 2015.

DINIZ, Davi. A estranha autarquia: da desagregação do regime jurídico-constitucional universitário por leis administrativas e seus efeitos nas universidades federais brasileiras.

Revista de direito administrativo e gestão pública. v. 1, n. 1 (2015).
DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/2526-0073/2015.v1i2.173>.

EGIDE, K.E. Technology transfer: A look at the federal sector. *The Journal of Technology Transfer* (1984) 9: 71. In: <https://doi.org/10.1007/BF02189059>

GALAN-MUROS, V., VAN DER SIJDE, P. C., GROENEWEGEN, P., & BAAKEN, T. Nurture over nature: how do European universities support their collaboration with business. *The Journal of a partir Technology Transfer.* (2015) DOI: 10.1007/s10961-015-9451-6

KERRIGAN, J.; BRASCO, C. The technology transfer revolution: legislative history and future proposals. *Public Contract Law Journal*, 31(2), (2002) p. 277-291. In: www.jstor.org/stable/25754480

STORTO, Paula Raccanello. *Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil.* 2014.132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.

TEIXEIRA, Wendel de Brito Lemos. *Associações civis.* Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

THÉRY, Jean-François, Les spécificités juridiques de l'administration et du pilotage de la recherche. Les lois d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982 et du 23 décembre 1985, *Revue française d'administration publique*, 2004/4 (n., p. 659-670. DOI : 10.3917/rfap.112.0659. In: <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2004-4-page-659.htm>