

---

# NÚCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

---

*Roberto Roberval Ritter Von Jelita*  
*Procurador Federal Chefe da PF/IFSC*

*Rogério Filomeno Machado*  
*Procurador Federal/PF-IFSC*

*Jezihel Pena Lima*  
*Procurador Federal Chefe da PF/UFGD*

*Prof. Milton Luiz Horn Vieira*  
*Coordenador do DesignLAB - Laboratório de Design - UFSC*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A Lei de Inovação; 2 Núcleos de Inovação Tecnológica - NIT; 3 Modelos de Atuação; 4 Os NITs no Brasil de hoje; 5 Papel dos Núcleos de Inovação Tecnológica no futuro; 6 Relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio; 7 Pressuposto geral para o estabelecimento dos relacionamentos entre as IFES e suas fundações de apoio; 8 Requisitos a serem observados no momento da edição dos contratos e convênios; 9 A fundação de apoio como gestora administrativa e financeira de projetos; 10 A conceituação legal de desenvolvimento institucional; 11 A instrução dos processos administrativos que instrumentalizam os relacionamentos entre as IFES e suas fundações de apoio; 12 Conteúdo dos contratos ou dos convênios; 13 Instrumentos e ações de transparência e de controle na execução dos contratos e dos convênios firmados entre as IFES e fundações de apoio; 14 Participação de servidores docentes e técnicos administrativos das IFES nos projetos executados em parceria com as fundações de apoio; 15 Irregularidades descritas pelo TCU em auditoria macro realizada para apurar as relações entre as IFES e suas fundações de apoio; 16 Deliberações do TCU; Referências

**RESUMO:** Os Núcleos de Inovação Tecnológica – NITs foram criados por força de lei com o objetivo principal de abrir um canal de interlocução entre as empresas e as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES do país. Este artigo versa sobre as funções dos NITs e modelos de atuação abordando, ainda, o relacionamento entre as IFES com suas fundações de apoio com foco na inovação.

**PALAVRAS CHAVE:** Núcleos de Inovação Tecnológica. Instituições Federais de Ensino Superior. Inovação.

**ABSTRACT:** The Centers of Innovation - NITs were created by law with the main objective of opening a channel of dialogue between companies and the Federal Institutions of Higher Education. This paper discusses the functions of NITs and role models addressing also the relationship between the IFES with their supporting foundations focused on innovation.

**KEYWORDS:** Centers of Innovation. Federal Institutions of Higher Education. Innovation.

## **INTRODUÇÃO**

A Lei da Inovação (Lei n. 10.973 de 02 de Dezembro de 2004) estabelece novos papéis para as comunidades científicas e tecnológicas do país e a Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005) possibilita concessão de incentivos fiscais para empresas que realizam investimentos em inovação tecnológica de forma automática.

A criação de políticas públicas amparadas pelas Leis supracitadas é resultado de um processo histórico, iniciado no início da década de 50, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). A década de 60 foi marcada pela institucionalização da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), do Conselho de Administração do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC), além da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDT). Na década de 70 destaca-se o surgimento do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a criação do I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Na década de 80 ocorreu a aprovação do III Plano Nacional de Desenvolvimento e a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADT) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). E na década de 90 foram promulgadas as Leis de Propriedade Industrial, de Cultivares, e de Software e criados os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia.

Na década de 80, com a criação do Programa de Inovação Tecnológica (PIT) que tinha por objetivo implantar Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) em universidades e institutos de pesquisa. O PIT criado pelo CNPq tinha por meta a “promoção e valorização das tecnologias geradas em instituições de pesquisas e universidades, e sua principal ação foi a implementação de Núcleos de Inovação Tecnológica” (MAÇONETTO, 2010, p. 31).

O principal objetivo na criação dos NITs foi a possibilidade de abrir um canal de interlocução entre empresas e universidades, e estes, deveriam mudar o perfil da pesquisa realizada nos institutos de pesquisa. A implantação dos NITs, no âmbito do Programa de Inovação Tecnológica teve como premissa criar um espaço que poderia identificar e desenvolver soluções de problemas tecnológicos enfrentados pela sociedade, transferindo ao setor produtivo o encargo da implantação destas tecnologias. Outro papel dos NITs é o apoio na proteção do conhecimento desenvolvido e nos trâmites legais de transferência e licenciamento.

A implantação dos NITs se deu em 1981 e englobava 16 entidades de pesquisa. O PIT apoiava a implantação dos NITs pela formação de recursos humanos e por apoio financeiro. Deste programa, poucos sobreviveram após o término do apoio financeiro concedido pelo CNPq e alguns deles retomaram suas atividades após a promulgação da Lei de Inovação em 2004. (MARCONETTO, 2010).

## 1 A LEI DE INOVAÇÃO

A Lei de Inovação (Lei n. 10.973 de 2004) em seu artigo primeiro estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação, a autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País. Esta lei define um Núcleo de Inovação Tecnológica quando este núcleo ou órgão for constituído por uma ou mais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), com a finalidade de gerir sua política de inovação.

Uma ICT é definida nesta Lei como sendo um órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

A Lei propõe a criação de Instituições de Pesquisa e o fomento de relações entre as esferas públicas e privadas no fazer da ciência e da tecnologia. Esta aproximação das duas esferas dá-se com as seguintes medidas:

- no uso privado de centros de pesquisa do poder público (Art. 25);
- na contratação de empresas privadas no desenvolvimento de pesquisas para instituições públicas (Art. 31);
- na transferência de tecnologia (Art.14);
- na partilha de propriedade intelectual (Art. 9), entre as duas esferas.

## 2 NÚCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA - NIT

O que é Núcleo de Inovação Tecnológica e qual sua função?

O NIT é definido pela Lei de Inovação (Lei n. 10.973 de 2004), e sua finalidade é gerir a política de inovação de suas ICTs.

As competências do NIT, apontadas abaixo, estão descritas no art. 16 da Lei da Inovação:

- Zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
- Avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos;

- Avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção;
- Opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
- Opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
- Acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.

Com a criação da Lei, o NIT tornou-se o órgão responsável dentro da organização pela gestão dos ativos intelectuais das Instituições nas quais estão inseridos.

Antes das ICTs institucionalizarem seus NITs na forma da Lei, muitas universidades já haviam criado estruturas semelhantes que atuavam de forma similar a prevista na Lei, embora com denominações diferentes. Dentre elas podemos citar como exemplo as agências de inovação, os escritórios de transferência de tecnologia, e os núcleos de propriedade intelectual.

### 3 MODELOS DE ATUAÇÃO

Dentro do âmbito de atuação que foi atribuído pela Lei de Inovação, o papel do NIT é o de garantir a gestão de inovação das ICTs. Trzeciak (2010) propõem três diferentes modos de cumprimento deste objetivo:

- *Modelo de Serviço*: como um órgão prestador de serviços para as universidades, onde possibilita a realização de patenteamento de tecnologias, assim como auxilia nas questões jurídicas inerentes de acordos entre a ICT e empresas;
- *Modelo de Receita*: como agente focado no retorno financeiro para a ICT do investimento realizado em pesquisa, em forma de royalties e outros pagamentos pela propriedade intelectual gerada;
- *Modelo econômico*: como agente de desenvolvimento da economia da sociedade local, regional e nacional.

Segundo a análise de Trzeciak (2010), no Modelo de Serviço, levando em consideração as perspectivas de investimento e de retorno para a instituição, o NIT tem como foco as necessidades provenientes dos pesquisadores e do setor produtivo e, por isso, tende a operar como um órgão dentro da ICT, com papel específico.

Diferente do modelo de serviço, o modelo de receita é mais assemelhado à lógica de uma empresa. Diz-se isso, pois o objetivo do

NIT é alcançar a sua própria sustentabilidade financeira. Para alcançar estes objetivos, deve-se levar em conta o tempo natural do processo de transferência e retornos e a redução de custos ao longo da operação do NIT.

Seguindo o modelo econômico, o caminho do NIT busca o desenvolvimento local, regional e nacional. Para isso, é necessário um alto investimento logo de partida, quando comparado com outros modelos. O principal fator a ser levado em consideração é que o investimento é feito visando alavancar os resultados econômicos e o desempenho no entorno das ICTs. Com isso, o programa de transferência alavanca a competitividade da indústria local, porém exige um tempo de retorno deste investimento maior. Num período mais longo, programas de transferência de tecnologia implicam em ganhos econômicos mais elevados uma vez que, após alavancar o setor de indústria, o próprio crescimento irá realimentar o fluxo de transferência, por gerar demanda para novas tecnologias. Assim, este é o modelo a ser escolhido quando o objetivo da criação do Núcleo é o desenvolvimento de uma região.

A escolha por um dos modelos depende de decisões de políticas nacionais e institucionais, além da própria maturidade do NIT e de sua equipe. Na prática, o mais comum é a utilização de um modelo híbrido, porém a definição de uma prioridade no momento do planejamento é fundamental para direcionar esforços para o objetivo que se deseja alcançar e para também entender o prazo e a forma do retorno que o programa trará.

Esta análise econômico-financeira, segundo estes três modelos, é importante, pois auxilia na compreensão da dinâmica e dos prazos longos envolvidos num processo de transferência de tecnologia. O modelo pode ajudar a evitar expectativas irreais e fornecer uma base de referência para acompanhar o desenvolvimento do sistema local de inovação.

Segundo a análise realizada por Trzeciak (2010), nos programas de transferência de tecnologias eficientes em países em desenvolvimento é importante ter a visão de um modelo de sistema de inovação baseado nos dados locais. Para o NIT é importante entender qual é o seu papel e quais são suas relações com os outros atores do sistema de inovação. Com isso, é possível prever o orçamento necessário, a possibilidade de retorno destes investimentos e o prazo para alcançar os objetivos.

Os dados sobre este sistema de inovação devem ser coletados e analisados o quanto antes, com o objetivo de entender como o restante da cadeia de valor de transferência de tecnologia (TT) irá se desenvolver.

Assim, ICTs e sistemas de inovação precisam considerar a assimetria dos retornos advindos da inovação. No estágio inicial, a ênfase deve estar nos dados qualitativos e não apenas nos dados de royalties sobre licenciamentos e número de spin-offs criadas.

O impacto de um programa de transferência de tecnologia é principalmente determinado por três fatores:

- Investimento em pesquisa da ICT;
- Tempo que o programa já está em funcionamento; e
- Qualidade e experiência da equipe do escritório de TT.

#### **4 OS NITS NO BRASIL DE HOJE**

Com o objetivo de obter um panorama dos NITs nas ICTs após a Lei de Inovação, são apresentados dados do Relatório de Gestão do FORTEC (2010). Os dados do referido relatório são referentes ao período de 2008 a 2010, e no ano de 2010 faziam parte do FORTEC as seguintes instituições afiliadas:

- 61 universidades públicas federais;
- 24 universidades públicas estaduais;
- 33 universidades particulares;
- 39 institutos de pesquisa.

Quanto à relevância da Lei, o citado relatório mostra que a mesma foi de grande importância no fomento dos Núcleos de Inovação, visto que 84,3% dos mesmos foram criados após esta Lei entrar em vigor.

Quanto ao financiamento dos citados núcleos, o relatório mostra que apenas 39% dos NITs recebem recursos oriundos do orçamento próprio da ICT e que apenas 10% dos NITs receberam recursos financeiros acima de R\$ 500mil.

Tais dados permitem realizar duas interpretações, a primeira: o trabalho do NIT ainda não foi percebido pela administração universitária como relevante no conjunto da ICT; a segunda: que a necessidade de recursos para a realização das atividades do NIT é suprida de outra maneira e não utilizando dotação orçamentária da universidade. (MARTINS, 2001, p. 37)”.

O relatório levantou o que seriam, para os NITs, os quatro maiores gargalos nas suas atividades. Classificados de forma decrescente em função do seu impacto para os participantes entrevistados:

1. contratação, capacitação e estruturação (manutenção de recursos humanos);
2. competências e habilidades para transferência e negociação das tecnologias protegidas;
3. sustentabilidade do NIT; e
4. cultura de propriedade intelectual.

A quantidade de pessoas trabalhando na maior parte dos NITs é demasiado pequena, como podemos verificar através do gráfico 1, abaixo.

### Quantidade de Pessoas por NIT

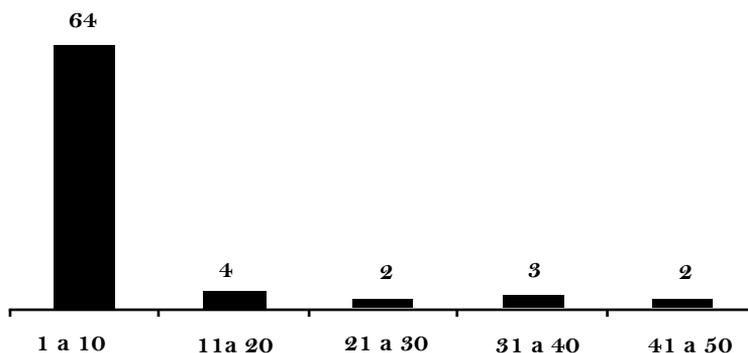


Gráfico 1- Quantidade de pessoas por NIT  
Fonte: TRZECIAK, 2010

Um problema que vem sendo constatado nos NITs é a proporção maior de estagiários e bolsistas em relação à servidores. A dificuldade reside no fato de que aqueles ficam na instituição por tempo determinado e quando adquirem o conhecimento necessário são obrigados a deixar o Núcleo.

### Atividades Realizadas pelos NITs

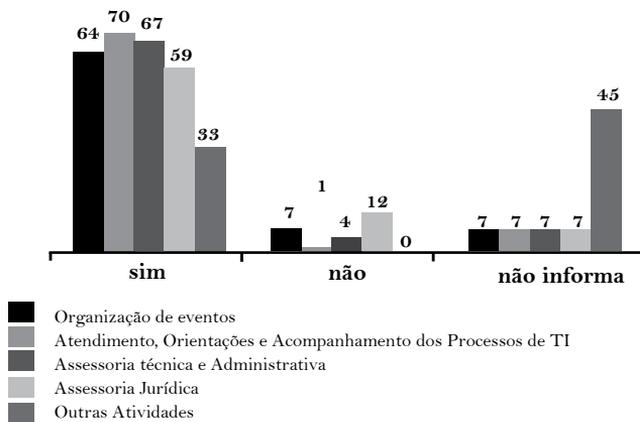


Gráfico 2 - Atividades realizadas pelos NITs.

Fonte: TRZECIAK, 2010

Quanto às atividades realizadas nestas instituições podemos verificar, de acordo com o gráfico acima, que a TI (tecnologia da informação) é o maior foco das mesmas. Assessoria técnica e administrativa, organização de eventos e assessoria jurídica, no entanto, também tem participação expressiva.

Quanto ao número de registros de propriedade intelectual por parte dos NITs, podemos observar, de acordo com o gráfico 3, que pouquíssimas instituições registram mais de 10 pedidos por ano. Além disso, a maior parte dos registros contabilizados é de marcas. Em 2006, por exemplo, o registro de marcas contabilizou 57% do total dos registros.

### Pedidos de Proteção por ano

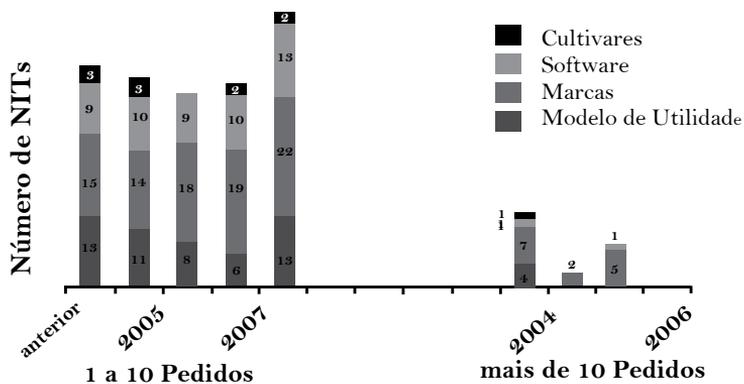


Gráfico 3 - Pedidos de proteção por ano. (Fonte: TRZECIAK, 2010)

## 5 PAPEL DOS NÚCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO FUTURO

O Brasil vem seguidamente investindo em políticas de fomento à inovação. O legislativo aprovou nos últimos anos leis como a da Inovação, que por sua vez deu origem a Leis Estaduais de Inovação; a Lei do Bem; Lei de Incentivos Fiscais. Além das Leis, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, o Plano Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Programa de Desenvolvimento Produtivo, são ações governamentais que caminham concomitantemente na direção de uma atuação industrial e econômica com grande foco em inovação, pesquisa, desenvolvimento e propriedade intelectual.

De acordo com os dados apresentados por Trzeciak (2010), a avaliação aponta que o número de NITs não seria tão expressivo, não fosse a criação da Lei da Inovação. Segundo estes dados seria possível verificar que o financiamento e capital humano destas instituições ainda é escasso, de modo que uma parcela considerável destas organizações não está atuando em plena forma como planejado.

Segundo Araújo (2010), na busca de novas ações que tenham por objetivo trazer os NITs para a plena capacidade de sua contribuição social e econômica, no cenário atual, a construção de redes representa uma estratégia fundamental de disseminação e consolidação da cultura da propriedade intelectual, de transferência de tecnologia e de inovação nos estados e no país, permitindo a troca de informações, experiências, bem como interações entre as instituições que as compõem, visando o aprimoramento de suas ações no âmbito da proteção e transferência do conhecimento, bem como na consolidação da atuação de seus Núcleos de Inovação Tecnológica. No Brasil, pode-se citar a criação das seguintes redes relacionadas à disseminação da proteção, transferência do conhecimento e da inovação científica e tecnológica: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro (REDETEC), Rede de Propriedade Intelectual, Cooperação, Negociação e Comercialização de Tecnologia (REPICT), Rede Paranaense de Gestão da Propriedade Intelectual, Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional, Rede NIT-NE - Rede Nordeste, Rede de Propriedade Intelectual de Mato Grosso do Sul, Rede de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia da Bahia (REPITec), Rede de Propriedade Intelectual para o Desenvolvimento Tecnológico e Inovação de Alagoas e a Rede Mineira de Propriedade Intelectual (RMPI). Além disso, encontra-se em fase de criação a Rede do Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda que existam avanços significativos nas políticas públicas do país para a implantação dos NITs, constatou-se a importância de

estudos e pesquisas nesta área para que sua implementação se torne efetiva e fortaleça a economia do país, enriquecendo os demais setores.

## 6 RELACIONAMENTO ENTRE AS IFES E SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO

No contexto em que se encontram inseridos os NITs, também há um ente que ocupa lugar de destaque. Trata-se das chamadas fundações de apoio, as quais, segundo a Lei de Inovação (artigo 2º, VII), são fundações criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES e demais ICTs, registrada e credenciada nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

Por meio dos relacionamentos travados entre as IFES e suas fundações de apoio, o legislador buscou conferir tanto uma otimização quanto uma maior flexibilidade na execução dos projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesses das IFES, de sorte a impedir, sobretudo nos projetos de pesquisa, que as ações planejadas se percam nos meandros da burocracia estatal e da falta de estrutura das IFES para dar resposta adequada, tempestiva e suficiente às demandas por produção de ciência e tecnologia (Acórdão 2731/2008-P do TCU).

Os relacionamentos entre as IFES e suas fundações de apoio encontram-se regrados pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, alterada pela Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e regulada pelo Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, alterado pelo Decreto nº 7.544, de 2 de agosto de 2011. Conforme as circunstâncias e necessidades da IFES, tais relacionamentos podem ser estabelecidos de duas maneiras: contratos, que podem ser firmados por dispensa de licitação (artigo 1º da Lei 8.958/94), e convênios.

Nesse sentido, cumpre registrar que contratos, segundo conceitua o parágrafo único do artigo 2º da Lei 8.666/93, é “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a *estipulação de obrigações recíprocas*, seja qual for a denominação utilizada”.

Já os convênios, consoante definido no artigo 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170/2007, é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade

da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de *interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.*”

Pelo que se percebe dos instrumentos normativos referidos, o traço mais marcadamente distintivo entre convênio e contrato está na intenção dos contraentes: se há interesses contrapostos (serviço x remuneração, por exemplo) haverá contrato; se houver união de esforços para consecução de um bem comum, tem-se convênio.

No âmbito da doutrina, são esses os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2004), verbis:

Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes [...], uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Mas para além da questão dos interesses convergentes ou contrapostos, há ainda um outro aspecto que bem realça a distinção entre contrato e convênio. Cuida-se da possibilidade, no primeiro caso, e da impossibilidade, no segundo, de o particular se apropriar da remuneração. O prof. Marçal Justen Filho (2008), em comentários ao artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93 bem realça esse aspecto distintivo, verbis:

#### Distinção em face da figura do convênio

A hipótese contemplada no inc. XIII não se confunde com o convênio, que também pode envolver o surgimento de vínculo entre Administração Pública e entidades privadas destituídas de intento lucrativo. Há uma distinção fundamental, consistente na apropriação da remuneração.

No convênio, todas as verbas de origem pública devem ser utilizadas para aplicação na atividade objetivamente. O convênio não autoriza a remuneração dos agentes ou a incorporação das verbas ao patrimônio da entidade privada conveniada. Quando muito, admite-se o reembolso de despesas realizadas no interesse da atividade objeto do convênio.

Já a hipótese do inc. XIII se configura com um contrato administrativo. Assim, admite-se que as verbas desembolsadas pelo Estado sejam incorporadas ao patrimônio da instituição contratada sem licitação, tal como a remuneração dos prestadores de serviço. O que se veda é a finalidade lucrativa da instituição contratada, o que não significa proibir a sua remuneração.

## **7 PRESSUPOSTO GERAL PARA O ESTABELECIMENTO DOS RELACIONAMENTOS ENTRE AS IFES E SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO**

Segundo as reformas trazidas com a Lei 12.349/2010 e com Decreto 7.423/2010, cuja origem encontra-se no que restou decidido pelo Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 2731/2008 – Plenário, antes da realização de qualquer contrato ou convênio as IFES devem editar um regulamento, com caráter de generalidade, para reger os relacionamentos futuros a ser travados com suas fundações de apoio. Quer a legislação, pois, que as IFES criem previamente uma política de relacionamento com suas fundações de apoio.

Entre outros assuntos, esse regulamento deve dispor sobre as formas, critérios e procedimentos para: apresentação de projetos, aprovação de projetos dentro das IFES, publicidade das ações, execução das ações, participação dos servidores das IFES nos projetos executados em parceria com as fundações de apoio, pagamento de bolsas, remuneração das fundações de apoio, acompanhamento e controle da execução do projeto pelas IFES e prestação de contas pela fundação de apoio.

## **8 REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS NO MOMENTO DA EDIÇÃO DOS CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Em se tratando de contrato, devem ser observados os seguintes requisitos:

- a contratante tem de ser uma instituição federal de ensino superior ou instituição federal de pesquisa científica e tecnológica;

- a contratada precisa comprovar que:
- foi criada sob a forma de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, e com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante;
- que seus estatutos expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;
- que tem reputação ético-profissional;
- que está com registro e credenciamento vigentes junto ao MEC/MCT; e
- que está registrada e credenciada junto ao MEC/MCT para apoiar especificamente a IFES contratante – esse requisito poderá ser afastado quando verificadas as situações elencadas no § 2º do artigo 4º do Decreto 7.423/2010, com redação determinada pelo Decreto nº 7.544, de 2 de agosto de 2011.
- o objeto do contrato precisa estar relacionado ao apoio a projeto específico, devidamente detalhado, nas vertentes do ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, podendo envolver inclusive a gestão administrativa e financeira estritamente necessária a esses projetos, sendo expressamente vedada a edição de contratos guarda-chuva ou contratos-mãe, desvinculados de projetos específicos;
- o contrato tem de ser por prazo determinado e deve estar fundado em projeto básico que detalhe as ações que serão executadas, aplicando-se, no que for possível, o artigo 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93. Quanto a esse requisito, cabe alertar para o fato de que projetos que são constantemente reapresentados podem configurar a contratação por prazo indeterminado, na forma do artigo 6º, § 12º, do Decreto 7.423/2010, sendo o caso, por exemplo, da realização de vestibular e do gerenciamento de hospitais universitários e veterinários e das casas de cultura.
- Aprovação do projeto pelos órgãos superiores competentes das IFES.

Em se tratando de convênio, por outro lado, devem ser observados, *mutatis mutandis*, todos os requisitos exigidos para a realização de contrato, adicionando-se, porém, as exigências do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial/MF/MPOG/CGU nº 127/2008.

## **9 A FUNDAÇÃO DE APOIO COMO GESTORA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DE PROJETOS**

Um dos aspectos mais relevantes advindos da reforma introduzida pela Lei 12.349/2010 no relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio encontra-se na autorização expressa para que as fundações de apoio façam a gestão administrativa e financeira dos projetos de ensino, pesquisa e de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES.

Com efeito, levando em conta que o serviço de apoio contratado pelas IFES junto às fundações de apoio consiste, na essência, apenas no gerenciamento administrativo e financeiro de projetos, prestação essa que se desenvolve com a realização de contratos e pagamentos de interesse para a execução dos projetos, desenha-se um quadro onde as ações das IFES, agora, passam a estar dentro da lei, já que antes, apesar de a essência dos contratos ser essa, tal não estava previsto expressamente no texto legal.

Deve-se atentar, porém, para o fato de que tal autorização não importa na quebra do princípio da unidade de tesouraria previsto no artigo 56 da Lei 4.320/64, pelo qual as receitas públicas devem transitar pelo caixa único do tesouro. Em outras palavras, tratando-se de projetos que venham a gerar alguma receita (exemplo: pagamento de mensalidades em cursos de extensão, cursos de pós lato sensu ou mesmo valores pagos por um terceiro interessado no desenvolvimento de alguma pesquisa ou de prestação de algum serviço por parte da IFES), tal receita deve ser recolhida mediante GRU e contabilizada no caixa único do tesouro, somente podendo ser gerenciada pela fundação de apoio na forma da lei orçamentária anual, após a devida contratação, empenho e repasse dos recursos.

É isso o que vem decidindo o plenário do TCU em acórdãos mais recentes, a exemplo dos Acórdãos 2142/2010 e 872/2011. A exceção, no caso, se dá quando os recursos para o financiamento dos projetos provierem da FINEP, do CNPq e das Agências Financeiras Oficiais de Fomento, quando então os recursos poderão ser aportados diretamente na fundação de apoio, sem necessidade de trânsito pela conta única do tesouro (artigo 1<sup>a</sup>-A da Lei 8.958/94).

## **10 A CONCEITUAÇÃO LEGAL DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Antes relegado à regulamentação infra-legal, tarefa que era cumprida pelo revogado Decreto 5.205/2004, agora a Lei 8.958/94,

com a redação determinada pela Lei 12.349/2010, está a tratar expressamente do que venha a ser “desenvolvimento institucional”, modalidade essa de projeto que, segundo as auditorias realizadas pelo TCU nas IFES (Acórdão 2731/2008 - Plenário), mais causou problemas ao interesse público.

Desenvolvimento institucional, então, são os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos (artigo 1º, § 1º, da Lei 8.958/94). Lembra-se, por oportuno, que o artigo 5º da Lei 12.309/2010 (LDO/2011) conceitua o que venha a ser programas, projetos, atividades e operações especiais.

Outrossim, sobre desenvolvimento institucional ainda é importante destacar o disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 1º da Lei 8.958/94. O primeiro reza que a atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura das IFES limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. Já o segundo exclui do conceito de desenvolvimento institucional, quando houver a aplicação de recursos das IFES e demais ICTs, as atividades: a) que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada; e b) de manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal.

## **11 A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS QUE INSTRUMENTALIZAM OS RELACIONAMENTOS ENTRE AS IFES E SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO**

Além das disposições contidas na Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal), a instrução dos processos que instrumentalizam os relacionamentos entre as IFES e suas fundações de apoio devem observar os seguintes pontos:

- precisa definição do objeto, confecção de projeto básico, definição do prazo de execução limitado no tempo, fixação dos resultados e metas esperados, bem como os respectivos indicadores;

- definição quanto aos recursos públicos envolvidos;
- elenco dos servidores/pessoas vinculados à IFES autorizados a participar do projeto, inclusive com informação dos valores das bolsas a serem concedidas, não se podendo olvidar, ainda, que um percentual mínimo de pessoas vinculadas às IFES devem participar do projeto;
- previsão dos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas por prestação de serviços, inclusive com a indicação de CPF e CNPJ dos futuros beneficiários dos pagamentos.
- aprovação dos projetos pelos colegiados competentes da IFES;
- definição, detalhada, dos custos operacionais da fundação de apoio (remuneração da fundação de apoio pela prestação do serviço) que será objeto de ressarcimento pela IFES, sendo oportuno anotar, aqui, que no Acórdão 575/2011 – Segunda Câmara do TCU consta subsídios para uma boa definição dos custos operacionais.

## **12 CONTEÚDO DOS CONTRATOS OU DOS CONVÊNIOS**

O conteúdo básico dos contratos administrativos encontra-se no artigo 55 da Lei 8.666/93, que traz o elenco das cláusulas que o instrumento deve conter. Em se tratando de contratos firmados entre IFES e fundações de apoio, deve-se acrescentar o conteúdo dos artigos 8º, 9º, 10 e 11 do Decreto 7.423/2010.

Tratando-se de convênio, o conteúdo está posto, primeiro, pelo Decreto 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial/MF/MPOG/CGU nº 127/2008. Sendo convênio firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94, deve-se também acrescentar, no que for aplicável à modalidade de relacionamento, o conteúdo disposto nos artigos 8º, 9º, 10 e 11 do Decreto 7.423/2010.

## **13 INSTRUMENTOS E AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA E DE CONTROLE NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS E DOS CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE AS IFES E FUNDAÇÕES DE APOIO**

Um dos graves problemas apontados pelo TCU nos relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio situa-se na falta de transparências das ações executadas. Bem por isso, as reformas introduzidas pela Lei 12.349/2010 e pelo Decreto 7.423/2010 trataram do tema de forma minuciosa, criando diversos

mecanismos indutores de transparência e de controle na execução dos projetos.

A primeira manifestação dessa determinação legal encontra-se no fato de que o próprio estatuto da fundação de apoio deve fazer expressa menção à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Além disso, os artigos 4º-A e 4º-C da Lei 8.958/94 também introduziram importantes mecanismos de controle social e de controle técnico das ações desenvolvidas em parceria com as fundações de apoio, seja mediante a divulgação dos instrumentos de contrato, relação de pagamentos efetuados, relatórios semestrais e prestação de contas pela rede mundial de computadores (internet), seja pela garantia de acesso dos órgãos de controle aos processos, informações e documentos relativos aos repasses de recursos públicos às fundações de apoio. Registre-se, ademais, que o Decreto 7.423/2010 criou um capítulo totalmente dedicado ao acompanhamento e controle dos contratos e dos convênios (artigos 12 e 13 do referido diploma).

#### **14 PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES DOCENTES E TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS DAS IFES NOS PROJETOS EXECUTADOS EM PARCERIA COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO**

É corrente a prática e o entendimento de que os servidores das IFES, sejam docentes, sejam técnicos administrativos, podem participar dos projetos executados pelas IFES em parceria com suas fundações de apoio, podendo receber dessas fundações, nesse caso, bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão.

O texto da lei, porém, é um tanto diferente.

Segundo se extrai do artigo 4º da Lei 8.958/94, as IFES podem autorizar a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações de apoio, de sorte que é preciso indagar sobre qual é essa atividade da fundação de apoio no contexto dos relacionamentos que firma com as IFES apoiadas para poder fixar, com exatidão, o âmbito de atuação dos servidores no contexto da execução dos projetos.

Em verdade, as atividades realizadas pelas fundações de apoio consistem, na essência, apenas no gerenciamento administrativo e financeiro necessário à execução dos projetos de interesse das IFES apoiadas, já que os projetos, em qualquer circunstância, são sempre executados pelas IFES apoiadas. É dizer, a concepção e execução dos projetos constituem competências indelegáveis das IFES, seja porque as fundações de apoio não são instituições de ensino, pesquisa ou de

extensão e não podem, por isso, executar projetos nessas vertentes, seja porque as fundações de apoio constituem apenas um braço material das IFES para viabilizar a concretização de seus projetos.

Essa é a realidade do texto da lei.

De toda forma, é fácil perceber que o texto legal, no caso, encontra-se mal redigido, não sendo razoável, pois, conferir-lhe uma interpretação literal. Com efeito, interpretação desse jaez retiraria por completo a finalidade da edição do texto legislativo, que foi, na verdade, a de permitir a participação de docentes e de técnicos administrativos nos projetos executados em parceria com as fundações de apoio, especialmente porque não teria sentido tais fundações conceder aos servidores bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão para atuar apenas nas atividades das fundações de apoio, que, como já tangenciado acima, consistem apenas no gerenciamento administrativo e financeiro dos projetos.

É razoável concluir, então, que os servidores docentes e técnicos administrativos das IFES, desde que obedeçam as demais exigências contidas no artigo 4º e §§ da Lei 8.958/94, tais como exercer as atividades nos projetos sem prejuízo de suas atribuições funcionais, fora de sua jornada de trabalho e mediante prévia autorização do órgão competente das IFES, podem participar dos projetos executados em parceria com as fundações de apoio.

Sinale-se, entretanto, que havendo contraprestação por serviços prestados descaracteriza-se o pagamento de bolsas aos servidores. É o caso, por exemplo, de docentes das IFES que dão aula em cursos de pós lato sensu executados pelas IFES em parceria com suas fundações de apoio. Nesse caso, não há como a fundação de apoio efetuar qualquer pagamento ao docente servidor da IFES.

Em relação à bolsa, tal não é possível porque o seu pagamento, no caso, constituiria remuneração por um serviço prestado, deixando-se, pois, de ser uma bolsa e passando a ser uma remuneração ou contraprestação pelo serviço prestado. Em relação à remuneração comum, por meio de um contrato de prestação de serviços firmado entre a fundação e o docente, tal também não se apresentaria possível.

Primeiro, porque há uma imprecisão no marco legal veiculado pelos artigos 4º e 5º da Lei 8.958/94, de onde não se pode extrair, de forma expressa, qualquer autorização especial para que os servidores sejam contratados e pagos pela atuação nos projetos. Segundo, sendo os recursos geridos pelas fundações de apoio caracterizados como recursos públicos, incide na hipótese o disposto no artigo 20, inciso VIII, c/c § 1º, inciso VI, da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), verbis:

Art. 20. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

VIII - *pagamento, a qualquer título, a militar ou a servidor público, da ativa, ou a empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;*

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação ou em natureza de despesa específica, excluem-se das vedações previstas:

[...]

VI - no inciso VIII do caput deste artigo, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

esteja previsto em legislação específica; ou

refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea "b" do inciso XVI do art. 37 da Constituição;"

O pagamento remunerado dos servidores das IFES por atividades desenvolvidas nos projetos executados em parceria com as fundações de apoio, então, ou se dá na forma de bolsa, onde não é possível qualquer tipo de contraprestação por serviços prestados, sob pena de desvio de finalidade do pagamento que vier a ser efetuado, ou deve obedecer às condições contidas na LDO.

Registre-se, por fim, que o TCU recomendou ao Ministério da Educação, por meio do Acórdão 2731/2008 – Plenário, que fossem aplicadas todas as possibilidades oferecidas pela gratificação por encargo de curso e concurso prevista no artigo 76-A da Lei 8.112/90, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, inclusive pós-graduação lato sensu, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores.

### **15 IRREGULARIDADES DESCRITAS PELO TCU EM AUDITORIA MACRO REALIZADA PARA APURAR AS RELAÇÕES ENTRE AS IFES E SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO**

Para finalizar é interessante mencionar a relação de irregularidades descritas na auditoria do TCU, referente a relação das IFES com as suas fundações de apoio:

Constatações da auditoria

- a) contratação direta de fundações de apoio em discordância com as hipóteses de dispensa de licitação previstas no artigo 1º da lei 8.958/1994, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;
- b) fragilidade na fiscalização das fundações de apoio pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais;
- c) contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais, ainda que residualmente;
- d) inobservância dos procedimentos previstos na Lei n.º 8.666/93 [Lei de Licitações e Contratos] nas contratações efetivadas pelas fundações de apoio em projetos desenvolvidos com base na Lei n.º 8.958/1994;
- e) fragilidade ou inexistência de mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;
- f) debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;
- g) desprezo, pelos gestores, das deliberações dos órgãos de controle interno e externo;
- h) desvirtuamento dos requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes, pela alocação continuada

- de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;
- i) terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público), com o deslocamento de pessoal externo (contratado para projetos) para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES;

## 16 DELIBERAÇÕES DO TCU

O Tribunal determinou/recomendou a adoção pelo poder executivo federal, pelas instituições e ministérios envolvidos de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos realizados por intermédio de fundações de apoio, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole desses projetos pela própria comunidade acadêmica.

O TCU alertou os dirigentes das IFES de que a persistência das distorções detectadas poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei 8443/1992, entre elas a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal.

As principais propostas adotadas pelo Plenário podem ser assim agrupadas:

Propostas de caráter regulador – foram determinadas às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e a disciplina para a participação de servidores públicos nos projetos, com destaque para a definição do teto máximo para valores de bolsas e da carga horária máxima semanal de participação de servidores em projetos das fundações de apoio. Nesse grupo também se inserem as propostas de determinação e recomendação dirigidas aos ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia e Planejamento, Orçamento e Gestão para que revejam pontos da regulamentação da Lei n.º 8.958/1994, em especial o controverso conceito de “desenvolvimento institucional” presente no Decreto n.º 5.205/2004, e para que adotem medidas destinadas a viabilizar a execução orçamentária regular dos recursos públicos destinados às IFES.

Propostas com foco em transparência – são sugeridas, dentre outras, determinações às IFES e, no que couber, às fundações de

apoio, para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade, à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao seu relacionamento com fundações de apoio (choque de transparência). Com estas medidas, as IFES terão que disponibilizar na Internet dados sobre seu relacionamento com fundações de apoio, como a relação de projetos desenvolvidos e em andamento com objetos, metas e indicadores, as regras aplicáveis às bolsas com a divulgação de beneficiários e valores recebidos, montantes financeiros gerenciados em parceria, dentre outros. O objetivo fundamental é induzir o autocontrole do uso dos recursos pela própria comunidade acadêmica.

Propostas com foco em controles internos – o objetivo central é induzir o aprimoramento de controles dos ajustes regidos pela Lei n.º 8.958/1994. O principal destaque é a vedação da constituição de fundos de apoio institucional (recursos públicos da IFES captados em projetos e mantidos em contas privadas das fundações de apoio). Nesse grupo chama a atenção também determinações destinadas a (i) impedir a concessão de bolsas para servidores (técnicos e professores) quando caracterizada a contraprestação de serviços, (ii) restringir as contratações de fundações de apoio sob a chancela do conceito de “desenvolvimento institucional”, (iii) impedir a contratação de parentes de servidores das IFES em projetos com as fundações, (iv) ao aperfeiçoamento e à obrigatoriedade de prestações de contas dos contratos e convênios, (v) exigir a adoção de contas bancárias e contábeis específicas para cada projeto contratado/conveniado com fundações de apoio (vi) estabelecer a obrigatoriedade da aplicação da Lei de Licitações (8.666/93) pelas fundações de apoio, quando na gerência de recursos públicos e (viii) restringir as possibilidades de transferência para a fundação de apoio de serviços geradores de receitas, estabelecendo que, nos casos aceitáveis, os recursos recebidos devem ser recolhidos diariamente à Conta Única do Tesouro Nacional.

Propostas relativas à contratação de pessoal para as IFES por intermédio de fundação de apoio – O TCU determinou que as IFES atentem, com rigor, para as disposições firmadas no Acórdão 1.530/2006 do Plenário.

**REFERÊNCIAS**

- ARAÚJO, E.F.; BARBOSA, C.M.; QUEIROGA, E.S.; ALVES, F.F. *Propriedade Intelectual: proteção e gestão estratégica do conhecimento*. Revista Brasileira de Zootecnia. 2010.
- FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 315.
- FORTEC. *Relatório de Gestão 2008-2010*. 2010.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 387.
- HEHER, A. D. (2006). Benchmarking of Technology Transfer Offices and What It Means for Developing Countries. In: *IPHandbook - Intellectual Property Management in Health and Agricultural Innovation - a handbook of best practices* (p. 207-228).
- SANTOS, M. E. R.; TOLEDO, P.T.M.; LOTUFO, R.A. (Orgs.). *Transferência de tecnologia: estratégias para estruturação e gestão de núcleos de inovação tecnológica*. Campinas, SP: Komedi, 2009. 350p.
- TRZECIAK, D.S.; CORAL, E; PEREIRA, G. L. (Orgs). *Estruturação e Planejamento de Núcleos Tecnológicos*. Pronit: 2010.
- MAÇONETTO, M. R. *Políticas Públicas em Inovação: Um estudo comparativo entre as estratégias empregadas no Programa de Inovação Tecnológica (PIT) e no Programa Primeira Empresa Inovadora (PRIME)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo: 2010.