

NÚCLEOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E DIREITO ADMINISTRATIVO NEGOCIAL: modelos jurídicos e eficiência da gestão compartilhada

TECHNOLOGICAL INNOVATION CENTERS AND NEGOTIATED ADMINISTRATIVE LAW: legal models and shared management efficiency

Danniel Pedro Lima de Araújo da Conceição¹

Recebido/Received: 01.03.2026/Mar 1st, 2026

Aprovado/Approved: 13.04.2026/Apr 13th, 2026

RESUMO: As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas enfrentam obstáculos burocráticos e restrições orçamentárias que dificultam a transferência de tecnologia para o setor produtivo e a eficiência operacional de seus Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). Diante desse problema de pesquisa, o objetivo central deste artigo é analisar os modelos jurídicos de estruturação dos NITs — vinculado, com personalidade jurídica própria e misto — sob a ótica do direito administrativo em bases negociais, consolidado pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica e documental de abordagem qualitativa, fundamentada na legislação de regência (Emenda Constitucional nº 85/2015 e Lei nº 13.243/2016) e na consolidação de boas práticas e pareceres técnicos da Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU) e órgãos de controle. Em resumo, conclui-se que o modelo de gestão compartilhada (NIT Misto), operacionalizado por meio de contratos de apoio à gestão firmados com Fundações de Apoio, mostra-se como a solução jurídica mais eficiente. Esse arranjo institucional garante segurança jurídica à ICT, possibilita a contratação de profissionais de mercado altamente especializados e garante um orçamento dedicado, conferindo a agilidade necessária para maximizar a política pública de inovação tecnológica no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: inovação tecnológica; marco legal; direito administrativo negocial; núcleos de inovação; gestão compartilhada.

ABSTRACT: Public Scientific, Technological, and Innovation Institutions (STIs) face bureaucratic hurdles and budgetary constraints that hinder technology transfer to the productive sector and the operational efficiency of their Technological Innovation Centers (TICs). Given this research problem, the primary objective of this article is to analyze the legal structural models of TICs — attached, with independent legal personality, and mixed — from the perspective of negotiation-based administrative

¹ Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU), atuando como Procurador-Chefe da Universidade Federal de Catalão (UFCAT) desde setembro de 2025. Anteriormente, exerceu a chefia da Procuradoria da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) (março a setembro de 2025). É especialista em Direitos Humanos pelo CERS. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5135205443388986>. E-mail: danniel.araujo@agu.gov.br

law, as consolidated by the Legal Framework for Science, Technology, and Innovation. The adopted methodology consists of a qualitative bibliographic and documentary review, based on the governing legislation (Constitutional Amendment No. 85/2015 and Law No. 13,243/2016) and the consolidation of best practices and technical opinions from the Federal Attorney General's Office (PGF/AGU) and oversight bodies. In summary, it is concluded that the shared management model (Mixed TIC), operationalized through management support contracts signed with Support Foundations, proves to be the most efficient legal solution. This institutional arrangement ensures legal certainty for the STI, enables the hiring of highly specialized market professionals, and guarantees a dedicated budget, providing the necessary agility to maximize public policy for technological innovation in Brazil.

KEYWORDS: technological innovation; legal framework; negotiative administrative law; innovation centers; shared management.

INTRODUÇÃO

A transição do fomento à inovação de uma retórica programática para uma efetiva política de Estado no Brasil concretizou-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85/2015 e da Lei nº 13.243/2016, as quais consolidaram o atual Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI). O contexto de pesquisa delineado por essa guinada normativa encontra esteio no marco teórico do modelo da Hélice Tríplice e do Sistema Nacional de Inovação (SNI), premissas que evidenciam a necessidade indispensável de articulação coordenada entre o Estado, a academia e o setor produtivo (Etzkowitz, 2009; Lundvall, 2010). Sob a lente do ordenamento pátrio, essa interação complexa induziu a maturação de um direito administrativo em bases negociais, o qual mitiga a clássica inflexibilidade punitiva em prol de uma relação de coordenação, reconhecendo que a maximização da competitividade privada e tecnológica representa, materialmente, o alcance do interesse público (Brasil, 2022a).

Mesmo com o novo arcabouço normativo, a política pública ainda enfrenta obstáculos operacionais e sistêmicos, evidenciando o problema central desta pesquisa: o elevado volume de produção acadêmica das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas brasileiras não reverbera, na mesma proporção, na efetiva transferência de tecnologia para o mercado (Dias, 2022). Auditoria operacional descrita no Acórdão nº 1.832/2022 - Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), constatou que as causas para essa lacuna entre pesquisa e

mercado da inovação residem, precipuamente, na desorganização dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs), os quais sofrem com a carência de quadros especializados, alta rotatividade de pessoal e amarras orçamentárias derivadas de um regime estatutário ordinário que não foi concebido para a agilidade negocial exigida pelo setor produtivo (Brasil, 2022b). O Supremo Tribunal Federal, referenciado no bojo da referida auditoria, já consolidou a tese de que a autonomia universitária não se confunde com soberania, de modo que as ICTs têm o dever inafastável de submissão às leis e atos normativos que exigem a devida e eficiente institucionalização de suas estruturas de inovação (STF, 2009 *apud* Brasil, 2022b).

A Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU) alterou seu paradigma de atuação para romper com a inércia institucional, transitando de um controle jurídico estritamente defensivo para uma consultoria de Estado estratégica e viabilizadora. A criação da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação (CP-CT&I) propiciou a fixação de entendimentos que resguardam o gestor na implementação do MLCTI, reconhecendo a atipicidade administrativa de contratos de base tecnológica e afastando amarras licitatórias incompatíveis com a racionalidade da inovação, consoante as diretrizes fixadas no Parecer nº 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU (Brasil, 2022a). Para compreender essa transição de um modelo de estrito controle procedimental para o direito administrativo negocial, é fundamental observar que a consolidação do MLCTI alterou diversas legislações federais com a finalidade de propiciar um ambiente cada vez mais favorável à inovação (Marinho; Corrêa, 2016). Conforme sustentam Marinho e Corrêa (2016), essa nova realidade normativa impõe que os NITs extrapolem a mera gestão de patentes e desenvolvam uma capacidade de negociação e formulação de contratos de tecnologia eficientes, assegurando segurança jurídica e salvaguarda aos interesses institucionais.

Diante da premente necessidade de contornar esses obstáculos gerenciais, o objetivo central do presente artigo é analisar os modelos jurídicos aptos a instrumentalizar a estruturação e a autonomia dos NITs nas ICTs públicas, com foco principal na demonstração das vantagens tático-operacionais do modelo de gestão compartilhada (NIT Misto), sem olvidar a análise dos riscos éticos e das limitações inerentes a essa parceria.

Para o alcance dos objetivos propostos, adotou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa e natureza exploratória, orientada pelo método dedutivo. A

escolha justifica-se pela necessidade de compreender em profundidade o contexto jurídico e institucional do arranjo do NIT Misto sob o novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, prescindindo de quantificações estatísticas. A estratégia metodológica baseou-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental, com foco na legislação de regência e no levantamento de manifestações de órgãos de controle e consultoria. O recorte temporal e temático priorizou pareceres da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação (CP-CT&I/PGF/AGU) e acórdãos e relatórios do TCU exarados entre 2020 e 2025 referentes à natureza jurídica e à gestão de contratos de inovação. A interpretação de todo o referencial coletado deu-se por meio da técnica de análise de conteúdo — estruturada em leitura exploratória, codificação temática e tratamento dos resultados —, o que permitiu contrastar o modelo tradicional com o NIT Misto sob a lente do Direito Administrativo Negocial e da Administração Pública consensual.

Por fim, no que tange à estruturação deste artigo, primeiramente, analisar-se-á a conformação do novo direito administrativo negocial e a evolução das competências legais que alçaram o NIT à condição de porta de entrada e de balcão de negócios das universidades perante o setor produtivo. Ato contínuo, em um segundo momento, serão debatidos os limites e as formatações dos três arranjos institucionais disponíveis para as ICTs públicas, contrastando o modelo de NIT vinculado com a constituição de personalidade jurídica própria. Por derradeiro, demonstrar-se-á como a operacionalização do modelo de gestão compartilhada (NIT Misto), estruturado sob a forma de contrato de apoio com fundações preexistentes, emerge como a via de maior eficiência para garantir segurança jurídica, especialização de mão de obra e orçamento contínuo às políticas de inovação institucionais.

1 O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO NEGOCIAL E O PAPEL ESTRATÉGICO DO NIT

A promulgação da Emenda Constitucional nº 85/2015 e a subsequente edição da Lei nº 13.243/2016 provocaram uma mudança definitiva na dogmática administrativista clássica, impondo aos operadores do Direito a absorção de um novel paradigma interpretativo. O fomento à inovação tecnológica exigiu a superação do modelo burocrático, fundado na desconfiança e na segregação rígida

entre o patrimônio público e a iniciativa privada, para dar lugar a um ambiente institucional de colaboração. Inaugurou-se, no ordenamento pátrio, um genuíno direito administrativo em bases negociais, no qual a atividade-fim do Estado passa a ser contratualizada e operada em rede com o setor produtivo (Brasil, 2025).

A pedra angular dessa nova lente interpretativa reside na releitura do princípio da supremacia do interesse público. Na ambiência da inovação, a Administração Pública não atua munida de suas tradicionais prerrogativas de império para subjugar o parceiro privado; ao revés, o texto constitucional iguala o ente privado como legítimo destinatário e coexecutor da política pública. Compreende-se que a busca pelo lucro e o fortalecimento da competitividade das empresas nacionais não são elementos estranhos ou antagônicos aos fins do Estado, mas sim a própria materialização do desenvolvimento nacional e da soberania tecnológica (Brasil, 2022b). Essa transição reflete a migração de um modelo de Administração Pública puramente autoritário para uma Administração Pública Consensual, onde o Estado privilegia a contratualização e o ajuste de interesses sobre a imposição unilateral de atos administrativos.

Essa premissa interpretativa impõe que a atuação da Advocacia Pública e dos gestores seja orientada por uma finalidade: maximizar a política pública de inovação. Qualquer interpretação que restrinja o alcance da norma fomentadora ou aplique amarras burocráticas incompatíveis com a agilidade do mercado é, de antemão, ilegítima (Brasil, 2025). A PGF/AGU, por meio de sua CP-CT&I, tem consolidado esse entendimento ao resguardar a atipicidade dos ajustes tecnológicos.

Em importante avanço instituído no Parecer nº 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU, a AGU assentou que a aplicação de restrições clássicas de licitações e contratos — a exemplo da exigência de regularidade fiscal e previdenciária (art. 195, § 3º, da Constituição) — deve ser modulada quando a Administração Pública atua como prestadora de serviços tecnológicos para a iniciativa privada (Brasil, 2022a). O referido parecer destaca que emprestar intransponível rigidez a tais exigências embaraça outros comandos constitucionais que possuem maior envergadura e que a interpretação das normas de controle deve ceder espaço ao mandamento da Emenda Constitucional nº 85/2015, sob pena de inviabilizar o sistema de inovação (Brasil, 2022a). Trata-se do olhar de Estado que abandona a postura obstativa para assumir a consultoria facilitadora.

Nessa intrincada engenharia institucional, o Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) emerge como o ator central. Por determinação do art. 16 da Lei nº 10.973/2004, a constituição do NIT é obrigatória para as ICTs públicas, incumbindo-lhe a complexa missão de gerir a política institucional de inovação. Longe de ser uma mera repartição administrativa, o legislador concebeu o NIT como a porta de entrada e o principal articulador da universidade com o ecossistema produtivo (Carvalho, 2020; Brasil, 2025).

Para além da burocracia registral, o papel contemporâneo dessas estruturas foi ressignificado. Como argumentam Leite, Mendonça e Oliveira (2023), os NITs devem assumir o papel ativo de catalisar e difundir inovações, integrando métodos que processem o conhecimento acadêmico em função das reais demandas da sociedade e do mercado. É nesse contexto de mediação estratégica que a formatação jurídica do núcleo se torna decisiva, pois uma estrutura engessada impede o NIT de atuar como essa ponte catalisadora ágil exigida pelo setor industrial.

As alterações introduzidas pela Lei nº 13.243/2016 alargaram substancialmente o rol de competências desses núcleos, outrora restritos à burocracia do patenteamento. Aos incisos do § 1º do art. 16 do Marco Legal foram acrescidas atribuições de alta densidade estratégica, cabendo ao NIT desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva; promover e acompanhar o relacionamento da ICT com as empresas; e, notadamente, negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia e as parcerias para pesquisa e desenvolvimento (Marinho; Corrêa, 2016). A lei conferiu ao NIT o poder e o dever de traduzir a linguagem acadêmica para a lógica de mercado, avaliando o risco tecnológico, definindo modelos de precificação e resguardando a propriedade intelectual do Estado sem asfixiar a viabilidade comercial do parceiro privado.

Para desempenhar esse papel com eficácia, o NIT contemporâneo ganha o contorno de um verdadeiro "tradutor institucional". Ao analisar a função desses núcleos em ecossistemas complexos, cabe ao NIT a curadoria de converter e traduzir os resultados científicos e tecnológicos para uma linguagem regulatória e econômica atrativa ao setor privado. Ao desempenhar essa função de tradutor, o núcleo atua proativamente para reduzir as assimetrias de informação entre a academia e as empresas, criando as condições ideais para que as tecnologias

saíam das bancadas dos laboratórios e ingressem nas esteiras de produção com viabilidade e segurança.

Contudo, para que o comando legal se converta em realidade econômica, impõe-se um severo amadurecimento institucional das universidades e de seus respectivos núcleos. Historicamente, os NITs surgiram no Brasil inspirados nos *Technology Transfer Offices (TTOs)* internacionais, atuando, em sua fase incipiente, como meros escritórios de patentes (Brasil, 2022b). Ocorre que a simples redação e depósito de ativos de propriedade industrial junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) provou-se insuficiente para transpor a lacuna entre pesquisa e mercado da inovação. O TCU, no bojo do Acórdão nº 1.832/2022 - Plenário, alertou as ICTs para o risco de conceberem seus núcleos como meros guichês de registro intelectual, negligenciando a vocação negocial da estrutura (Brasil, 2022b).

A maturidade de um NIT pressupõe a sua evolução de um setor cartorário para uma verdadeira unidade de negócios. Isso implica abandonar uma postura reativa, que apenas aguarda a comunicação de invenções pelos pesquisadores, para adotar uma prospecção ativa baseada em inteligência competitiva (Brasil, 2025). Um NIT em estágio otimizado estrutura seu portfólio tecnológico não apenas para proteger o conhecimento, mas para ofertar soluções tangíveis às dores da indústria, operando mediante fluxos processuais simplificados (*fast track*), mapeamento de spinoffs e precificação sofisticada de ativos intangíveis (Carvalho, 2020).

Além da estruturação jurídica, a superação dos obstáculos na comunicação acadêmico-empresarial exige ferramentas ativas de prospecção. Nesse sentido, Menezes et al. (2025) destacam que a criação de "Vitrines Tecnológicas" (VTs) nas instituições apresenta-se como uma estratégia vital de divulgação. Essa abordagem demanda baixo investimento e possui ampla abrangência, promovendo a transparência ativa dos ativos intelectuais da ICT e possibilitando a identificação rápida de oportunidades por startups, investidores e empresários.

Para alcançar esse patamar de excelência negocial, o núcleo necessita de profissionais altamente qualificados — negociadores, avaliadores de tecnologia e especialistas em inteligência de mercado —, perfis raramente encontrados nas carreiras tradicionais do serviço público federal. É nesse gargalo estrutural que o desenho jurídico do arranjo institucional do NIT deixa de ser uma mera opção

administrativa e passa a ser o fator determinante para o sucesso ou o fracasso da política de inovação da ICT, justificando a necessidade de se explorar novos modelos de governança, como a gestão compartilhada, que será objeto de análise nas seções subsequentes.

2 ANÁLISE DOS MODELOS JURÍDICOS DE ESTRUTURAÇÃO DOS NITs

A efetividade da política de inovação em uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) pública baseia-se na formatação jurídico-organizacional de seu NIT. A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, em sua redação originária, impôs a obrigatoriedade de criação dessas estruturas, concebendo-as como instâncias internas encarregadas da gestão da política institucional de inovação. Contudo, a prática administrativa revelou que a mera imposição legal de criação do núcleo, desacompanhada de autonomia gerencial e de instrumentos de flexibilização burocrática, mostrou-se insuficiente para a consecução dos objetivos constitucionais de desenvolvimento tecnológico (Carvalho, 2020).

Ciente desse descompasso entre a norma e a realidade material, o legislador reformador, por intermédio da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, introduziu no art. 16 do MLCTI um cardápio de possibilidades institucionais. A partir de então, a Administração Pública passou a dispor de discricionariedade técnica para definir o arranjo que melhor se adeque à sua maturidade institucional e ao seu ecossistema regional, transitando desde a clássica vinculação orgânica até a descentralização mediante a delegação de competências a entidades privadas sem fins lucrativos. A correta escolha e fundamentação jurídica do modelo adotado configura-se em autêntico exercício de consultoria estratégica por parte da Advocacia Pública federal, a fim de garantir a indispensável segurança jurídica aos gestores. A necessidade dessa flexibilização estrutural justifica-se pelos severos entraves que o modelo estritamente público ainda enfrenta. Ao analisar a transferência de tecnologia nas ICTs públicas brasileiras, Menezes et al. (2025) reforçam que as principais barreiras para a consolidação desse processo continuam sendo a "burocracia institucional e a morosidade dos processos internos", aliadas de forma crítica à "insuficiência de recursos humanos qualificados nos NITs". Essa carência se manifesta sobretudo na

dificuldade em conduzir negociações mercadológicas, evidenciando que a formatação jurídica do NIT é determinante para contornar tais obstáculos.

2.1 O NIT vinculado (tradicional)

O modelo de NIT Vinculado, ou tradicional, caracteriza-se pela sua inserção na estrutura administrativa primária da ICT pública, desprovido de personalidade jurídica própria. Nessa formatação, o núcleo opera tipicamente sob o formato de uma diretoria, coordenadoria ou superintendência, subordinando-se diretamente ao dirigente máximo da autarquia ou fundação pública, ou vinculando-se a instâncias intermediárias, como as Pró-Reitorias de Pesquisa e Inovação. Trata-se do arranjo mais basilar e prevalente no cenário nacional.

O NIT Vinculado submete-se ao regime administrativo comum por integrar a estrutura da Administração Pública. Essa sujeição atrai a incidência irrestrita das normas de direito financeiro, dos rígidos ditames da lei de licitações e das normas estatutárias regentes do funcionalismo público federal. É indispensável reconhecer que tal regime foi forjado sob a égide da desconfiança e do controle formal de procedimentos, revelando-se, muitas vezes, refratário à velocidade de resposta exigida pelas dinâmicas do mercado e pelo ciclo de vida das inovações tecnológicas.

A principal crítica doutrinária e jurisprudencial a esse modelo reside em sua ineficiência operacional, agravada pela restrição orçamentária e pela deficiência na gestão de recursos humanos. O TCU, no âmbito do Acórdão nº 1.832/2022 - Plenário, ao promover auditoria operacional em sessenta e nove universidades federais, expôs as fraturas desse desenho institucional. A Corte de Contas constatou que a esmagadora maioria dos núcleos opera em condições precárias, diagnosticando a absoluta insuficiência de recursos para custeio de serviços de terceiros, capacitação, sistemas de tecnologia da informação e infraestrutura física (Brasil, 2022b).

A contratação de pessoal é o ponto mais crítico. As competências alargadas pelo MLCTI exigem do NIT a atuação de profissionais altamente gabaritados em áreas cuja expertise não se encontra, de regra, no quadro de cargos efetivos estruturados pela Lei nº 8.112/1990. Funções atinentes à inteligência competitiva, prospecção tecnológica, redação de patentes internacionais e modelagem econômico-financeira para valoração de intangíveis demandam perfis forjados no

mercado privado (Carvalho, 2020). No modelo vinculado, a ICT esbarra na impossibilidade de realizar concursos públicos para essas funções específicas e na vedação de remunerar tais profissionais com base no valor de mercado, restando aos núcleos o socorro paliativo e instável de discentes ou pesquisadores bolsistas, o que gera alta rotatividade e significativa perda de memória institucional, asfixiando a capacidade da universidade de gerar riquezas a partir do conhecimento nela produzido (Brasil, 2022b).

2.2 O NIT com personalidade jurídica própria (autônomo condicionado)

Visando transpor as amarras do regime estatutário comum, a Lei nº 13.243/2016 inseriu o parágrafo 3º no artigo 16 da Lei nº 10.973/2004, autorizando expressamente que a ICT pública constitua o seu NIT com personalidade jurídica própria, sob a roupagem de uma entidade privada sem fins lucrativos. Esse movimento legislativo almejou dotar a estrutura de maior agilidade administrativa, permitindo a adoção de regulamentos próprios para compras e contratações, bem como o recrutamento de pessoal especializado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com salários balizados pela lógica privada e não pelo teto do funcionalismo.

O arranjo, na literatura especializada, é conceituado como modelo autônomo condicionado. A autonomia decorre da natureza privada da nova pessoa jurídica — que pode assumir a forma de fundação de direito privado ou associação civil —, permitindo-lhe a gestão direta e autônoma de seus recursos, com o dever legal de reinvestir eventuais superávits integralmente no aprimoramento de suas atividades finalísticas. A condição, por sua vez, exsurge do parágrafo 4º do mesmo dispositivo legal, o qual impõe que, mesmo dotado de personalidade jurídica distinta, o NIT submete-se de forma vinculante às diretrizes de gestão e à política institucional de inovação ditadas pela ICT criadora, não detendo soberania para contrariar os interesses estratégicos do ente público instituidor (Carvalho, 2020).

Embora a arquitetura normativa desse modelo apresente inegáveis vantagens no plano teórico, notadamente no que tange à independência orçamentária e à retenção de talentos, a sua implementação prática tem se revelado de extrema complexidade. A constituição originária de uma nova fundação privada pela Administração Pública demanda um exaustivo rito burocrático, envolvendo a dotação

de patrimônio inicial, aprovações de conselhos superiores, velamento do Ministério Público Estadual e complexa articulação para desenhar a matriz de repasse de recursos públicos até que a entidade atinja a autossustentabilidade. Não por acaso, a já citada auditoria do TCU revelou que, até o ano-base da pesquisa, nenhuma das universidades federais respondentes havia conseguido implementar o NIT sob a forma de uma pessoa jurídica criada exclusivamente para esse fim, optando pela vinculação interna ou por arranjos híbridos (Brasil, 2022b).

2.3 O NIT misto (gestão compartilhada)

Diante do imobilismo gerado pelas deficiências do modelo vinculado e pela complexidade de constituição originária do modelo autônomo, consolida-se o arranjo do NIT Misto, ou modelo de gestão compartilhada, ancorado na permissão prevista no §5º do art. 16 da Lei nº 10.973/2004. O dispositivo autorizou a ICT pública a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes para o exercício da gestão do núcleo, contornando a morosidade exigida para a criação de uma nova pessoa jurídica do zero.

Neste modelo, o NIT ontologicamente permanece inserido na estrutura do ente público, não detendo personalidade jurídica própria, todavia, a sua governança administrativa, financeira e a execução material de suas rotinas operacionais são terceirizadas e compartilhadas com uma Fundação de Apoio preexistente, regularmente credenciada junto aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação, nos estritos ditames da Lei nº 8.958/1994. O embasamento acadêmico e conceitual para esse arranjo é bem delimitado na literatura contemporânea. Paula e Ribeiro (2024), apoiando-se na pesquisa e dissertação fundamental de Dias (2022) sobre a experiência pioneira da UFMG, definem o "NIT Misto" explicitamente como o modelo em que a gestão do NIT é repassada a uma outra pessoa jurídica sem fins lucrativos preexistente, por meio da celebração de instrumento jurídico adequado. Nesses trabalhos, os autores ressaltam que, a despeito da execução operacional ser transferida à Fundação de Apoio, cabe indeclinavelmente à ICT pública fixar as regras de governança, as diretrizes de gestão e as formas de repasse dos recursos em conformidade com sua política de inovação.

A ICT formaliza essa delegação por meio de um contrato de prestação de serviços de apoio à gestão institucional, firmado ordinariamente com fulcro na inexigibilidade de licitação, justificada pela singularidade da relação entre a universidade e a sua respectiva fundação de apoio vocacionada (Carvalho, 2020).

O grande destaque e o principal trunfo de eficiência da gestão compartilhada baseiam-se na sua composição laboral híbrida e complementar. O modelo abriga a coexistência harmônica, no mesmo espaço físico e organizacional, de servidores públicos estatutários e empregados celetistas contratados pela Fundação de Apoio. Aos servidores públicos, notadamente ocupantes de cargos de direção (reitores e diretores do núcleo), reserva-se o poder decisório estratégico, o zelo pelas diretrizes institucionais, a fiscalização rigorosa da parceria e a palavra final na representação da autarquia perante terceiros. Lado outro, a fundação atua na execução das tarefas, recrutando no mercado, sem as amarras dos certames públicos, a inteligência técnica de que a ICT carece: analistas seniores de patentes, avaliadores de nichos de mercado, negociadores de acordos de cotitularidade e especialistas em precificação de tecnologias. Santos, Escodro e Santos (2022), ao proporem mecanismos de fortalecimento dos Núcleos de Inovação Tecnológica, concluem que a relação entre a universidade pública e a sua respectiva Fundação de Apoio é um dos pilares mais viáveis e seguros para superar os gargalos administrativos. Ao assumir a operacionalização, a Fundação de Apoio viabiliza a captação de recursos extraorçamentários e a atração de talentos sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), proporcionando a flexibilidade e a continuidade de gestão que o regime estatutário público, por sua própria natureza e rigidez, tem dificuldade em oferecer em tempo hábil.

A viabilidade desse arranjo encontra esteio em avançados precedentes exarados pela PGF/AGU. O órgão de consultoria jurídica federal consolidou entendimento paradigmático de que os ajustes celebrados sob a égide do MLCTI possuem natureza de contratos administrativos atípicos. Como demonstrado no Parecer nº 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONS/PGF/AGU, a rígida roupagem da Lei de Licitações (antiga Lei nº 8.666/1993 e atual Lei nº 14.133/2021) é afastada ou flexibilizada em prol dos princípios constitucionais de incentivo à tecnologia fixados pela Emenda Constitucional nº 85/2015. A manifestação jurídica sublinha que a Administração atua sob uma lógica negocial de fomento, na qual o formalismo excessivo, incluindo exigências inflexíveis de regularidade em arranjos com

parceiros privados que não envolvem repasse financeiro clássico, deve ceder passo ao imperativo de alavancar o ecossistema de inovação (Brasil, 2022a).

Sob a ótica do controle externo, a gestão compartilhada do NIT não apenas é legalmente sustentável, como tem sido apontada como paradigma de boas práticas. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao auditar as Instituições Federais de Ensino, ratificou a lisura desse arranjo ao avaliar entidades que o implementaram, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A adoção do NIT Misto, mediante a fixação de metas de desempenho objetivas (indicadores-chave de performance) no bojo do contrato com a fundação, transforma o núcleo de um passivo orçamentário e cartorário para uma verdadeira unidade geradora de receitas. A fundação de apoio passa a ter autorização legal para reter percentuais a título de despesas operacionais sobre os acordos de transferência de tecnologia que ajuda a entabular, garantindo retroalimentação financeira contínua e a desvinculação da política de inovação em relação aos crônicos contingenciamentos do orçamento discricionário da União (Carvalho, 2020).

3 O MODELO DE GESTÃO COMPARTILHADA (NIT MISTO) COMO VETOR DE EFICIÊNCIA

A maturação do direito administrativo em bases negociais, impulsionada pela Emenda Constitucional nº 85/2015, exige da Administração Pública o abandono de posturas reativas em prol de engenharias institucionais que maximizem a política de inovação. É sob esse prisma que o modelo de gestão compartilhada, cunhado na prática institucional como NIT Misto, surge não apenas como uma alternativa teórica, mas como o arranjo jurídico-organizacional mais eficiente para transpor as crônicas barreiras operacionais das ICTs públicas. Ancora-se tal modelo na inteligência do parágrafo 5º do art. 16 da Lei nº 10.973/2004, o qual autoriza expressamente o estabelecimento de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos preexistentes para o exercício das competências do núcleo.

3.1 A contratação e a segurança jurídica

A formatação contratual sustenta o modelo de NIT Misto. Diferentemente das práticas pretéritas, nas quais as ICTs se valiam de sucessivos Projetos de

Desenvolvimento Institucional (PDIs) — instrumentos por natureza finitos e temporários — para justificar o apoio fundacional ao núcleo de inovação, o novo arranjo consolida-se por meio de um contrato administrativo de prestação de serviços continuados de apoio à gestão institucional. Trata-se do reconhecimento jurídico de que a atuação do NIT não constitui um projeto com início, meio e fim, mas uma atividade de Estado permanente, que demanda suporte administrativo, financeiro e operacional perene (Dias, 2022).

A contratação ocorre, geralmente, por inexigibilidade de licitação, outrora fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, e atualmente amparada no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. A inviabilidade de competição justifica-se de forma robusta pela singularidade do objeto — apoio à gestão de uma política de inovação específica e complexa — atrelada à notória especialização das Fundações de Apoio, entidades previamente credenciadas pelos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovações para atuar em simbiose com a ICT instituidora.

O protagonismo da PGF/AGU tem sido essencial para pavimentar a segurança jurídica desse arranjo. O arcabouço argumentativo da Advocacia Pública federal, materializado em manifestações como o Parecer nº 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU, consolida o entendimento de que os ajustes fomentados pelo MLCTI possuem contornos atípicos, devendo a interpretação das normas de controle adaptar-se à necessidade de articulação entre o público e o privado (Brasil, 2022).

Os precedentes dos órgãos de controle externo e interno reforçam a segurança jurídica do NIT Misto. A CGU, ao promover auditoria realizada no Relatório de Avaliação oriundo da Ordem de Serviço nº 201901152, chancelou a legalidade da modelagem implementada de forma pioneira pela UFMG em parceria com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP). A CGU atestou que a legislação autoriza a contratação de fundações de apoio operantes para executar as atividades inerentes aos NITs, de forma contínua, permitindo que a mão de obra celetista contratada pela fundação exerça atividades tático-operacionais de excelência, enquanto a direção estratégica permanece sob o crivo de servidores públicos estatutários (Dias, 2022). A exitosa experiência da UFMG, replicada posteriormente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), elevou o núcleo da autarquia mineira ao patamar de NIT em estágio otimizado, evidenciando o acerto dogmático e prático da governança adotada.

3.2 Vantagens práticas e superação de obstáculos

A auditoria operacional levada a efeito pelo TCU, externalizada no Acórdão nº 1.832/2022 - Plenário, diagnosticou de forma contundente os entraves do modelo tradicional de NIT vinculado: falta persistente de recursos financeiros e absoluta carência de pessoal qualificado, gerando uma alta rotatividade que asfixia a memória institucional (Brasil, 2022b). O arranjo de gestão compartilhada desata exatamente esses impasses, atuando em três vetores práticos fundamentais: mão de obra, orçamento e governança.

No que se refere à mão de obra, o NIT Misto equaciona a inadequação da carreira dos técnico-administrativos em educação para as demandas do mercado de tecnologia. A parceria permite que a Fundação de Apoio recrute, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), profissionais altamente especializados e com vivência na iniciativa privada. Dessa forma, o núcleo passa a contar com avaliadores de nichos mercadológicos, redatores de patentes internacionais, especialistas em inteligência competitiva e negociadores seniores de tecnologia. Instala-se uma coexistência laboral harmoniosa e complementar: ao servidor público, notadamente no exercício de cargo de direção, reserva-se a representação institucional, o zelo pela legalidade estrita e a autoridade decisória; ao funcionário fundacional, delega-se a tração operacional e a agilidade negocial (Brasil, 2025; Dias, 2022).

Sob a ótica do orçamento, o arranjo extirpa a dependência exclusiva da ICT em relação ao contingenciado orçamento discricionário da União e ao fluxo instável dos editais de fomento. A estruturação contratual garante um orçamento dedicado para o custeio contínuo do NIT, blindando a folha de pagamento da equipe especializada. Esse lastro financeiro é retroalimentado de forma inteligente pela própria mecânica do MLCTI: o art. 18, parágrafo único, da Lei nº 10.973/2004 autoriza a fundação de apoio a gerir as receitas próprias da universidade oriundas de *royalties* e prestação de serviços tecnológicos, reinvestindo-as na própria política de inovação e retroalimentando o custeio do núcleo, em um autêntico ciclo de autossustentabilidade.

A baliza que impede a desnaturação pública do núcleo reside em sua formatação de controle. No modelo pioneiro da UFMG, avalizado pela CGU, a ICT

pública não delega a sua soberania decisória, mas apenas a execução tático-operacional. A cada novo contrato firmado com a Fundação de Apoio, o projeto básico define rigorosos Indicadores-Chave de Desempenho (KPIs) e matrizes de avaliação focadas no impacto e no alinhamento institucional. Uma câmara de governança colegiada avalia continuamente esse desempenho, aprovando ou reprovando as contas, o que garante a oxigenação contratual e a subordinação permanente da atuação privada à política de inovação da universidade.

3.3 A "Casa Arrumada": política institucional e argumentação financeira

Alerta-se que o modelo de gestão compartilhada não constitui uma solução única aplicável na ausência de normas. A sua implementação bem-sucedida pressupõe aquilo que, no jargão institucional do ecossistema, convencionou-se chamar de “*casa arrumada*”.

Para atrair investidores privados e fundamentar juridicamente a delegação contratual perante os órgãos de controle, a ICT necessita amadurecer a sua base normativa interna. Isso implica a prévia edição de uma Política Institucional de Inovação clara e robusta, que normatize fluxos processuais simplificados (*fast track*), regras cristalinas sobre titularidade de propriedade intelectual e diretrizes objetivas de valoração de ativos e conflitos de interesse. Sem esse arcabouço interno, a fundação de apoio e os analistas de mercado contratados não terão parâmetros de segurança para negociar com a iniciativa privada. O parceiro privado, como alertou o TCU, busca mitigar o risco de suas operações, e a fluidez processual da universidade é o principal ativo para instigar a confiança (Brasil, 2022b).

Além da maturidade normativa, o gestor público que pleiteia a adoção do NIT Misto precisa subsidiar o procedimento administrativo com robusta *argumentação financeira*. Nos corredores dos Conselhos Universitários, a alocação de rubricas para a contratação da fundação de apoio exige a comprovação do potencial de Retorno sobre o Investimento (ROI). Cabe à liderança do NIT elaborar estudos de viabilidade que demonstrem que a estruturação do núcleo mediante a contratação de especialistas não representa um passivo financeiro, mas um vetor de arrecadação a longo prazo. O NIT, quando dotado da capacidade de mapear *spinoffs*, precificar corretamente *know-how* e gerir ativamente parcerias de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), converte-se em um centro gerador de receitas próprias,

financiando o desenvolvimento institucional e o prestígio científico do Estado brasileiro.

3.4 Limitações, riscos e desafios da gestão compartilhada

Apesar de o modelo de gestão compartilhada solucionar gargalos administrativos e de pessoal, ele não blinda a ICT pública de desafios operacionais e éticos complexos, exigindo uma governança rigorosa para que o interesse público não seja desvirtuado.

A valoração da solução tecnológica constitui um dos principais obstáculos operacionais para as ICTs públicas. Segundo Hora et al. (2020), o processo de valoração é uma das fases mais desafiadoras, pois acordos mal precificados afetam o retorno do investimento despendido em pesquisas com recursos públicos. Essa dificuldade é agravada pela ausência de dados claros sobre os custos de desenvolvimento e pela falta de familiaridade com metodologias de precificação de ativos intangíveis por parte dos profissionais envolvidos (Ferreira et al., 2020). Portanto, no modelo de NIT Misto, a contratação de especialistas de mercado pela Fundação de Apoio deve focar precipuamente em suprir essa lacuna metodológica, garantindo que os contratos gerem benefícios equitativos para a universidade e para o setor produtivo.

Ademais, o modelo de NIT Misto possui limitações significativas quanto à sua replicabilidade universal. A adoção bem-sucedida desse formato, a exemplo da experiência pioneira da UFMG, dependeu da conjugação de fatores preexistentes muito peculiares, tais como uma forte tradição institucional em pesquisa científica, uma infraestrutura de laboratórios já consolidada e, sobretudo, a presença de uma fundação de apoio plenamente estruturada e madura. Portanto, o arranjo de gestão compartilhada não é um modelo de aplicação automática para todas as ICTs públicas; ele exige adaptações à realidade local para evitar que seja juridicamente válido, mas operacionalmente inviável.

Sob o prisma sociológico e cultural, a delegação da inteligência de mercado do NIT para entes privados gera riscos diretos à identidade da pesquisa acadêmica. Autores como Dosi, Llerena e Labini (2006) alertam para o perigo de um "frenesi das redes", em que a pressão por captação de recursos privados e metas comerciais leva os gestores a tomarem decisões que corrompem a missão educacional e o

espírito investigativo da academia. Há o risco latente de que o direcionamento das pesquisas passe a focar apenas em soluções rentáveis de curto prazo para as empresas, em detrimento do avanço da ciência básica e da compreensão profunda dos problemas sociais. Logo, a forte governança da ICT sobre o NIT Misto não deve servir apenas para o controle financeiro, mas principalmente para frear as distorções mercadológicas que ameacem a função primordial da universidade pública.

Em última análise, além dos riscos de mercado, o arranjo do NIT Misto impõe o desafio ético de evitar a 'captura' da ICT pública pelos interesses da fundação de apoio ou de empresas parceiras. É imperativo que os mecanismos de fiscalização interna da universidade sejam robustos, garantindo que a fundação atue como um meio para atingir o interesse público, e não como um ente que dite a agenda científica da universidade, em busca exclusiva de lucros de curto prazo. O controle finalístico deve assegurar que a agilidade privada não atropele a função social e educacional da autarquia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição dogmática promovida pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e consolidada pela Lei nº 13.243/2016 inaugurou, de forma irreversível, um direito administrativo em bases negociais no ordenamento jurídico pátrio. Conforme demonstrado ao longo desta investigação, a superação da lógica de verticalidade e desconfiança em prol de um ambiente institucional de colaboração entre o público e o privado resolveu grande parte dos obstáculos normativos que asfixiavam a política de inovação. Contudo, a pesquisa evidenciou que a mera positivação de um novo regramento não é apta, por si só, a transpor a lacuna existente entre a produção acadêmica e o mercado. O desafio central para a efetivação do MLCTI deixou de ser estritamente legislativo para tornar-se um desafio de estruturação administrativa e de engenharia institucional.

Ao resgatar o problema de pesquisa delineado na introdução, restou comprovado que o engessamento das ICTs públicas decorria da inadequação de suas estruturas internas às exigências de agilidade e especialização demandadas pelo setor produtivo. O NIT, alçado pela lei à condição de balcão de negócios e cérebro estratégico da universidade, não logra êxito quando submetido exclusivamente ao regime estatutário ordinário. A falta contínua de recursos

vinculados e a impossibilidade de recrutamento de profissionais com vivência de mercado — essenciais para a inteligência competitiva, valoração de intangíveis e negociação complexa — limitam a eficácia do modelo, transformando-o em um mero cartório repassador de pedidos de patentes.

Em resposta aos objetivos propostos, a análise dos arranjos disponíveis revelou que a constituição de uma nova personalidade jurídica do zero, embora juridicamente viável, esbarra na morosidade da máquina pública. Nesse sentido, o modelo de gestão compartilhada, institucionalmente cunhado como NIT Misto, configura-se como a solução jurídica e gerencial mais madura para o ecossistema brasileiro. A terceirização tático-operacional para uma Fundação de Apoio preexistente, mediante contrato de prestação de serviços continuados, soluciona de forma pragmática os obstáculos estruturais das autarquias. Configura-se a contratação de especialistas sob o regime celetista e garante-se o fluxo perene de recursos financeiros, sem que a ICT perca a sua soberania e o poder decisório, devidamente resguardados por instâncias de governança paritárias e metas de desempenho rigorosas. Ressalte-se, contudo, que a maturidade desse arranjo pressupõe uma governança atenta aos riscos de desvio de finalidade, garantindo que a agilidade operacional não comprometa a identidade e a função social da instituição pública.

Por derradeiro, o olhar de Estado exigido para a concretização dessa política pública impõe à Advocacia Pública federal a manutenção de sua postura proativa e consultiva. O abandono do controle obstativo em favor de uma assessoria viabilizadora foi essencial para pavimentar a segurança jurídica do NIT Misto, tese esta que já encontra eco favorável e chancelas definitivas nos relatórios da CGU e nas auditorias do TCU. Ao adotar esse arranjo institucional de excelência e arrumar a sua própria estrutura administrativa, a universidade pública brasileira dota-se da agilidade de mercado e da robustez jurídica indispensáveis para maximizar a transferência de tecnologia. Apenas mediante núcleos de inovação eficientes e profissionalizados o conhecimento produzido com recursos estatais será convertido em riqueza, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico e alçando o Brasil a uma posição de verdadeira competitividade e soberania no cenário global.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Equipe Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Apostila do I Encontro Técnico-Jurídico em Educação e CT&I: Transferência de Tecnologia e Estruturação do NIT**. Brasília, DF: AGU, 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Parecer n. 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU**. Brasília, DF: AGU, 2022a.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. **Parecer n. 03/2020/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU**. Brasília, DF: AGU, 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1832/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2022b.

CARVALHO, A. **Personalidade Jurídica Própria para Núcleo de Inovação Tecnológica**: barreiras e facilitadores para institucionalização e gestão nas ICTs públicas. 2020. Dissertação (Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

DIAS, Ludmila Meira Maia. **Estudo do novo arranjo jurídico para Núcleos de Inovação Tecnológica**: NIT Misto e a experiência da UFMG. 2022. Dissertação (Mestrado em Inovação Tecnológica) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

DOSI, Giovanni; LLERENA, Patrick; LABINI, Mauro Sylos. **The relationships between science, technologies and their industrial exploitation: An illustration through the myths and realities of the so-called ‘European Paradox’**. Research Policy, v. 35, n. 10, p. 1450-1464, 2006.

ETZKOWITZ, Henry. **Hélice Tríplice**: Universidade-Indústria-Governo. Inovação em Movimento. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2009.

FERREIRA, Ana Rita Fonsêca et al. **Valoração de Propriedade Intelectual para a Negociação e Transferência da Tecnologia: O caso NIT/IFBA.** Navus: Revista de Gestão e Tecnologia, [S. l.], n. 10, p. 68-83, 2020.

HORA, Evelin Reis da et al. **Desafios na Interação entre os Núcleos de Inovações Tecnológicas e o Setor Produtivo no Brasil: reflexões teóricas sobre a transferência de tecnologia.** *Cadernos de Prospecção*, Salvador, v. 13, n. 5, p. 1306-1320, 2020.

LEITE, André da Costa; MENDONÇA, Claudio Márcio Campos de; OLIVEIRA, Werbeston Douglas de. **Gestão da inovação: um olhar sobre os núcleos de inovação e tecnologia do Brasil.** *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 40, e27229, 2023.

LUNDVALL, Bengt-Åke. **National systems of innovation:** toward a theory of innovation and interactive learning. London: Anthem Press, 2010.

MARINHO, Bruno Costa; CORRÊA, Lenilton Duran Pinto. Novo Marco Legal da Inovação no Brasil: Breve Análise dos Reflexos das Alterações na Lei Nº 10.973/2004 para os Núcleos de Inovação Tecnológica. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 43-58, jan./jun. 2016.

MENEZES, Cristiana Souza de et al. **Desafios e oportunidades para a transferência de tecnologia nas instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas brasileiras: uma análise a partir dos núcleos de inovação tecnológica.** *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, [S. l.], v. 8, n. 19, jul./dez. 2025.

PAULA, Bianca Martins de; RIBEIRO, Roberto Rivelino Martins. **Possibilidade de Atuação das Fundações de Apoio com Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) em Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) Paranaenses.** *Cadernos de Prospecção*, [S. l.], v. 17, n. 5, 2024.

SANTOS, E. F.; ESCODRO, P. B.; SANTOS, T. M. dos. **Proposta de Fortalecimento do Núcleo de Inovação Tecnológica a partir da Relação** Universidade Pública e Fundação de Apoio em Alagoas. *Cadernos de Prospecção*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 36-52, 2022.