

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 619, de 2011,  
do Senador Eduardo Braga, que *institui o Código  
Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

RELATOR: Senador **WALTER PINHEIRO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 619, de 2011, do Senador Eduardo Braga, que *institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

O projeto contém 81 artigos, estruturados em onze capítulos.

O Capítulo I trata das disposições preliminares. Institui, em seu art. 1º, o Código de Ciência, Tecnologia e Inovação de forma a regulamentar os arts. 218 e 219 da Constituição Federal (CF), com a finalidade de promover a capacitação e o alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País. Estabelece que os órgãos e as entidades da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e



SF/14292.64122-76

Municípios integrantes do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e demais pessoas físicas e jurídicas usuárias deste Sistema estão subordinadas à Lei que se pretende criar. O art. 2º apresenta um rol de definições aplicáveis aos que submetam ao regime da Lei, dentre as quais: Entidade de Ciência, Tecnologia e Inovação – ECTI; incubadora de empresas, parque tecnológico; Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI; e *voucher* tecnológico.

O estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação é o objeto do Capítulo II. É facultado aos entes federados e às respectivas agências de fomento estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais e internacionais, ECTI e organizações de direito privado direcionadas às atividades de formação de recursos humanos altamente qualificados, pesquisa e desenvolvimento que objetivem a geração de produtos e processos inovadores. As agências de fomento poderão celebrar convênios e contratos com as fundações de apoio para apoiar as instituições federais de ensino superior – IFES e demais ECTIs públicas.

O Capítulo III aborda o estímulo à participação das ECTIs públicas no processo de inovação. São estabelecidas normas para o compartilhamento e para a utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações das ECTIs públicas com ECTIs privadas em atividades de pesquisa, inovação tecnológica e incubação de empresas. A ECTI pública poderá celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida. Poderá, também, prestar serviços a instituições públicas ou privadas nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente econômico.

O Capítulo estabelece, ainda, que os entes federados e suas respectivas agências de fomento concederão recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelas ECTIs públicas e privadas ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados por termo de outorga e de auxílio financeiro, ou instrumentos jurídicos assemelhados, sendo dispensados do registro no Sistema de Gestão de Convênios e



Contratos de Repasse – SICONV. Faculta-se à ECTI pública a celebração de acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia com ECTIs públicas ou privadas, bem como se definem regras relativas aos direitos de propriedade intelectual das criações conjuntas, ao afastamento e licença de pesquisador público e à participação em ganhos econômicos delas decorrentes. Determina-se, por fim, que a ECTI pública deve dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica, próprio ou em associação com outras ECTIs, com a finalidade de gerir sua política de inovação.

O Capítulo IV dispõe sobre o estímulo à inovação nas ECTIs privadas com fins lucrativos. Estabelece que os entes federados e suas agências de fomento devem promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores nas mencionadas ECTIs por meio da concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura, de acordo com as prioridades da política industrial e tecnológica nacional. Esse estímulo compreenderá ações visando à constituição de parcerias estratégicas e ao desenvolvimento de projetos de cooperação, à criação de incubadoras de ECTIs privadas, à criação, à implantação e à consolidação de parques tecnológicos, à implantação de redes cooperativas para inovação tecnológica e à adoção de mecanismos para captação, criação ou consolidação de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas. O estímulo deverá cobrir apenas determinados custos da pesquisa, desenvolvimento e inovação constantes em projeto aprovado, dentre os quais despesas com instrumentos e equipamentos.

O Capítulo apresenta e disciplina os instrumentos de estímulo à inovação, que podem assumir as seguintes modalidades: subvenção econômica, financiamento, participação societária, *voucher* tecnológico e encomenda tecnológica.

O Capítulo V regula o estímulo ao inventor independente que comprove depósito de patente.

Por outro lado, o Capítulo VI autoriza e disciplina a instituição de fundos mútuos de investimento em ECTIs privadas com fins lucrativos, cuja atividade principal seja a inovação.



Já o Capítulo VII trata da concessão de bolsas para a formação e capacitação de recursos humanos e da agregação de especialistas em ECTIs, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, bem como atividades de extensão inovadora e transferência de tecnologia.

De acordo com o Capítulo VIII, o acesso à biodiversidade independe de autorização prévia para fins exclusivos de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, em quantidades razoáveis, nos termos de regulamentação.

O Capítulo IX cuida das regras tributárias e aduaneiras relativas à importação de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica e à inovação.

As aquisições e contratações de bens e serviços destinados exclusivamente à pesquisa, desenvolvimento e inovação, são disciplinadas no Capítulo X, o mais extenso do projeto. O capítulo está dividido em sete seções que dispõem, respectivamente, sobre: os princípios, as seleções e da aquisição direta; a formalização e a execução dos contratos; as garantias; os recursos; a inexecução e a rescisão dos contratos; as sanções administrativas; e os crimes e as penas.

Finalmente, o Capítulo XI trata das disposições finais.

Em sua justificção, o autor identifica na legislação atual um dos principais entraves que o País enfrenta para desenvolver a área de ciência, tecnologia e inovação. Assim, seria preciso alterar a legislação para prover maior agilidade às atividades e às aquisições e contratações nessa área.

O PLS nº 619, de 2011, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a qual aprovou o projeto na forma de substitutivo; a esta Comissão; e à de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, que sobre ele deliberará em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.



A emenda substitutiva aprovada no parecer da CCJ altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para incluir as definições de incubadora de empresas e de parques tecnológicos. Ademais, propõe a inclusão, nesse Diploma, do Capítulo VI-A, que dispõe sobre nova modalidade de licitação, aplicável aos certames para a aquisição de bens e contratação de serviços essenciais à realização de projetos de pesquisa.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômico e financeiro das proposições que lhes são submetidas por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário ou por consulta de outra comissão.

O PLS nº 619, de 2011, aborda múltiplos temas: disciplina a relação entre o meio acadêmico e o setor empresarial com o objetivo de promover uma melhor interação; trata de normas para tornar a pesquisa científica e tecnológica mais dinâmica; aperfeiçoa mecanismos para incentivar a inovação no setor produtivo; e disciplina as aquisições e contratações de bens e serviços em ciência, tecnologia e inovação. Diante da complexidade do projeto, procuramos limitar nossa análise aos aspectos diretamente relacionados às competências materiais desta Comissão.

Um dos principais objetivos do Projeto refere-se ao aprimoramento dos incentivos para que os resultados das pesquisas acadêmicas possam se tornar inovações. Isso é feito por meio de uma série de alterações pontuais na Lei nº 10.973, de 2004 (Lei de Inovação). O projeto cria o conceito de ECTI, que o permeia em sua integralidade. Esse conceito revela-se demasiadamente amplo, podendo abarcar, por exemplo, universidades, institutos públicos e privados de pesquisa, além de grandes e pequenas empresas de base tecnológica. Tal amplitude compromete seriamente o Projeto, dado que diversos dispositivos são endereçados às



ECTIs sem distinguir sua personalidade jurídica, tornado questionável sua legalidade.

O PLS nº 619, de 2011, inclui o *voucher* tecnológico como um dos instrumentos de estímulo à inovação às ECTIs privadas com fins lucrativos. Define-o como crédito não reembolsável concedido pelas agências ou órgãos de fomento, resgatável exclusivamente pelas ECTIs credenciadas, destinado ao pagamento de transferência de tecnologia, compartilhamento e uso de laboratórios, ou contratação de serviços especializados. De fato, trata-se de concessão de recursos financeiros públicos em desacordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março 1964 (normas gerais de finanças públicas), e com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A definição de subvenção econômica presente no art. 2º, inciso XXIV, também é questionável, pois invade o âmbito reservado à lei complementar, ao diferir daquela constante da Lei nº 4.320, de 1964 (que foi recepcionada com força de lei complementar, por conta do disposto no art. 163 da CF).

Uma vez aprovado o uso de um dos instrumentos de estímulo à inovação, o Projeto prevê o acréscimo de recursos financeiros às empresas privadas em quantidade e prazo suficientes à sua completa execução. Como existem incertezas técnicas relevantes relacionadas aos projetos inovadores, abre-se a possibilidade de concessão de recursos em montante significativamente superior ao inicialmente acordado.

Ainda com relação ao estímulo à inovação em empresas privadas, vale destacar que o projeto possibilita o uso dos recursos públicos para o custeio de despesas com consultorias, tornando possível para as empresas beneficiadas terceirizar as atividades inovativas sem desenvolver suas capacidades internas de inovação, o que é contrário ao objetivo da norma.

A Proposição prevê o uso de recursos não reembolsáveis para despesas com instrumentos, equipamentos, imóveis e construções, quando destinados às atividades de pesquisa e inovação. Assim, a empresa beneficiada pode utilizar integralmente o recurso para comprar um



equipamento, o que novamente desvirtua o propósito da norma. Ademais, tal despesa está em desacordo com a Lei nº 4.320, de 1964, que veda subvenções destinadas a cobrir despesas de capital.

No tocante à isenção de impostos de importação de máquinas e equipamentos, dentre outros, destinados à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, o PLS possibilita às empresas privadas a obtenção deste benefício tributário pela amplitude da definição de ECTI. Além disso, altera a lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para estabelecer que benefícios fiscais e tributários decorrentes da aplicação de recursos financeiros em projetos de pesquisa e desenvolvimento sejam aplicáveis às empresas com contabilidade fundada no lucro presumido. Tal mudança, conjugada com o recente aumento do limite da receita bruta total para a opção pelo regime de tributação com base no lucro presumido, tende a aumentar a renúncia fiscal. Entretanto, tais alterações propostas não estão acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como disposto no art. 14 da LRF.

Por fim, o Projeto altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que trata da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Atualmente, o montante anual das operações da modalidade reembolsável não pode ultrapassar vinte e cinco por cento das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDC. A proposição inverte essa lógica ao determinar que esse montante não seja inferior a vinte e cinco por cento das referidas dotações. Com isso, amplia-se sobremaneira o volume de recursos que a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep pode aplicar em financiamentos de projetos de empresas. Contudo, seria prudente manter algum tipo de teto para as aplicações na modalidade reembolsável de forma a evitar um potencial deslocamento dos recursos do meio acadêmico para as empresas, o que reduziria a principal fonte de fortalecimento da infraestrutura das universidades e institutos de pesquisa.

Além das limitações identificadas em diversos dispositivos, concordamos com o parecer da CCJ, quando concluiu que:

Seja porque vários artigos do projeto constituem reprodução desnecessária de leis já vigentes, seja porque outros apresentam vício de inconstitucionalidade, entendemos necessário oferecer substitutivo



ao texto original, contendo apenas aquilo que constitui verdadeira inovação e não conflita com a Carta Magna. Não vemos, por isso mesmo, motivo para que as novas normas constituam uma lei autônoma, bastando modificar pontualmente a legislação em vigor.

O substitutivo apresentado pela CCJ aprimora dispositivos relacionados à interação entre o meio acadêmico e o setor produtivo. Além disso, acrescenta à Lei da Inovação um capítulo dedicado às licitações no âmbito dos projetos de pesquisas de forma a simplificar o procedimento de compras e aquisições nas universidades e institutos públicos, quando tais procedimentos forem destinados à realização de pesquisas.

À Emenda nº 1 da CCJ, o Senador Pedro Taques ofereceu submenda para suprimir o art. 2º do substitutivo, que trata das licitações no âmbito dos projetos de pesquisas, por entendê-lo desnecessário e danoso ao interesse público. A preocupação aventada pelo nobre Senador é compreensível diante da relevância da questão. Entretanto, entendemos necessária a manutenção do referido dispositivo. A cotação eletrônica, sistema já utilizado com sucesso para aquisições de bens de pequeno valor, permitirá universidades e institutos públicos de pesquisa adquirir insumos e equipamentos laboratoriais com maior agilidade para a condução tempestiva das pesquisas.

É fato que a competitividade de diversos setores econômicos depende crucialmente de pesquisas acadêmicas. As políticas atuais para o aumento da competitividade da indústria brasileira colocam especial ênfase na colaboração com o meio acadêmico. Entretanto, inúmeros são os relatos de pesquisadores que enfrentam dificuldades para adquirir equipamentos específicos indispensáveis para a condução de experimentos científicos. Acreditamos que o Projeto, nos termos do substitutivo aprovado pela CCJ, proporcionará a agilidade necessária para que a academia possa alcançar a vanguarda tecnológica em estrutura de pesquisas e colaborar com maior qualidade com o setor produtivo.

### **III – VOTO**



Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 619, de 2011, nos termos da Emenda Substitutiva nº 1-CCJ, e pela **rejeição** da submenda para suprimir o art. 2º do substitutivo do Senador Pedro Taques.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14292.64122-76