

Avaliação das consequências dos vetos ao PLC 77 na sanção da Lei 13.243/2016

Gesil Amarante – FORTEC

Análise preliminar de cada um dos vetos, destinada a orientar a publicação de posição formal da Associação. De uma maneira geral, o teor dos vetos é bastante fraco e dominado pelo discurso do ajuste fiscal. A extensão e as justificativas, muitas delas desconectadas da realidade atual dos mecanismos envolvidos (como no caso das bolsas), leva a crer que os setores do governo que participaram mais diretamente da discussão sobre o código não foram ouvidos na elaboração das posições com relação aos pontos vetados. Recomendo ação conjunta com demais entidades da Aliança, incluindo negociação com o próprio Governo no sentido da liberação da bancada para rejeição dos vetos.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
1) § 5º do art. 9º da Lei 10.973, Lei de Inovação.		<p>Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.</p> <p>§ 1º O servidor, o militar, o empregado da ICT pública e o aluno de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvidos na execução das atividades previstas no caput poderão receber bolsa de estímulo à inovação diretamente da ICT a que estejam vinculados, de fundação de apoio ou de agência de fomento.</p> <p>§ 2º As partes deverão prever, em instrumento jurídico específico, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito à exploração, ao licenciamento e à transferência de tecnologia, observado o disposto nos §§ 4º a 7º do art. 6º.</p>	<p>“Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO).”</p>

		<p>§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas às partes contratantes, nos termos do contrato, podendo a ICT ceder ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável.</p> <p>§ 4º A bolsa concedida nos termos deste artigo caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, não caracteriza contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeitos do disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integra a base de cálculo da contribuição previdenciária, aplicando-se o disposto neste parágrafo a fato pretérito, como previsto no inciso I do art. 106 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.</p> <p>§ 5º Aplica-se ao aluno de ICT privada o disposto nos §§ 1º e 4º.</p>	
--	--	---	--

Considerações e Consequências do Veto

Os §§ 1º e 4º determinam a possibilidade de recebimento de bolsas de estímulo à inovação por parte de servidores (pesquisadores e técnicos) e alunos (de graduação e pós) e determinam que tais bolsas são isentas de tributações, por serem doação.

A razão alegada para o veto é sabidamente descabida, uma vez que não há, como consequência deste parágrafo, nenhuma despesa ou renúncia nova, já que as bolsas já são hoje isentas. O objetivo dos §§ mencionados era o de conferir maior segurança no processo, já que se confere a identidade destas bolsas ao disposto na Lei 9.250/1995. Aliás, as ICTs e agências de fomento não dispõem de mecanismos contábeis para o recolhimento dos impostos das bolsas. Uma eventual revogação da isenção provocaria paralisação das bolsas e uma tal crise no SNCTI que não entendo que o Governo queira realmente provocar.

Consequência do veto: **Nula.** Lendo atentamente o caput do artigo 9º, percebe-se que este não se remete apenas às ICT públicas (É facultado à **ICT** celebrar...). Da mesma forma, o § 1º apenas se limita às ICT públicas no que se refere ao "... servidor, o militar, o empregado da ICT pública...", não estendendo esta limitação ao "aluno de curso técnico, de graduação ou de pós-graduação envolvidos na execução das atividades previstas no caput". Desta forma, apesar da intenção de não restar a mínima dúvida, o que era o propósito um tanto redundante do § 5º, o texto resultante (Caput e os 4 parágrafos) inclui sim os alunos das ICT não-públicas. Isso não apaga o caráter ilógico e injusto da ação do MF ao propor um sistema que diferencia alunos de ICT públicas e privadas neste aspecto.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
2) Parágrafo único do art. 21-A da Lei 10.973, Lei de Inovação		<p>"Art. 21-A. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os órgãos e as agências de fomento, as ICTs públicas e as fundações de apoio concederão bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo, destinadas à formação e à capacitação de recursos humanos e à agregação de especialistas, em ICTs e em empresas, que contribuam para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação e para as atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.</p> <p>Parágrafo único. A concessão de bolsas no âmbito de projetos específicos deverá observar o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 9º."</p>	<p>Razões do veto:</p> <p>(mesmas do anterior)</p> <p>"Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO)."</p>

Considerações e Consequências do Veto

A razão apontada é a mesma do caso anterior, igualmente equivocada. Neste caso mais ainda por ignorar programas de bolsas resultantes de diversas políticas públicas efetuadas pelo Governo Federal (como o Programa RHAE, o programa de Agentes Locais de Inovação, do SEBRAE, que tem bolsas pagas pelo CNPq) e pelos estados (várias FAPs tem programas que envolvem bolsas para o setor empresarial e para NITs). Tais bolsas não são tributadas e não são despesa nova. Uma eventual tributação destas bolsas geraria maiores custos de gestão, desestabilizaria o sistema e paralisaria os programas.

Consequência do veto: Não há efeito imediato, mas é preocupante e contraproducente. Como não houve veto do caput, a esfera pública deve continuar a outorgar tais bolsas, cuja natureza aderente à Lei 9.250/1995, embora não pacificada de uma vez por todas (como era a intenção do parágrafo vetado) ainda permanece. O que preocupa é:

- 1) a negação da pacificação deste tema, o que leva a indagar se a Fazenda tem a intenção de penalizar as políticas públicas de estímulo à formação de pessoal (inclusive dos NITs) em vigor desde a Lei de Inovação e
- 2) o efeito do veto em si, legitimando eventuais contestações destas políticas, o que pode ser bastante danoso.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
3) § 8º do art. 4º da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, alterado pelo art. 7º do projeto de lei:	Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1o desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. “§ 8º Aplica-se o disposto no § 4o do art. 9º da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, às bolsas concedidas nos termos do § 1º deste artigo, aos preceptores de residências médica e multiprofissional e aos bolsistas de projetos de ensino, pesquisa e extensão, inclusive os realizados no âmbito dos hospitais universitários.”	Razões do veto: (mesmas do anterior)

Considerações e Consequências do Veto

O Ministério da Fazenda incorreu num (outro) absurdo lógico, de entender as bolsas vinculadas a projetos de ensino pesquisa e extensão das ICTs, geridas pelas fundações de apoio, bem como as bolsas ligadas à residência médica, como tributáveis, negando o reconhecimento da conformidade com a [Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995](#), sendo considerados, portanto, casos de vínculo empregatício, ignorando o prejuízo a diversos programas, inclusive de residência médica, em todo o país.

Consequência do veto: **Inviabilização das bolsas em questão.** Particularmente para quem conta com DE. Inviabilização dos programas de residência médica.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
<p>4) § 2º do art. 2º da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, alterado pelo art. 9º do projeto de lei</p>	<p>Art. 1º Ficam revogadas as isenções e reduções do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos industrializados, de caráter geral ou especial, que beneficiam bens de procedência estrangeira, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 2º a 6º desta lei.</p> <p>Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às importações realizadas por entidades da Administração Pública indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal.</p> <p>Art. 2º As isenções e reduções do Imposto de Importação ficam limitadas, exclusivamente:</p> <p>I - às importações realizadas:</p> <p>...</p> <p>e) pelas instituições científicas e tecnológicas;</p> <p>f) por cientistas e pesquisadores, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990;</p>	<p>Art. 1º</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único. As ressalvas estabelecidas no caput deste artigo aplicam-se às importações realizadas nas situações relacionadas no inciso I do art. 2º." (NR)</p> <p>Art. 2º As isenções e reduções do Imposto de Importação ficam limitadas, exclusivamente:</p> <p>I - às importações realizadas:</p> <p>...</p> <p>e) por Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs), definidas pela Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;</p> <p>.....</p>	<p>Razões do veto:</p> <p>"Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO)."</p>

		<p>g) por empresas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujos critérios e habilitação serão estabelecidos pelo poder público, na forma de regulamento;</p> <p>.....</p> <p>§ 1º As isenções referidas neste artigo serão concedidas com observância da legislação respectiva.</p> <p>“§ 2º Às importações das empresas em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação aplicam-se as seguintes condições:</p> <p>I - isenção do Imposto de Importação (II), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como de suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica, tecnológica e de inovação;</p> <p>II - dispensa de exame de similaridade e de controle prévio ao despacho aduaneiro.”</p>	
--	--	--	--

Considerações e Consequências do Veto

As partes não vetadas deste bloco atendem às ICTs e o inciso g) em tese beneficiam as empresas, admitindo mecanismos de isenção às importações destinadas à pesquisa. Tais mecanismos precisarão ser determinados em lei, uma vez que aqueles que estavam previstos neste PL e foram vetados, o que, na prática, anula qualquer efeito real no momento. Se o entendimento do governo foi o de que deveria haver maiores precauções para evitar abusos do benefício, poderia fazê-lo via regulamento. A justificativa alegada pelo MF para o veto foi genérica e burocrática, denotando desinteresse e ignorar toda a discussão recente. A permanecer o veto, perde-se uma importante oportunidade de incentivar a realização de P&D em centros privados e empresas que pode ser perfeitamente monitorada através de regulação e acompanhamento de resultados.

Consequência do veto: **Paralisa uma das frentes do PL.** Frustra a tentativa de correção da distorção prejudicial ao país que é tratar da mesma forma a importação destinada ao consumo e aquela destinada ao desenvolvimento tecnológico realizada pelas empresas.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
5) Art. 16	Art. 16. Na concessão de bolsa destinada às atividades de ensino, pesquisa e extensão em educação e formação de recursos humanos, nas diversas áreas do conhecimento, por parte de ICT, agência de fomento ou fundação de apoio, inclusive em situações de residências médica e multiprofissional e no âmbito de hospitais universitários, aplica-se o disposto no § 4º do art. 9º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.”	Art. 16. Na concessão de bolsa destinada às atividades de ensino, pesquisa e extensão em educação e formação de recursos humanos, nas diversas áreas do conhecimento, por parte de ICT, agência de fomento ou fundação de apoio, inclusive em situações de residências médica e multiprofissional e no âmbito de hospitais universitários, aplica-se o disposto no § 4º do art. 9º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.”	Razões do veto: “Os dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO).”

Considerações e Consequências do Veto

A justificativa alegada pelo MF para o veto foi burocrática. Aparenta ignorar que as bolsas são hoje isentas e o que se quer através desta Lei é pacificar esta questão, evitando eventuais questionamentos quanto à aderência destes programas às condições estabelecidas na [Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995](#). O Governo, por conta deste veto, cria mais instabilidade e ameaça inviabilizar as residências médicas nos hospitais universitários.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
6) Art. 10 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, alterado pelo art. 2º do projeto de lei	Art. 10. Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento.	Art. 10. Os instrumentos firmados com ICTs, empresas, fundações de apoio, agências de fomento e pesquisadores cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei poderão prever, para sua execução, recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas, podendo ser aplicada taxa de administração, nos termos de regulamento.”	Razões do veto: “A cobrança de taxa de administração descaracterizaria o instituto dos convênios, uma vez que na celebração desse modelo de parceria deve sempre prevalecer o interesse recíproco e o regime de mútua colaboração, não sendo cabível qualquer tipo de remuneração que favoreça uma das partes envolvidas.”

Considerações e Consequências do Veto

A impossibilidade de uso das taxas de administração (Previstas, por exemplo, no art. 16 do Decreto 8.240/2014) apenas serve à burocratização e à judicialização da atividade das Fundações de Apoio e a evocação de interpretação do conceito de convênio para justificar o continuado estado de insegurança talvez seja mais um sinal de que definições ou instrumentos precisam ser atualizadas e adequados à realidade, o que certamente não ocorrerá em tempo hábil para que o trabalho possa ser feito. As taxas de administração agilizam e facilitam o trabalho das fundações e facilitam também a atuação das ICTs que delas dependem para executar seus projetos. As fundações de apoio são importantes para a execução de projetos das ICT públicas, tanto com recursos advindos de agências de fomento (CNPq, FINEP e FAP) quando de empresas. Facilitar e agilizar esta gestão é, portanto, outro ponto importante para a viabilização das parcerias academia-empresas. Decreto nº. 8240/2014, de regulamentação da Lei de Fundações (8.958) prevê taxas no art. 16. Lei de parcerias com organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014) teve vedação às taxas retiradas em 2015. Veto é anacrônico.

Consequência do veto: [Continuação da judicialização da atuação das Fundações de Apoio](#). Dificuldades de gestão e mais burocracia. Prejudica universidades, parques, incubadoras e empresas parceiras destas instituições, em meio a uma Lei que busca aumentar a cooperação.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
<p>7) § 1º, incisos e caput do art. 20-A da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, inserido pelo art. 2º do projeto de lei</p>		<p>“Art. 20-A. É dispensável a realização de licitação pela administração pública nas contratações de microempresas e de empresas de pequeno e médio porte, para prestação de serviços ou fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos, que tenham auferido, no último ano-calendário, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), oriunda de:</p> <p>I - cooperação celebrada com a contratante para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico para a melhoria de produto e processo ou para o desenvolvimento de fonte alternativa nacional de fornecimento;</p> <p>II - atividades de pesquisa fomentadas pela contratante nas ICTs.</p> <p>§ 1o As atividades de que trata o inciso I poderão ser desenvolvidas pela contratada em parceria com outras ICTs ou empresas.”</p> <p>§ 2o Aplicam-se ao procedimento de contratação as regras próprias do ente ou entidade da administração pública contratante.</p>	<p>Razões do veto:</p> <p>“A ampliação de hipóteses de dispensa de licitação para a contratação com órgãos e entidades da administração pública apenas se justifica em caráter bastante excepcional. Da forma como redigido, os elementos para caracterizar a excepcionalidade ficaram excessivamente amplos, permitindo a utilização da dispensa em hipóteses que justificariam o procedimento licitatório.</p>

		<p>§ 3o Outras hipóteses de contratação de prestação de serviços ou fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos poderão ser previstas em regulamento.</p> <p>§ 4o Nas contratações de que trata este artigo, deverá ser observado o disposto no inciso IV do art. 27.</p>	
--	--	---	--

Considerações e Consequências do Veto

Na justificativa para o veto se diz que o artigo permitiria “a utilização da dispensa em hipóteses que justificariam o procedimento licitatório” sem citar que parâmetros são usados para determinar o que justifica ou não o uso da licitação. Ignora-se que o princípio do “menor preço costuma tornar praticamente impossível o uso do poder de compra do Estado para apoiar empresas cujos produtos e serviços são baseadas no desenvolvimento de tecnologias novas ou aprimoradas. O adensamento do conjunto de micro, pequenas e médias empresas com capacidade de geração de conteúdo tecnológico e com acesso ao importante mercado representado pelo Estado é importante e necessário complemento às políticas públicas de empreendedorismo inovador.

Consequência do veto: Permanece a dificuldade de o setor público no Brasil usar o seu poder de compra para apoiar empresas que desenvolvem aqui soluções inovadoras, mesmo aquelas que foram apoiadas pelo próprio Estado para a geração de soluções, naturalmente com especificações diferentes da concorrência, frequentemente sem similares e cujas vantagens não são necessariamente baseadas em menor preço, mas que contribuem para o adensamento de cadeias produtivas inovadoras.

Veto	Texto anterior	PLC77	Razões alegadas do Veto
8) Art. 26-B da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, inserido pelo art. 2º do projeto de lei		<p>“Art. 26-B. A ICT pública que exerça atividades de produção e oferta de bens e serviços poderá ter sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliada mediante a celebração de contrato nos termos do § 8o do art. 37 da</p>	<p>Razões do veto</p> <p>“A atribuição de autonomia gerencial, orçamentária e financeira a Instituição Científica e Tecnológica pública pressupõe a fixação de conceitos e condições para sua viabilização. Com a</p>

		Constituição Federal, com vistas à promoção da melhoria do desempenho e ao incremento dos resultados decorrentes de suas atividades de pesquisa, desenvolvimento, inovação e produção.”	inexistência da regulamentação do que dispõe o § 8o, do art. 37 da Constituição, o dispositivo seria inexecutável ou seria aplicado de forma a trazer insegurança jurídica para tais contratos.”
--	--	---	--

Considerações e Consequências do Veto

Consequência do veto: Perde-se a oportunidade de facilitar e modernizar a gestão de entidades que tem um papel importantíssimo na resposta a problemas atuais e que necessitam de agilidade, com exemplo particular da FIOCRUZ.