

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2004, que *regulamenta a concessão de incentivos destinados a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do País, de que tratam os §§ 3º a 5º do art. 218 e o art. 219 da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador ALVARO DIAS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 106, de 2004, de autoria da Senadora ROSEANA SARNEY, *regulamenta a concessão de incentivos destinados a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, de que tratam os §§ 3º a 5º do artigo 218 e o artigo 219 da Constituição Federal.*

O art. 1º do projeto determina que a União deverá instituir política permanente de concessão dos incentivos descritos, que serão de natureza fiscal ou creditícia e terão por objetivo reduzir o custo da geração interna de ciência e tecnologia em comparação com o valor do componente tecnológico contido no produto importado (*caput* e § 1º).

Estabelece, em seguida, que o desenvolvimento científico e tecnológico será implementado mediante estímulo à geração de inovações tecnológicas e ao desenvolvimento de produtos ou processos produtivos direcionados aos setores da indústria, agropecuária e prestação de serviços (§ 2º).

Para tanto, conceitua inovação tecnológica e relaciona com que ações ela deve ser buscada (§§ 3º e 4º). Lista também as atividades de desenvolvimento tecnológico de produtos ou processos produtivos (§ 5º).

Dispõe o art. 2º que a concessão dos incentivos terá como prioridade as atividades produtivas com elevado nível de exigências no que se refere ao conhecimento tecnológico, particularmente com destino aos setores eletro-eletrônico, aeronáutico e aeroespacial, de informática, de telecomunicações, de geração de energia e de atividades agropecuárias, e outros que disponham de acentuado potencial exportador.

O art. 3º do projeto exige que os incentivos à ciência e tecnologia atendam às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), com relação à renúncia de receita e à despesa pública.

O art. 4º prevê que a União adotará sistema de aferição de resultados da aplicação de incentivos à ciência e tecnologia, instituindo procedimentos corretivos a serem aplicados sempre que seus objetivos não estejam sendo devidamente atingidos. O art. 5º confere o prazo de três anos para que os incentivos atualmente em vigor sejam revistos à luz de tal sistema de aferição de resultados.

O art. 6º veda que a utilização dos incentivos previstos sirva para constituir reserva de mercado de determinado produto ou para introduzir tratamento diferenciado entre produtores nacionais e estrangeiros.

O art. 7º estipula que os Estados e o Distrito Federal poderão, mediante autorização expressa em lei estadual, vincular parcela de sua receita orçamentária ao apoio de entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

O art. 8º constitui a cláusula de vigência.

Lido em Plenário em 28 de abril de 2004, o projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação (CE), em decisão terminativa.

Após vista concedida na reunião de 9 de novembro de 2005, a ilustre Senadora SERYS SLHESSARENKO ofereceu a Emenda nº 1 ao projeto, em 16 do mesmo mês. Pretende a Emenda que, ao invés de os incentivos descritos serem prioritariamente destinados às atividades relacionadas no art. 2º, eles sejam alocados *aos objetivos estabelecidos pelo Poder Executivo para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do País*.

II – ANÁLISE

Tratando-se de projeto cuja decisão terminativa, de mérito, cabe à Comissão de Educação, incumbe-nos analisar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, com base no art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

No plano constitucional, cumpre observar que o projeto atende ao inciso IX do art. 21 da Constituição Federal (CF), segundo o qual compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de *desenvolvimento econômico e social*. Em conexão, o inciso IV do art. 48 assegura caber ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre *planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento*.

Vale ressaltar que sobre a matéria não incide reserva de iniciativa do Presidente da República, razão pela qual pode ser oferecido projeto de autoria parlamentar, em conformidade com o *caput* e § 1º do art. 61 da Carta Magna.

Importa também observar que, conforme a ementa e o art. 1º expressamente enunciam, trata o projeto de regular o que dispõem os §§ 3º a 5º do art. 218 e o art. 219 da Constituição. A nosso ver, o projeto vem atender, em especial, ao apelo da primeira parte do § 4º do art. 218, onde se lê que a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos.

Desse modo, não há óbices quanto à constitucionalidade do projeto. Apenas fazemos ressalva ao que dispõe o art. 7º, segundo o qual *os Estados e o Distrito Federal poderão, mediante autorização expressa em lei estadual, vincular parcela de sua receita orçamentária ao apoio de entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica*.

Tal dispositivo, na verdade, praticamente repete o § 5º do art. 218 da Constituição Federal, pelo qual *é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica*.

Do confronto dos textos, porém, vê-se que a diferença está em que o projeto dispõe que a vinculação de receita orçamentária deverá ser feita *mediante autorização expressa em lei estadual*. Ocorre que tal restrição, que não consta na Constituição, não pode ser acrescida em simples lei ordinária.

Aliás, já houve até mesmo quem se insurgisse com o dispositivo da Carta Política, entendendo-o dispensável. Essa a posição de Ives Gandra Martins, na festejada obra *Comentários à Constituição do Brasil*, escrita em parceria com Celso Ribeiro Bastos, cujo trecho a respeito transcrevemos:

O § 5º do art. 218 é um princípio de reforço programático, mas desnecessário. À evidência, Estados e Distrito Federal, sendo entidades federativas autônomas, mesmo que não houvesse o dispositivo, poderiam vincular parcela de sua receita orçamentária às entidades públicas de fomento ao ensino e pesquisa científica e tecnológica. (Ed. Saraiva, 1998, 8º vol., p. 792).

Tal dispositivo, contudo, apresenta-se como necessária exceção ao art. 167, IV, também da Carta Federal, que veda a vinculação de receita de impostos a determinada despesa. Além disso, serviu de inspiração a alguns constituintes estaduais, para, no exercício do poder constituinte decorrente, estabelecer nas respectivas constituições estaduais o percentual de vinculação do orçamento a ser destinado à entidade pública de ciência e tecnologia.

Contra disposições dessa natureza, foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal que, no entanto, terminou por julgá-las constitucionais. Assim, vale mencionar como caso paradigma a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 550-2, cujo acórdão sustenta, na parte que aqui nos interessa:

Dispositivo da Constituição estadual que, ao destinar dois por cento da receita tributária do Estado do Mato Grosso à mencionada entidade de fomento científico, o fez nos limites do art. 218, § 5º, da Carta da República, o que evidencia a improcedência da ação neste ponto.

Assentado, portanto, que tal vinculação pode ser feita na constituição estadual, afigura-se inconstitucional o art. 7º do projeto, que obriga seja a vinculação *expressa em lei estadual*. Por isso, apresentamos emenda pela supressão do dispositivo, uma vez que seu objeto já se encontra adequadamente definido no § 5º do art. 218 da Carta Magna.

Com relação à Emenda nº 1, da Senadora SERYS SLHESSARENKO, verifica-se que a alteração proposta é, essencialmente, de mérito. Com efeito, o atual art. 2º elege como atividades prioritárias, para

receberem os incentivos previstos no projeto, aquelas com elevado nível de exigências no que se refere ao conhecimento tecnológico, consignando expressamente os setores eletro-eletrônico, aeronáutico, aeroespacial, de informática, de telecomunicações, de geração de energia e de atividades agropecuárias, e os que disponham de acentuado potencial exportador. A Emenda, por outro lado, prefere que a prioridade seja conferida conforme *objetivos estabelecidos pelo Poder Executivo para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do País*.

Entretanto, duas considerações conduzem nossa posição pela rejeição da Emenda. A primeira é a de que, caso adotado o texto por ela sugerido, o Poder Legislativo estaria abdicando de escolher os setores prioritários, deixando essa importante atribuição ao Poder Executivo, na elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do País. Além disso, como a esta Comissão compete apenas o exame da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria (art. 101, I, do Regimento Interno), julgamos que o fórum adequado para o debate acerca dos setores prioritários, para os quais os incentivos serão destinados, é a Comissão de Educação, para onde a matéria – se aqui aprovada – será encaminhada para análise de mérito, em caráter terminativo.

No mais, não encontramos vício de juridicidade ou regimentalidade. Apenas quanto à técnica legislativa, sugerimos a substituição, na ementa, da expressão “regulamenta” por “regula”.

Por fim, vale louvar a iniciativa da Senadora Roseana Sarney ao incitar o Congresso Nacional a legislar sobre matéria de tal relevância, uma vez que o desenvolvimento nacional somente pode-se dar, nos tempos atuais, pelo incentivo à produção científica e tecnológica.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela rejeição da Emenda nº 1 e aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2004, com acolhimento das seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - CCJ

Substitua-se na ementa do PLS nº 106, de 2004, a expressão “Regulamenta” por “Regula”.

EMENDA N° 2 – CCJ

Suprima-se o art. 7º do PLS nº 106, de 2004.

Sala da Comissão, 30 de novembro de 2005.

, Presidente

, Relator