

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2011, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *dispõe sobre o processo de registro e disseminação da produção técnico-científica pelas instituições de educação superior, bem como as unidades de pesquisa no Brasil e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, por força do que determina o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 387, de 2011, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *dispõe sobre o processo de registro e disseminação da produção técnico-científica pelas instituições de educação superior, bem como as unidades de pesquisa no Brasil e dá outras providências.*

O projeto é composto de três artigos.

O art. 1º desdobra-se em onze parágrafos e contém a essência do projeto. Passamos a identificar seus aspectos mais relevantes.

O *caput* do art. 1º prevê a obrigação de as instituições de educação superior de caráter público, bem como as unidades de pesquisa construir repositórios institucionais de acesso livre na rede mundial de computadores, nos quais deverá ser depositado o inteiro teor da produção técnico-científica

dos cursos de pós-graduação em sentido estrito, assim como da produção técnico-científica resultante das pesquisas realizadas com apoio de recursos públicos.

O § 1º estabelece que esses repositórios deverão ser compatíveis com padrões de interoperabilidade adotados internacionalmente com vistas a sua integração a outros repositórios estrangeiros.

O § 2º dispõe que a responsabilidade pela integração, consolidação e disseminação de todos os repositórios institucionais em sítio da rede mundial de computadores será delegada a órgão competente designado pela União.

O § 3º detalha os conceitos de produção técnico-científica e apoio financeiro para os efeitos da lei em que se converter a proposição.

O § 4º determina o depósito de toda a produção científica resultado de pesquisas que receberam apoio financeiro proveniente do governo federal, estadual e municipal.

O § 5º prevê que na hipótese de a produção técnico-científica, de que trata o § 4º, ser protegida por contratos de direito de propriedade intelectual ou que contenha invenções ou modelos de utilidade passíveis de patenteamento que a impeça de ser depositada em seu completo teor, deverão ser depositados seus metadados. O acesso será limitado enquanto durar a restrição.

O § 6º estabelece que a restrição de acesso seja função presente no sistema a ser utilizado para a construção e administração do repositório.

O § 7º determina que o repositório ofereça possibilidade de o usuário interessado em ter acesso a um documento cujo acesso é restrito solicitar cópia do referido documento diretamente ao pesquisador por intermédio de *e-mail*.

O § 8º prevê que o depósito será realizado, de forma imediata, a partir do momento em que a produção científica for aprovada para publicação por revista científica, ou, no caso de relatórios ou monografias, quando aprovados pela respectiva instituição de ensino ou pesquisa.



O § 9º estabelece que os padrões de interoperabilidade serão estabelecidos pelo órgão competente designado nos termos do § 2º deste artigo.

O § 10 dispõe que as instituições de educação superior e as unidades de pesquisa receberão do órgão designado para esse fim a orientação técnica e a assistência necessária para a construção dos repositórios.

O § 11, por fim, prevê que as agências de fomento e universidades de que tratam essa Lei deverão incluir em suas memórias de cálculo, para avaliação da produção científica do pesquisador, o número de artigos publicados em revistas com revisão por pares que foram depositados em repositórios institucionais.

O art. 2º prevê a constituição de comitê de alto nível, composto por representantes dos principais segmentos da comunidade científica envolvidos na cadeia produtiva da pesquisa científica, com o objetivo de propor uma política nacional de acesso livre à informação científica.

O art. 3º veicula a cláusula de vigência, estipulando que a lei que resultar desta proposição entrará em vigor noventa dias após sua publicação.

Na justificção, o autor alega que o acesso aberto à produção científica é um dos temas mais candentes no meio acadêmico.

Extraímos os trechos da justificção que nos parecem mais significativos na defesa da aprovação do PLS nº 387, de 2011:

[...] a disponibilização pública de conteúdos digitais, sua proteção legal e a garantia de acesso aos seus produtos derivados são fundamentais para alimentar as cadeias culturais, artísticas, educativas e científicas. Em relação a esse extenso universo, devem ser consideradas também as questões da proteção aos direitos autorais e da garantia do domínio público, no caso do resultado de pesquisas financiadas pelo poder público.

[...] o governo, em especial com a criação dessa rede de repositórios institucionais, abre a possibilidade de obtenção de indicadores que orientem os rumos da ciência e tecnologia no País. Além disso, o governo ao criar essa rede de repositórios de acesso livre estará promovendo maior transparência e governança nos investimentos

em pesquisa científica e mostrando à sociedade brasileira o produto advindo dos impostos e taxas pagas por ela.

Referido projeto de lei havia sido originariamente distribuído à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo a esta a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

Na CCT, o Senador Cristovam Buarque foi designado relator e se manifestou pela aprovação do PLS nº 387, de 2011, com as emendas oferecidas, que tinham o alegado propósito de aprimorar a técnica legislativa do projeto. Em deliberação ocorrida em 28 de maio de 2013, a Comissão aprovou o relatório que passou a constituir o Parecer da CCT favorável ao Projeto, com as Emendas nº 01 a 05 – CCT.

A primeira emenda promove alteração na ementa do projeto de lei, de modo a contemplar as alterações efetuadas pelas demais emendas.

A segunda emenda confere nova redação ao art. 1º do PLS nº 387, de 2011, para inserir as instituições privadas que recebam recursos públicos no âmbito de abrangência subjetiva da norma.

A terceira emenda altera a redação do art. 2º, que passou a veicular os conceitos de apoio financeiro, Instituição Científica e Tecnológica (ICT), pesquisador e produção técnico-científica.

A quarta emenda promove o acréscimo de três artigos, com a renumeração do art. 3º original como art. 6º.

O art. 3º acrescido dispõe sobre os princípios e objetivos que nortearão a criação e a operação dos repositórios institucionais de acesso livre à produção técnico-científica.

O art. 4º estabelece que a produção técnico-científica referente a pesquisas que tenham recebido apoio financeiro da União, dos Estados e dos



Municípios deverá ser depositada em repositório institucional de acesso livre pela rede mundial de computadores. Em seus seis parágrafos há regras que disciplinam a criação, operação e funcionamento desse repositório pela Instituição Científica e Tecnológica.

O art. 5º prevê a integração dos repositórios institucionais de acesso livre à produção técnico-científica das diversas ICTs, além de dispor que órgão federal disporá sobre critérios de interoperabilidade e prestará orientação e assistência técnica às ICTs para a constituição de seus repositórios institucionais.

Por fim, a última emenda amplia de noventa para cento e oitenta dias o prazo, contado da publicação, para que a nova lei entre em vigor.

O PLS nº 387, de 2011, foi recebido na CE no dia 28 de maio de 2013 e no dia seguinte foi designado relator o Senador João Capiberibe.

Antes que houvesse deliberação, em caráter terminativo, pela CE, foi aprovado, em 19 de junho de 2013, pelo Plenário do Senado Federal, o Requerimento nº 578, de 2013, da Senadora Ana Rita, que solicitava a apreciação da proposição pela CCJ.

A matéria foi recebida na CCJ em 20 de junho de 2013. Em 23 de outubro de 2013, foi aprovado requerimento que pleiteia a realização de audiência pública para instruir a matéria em data oportuna, e no dia 14 de novembro fui designado relator.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Cabe consignar, inicialmente, que a análise a ser empreendida por esta CCJ cingir-se-á aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição, eis que o mérito do tema versado não se encontra elencado no rol do inciso II do art. 101 do RISF, que trata das matérias de competência da União cujo mérito é submetido ao crivo da CCJ.

Iniciamos nossa análise sob a ótica da constitucionalidade formal da proposição.

O projeto de lei, como visto, trata do registro e da disseminação da produção científica nacional, seja a produzida pelas universidades no âmbito de seus cursos de pós-graduação *stricto sensu*, seja a produzida pelas unidades de pesquisa.

O art. 23, inciso V, da Constituição Federal (CF), dispõe ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*.

Ademais, o art. 218 da CF prevê que o *Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas*.

Sendo tema da competência da União, cabe ao Congresso Nacional sobre ela dispor, consoante o que estabelece o *caput* do art. 48 da CF.

Não há reserva de iniciativa para a matéria, à luz do que dispõe o art. 61 da CF, sendo lícito, portanto, que parlamentar deflagre o processo legislativo.

Conquanto não existam óbices à iniciativa parlamentar de projeto que trate da disseminação da produção científica em nosso País, o projeto sob análise incide em inconstitucionalidade formal quando pretende dispor sobre a organização e funcionamento de órgãos ou entidades da administração pública ou lhes atribuir competências.

É que o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da CF estabelece ser da competência privativa do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Quando houver aumento de despesa e criação ou extinção de órgãos, a iniciativa legislativa será privativa do Presidente da República, *ex vi* do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e* da CF.

Será também restrita ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que cuidem da avaliação, com reflexos na remuneração dos servidores públicos, em face do que determina o art. 61, § 1º, inciso II, alínea c da CF.

Nesse sentido, estariam eivados de inconstitucionalidade formal: *i)* o *caput* do art. 1º do PLS nº 387, de 2011, que impõe às instituições de educação superior de caráter público e às unidades de pesquisa (que em sua maioria adotam a forma de fundações) a obrigação de construir repositórios; *ii)* o § 2º do art. 1º, que impõe a órgão a ser designado pela União a responsabilidade pela integração, consolidação e disseminação de todos os repositórios institucionais; *iii)* os §§ 4º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10 do art. 1º, que tratam da operação do sistema a ser criado; *iv)* o § 11 do art. 1º que cuida da avaliação da produção científica dos pesquisadores e servidores públicos; *v)* o art. 2º, que prevê a constituição de comitê com o propósito de atuar como órgão consultivo do Governo Federal na elaboração da política nacional de acesso livre à informação científica.

No campo da constitucionalidade material, há que se registrar que o art. 207 da CF cuida da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades (*caput* e § 1º) e das instituições de pesquisa científica e tecnológica (§ 2º).

Essas normas constitucionais foram disciplinadas, no que concerne às instituições de educação superior credenciadas como universidades, pelos arts. 53 e 54 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional* (LDB).

Há que se destacar que o art. 53 da LDB assegura às universidades, no exercício de sua autonomia: *estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão* (inciso III) e *aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais* (inciso VIII).

Assim, parece-nos que os dispositivos do PLS nº 387, de 2011, mitigam a autonomia das universidades e das instituições de pesquisa científica e tecnológica.



A análise de juridicidade – abstraído o debate anterior sobre a inconstitucionalidade formal e material da proposição – não reserva melhor sorte à proposição em comento.

Não nos parece que a elaboração de projeto de lei autônomo seja a melhor alternativa para carrear as pretendidas inovações referentes à disseminação da produção científica.

Existe em nosso ordenamento a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*, e regulamenta os arts. 218 e 219 da CF, conceituando e abrangendo a atuação das instituições científico-tecnológicas (art. 2º, inciso V), principais destinatárias das normas do PLS nº 387, de 2011, sob análise.

Não nos esqueçamos, ainda, de que o art. 86 da LDB, anteriormente mencionada, estabelece que as universidades, na condição de instituições de pesquisa, integram o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica.

Há que se consignar, ainda, que a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que *regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*, trata do acesso às informações produzidas em pesquisas científicas.

Em seu art. 7º, § 1º, a Lei de Acesso a Informação, como ficou conhecida, excepciona do direito ao amplo acesso à informação produzida por órgãos públicos, as informações produzidas em pesquisas científicas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nesses termos:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

.....

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento

científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Dentre as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, o art. 23, inciso VI, desta Lei inclui as que prejudiquem ou causem risco *a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional.*

O argumento que desenvolvemos nesta parte do relatório é que nossa legislação já dispõe de diplomas que cuidam tanto de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica quanto do acesso às informações produzidas pelos órgãos públicos, incluídas as universidades e as instituições científico-tecnológicas.

Parece, nesse sentido, que eventuais inovações sobre esses temas devem ser tratadas em proposições que alterem as leis já existentes, e não em diploma normativo autônomo, sob pena de mitigação da racionalidade e organicidade de nosso ordenamento jurídico.

A conjugação de todas as ponderações feitas anteriormente conduz-nos à conclusão de que o PLS nº 387, de 2011, deve ser rejeitado em face das inconstitucionalidades e injuridicidades nele detectadas.

Resta avaliar se as emendas aprovadas no âmbito da CCT têm o poder de afastar as inconstitucionalidades e injuridicidades apontadas. Registre-se que as cinco emendas são interligadas e devem ser apreciadas em conjunto.

A nova redação conferida à ementa, ao art. 1º e ao art. 2º do PLS nº 387, de 2001, respectivamente pelas Emendas nº 1, 2 e 3 – CCT, não elide o fato de que as normas que delas resultam dispõem sobre a organização e o funcionamento de órgãos e entidades da administração pública (instituições de educação superior e instituições científico-tecnológicas). A novidade trazida pela alteração proposta ao parágrafo único do art. 1º do PLS é que a Lei a ser criada passa a se destinar, também, às instituições privadas que recebam recursos públicos.



Ponderamos que tanto as instituições públicas quanto as privadas são abrangidas pela autonomia de que trata o art. 207 da CF. A mitigação dessa prerrogativa constitucional parece permanecer, mesmo com as alterações.

Não há óbices constitucionais ao art. 3º acrescido pela Emenda nº 4 – CCT, que elenca os princípios e objetivos que devem nortear a criação e a operação dos repositórios institucionais de acesso à produção técnico-científica.

Os arts. 4º e 5º, também acrescidos pela Emenda nº 4 – CCT, dispõem sobre a organização e o funcionamento de órgãos e entidades da administração pública, o que parece violar a regra contida no art. 84, inciso VI, alínea *a*, e, eventualmente, no art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, ambos da CF.

A última emenda – Emenda nº 5 – CCT – apenas amplia de noventa para cento e oitenta dias o prazo, contado da publicação, para que a nova Lei entre em vigor.

A despeito do aprimoramento redacional e de técnica legislativa empreendidos pelas emendas da CCT, parece-nos que os vícios essenciais de inconstitucionalidade e injuridicidade permanecem no texto do PLS nº 387, de 2011, e dizem respeito à mitigação da prerrogativa de autonomia das universidades e das instituições de pesquisa científica e tecnológica e à violação da competência privativa do Presidente da República de dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública e de eventualmente deflagrar o processo legislativo quando a organização e o funcionamento mencionados implicarem aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos.

Aplicamos, também, ao texto do projeto resultante da aprovação das emendas da CCT as críticas feitas quanto à juridicidade, por entendermos que a regulamentação da disseminação da produção científica, objeto do projeto de lei sob análise, não deveria ser feita em diploma normativa autônomo, tendo em vista o que dispõem a Lei nº 10.793, de 2004 e a Lei nº 12.527, de 2011.



III – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela rejeição do PLS nº 387, de 2011, e das Emendas nº 1 a 5 – CCT, por injuridicidade e inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14350.08571-47