

# Marco legal adequado às atividades de CT&I

*Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)*

*Marco Antonio Raupp<sup>1</sup>*

---

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) vêm realizando extenso e detalhado estudo com o objetivo de fazer um diagnóstico da legislação direta ou indiretamente aplicável às atividades de ciência e tecnologia no Brasil, identificando os principais pontos críticos dela decorrentes e apresentando propostas de aperfeiçoamento.

Dentre os diversos temas de maior relevância para o setor de ciência e tecnologia, três foram considerados mais prementes, tendo em vista o impacto decorrente do ambiente legal nos quais estão inseridos: 1) regime jurídico de compras, contratações e parcerias, 2) acesso à biodiversidade e 3) importação de insumos para a pesquisa.

O presente texto apresenta uma síntese dos estudos até agora elaborados.

## 1. Compras, contratações e parcerias

Conforme preceitua o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, as pessoas jurídicas da administração pública direta e indireta somente estão autorizadas a efetuar compras e contratações de serviços mediante processo licitatório, após o qual é celebrado um contrato administrativo, conforme disposto na Lei nº 8.666/93.

---

<sup>1</sup> Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A maioria das instituições do sistema nacional de ciência e tecnologia são pessoas jurídicas pertencentes à administração pública direta e indireta e, assim sendo, devem contratar serviços e efetuar compras com base nas regras procedimentais mencionadas. Ademais, se submetem ao controle dos tribunais de contas e do Poder Judiciário. Aí se encontram, por exemplo, as universidades públicas, sabidamente responsáveis por grande parte das pesquisas e produções científicas produzidas em todo o país.

A rigidez dos procedimentos, porém, mostra-se muitas vezes incompatível com a dinâmica típica das atividades desenvolvidas pelas instituições de ciência e tecnologia, pois a quantidade de atos a serem produzidos para concluir o certame, bem como a necessidade de se divulgar amplamente os atos, enseja a demora natural do procedimento, que é complexo e repleto de exigências.

A lei, no entanto, contém exceções ao dever geral de contratação por licitação, as quais podem ser utilizadas principalmente pelas instituições públicas do sistema nacional de ciência e tecnologia. As contratações diretas devem ser precedidas de justificativa. Ocorre que estas são, reiteradamente, alvo de questionamento pelos órgãos fiscalizadores, que tendem a concluir por irregularidades no ato administrativo executado. Ao contrário do que se pressupõe em qualquer ato administrativo, não há presunção de legitimidade deste, pelo contrário, há sempre uma pré-compreensão dos órgãos de controle que a contratação é por si só uma distorção que deve ser combatida. O problema se intensifica diante das várias hipóteses de dispensa de licitação, exclusivas das instituições de ciência e tecnologia. Assim, a regra criada para facilitar a atividade resta mitigada pela posição conservadora dos intérpretes do direito, quando de sua utilização.

Não bastassem os entraves relacionados ao processo licitatório em si, as organizações também enfrentam problemas com a formalização da contratação, que se dá mediante a celebração de um contrato administrativo.

Como regra geral, o contrato administrativo tem prazo e valor fixos. A ciência e a tecnologia, entretanto, são pautadas em atividades altamente dinâmicas e na invenção de feitos jamais imaginados, cujos resultados nem sempre são palpáveis ou facilmente perceptíveis. Com isso, nem sempre há como limitar a execução do objeto a prazos e valores predeterminados, sob pena de se tornar inexecutável a criação, o que enseja uma discussão sobre a necessária regulamentação da modalidade de contrato administrativo “por escopo” como alternativo ao setor da ciência e tecnologia.

Outro problema que decorre da legislação é que à administração pública é vedada a compra de bens quando se faz necessário o pagamento antes do recebimento do produto. Ocorre que, muitas vezes, na área de pesquisa científica e tecnológica, há a obrigatoriedade de pagamento adiantado. A vedação acarreta, nesses casos, a impossibilidade de compra da mercadoria ou a rejeição do procedimento por parte dos tribunais de contas. Para garantir a segurança das

transações, portanto, devem ser criados mecanismos para que os atos dos gestores públicos das instituições de ciência e tecnologia sejam avaliados à luz das especificidades da área.

Além desses, também é apontada como um grande problema do setor a forma como é efetuado o controle dos atos administrativos executados pelas instituições públicas integrantes do sistema nacional da ciência e tecnologia, com foco nos procedimentos e não nos resultados. Aponta-se para a necessidade de se implantar um efetivo controle de gestão, voltado à verificação dos resultados alcançados por essas instituições.

Da mesma forma, é incompatível com a realidade do setor a imposição do regime da Lei 8.666/93 às agências executivas que deveriam deter maior autonomia no gerenciamento de seus atos. Do mesmo modo, são inaceitáveis as inúmeras restrições à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial conferida pela Constituição Federal às universidades públicas federais, responsáveis por grande parte da pesquisa em ciência e tecnologia no Brasil.

A partir dos problemas apontados e com vistas a superar as dificuldades encontradas pelas instituições integrantes do sistema nacional da ciência e tecnologia, a SBPC e a ABC sugerem ao governo federal a edição de uma medida provisória (MP) específica para a área de C&T.

Essa MP visa estabelecer regime jurídico especial para licitações e contratos realizados por ICTs e agências de fomento integrantes da administração pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Deverá, também, alterar as normas para aquisição de bens e serviços por fundações de apoio credenciadas de acordo com a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e modificar a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, no que se refere ao tratamento preferencial para aquisição de bens e serviços pelo poder público.

A ICT ou agência de fomento interessada em utilizar o regime jurídico especial para licitações e contratos estabelecido pela MP proposta deverá estar previamente registrada e credenciada no CNPq ou, no caso de ICT ou agência de fomento integrante da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a órgão equivalente.

A contratação de obras, serviços, compras e alienações poderá ser feita de acordo com procedimento previsto em regulamento próprio da ICT ou agência de fomento, não aplicando a elas, nessa hipótese, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Esse regulamento será elaborado de forma a promover a prevalência dos princípios constitucionais da administração pública nas licitações e contratos e nele deverão estar dispostos, no mínimo, sobre:

1. Procedimentos para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, com normas que garantam a adequada divulgação do instrumento convocatório, prazos

- razoáveis para o preparo de propostas, direitos ao contraditório e ao recurso, transparência e fiscalização;
2. Hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação;
  3. Cláusulas essenciais dos contratos a serem celebrados, em especial aquelas que assegurem a prevalência do interesse público e obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta;
  4. Ampla disponibilização na página eletrônica de informações relativas às licitações e contratos, em todas as suas etapas, sem prejuízo da publicidade oficial, quando exigida;
  5. Mecanismos para que licitantes, cidadãos e organizações da sociedade civil em geral possam ter acesso a informações e impugnar atos praticados no curso dos procedimentos licitatórios;
  6. Atribuições da ouvidoria para receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões relacionadas a licitações e contratos.

Nas licitações e contratos realizados com base em regulamento, a ICT ou agência de fomento deverá submeter-se regularmente ao controle interno e externo, em especial ao exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No caso das fundações de apoio, elas poderão celebrar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com instituições públicas e privadas, inclusive agências de fomento e órgãos financiadores, recebendo diretamente os recursos financeiros necessários para a execução dos projetos.

As ICTs e agências de fomento continuarão, portanto, sujeitas à licitação, como determina o artigo 37, XXI, da Constituição. No entanto, como o texto constitucional não impõe a existência de um procedimento licitatório único ou uniforme para a administração pública em toda sua extensão, é possível que a União, no exercício da competência (CF, art. 22, XXVII) para traçar normas gerais sobre a matéria, estabeleça procedimentos específicos para determinada categoria de órgãos ou entidades.

Como contrapartida a essa maior flexibilidade, a proposta impõe uma série de obrigações que resultam em maior transparência em todas as etapas da licitação e da execução contratual, criando, assim, condições para um controle público mais efetivo.

Dessa forma, a MP proposta está afinada com as modernas tendências da gestão pública, que vão no sentido de oferecer maior autonomia e responsabilidade ao gestor, ao mesmo tempo em que ampliam e inovam os instrumentos de transparência e controle. Aliás, esclareça-se que tanto a inovação central da proposta, de remeter a regulamentos próprios a disciplina das compras e contratações de órgãos e entidades de ciência e tecnologia, quanto algumas de suas disposições específicas foram redigidas com base no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração, elaborada pela Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 416, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É esse o caso, por exemplo, da exigência de consulta pública previamente à aprovação dos regulamentos, igualmente prevista no artigo 24, § 2º, do Anteprojeto de Lei Orgânica; dos dispositivos que determinam que os órgãos de controle devem respeitar a autonomia das entidades para aplicar seus procedimentos e definir sua política de contratações, além de poderem propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão, trazidas, respectivamente, nos artigos 24, § 1º, e 57 daquele documento; e da diretriz para que os órgãos de consultoria jurídica prestem orientação quanto à adoção de medidas aptas a permitir a efetividade da ação administrativa, contida no artigo 54 do anteprojeto.

O segundo propósito específico da MP proposta é operar modificações na lei que trata das relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994), de modo a prever que também as fundações de apoio poderão se valer de regulamentos próprios para as compras e contratações com recursos de origem pública. Cuida-se, em realidade, de alteração que decorre logicamente das demais modificações almejadas pela MP, pois não faria sentido isentar da Lei nº 8.666/93 as entidades de ciência e tecnologia que integram a administração pública, mantendo-se as fundações de apoio – entidades privadas – sob o manto daquele diploma legal.

A importância estratégica da ciência e tecnologia já fora reconhecida pela Constituição de 1988, que dedicou um capítulo específico ao tema e incumbiu o Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (art. 218). A relevância constitucional do setor foi reforçada, mais recentemente, pela ênfase a ele conferida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destinou cerca de R\$ 41 bilhões para o Plano de Ação 2007-2010: Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional. Para que esse investimento seja efetivamente aplicado, é preciso dotar as entidades encarregadas de sua execução de condições minimamente adequadas para cumprir a sua missão – e a existência de uma legislação de compras e contratações sintonizada com suas especificidades é um pressuposto básico nesse sentido.

Não se trata, ademais, de uma tarefa que possa ser postergada. Para a ciência e tecnologia, no mundo atual, a perda de um ano ou mesmo alguns meses pode significar danos irreparáveis à competitividade do país em determinado segmento ou, pior ainda, a falta de acesso a utilidades essenciais para a saúde ou vida humana, a exemplo de novas vacinas para enfrentar endemias e pandemias que afetam também o Brasil.

## 2. Acesso às unidades de conservação e à biodiversidade

O Brasil abriga 12% da biodiversidade mundial, sendo o país com maior diversidade biológica terrestre. Dessa forma, a pesquisa científica em biodiversidade, a produção de novos fármacos e de produtos alimentícios, questões estratégicas para o desenvolvimento do país, devem ser estimuladas. Para tanto, há tempos já foi identificada a necessidade de se construir uma agenda de pesquisa em biodiversidade no Brasil, passando pela constituição de um marco legal sólido, o que ainda não foi concretizado, tendo em vista os diversos desafios que ainda persistem.

Em razão da relativa novidade do conceito e do estudo do tema, o panorama normativo que regulamenta o acesso à biodiversidade pode ser considerado recente. Não obstante, a regulamentação do acesso à biodiversidade já é bastante complicada, constituindo por vezes verdadeiro entrave às atividades do cientista, especialmente com relação aos procedimentos burocráticos impostos para obtenção de autorização para o desenvolvimento de pesquisa científica. Em razão de crescente conflito de interesses entre os diversos atores que interagem nesse setor, e da alegada necessidade de se combater a biopirataria, o acesso à biodiversidade vem sendo alvo de debates e discussões acaloradas ao longo dos últimos anos, sendo que diversos projetos de lei já foram apresentados para regulamentar esse assunto.

Além da Constituição Federal, que confere ao Estado, em todas as suas esferas, e à coletividade em geral, o dever de preservar o meio ambiente, no qual se inclui a biodiversidade, o primeiro documento legal e internacional no campo da preservação da biodiversidade e de seu uso sustentável foi a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), ratificada pelo Brasil em 1994, tendo três objetivos principais: a) a conservação da diversidade biológica; b) o uso sustentável de suas partes constitutivas; e c) a repartição justa e equitativa dos benefícios que advêm do uso dos recursos genéticos. A chamada Lei de Acesso (MP nº 2.186-16/01) foi uma tentativa demasiadamente severa, do ponto de vista científico, de regulamentar a Constituição Federal e a CDB nessa matéria, tendo se mantido em meio a muitas discussões e críticas.

Alguns dos aspectos mais complexos da regulação brasileira para a questão do acesso à biodiversidade para o setor da ciência e tecnologia, identificados no estudo elaborado pelo SBPC e pelo ABC, dizem respeito a: inexistência de uma consolidada "Política Nacional da Biodiversidade"; a

regulamentação precária da Lei de Acesso; procedimentos burocráticos para realização da pesquisa, passando pela obrigatória autorização do CGEN para o desenvolvimento de pesquisa científica que envolve Conhecimento Tradicional Associado (CTA), além do excesso de exigências para a coleta de material biológico, que causa demora na obtenção de autorizações; a desarticulação dos órgãos de controle; e, por fim, a inclusão das pesquisas científicas nas sanções administrativas nas leis de proteção da fauna e flora, caracterização das atividades de pesquisa como crimes ambientais, em razão do desequilíbrio na proteção de dois bens jurídicos importantes ao desenvolvimento do país.

Com vistas a contribuir para a superação dos aspectos críticos apontados, a SBPC e a ABC apresentam as seguintes propostas de aperfeiçoamento:

1. Sensibilizar o Poder Executivo, o Congresso Nacional e os formadores de opinião (acadêmicos, cientistas, sociedade civil em geral) para a imprescindibilidade de construção de uma política nacional de biodiversidade, consoante os princípios constitucionais de preservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e participação popular;
2. Articular junto ao poder público e à sociedade civil a promoção de uma conferência nacional da biodiversidade, para firmar as bases da política nacional da biodiversidade a partir da consulta aos diversos atores interessados;
3. Criar uma câmara de coordenação, no âmbito do Poder Executivo, para a condução e conclusão dos trabalhos de discussão do anteprojeto de lei de acesso, envolvendo os representantes de cada um dos ministérios que com o tema tenham alguma interface, além de representantes da sociedade civil;
4. Concluir o processo de discussão do anteprojeto de lei de acesso, privilegiando uma visão global da biodiversidade, de acordo com as posições e preocupações da comunidade científica, e encaminhar para votação no Congresso Nacional;
5. Articular aprovação de lei complementar, disciplinando o exercício de competência concorrente por parte dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; e estimular estados, municípios e Distrito Federal a edição de normas coerentes com disciplina federal na regulamentação do acesso à biodiversidade em seu território;
6. Utilizar o CAT instituído para assessorar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para a proposição de aperfeiçoamentos nos procedimentos de autorização para a realização de pesquisas científicas;

7. Incorporar no anteprojeto de lei de acesso, que vem sendo discutido pelos diversos ministérios, os benefícios e avanços trazidos pela Portaria nº 236/08 do Ministério do Meio Ambiente, especialmente com relação à transferência da atribuição de aprovar pesquisa às instituições científicas, e pelas Orientações Técnicas do CGEN;
8. Incorporar no anteprojeto de lei de acesso que vem sendo discutido pelos diversos ministérios facilidades com relação aos procedimentos de autorização, de acordo com as necessidades da pesquisa;
9. Incentivar os órgãos públicos que atuam na regulamentação, fiscalização e controle do acesso à biodiversidade a realizarem e auxiliarem na viabilização de programas de capacitação dos agentes e gestores responsáveis, a fim de que adquiram familiaridade a respeito das peculiaridades da pesquisa científica e tecnológica, e segurança para aplicarem as normas;
10. Excluir as pesquisas científicas das restrições e sanções previstas nas leis de proteção da biodiversidade (fauna e flora) que as caracterizam como crimes ambientais;
11. Mudar a postura defensiva e repressiva inerente à lei de acesso quando da discussão e do encaminhamento do anteprojeto de lei de acesso que vem sendo discutido pelos diversos ministérios, no que tange às atividades do cientista.

### 3. Importação de insumos para pesquisa

A importação de determinados equipamentos, materiais e insumos é fundamental para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, uma vez que alguns elementos essenciais para a atividade, inclusive para a constituição de uma infraestrutura adequada para o seu desenvolvimento, ainda são produzidos apenas no exterior.

É função do Estado brasileiro promover a adequada regulação sobre a importação de bens, tendo em vista missão constitucional de incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e capacitação tecnológicas. Nesse sentido, em 1990, foi promulgada a primeira lei federal ocupando-se de promover algum tipo de incentivo à pesquisa científica, a Lei nº 8.010/90, que isenta os bens destinados à pesquisa do Imposto de Importação (II), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dentre outros incentivos.

Verifica-se, no entanto, que os procedimentos de importação de insumos para pesquisa são alvo de regulamentação sobreposta de diversos órgãos vinculados ao Poder Executivo federal.

Além de portarias e convênios, instruções normativas são constantemente utilizadas pela Receita Federal e pela Anvisa para regulamentar a matéria.

A crescente importância das atividades de ciência e tecnologia na esfera global, a necessidade de desenvolvimento e projeção do Brasil nessa esfera e a intensificação da pressão da comunidade científica resultaram em algumas iniciativas recentes do governo federal no sentido de procurar aperfeiçoar os procedimentos de importação de insumos, visando à sua facilitação. O Decreto Presidencial nº 6.262, de 20/11/2007, que determinou que órgãos e ministérios competentes regulamentassem procedimento facilitado para a importação de bens e equipamentos destinados a pesquisa, é exemplo disso.

Não obstante os aparentes avanços ocorridos recentemente, o estudo elaborado pela SBPC e pela ABC procurou apontar alguns dos aspectos mais complexos da regulação brasileira para a questão da importação de insumos para pesquisa, identificando os seguintes pontos críticos: sobreposição de competências e normas, fragilidade normativa dos atos e instruções, excesso de exigências documentais para importação, não concessão de benefícios da importação facilitada a remessa expressa, conflito de normas infralegais e abertura para arbitrariedade e abuso dos agentes fiscais e de controle.

Com vistas a contribuir para a superação dos aspectos críticos apontados, a SBPC e a ABC elaboraram um conjunto de propostas de aperfeiçoamento:

1. Propor portaria interministerial para unificar, em um só documento, as definições e regras quanto aos procedimentos de importação e as instâncias de fiscalização, visando facilitar a operação por parte do cientista, evitando assim a sobre-fiscalização (distribuir as competências entre os agentes de forma mais clara e precisa);
2. Incorporar nessa portaria interministerial os avanços trazidos por Instruções Normativas da Receita Federal (IN nº 799/07) e da Anvisa (RDC nº 1, de 22/1/2008);
3. Propor a desburocratização do procedimento de importação de materiais, por meio da diminuição das exigências documentais, eliminando a necessidade de encaminhar documentos repetidos nas diversas etapas da importação;
4. Alterar a RDC nº 1, de 22/1/2008, da Anvisa, para permitir expressamente os benefícios da importação facilitada aos serviços de entrega expressa, e não apenas as modalidades Siscomex e remessa postal;
5. Propor critérios que limitem a discricionariedade exercida pelo agente fiscal nos termos do artigo 49 da IN SRF nº 680/2006;

6. Incentivar os órgãos públicos que atuam na regulamentação, fiscalização e controle da importação de materiais e insumos para a pesquisa a realizarem e auxiliarem na viabilização de programas de capacitação dos agentes, fiscais e gestores responsáveis, a fim de que adquiram familiaridade a respeito das peculiaridades dos insumos e materiais destinados à pesquisa científica e tecnológica, habilidade para distinção da natureza dos produtos, e, finalmente, segurança para aplicarem as normas existentes.

## 4. Conclusão

O propósito da SBPC e da ABC ao elaborar este estudo detalhado foi estimular o debate público sobre os impactos positivos e negativos da legislação brasileira para o desenvolvimento da ciência e tecnologia do Brasil e, conseqüentemente, impulsionar um processo de aperfeiçoamento do ambiente legal. Dessa forma, SBPC e ABC não tiveram a pretensão de esgotar as matérias que merecem atenção, nem o catálogo de questões críticas em relação àquelas que foram objeto de análise, tampouco as propostas que podem ser encampadas para enfrentá-las. Por essa razão, o estudo constitui apenas o primeiro passo de um processo mais amplo que há de se desdobrar em, pelo menos, duas frentes.

A primeira diz respeito à crítica, revisão e implementação das propostas aqui traçadas. Para tanto, a SBPC submete este texto ao escrutínio de outras instituições e profissionais com experiência nas matérias objeto de exame, liderando a formação de uma agenda mínima de melhoria do ambiente legal para a ciência e tecnologia no país. Ademais, o histórico de competência, compromisso e ética da SBPC coloca-a em uma posição privilegiada para dialogar com as lideranças políticas, tanto no Executivo quanto no Legislativo, a fim de sensibilizá-las para a importância da implementação dessa pauta coletivamente construída.

A segunda frente de atuação consiste na ampliação dos temas cuja legislação foi objeto de análise, dando-se continuidade a este estudo para abordar também questões relacionadas ao arcabouço institucional, espaços e instrumentos de articulação intersetorial, instrumentos de fomento, fundos setoriais, propriedade intelectual ou cooperação internacional, por exemplo.

No mundo contemporâneo, onde o conhecimento e a inovação são fatores chave para o desenvolvimento de uma sociedade, poucas iniciativas assumem um papel tão estratégico. Sem ciência e tecnologia, nenhum dos grandes desafios do Brasil e da humanidade – aquecimento global, melhoria dos ambientes urbanos, democratização da informação e tantos outros – poderá ser superado. Tornar a legislação um fator de estímulo, e não de entrave, às atividades do setor nunca foi uma tarefa tão premente.