

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 20/2024

PL nº. 17/2024: Dispõe sobre sistemas, mecanismos e incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, cria uma Câmara Técnica Permanente de Inovação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Colombo – COMDEC, cria um Fundo de Inovação Público de Colombo, denominado “Grape Tech – IFPR”, institui o ecossistema de inovação em Colombo e dá outras providências.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Executivo proposto pelo Exmo. Senhor Prefeito com o objetivo de fomentar o tema da inovação, tecnologia e pesquisa no Município, da forma que dispõe.

O **Projeto** possui 43 (quarenta e três) artigos, divididos nos seguintes capítulos: disposições iniciais (embora não conste a denominação no texto); do ecossistema de inovação no Município de Colombo; do estímulo à construção de ambientes especializados e colaborativos de inovação; do estímulo ao processo de inovação nas empresas e no terceiro setor; da implementação e recursos orçamentários; da criação do centro de inovação de Colombo – “Grape Tech”; e, da criação do Fundo Municipal de Inovação de Colombo – FMIC. A proposta é de vigência imediata da norma.

A **justificativa** foi apresentada alegando Sua Excelência que pretende fomentar na cidade um ambiente de apoio estratégico às empresas instaladas e que se pretendam instalar; em face do desenvolvimento do cenário e da complexidade das demandas existentes, a Lei Municipal n. 1618/2021, que dispõe sobre o estímulo, incentivo, promoção e desenvolvimento de *startups* no Município não é mais suficiente para atender as necessidades locais, assim, pretende-se estabelecer um ecossistema de incentivo à inovação tecnológica e industrial que em conjunto com outras entidades possa fomentar negócios, bem como, integrar o público, o privado e as instituições de ensino e pesquisa para desenvolvimento econômico e social de Colombo.

O Projeto foi protocolado em 10/04/2024 e divulgado na Sessão Ordinária de 16/04/2024. Em 25/04/2024 foi enviado ao Depto. Jurídico para análise técnica.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito. Conteúdo.

Cuida-se de proposição de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Helder Lazarotto, criando legislação para incentivo à inovação e pesquisa científica e tecnológica, com amplo arcabouço envolvendo a instalação de “câmara técnica permanente”, fundo de investimento e espaço de inovação em Colombo.

Conforme extraído das bases de inteligência artificial (ChatGPT)¹, devidamente conferido, compilado e adaptado ao presente caso, **a pesquisa e a inovação são conceitos intimamente relacionados que impulsionam o progresso e o desenvolvimento em vários campos.**

A **pesquisa** envolve investigação sistemática, estudo, experimentação e análise destinadas a descobrir novos conhecimentos, validar teorias existentes ou resolver problemas específicos. Abrange uma ampla gama de atividades conduzidas por cientistas, acadêmicos, engenheiros e outros profissionais de todas as disciplinas. A pesquisa pode ser teórica ou experimental e pode ocorrer em instituições acadêmicas, agências governamentais, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos.

Já a **inovação** refere-se ao processo de transformação de ideias ou invenções (pesquisas) em produtos, serviços, processos ou métodos novos ou melhorados que criam valor em si. Envolve a aplicação de criatividade, conhecimento e recursos para desenvolver soluções que atendam às necessidades da sociedade ou às demandas do mercado. A inovação baseia-se muitas vezes nas descobertas e conhecimentos gerados através da investigação, mas também abrange atividades como a concepção, o desenvolvimento, a comercialização e a adoção de novas tecnologias ou práticas.

Em suma, a investigação produz o conhecimento e as percepções que servem de base para a inovação, enquanto a inovação traduz essas descobertas em resultados tangíveis que impulsionam o progresso, o crescimento econômico e o avanço social.

Portanto, é indiscutível que a cidade avança quando promove a pesquisa como forma de aprofundamento científico e técnico, produzindo inovação para seu espaço geográfico e, conseqüentemente, para toda região onde está inserida.

O legislador que procura fomentar a pesquisa e a inovação na sua cidade pode implementar diversas políticas e iniciativas para criar um ambiente propício a essas atividades, tais como:

1. **Investimento em Infraestrutura de Pesquisa:** *Alocar fundos para o estabelecimento e manutenção de instalações de pesquisa, laboratórios e parques tecnológicos, e proporcionar acesso a equipamentos e recursos de última geração pode atrair pesquisadores e empreendedores para a cidade.*
2. **Apoio a Instituições de Pesquisa:** *Fornecer subsídios ou incentivos fiscais a instituições de pesquisa, universidades e startups*

¹ Disponível em: <https://chat.openai.com/>. Acesso em 29/04/2024.

envolvidas em projetos inovadores. Esse apoio pode ajudá-los a cobrir custos associados a atividades de investigação, contratação de investigadores talentosos e desenvolvimento de protótipos.

3. **Promoção da Colaboração:** Incentivar a colaboração e o compartilhamento de conhecimento entre instituições de pesquisa, parceiros industriais e agências governamentais. Facilitar eventos de networking, conferências e projetos de pesquisa conjuntos para promover abordagens interdisciplinares e acelerar a inovação.
4. **Programas de educação e treinamento:** Desenvolver programas educacionais e iniciativas de treinamento vocacional para cultivar uma força de trabalho qualificada nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM). Fazer parcerias com instituições educacionais e partes interessadas do setor para oferecer estágios, aprendizagens e oportunidades de orientação para estudantes e aspirantes a inovadores.
5. **Reforma Regulatória:** Simplificar os processos regulatórios e reduzir as barreiras burocráticas que podem dificultar as atividades de investigação e inovação. Implementar políticas que promovam a proteção dos direitos de propriedade intelectual, a privacidade de dados e a transferência de tecnologia para incentivar o investimento e o empreendedorismo (naquilo que for competência municipal).
6. **Parcerias Público-Privadas:** Promover a colaboração entre os setores público e privado para alavancar recursos e conhecimentos especializados para projetos orientados para a inovação. Estabelecer centros de inovação, incubadoras ou aceleradores onde startups e empreendedores possam ter acesso a orientação, financiamento e serviços de apoio empresarial.
7. **Envolvimento comunitário:** Envolver-se com comunidades locais, empresas e partes interessadas para identificar desafios e oportunidades urgentes de inovação. Incentivar a participação dos cidadãos em iniciativas de resolução de problemas e reunir ideias para projetos de investigação que atendam às necessidades da comunidade.
8. **Promoção e Branding:** Divulgue sua cidade como um centro de pesquisa e inovação, apresentando histórias de sucesso, destacando talentos e conquistas locais e participando de eventos nacionais e internacionais. Crie um ecossistema de apoio que atraia investidores, colaboradores e talentos de todo o mundo.
9. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** Alinhar os esforços de investigação e inovação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para enfrentar desafios globais como as alterações climáticas, os cuidados de saúde, a educação e a redução da pobreza. Priorizar projetos que contribuam para a sustentabilidade social, ambiental e econômica.
10. **Monitorização e Avaliação:** Estabeleça mecanismos para monitorizar e avaliar o impacto das suas iniciativas nos resultados da investigação e inovação. Colete dados, meça os principais indicadores de desempenho e solicite feedback das partes interessadas para melhorar continuamente as políticas e programas.

Ao implementar essas estratégias e promover uma cultura de curiosidade, criatividade e colaboração, os parlamentares podem ajudar a posicionar sua cidade como um centro vibrante de investigação e inovação, impulsionando o crescimento econômico, a criação de emprego e o progresso social.

No caso em tela, **a norma proposta possui texto quase idêntico ao da Lei n. 20541, de 25 de abril de 2021, do Estado do Paraná**, com certas adaptações à esfera municipal.

A Lei Municipal n. 1618/2021, editada na gestão Helder Lazarotto, instituiu a ideia do fomento de *startups* voltadas para prestação de serviços em atividades de pesquisas, desenvolvimento ou implementação de ideias inovadoras com modelos de negócios baseados na internet, finanças, comércio, meio ambiente e nas redes telemáticas.

Entretanto, a justificativa do Excelentíssimo Prefeito ao PL ora sob análise é que a norma de 2021, mesmo com apenas pouco mais de dois anos, já se mostra insuficiente para atender as necessidades e “complexidades” como um todo. Em que pese ser apenas uma afirmação desprovida de fundamentação, observa-se que o Executivo não se preocupou em revogar o texto normativo supostamente “obsoleto”.

Ora, ambas as normas tratam do tema “inovação”, entretanto, sob perspectivas diferentes, a primeira incentivando a criação de empresas do tipo *startups* e a segunda pretendendo atuar de forma mais ampla, com parcerias e estruturas para o fomento da pesquisa e inovação.

O art. 7º, da Lei n. 1618/2021, dispõe: *O município regulamentará as políticas de incentivo ao setor, com a criação de um sistema de tratamento especial e diferenciado para a STARTUP em criação ou em fase de consolidação.*

Assim, o presente Projeto se harmoniza com o ideal proposto no sentido de regulamentar políticas de incentivo para *startups* e outras formas de sistemas de parcerias para inovação e pesquisa.

2.1.1 Sobre o texto proposto

O art. 1º esclarece o âmbito e alcance da lei, apontando como objetivo o contínuo desenvolvimento sustentável de Colombo; a seguir, elenca sete itens a serem observados pelo ecossistema inovador, denominados de “princípios”, embora sejam de fato fundamentos ou objetivos.

O art. 2º traz um amplo glossário, com mais de TRINTA termos adotados na norma, tais como, inovação, terceiro setor, capital intelectual, criador, criação e startup.

Na sequência inicia-se o capítulo que trata propriamente do chamado “ecossistema de inovação do município”, espaços para agregar infraestrutura e arranjos institucionais e culturais que atraem empreendedores e recursos financeiros, potencializando o desenvolvimento da sociedade do conhecimento. Diversas entidades são mencionadas como integrantes do Ecossistema Municipal de Inovação, tais como, empresas, consórcios e agências de fomento.

O terceiro e o quarto capítulo explicitam o apoio do Município na construção de ambientes promotores de inovação, inclusive no terceiro setor, trazendo

diversos instrumentos para o atingimento dessa finalidade, tais como subvenções, prêmios, bolsas, bônus, financiamentos etc.

Merecem destaque o artigo 10, que trata da inovação aplicável no serviço público em todo o Município, **o que inclui igualmente esta Casa de Leis**; e o art. 14, que determina a adoção de critérios de **desburocratização e prioridade** nas atividades de ciência, tecnologia e inovação.

O capítulo cinco trata da questão orçamentária, merecendo atenção deste Legislativo o art. 19, *ao possibilitar a cessão de servidores e de "capacidade instalada" para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico*. Tal questão é capaz de trazer impactos nas relações com os servidores públicos, inclusive sua remuneração, progressão de carreira e potenciais desvios de função². O parágrafo único do referido dispositivo vai além ao permitir que servidores participem como dirigentes ou atuantes em pessoas jurídicas de direito privado, o que é vedado na legislação estatutária municipal (e em diversas outras, como a Lei n. 8112/90, que trata dos servidores federais).

Por fim, cria-se de imediato um centro de inovação em Colombo, denominado "grape tech" (uva e tecnologia, em vocábulos da língua inglesa); e o Fundo Municipal de Inovação.

Vinte e um objetivos são elencados para o Centro de Inovação, demonstrando a ênfase e confiança do Governo em tal instituição, que será estabelecida fisicamente em local ainda a ser definido.

Já o Fundo Municipal, será gerido por um Comitê Gestor, sendo apontados no texto ora sob análise seus objetivos, origem das receitas, forma de aplicação dos recursos, investimento nas entidades pertinentes, dentre outros parâmetros para sua viabilidade.

A Lei Federal n. 10973, desde 2004 já dispunha sobre a necessidade dos entes da federação incentivarem iniciativas de inovação, pesquisa científica e tecnológica, sendo que tanto a Lei Estadual 20541/2021, quanto a proposta municipal ora sob análise possuem textos semelhantes àquele federal.

Por fim, oportuna a análise, igualmente, do chamado "marco das startups" a Lei Complementar n. 182/2021, cuja aplicação normativa também é direcionada aos Municípios (art. 1º, parágrafo único, I).

Apenas a título de observação de ordem prática, em que pese a demora na normatização do tema no âmbito municipal, **é certo que ainda precisará de maior debate e atenção, especialmente no tocante ao uso do dinheiro público diretamente na iniciativa privada, com ampliação dos sistemas de fiscalização e auditoria, publicidade e transparência, governança, conformidade (*compliance*) e avaliações contínuas, como qualquer ciclo de política pública moderno**. E nota-se que tais instrumentos de avaliação da

² Registre-se que tal dispositivo é quase idêntico ao art. 219-A, da Constituição Brasileira, inserido em 2015, pela Emenda n. 85. Entretanto, é imprescindível o debate e a regulamentação minuciosa do artigo proposto em prol da sua melhor aplicação a fim de evitar potenciais violações e desvios.

política não estão esclarecidos no presente texto normativo, o que ensejaria adequação nesse tocante por parte deste Legislativo.

Assim, a proposta respeita em seu mérito técnico, não adentrando propriamente no mérito político (conveniência e oportunidade), ao disposto nos princípios de direito aplicáveis ao caso, em especial, a legalidade, o desenvolvimento sustentável, a finalidade, o respeito e harmonia com o ordenamento jurídico vigente, entre outros que se poderiam citar para o caso.

2.2. Competência e iniciativa

A possibilidade de discutir o tema da pesquisa, tecnologia e inovação é expressamente prevista no inc. V, do art. 23, que trata da competência comum entre os entes federativos, embora também conste de igual forma na competência material concorrente da União e dos Estados, estabelecendo normas gerais para os assuntos que menciona.

Também podem fundamentar a competência municipal os incisos I, que trata do zelo pela Constituição, as leis e instituições democráticas; e VI, ao tratar da proteção ao meio ambiente, no campo do desenvolvimento sustentável, ambos do art. 23. E do art. 30, os incisos I (interesse local) e II (suplementar legislação federal e estadual).

O art. 159-A, recém incluído no texto constitucional (2023), trata do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que com o objetivo de reduzir desigualdades regionais e sociais, pode entregar aos Estados verbas para promoção de ações nos campos científico, tecnológico e da inovação.

Adiante, o art. 213, trata da possibilidade de utilização de verba pública para atividades de pesquisa e fomento à inovação desenvolvidas por universidades e instituições de educação profissional e tecnológica. A mesma emenda que adequou a redação desse artigo (EC n. 85/2015), ampliou o título do capítulo que trata da ciência e tecnologia para incluir a expressão INOVAÇÃO, trazendo profundas mudanças nos artigos 218 e 219 da Constituição Brasileira.

A ordem é que o Estado incentive e promova o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, sendo prioridade para a Administração Pública com vistas ao bem público e o progresso (tal qual determinam os objetivos fundamentais da República no art. 3º, da Constituição Brasileira). Também se destaca no texto a pesquisa tecnológica voltada preponderantemente para a **solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional**.

O art. 219-B, cria o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e determina a atuação concorrente dos entes estatais, sendo assim, o Estado do Paraná criou o Sistema Paranaense de Inovação (vide Lei n. 20541, já citada acima), e agora pretende-se criar o Centro de Inovação de Colombo, como possibilitado e orientado pelo texto constitucional.

A Lei Orgânica de Colombo segue em simetria a Constituição Brasileira, com diversos artigos atraindo a competência local para análise do tema viabilizando a iniciativa do Executivo (art. 6º, I, II e XII); adiante, no art. 12, podem ser referidos os incisos que tratam da aplicação das receitas tributárias (uso do dinheiro público), operações de crédito, concessões de subvenções, desenvolvimento urbano, educação e ensino, proteção ao meio ambiente, dentre outros fundamentos possíveis.

Recomenda-se que este Legislativo proponha alterações na Lei Orgânica para inclusão do fomento e incentivo à inovação, pesquisa, ciência e tecnologia, pois tais expressões sequer aparecem no texto da LOM, sendo a única menção o art. 149, que dispõe de modo um tanto arcaico: *Com a colaboração da comunidade, o município incentivará a criação de bibliotecas, escolas de arte, teatros, exposições, corais, fanfarras, bandas, visando a descoberta, desenvolvimento e manifestações das criações científicas, tecnológicas e artísticas.*

Ante o exposto, a matéria proposta, ao tratar da criação de arcabouço normativo para inovação, pesquisa, e tecnologia, bem como, de Fundo financeiro pertinente e demais providências, é municipal, de competência do Executivo, podendo, de forma regradada, ser deliberada pelo Legislativo, mas, principalmente, devendo ser fiscalizada pelos parlamentares no exercício das suas atribuições constitucionais.

2.3. Técnica Legislativas - EMENDAS

Quanto à técnica legislativa, o texto do PL n. 17, dada sua extensão, enseja diversas alterações e modificações jurídicas, estéticas e gramaticais, destacando-se os seguintes pontos:

- 1) Falta um título para o capítulo I, que pode ser "Disposições Preliminares" ou iniciais;
- 2) Corrigir acento agudo indicador de crase nos incisos do art. 1º;
- 3) Recomenda-se colocar em ordem alfabética o "glossário" do art. 2º, a fim de facilitar a leitura e manuseio;
- 4) O inciso VII, 'f', do art. 2º, deve ser adequado para o limite do teto do funcionalismo público municipal;
- 5) Art. 2º, XVI, fala de administração pública estadual, quando deveria incluir ou restringir à administração municipal;
- 6) Adequar linguagem do art. 3º, de "[I]nstitui" para "fica instituído...";
- 7) O art. 3º, parágrafo único, II, faz menção a "...Colombo e região", qual é essa região? A recomendação é suprir a expressão ou explicitá-la (o mesmo no inciso VIII); o inc. XI, do mesmo artigo, que fala indevidamente em "lei específica", sendo que o próprio Projeto já está criando esse fundo;
- 8) Art. 7º, §2º, II, fale de "entidade pública", referindo-se ao Município, entretanto, a melhor nomenclatura é "ente público";
- 9) Recomenda-se juntar os artigos 11 e 12, pois reproduzem praticamente o mesmo conteúdo;
- 10) Suprimir o art. 17, idêntico ao art. 14;

- 11) Parágrafo único, do art. 19, a fórmula legislativa para o caso deve ser positiva “é permitida a...”, ademais, há que se analisar a possibilidade de um servidor público participar em cooperativas e empresas privadas à luz do que diz o Estatuto dos Servidores de Colombo (tal qual o fez a Lei Estadual 10918/2021, utilizada como base para o texto do presente Projeto de Lei);
- 12) O art. 20 é desnecessário, pois não se autoriza algo que já é facultado ao Poder Executivo;
- 13) O art. 21, deve ser alterado para retirar o prazo para regulamentação da matéria, ainda mais pelo fato de que a matéria é de iniciativa do próprio Executivo, caso contrário, não fosse assim, o texto deveria constar como “o Executivo se compromete a regulamentar a presente Lei no prazo de...”; além disso, tal dispositivo deve estar ao final da norma;
- 14) O art. 23 trata de um estatuto, contudo, não orienta quem deverá criá-lo, nem tampouco como será feito, ensejando sua adequação ou supressão;
- 15) Recomenda-se que o inciso II, do art. 26, faça referência a qual Plano de Desenvolvimento faz alusão, se aquele da Lei n. 1513/2019, ou outro regramento municipal, e onde encontrá-lo, uma vez que o Anexo instituído pela Lei não está junto ao texto normativo no banco de leis do Município (leismunicipais.com.br);
- 16) Art. 26, V, esclarecer o que se entende por “P&D”;
- 17) Inciso VIII, evitar o uso de estrangeirismos, como “coworking” e “hub”, no inc. XIII, substituindo tais palavras por aquelas compatíveis no vernáculo;
- 18) Art. 27, *caput*, retirar a expressão “região”, uma vez que, salvo melhor juízo, o Fundo dirige-se exclusivamente aos projetos do Município, não de outras localidades (*idem* no inc. V, subsequente);
- 19) Inciso IX, do art. 30, deve ser suprimido, posto ser idêntico ao inc. V;
- 20) Art. 31, II, alterar ou esclarecer a expressão “hackathons”;
- 21) Os artigos 35 e 36 que falam do “Comitê Gestor” devem estar antes do art. 33, que trata de responsabilidades do Comitê;
- 22) Os incisos do art. 34 são extremamente técnicos, e poderiam ser melhor esclarecidos, além disso, aparentemente os parágrafos 1º e 3º, são idênticos, ensejando a supressão de um deles;
- 23) Os parágrafos 1º e 2º do art. 35 devem ser reunidos em um só;
- 24) Esclarecer o que significa “ACIC”, no inc. IV, do art. 35;
- 25) Esclarecer o que significa SMDE, no art. 37;
- 26) Melhorar a redação do art. 39, constando, por exemplo, “... até o terceiro grau de servidor público que trabalhe na...”;
- 27) Salvo algum esclarecimento específico, desnecessário o art. 41, que apenas reitera disposições já previstas no Projeto, inclusive gerando exceção à própria criação do Fundo Municipal ao falar de “apoio financeiro” sem citar o referido Fundo;
- 28) Desnecessário o art. 42, que trata de autorização ao Executivo, quando sabidamente ele não precisa de autorização para gestão e exercício de suas próprias competências;
- 29) Oportuna a criação de um capítulo final denominado “disposições finais” ou “gerais”, dividindo-se a última porção proposta.

Sendo assim, ressalvadas outras emendas apresentadas por sugestão dos parlamentares, tais alterações mostram-se imprescindíveis ao texto trazido para análise do Legislativo de Colombo.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes **COMISSÕES**:

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, a, RI): pela constitucionalidade, legalidade e obediência ao Regimento.
- 2) **Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, 'f', 'g' e 'i', RI): pela criação de um fundo e sua gestão, administração de pessoal e planejamento urbano.
- 3) **Educação, Saúde e Bem-Estar Social** (art. 56): a respeito do ensino e pesquisa.
- 4) **Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Transportes** (art. 57): analisar sob a ótica do planejamento urbano de um centro de inovação e tecnologia, bem como, dos serviços públicos pertinentes, em especial, a utilização de servidores no ecossistema proposto.
- 5) **Agricultura e Meio Ambiente** (art. 58): no tocante ao desenvolvimento sustentável e a inovação na agricultura, nos termos da LOM.

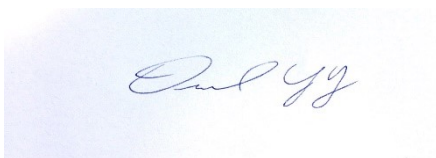
Finalmente, a deliberação tramitada como Lei Ordinária exige maioria simples (maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos vereadores), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, salvo entendimento diverso, **este Advogado opina pela possibilidade de tramitação e análise da presente proposição, com recomendação de emendas e deliberação pelas Comissões apontadas, para futura apreciação em Plenário, caso assim se entenda devido.**

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para a tramitação recomendada.

Colombo-PR, 08 de maio de 2024.



Daniel Freitas – Advogado Público CMC
OAB/PR nº. 43.892