

Brasília(DF), 15 de dezembro de 2021

Ilustríssima Professora **RIVÂNIA MOURA**,
Presidenta do **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES
DE ENSINO SUPERIOR – ANDES – SINDICATO NACIONAL**

**Ref.: AJN – Nota Técnica – Lei Complementar
nº 177/21 – Natureza e fontes de receita do
FNDCT – Considerações jurídicas.**

Prezada Prof^a. Rivânia,

1. Vimos, por intermédio da presente, em atenção ao solicitado por esse Sindicato Nacional, prestar nossas considerações jurídicas acerca da Lei Complementar nº 177/21, de 12.1.21, que vedou a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico. O dispositivo alterou, ainda, a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), incluindo programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT.

2. A Lei Complementar em comento resultou da aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135/2020, que previa a liberação dos recursos do FNDCT, instrumento imprescindível quando se trata do financiamento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Na ocasião, restou assentada a relevância do projeto, o qual fora aprovado por 71 votos favoráveis contra 1 no Senado Federal e por 385 a 18 na Câmara dos Deputados.

3. Com a aprovação do PLP nº 135/20, o FNDCT foi transformado em fundo financeiro cumulativo, em detrimento da natureza anterior, a qual tinha caráter apenas contábil. O objetivo a ser cumprido é que seus valores possam ser alocados em fundos de investimento, a fim de gerar rendimentos que deverão ser

www.mauromenezes.adv.br

•**Brasília/DF:** Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco K, Edifício Seguradoras, 5º e 14º andares - Asa Sul - CEP: 70.093-900 - Telefone: +55 (61)2195.0000

•**Salvador/BA:** Alameda Salvador, 1057, 14º Andar, Salvador Shopping Business, Torre América - CEP: 41820-790 - Telefone: +55 (71) 4009.0000

•**São Paulo/SP:** Rua Apeninos, 222, 3º Andar, Sala 3010, Edifício Esfera Office - CEP: 01533-000 - Telefone: +55 (11) 3070.0600

usados no financiamento de atividades de CT&I. Outrossim, o projeto previu o reaproveitamento de saldos anuais não utilizados para reinvestimento, **a proibição de novos contingenciamentos dos recursos do fundo e a liberação dos R\$ 4,2 bilhões bloqueados em 2020.**

4. Estas duas últimas alterações, no entanto, foram vetadas pelo Presidente da República, em decorrência das recomendações da equipe econômica quando o PLP nº 135/20 foi transformado na LC nº 177/21.

5. A decisão, publicada no DOU do dia 13 de janeiro, aduz que tais dispositivos “contrariam o interesse público”, ao confrontarem dispositivos legais existentes. Aqui, o governo se refere à Emenda Constitucional nº 95, que em 2016 instituiu por 20 anos o teto dos gastos públicos. Para a equipe econômica, a aprovação dos dispositivos vetados resultaria em um aumento não previsto das despesas e em um impacto significativo nas contas públicas. Do mesmo modo, a obrigatoriedade de imediata execução dos recursos contingenciados em 2020 forçaria o cancelamento de dotações das demais pastas já programadas para o exercício, atrapalhando a realização de projetos e ações planejadas pelas outras áreas do governo.

6. O que se observa, contudo, desde o ano de 2016, é um assolador desmonte do Sistema Nacional, materializado à custa de gargalos nos recursos destinados às atividades de educação, ciência, tecnologia e inovação. Um cenário de retrocesso sem precedentes.

7. Ante tais desventuras, o PLP nº 135/20, por intermédio da previsão de veto a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, sublevo a possibilidade de recomposição do Sistema, o que poderia estimular o resgate econômico e social do país. Tal esperança, no entanto, logo se viu combatida diante do veto presidencial, que delegou à ciência uma insignificante participação orçamentária – a eterna repetição da desvalorização da pesquisa no Brasil.

8. O primeiro dispositivo vetado, que impedia a inclusão dos recursos do FNDCT na Reserva de Contingência (RC), primária ou financeira, asseguraria que os recursos de CT&I fossem usados em sua real finalidade. Ocorre que, em oposição a esta finalidade, o texto manteve apenas dispositivos que outorgam distintos direcionamentos ao dinheiro. O montante, que deveria financiar a produção de conhecimento e tecnologia para salvar vidas, passa a servir o mercado financeiro e à manutenção das OSs, que têm se caracterizado como meio de viabilizar a privatização dos serviços públicos.

9. O segundo veto, tão danoso quanto aquele, retirou da LC nº 177/20 a ordem para que os recursos alocados na RC em 2020 (R\$ 4,3 bilhões) fossem devolvidos ao FNDCT para aplicação imediata. Recursos que se direcionavam a custear pesquisas de novas vacinas, aparelhar e modernizar de laboratórios, apoiar editais universais de pesquisa em diversas áreas e retomar o financiamento à inovação em produtos e processos.

10. A vultuosa reserva de contingência aplicada ao FNDCT não só obstaculiza o desenvolvimento tecnológico brasileiro como fere de direito as garantias constitucionais que viabilizam a pesquisa científica, ao direcionar para outros fins os recursos destinados por lei para a CT&I. A não liberação dos recursos do FNDCT vai de encontro ao preceito fundamental disposto no artigo 218, § 1º, da Constituição: "*A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação*". Sendo certo que a comunidade acadêmica, científica e tecnológica, bem como o Congresso Nacional não iriam quedar-se inertes ante esse feito avassalador.

11. Perante tal conjuntura, o Congresso Nacional reiterou sua vontade no dia 17 de março, quando rejeitou o veto presidencial ao não contingenciamento do FNDCT como parte de amplo acordo firmado e conduzido pela própria liderança do governo.

12. Todavia, para que esta decisão tivesse efeitos em tempo hábil para a utilização dos recursos do FNDCT em 2021, fazia-se necessário a

promulgação expedita do novo texto legal, como prevê o art. 66 da Constituição Federal:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...) 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República (...)

7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

13. Em que pese a articulação política e dos diversos setores da sociedade, o Ministério da Economia (ME) atuou para atrasar a promulgação da nova lei, fazendo com que ela só fosse publicada no Diário Oficial da União um dia após a votação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, no fim de março, manobra que permitiu a contestação da aplicação da LC nº 177/21 no orçamento deste ano.

14. Após, o ME determinou, de forma arbitrária, em preterição ao Conselho Diretor do FNDCT, que 50% do fundo fosse utilizado como crédito reembolsável, destinado a empresas, e não como fomento à pesquisa em instituições públicas, tais quais as universidades e os institutos de pesquisa ligados ao próprio MCTI.

15. Ainda, no dia 5 de outubro, o governo publicou a Lei nº 14.212, de 5.10.21, que altera a Lei nº 14.116, de 31.12.20, a qual dispunha sobre as diretrizes para execução do orçamento de 2021. A partir do imperativo daquela lei, foi autorizada a manutenção de recursos do FNDCT em reserva de contingência atravessando, novamente, as determinações da LC nº 177/21. Veja-se:

Art. 56-A Poderá permanecer em Reserva de Contingência do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico o saldo remanescente de alterações orçamentárias efetuadas até 31 de dezembro de 2021. (Incluído pela Lei nº 14.212, de 2021)

Parágrafo único. A autorização do caput se dará exclusivamente no exercício de 2021, observado para os demais exercícios o disposto no

§ 3º do art. 11 da Lei 11.540, de 12 de novembro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.212, de 2021)

16. A repercussão de tal manobra evidencia-se na conservação do contingenciamento de cerca de R\$ 2 bilhões do FNDCT, sem perspectiva de liberação. Não bastasse isso, grande parcela do que foi liberado como crédito – cerca de R\$ 3,65 bilhões – não apresenta condições de empréstimo atrativas para as empresas, de modo que dificilmente serão utilizados. Tais cotas, caso não sejam operadas até o fim do ano, retornarão aos cofres do Tesouro.

17. Por outro lado, cumpre esclarecer que o estratagema adotado pelo governo para alterar a legislação complementar é invariavelmente inconstitucional e fere o processo legislativo. Lei complementar é o ato legislativo cuja elaboração, em conformidade com a Carta Maior, exige um quórum de aprovação especial, sendo utilizada para complementar os comandos constitucionais em matérias específicas elencadas em seus artigos.

18. Neste contexto, se a Constituição Federal outorga à lei complementar competência exclusiva para legislar sobre determinadas matérias, sua alteração só há de ser admitida por leis hierarquicamente superiores ou de mesma graduação, porquanto lei com um quórum especial não deve ser alterada por outra lei de quórum simples sob pena de incompatibilidade formal. Na lei ordinária, de acordo com o artigo 48 da CF, o quórum necessário é por maioria simples, ao passo que para lei complementar é necessário a maioria absoluta, conforme a previsão do artigo 69 da CF.

19. Ora, as leis portam consigo diferenças em essência e efetividade, razão pela qual são dotadas de método de aprovação consentâneos ao seu valor e podem estar em posição hierárquica diversa das demais. A edição de uma norma/lei complementar, que exige procedimento mais árduo e mais diligente em sua aprovação, traz certa tranquilidade e segurança aos cidadãos, é procedimento com vista a garantir maior estabilidade jurídica.

20. Por todos os ângulos, essa é uma decisão nefasta para o país, ainda mais em um momento de grave crise sanitária, econômica e social.

Inconcebível ao país continuar a ser privado de recursos essenciais para apoiar universidades, institutos federais e instituições de pesquisa; de sorte que urge necessário que a lei, aprovada pelo Congresso quase por aclamação, seja cumprida nos próximos orçamentos.

21. Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Rodrigo Peres Torelly

OAB/DF nº 24.298

Joelane Rodrigues Carvalho

RG 4.043.782 SSP/DF

Assessoria Jurídica Nacional