



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br,

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB, pessoa jurídica de direito privado, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com sede na sala 1.224, do Edifício Executivo Office Tower, localizado no Bloco F, da Quadra 2, do SHN, Asa Norte, Brasília, DF, inscrito no CNPJ sob o nº 54.956.495/0001-56, representado por sua Presidenta, LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS, brasileira, em relação de união estável, engenheira civil, no exercício de mandato de Vice-Governadora do Estado de Pernambuco, residente e domiciliada em Recife-PE e estabelecida na sede do Autor (docs. 1 a 6),

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, partido político com registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral – TSE (Resolução n.º 11.165/82), com representação no Congresso Nacional), por meio de seu Diretório Nacional, na forma do artigo 116, inciso XIII, de seu Estatuto Social, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302-000 – Brasília/DF, representado pela sua Presidenta, GLEISI HELENA HOFFMANN, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), portadora de cédula de identidade RG n.º 3.996.866-5 SSP/PR, inscrita no CPF/MF sob n.º 676.770.619-15,

PARTIDO VERDE – PV, com representação no Congresso Nacional, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução 22.083, de 2005, inscrito no CNPJ sob o no. 31.886.963/0001-68, com endereço da sede no SCN quadra 1, bloco F, N° 70, salas 711, 712 e 713, Asa Norte, Brasília/DF, representado por seu Presidente Nacional, JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA, brasileiro, presidente do Diretório Nacional do Partido Verde, músico e compositor, portador da Cédula de Identidade RG. nº 5.970.355 SSP/SP e CPF nº



501.924.008- 78, com endereço na Rua Harmonia, 722 - Ap. 73 – Sumarezinho/SP – CEP. 05.435-000,

vêm, por suas advogadas e seus advogados, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (com pedido de medida cautelar)

em face da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022¹, que “Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT”, e do Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022, que “Altera o Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022”, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

I. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

1. Não é de hoje o verdadeiro descaso do Presidente da República com o setor científico brasileiro. São muitos e incontáveis os exemplos de indevidos ataques ou indevidas investidas contra a ciência nacional, o que ficou bastante notório durante a gestão errática da pandemia de Covid-19, mas já ocorria desde antes, com cortes orçamentários expressivos no bojo das universidades públicas e dos órgãos de financiamento e fomento à pesquisa e à ciência nacionais, como CNPq e Capes.

2. O presente caso não é diferente e faz parte de uma organização estruturada do Governo de, em pautas que não são do seu interesse, ignorar a *mens legis* manifestada

¹ Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=29/08/2022>>. Acesso em 7/9/22.



enfaticamente pelo Congresso Nacional e, unilateralmente, mudar as regras da execução orçamentária de políticas que deveriam ser de Estado.

3. Com efeito, a partir de 26 de agosto foi iniciado o mais recente combo de maldades do presidente. Com a Medida Provisória nº 1.135, que foi questionada na ADI 7232, cuja relatoria é da Ministra Cármen Lúcia, houve protelação dos prazos dos repasses ao setor cultural em 1 ano, de 2022 para 2023 na Lei Paulo Gustavo e de 2023-2027 para 2024-2028 na Lei Aldir Blanc, bem como há uma mudança substancial na lógica legislativa, transformando uma obrigação de repasse em mera faculdade, ao bel prazer do mandatário de plantão.

4. Logo na Medida Provisória seguinte, a 1.136, de 29 de agosto, ora questionada, há alteração da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para a fim de modificar a taxa de empréstimo do Fundo à Finep, bem como limitar o empenho e movimentações financeiras das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas com recursos do referido fundo, arrecadados para essa finalidade específica, para utilização em fins diversos.

5. Com efeito, **sabe-se que o Presidente da República sempre manifestou sua mais profunda oposição à cultura e à ciência – a menos que se trate da relação de subserviência intrínseca** ao seu tom político, de criminalizar manifestações culturais e de defender cloroquina.

6. Para que não restem dúvidas, o texto da MPV 1136 é o que segue:

Art. 1º A Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11.

.....

§ 3º A aplicação dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em despesas reembolsáveis e não reembolsáveis observará:



I - no exercício de 2022, o valor de R\$ 5.555.000.000,00 (cinco bilhões quinhentos e cinquenta e cinco milhões de reais);

II - no exercício de 2023, 58% (cinquenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

III - no exercício de 2024, 68% (sessenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

IV - no exercício de 2025, 78% (setenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

V - no exercício de 2026, 88% (oitenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano; e

VI - no exercício de 2027, 100% (cem por cento) do total da receita prevista no ano.

§ 4º No exercício de 2022, a alocação de despesas com fontes vinculadas ao FNDCT fica limitada ao valor constante do inciso I do § 3º.

§ 5º Os percentuais estabelecidos nos incisos II a V do § 3º são referenciais e poderão ser ampliados durante cada exercício, exclusivamente em decorrência da abertura de créditos adicionais, nos termos da legislação.

§ 6º Para fins do disposto no § 3º, entende-se como receita prevista no ano a receita estimada e encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual.” (NR)

“Art. 12.

§ 2º

I - juros remuneratórios equivalentes à Taxa Referencial - TR recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento;

§ 4º A divisão dos recursos a que se refere o caput deste artigo, entre despesas reembolsáveis e não reembolsáveis, respeitará a proporção encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual, até que seja atingida a alocação total prevista no inciso VI do § 3º do art. 11.

§ 5º O disposto no inciso I do § 2º se aplica aos saldos devedores dos contratos de empréstimos firmados anteriormente e com execução em curso.” (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

7. Assim foi justificada a edição da MPV 1136 em sua exposição de motivos²:

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1136-22.pdf>. Acesso em 7/9/22.



1. Submetemos à sua apreciação proposta de Medida Provisória que visa alterar a Lei nº 11.540/2007, que “Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT”, a fim de compatibilizar o relevante apoio financeiro da União às ações de Ciência, Tecnologia e Inovação por intermédio do referido Fundo, as quais são da maior relevância ao desenvolvimento econômico e social do país, ao regramento fiscal vigente bem como às restrições fiscais por que passa o Orçamento Geral da União (OGU).

2. A Lei Complementar nº 177/2021 alterou a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas pelo FNDCT, além de modificar a Lei nº 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo e de incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Não menos relevante, a Lei Complementar nº 177/2021 também resultou na impossibilidade de se alocar orçamentariamente os valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.

3. Tais mudanças em conjunto, em que pese a inquestionável relevância dos projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação apoiados pelo FNDCT para o desenvolvimento econômico e social do país, fizeram com que a disponibilização de recursos ao FNDCT fosse premida pelas restrições fiscais por que passa o Orçamento Geral da União (OGU), assim como pela normatização orçamentário-financeira vigente.

4. É importante salientar que o atual cenário fiscal, conforme apresentado nos relatórios bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, está exigindo a contenção de despesas primárias, por meio de crescentes bloqueios de dotações orçamentárias, a saber: R\$ 1,7 bilhão no primeiro bimestre, R\$ 8,2 bilhões no segundo bimestre, totalizando, até este terceiro bimestre, R\$ 12,7 bilhões em programações de diversos órgãos, atingindo significativamente a execução de diversas políticas públicas, inclusive o funcionamento dos órgãos afetados.

5. Para 2023, as dificuldades continuam grandes, dada a elevada absorção da correção do Teto de Gastos pelas despesas obrigatórias atualmente existentes, deixando assim, pouca margem para a alocação de novas despesas obrigatórias, como também de outras



despesas para dar continuidade das políticas públicas atualmente em vigor.

6. Desse modo, o atual regramento aplicável ao FNDCT implica que, para se evitar o descumprimento da regra constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016), o desbloqueio de recursos do FNDCT implica, necessariamente, bloqueio de igual valor em dotações de outras unidades do Executivo, incluindo aquelas vinculadas ao próprio Ministério Da Ciência e Tecnologia (MCTI), que, à exceção do próprio Fundo, haviam sido preservadas anteriormente.

7. Simultaneamente, a expressiva elevação das dotações do FNDCT observada nos últimos dois exercícios (2021 e 2022), fruto da relatada proibição de alocação de seus recursos em reserva de contingência promovida pela mencionada Lei Complementar nº 177/2021, e pelo crescimento das suas receitas, cuja perspectiva é de significativa elevação nos próximos exercícios, poderá gerar um desequilíbrio na gestão orçamentária e fiscal da União.

8. Nesse contexto, a fim de conciliar a disponibilização de recursos ao FNDCT com o regramento e restrições fiscais vigentes, a presente proposta de Medida Provisória estabelece os valores referenciais de aplicação dos recursos do Fundo entre 2023 e 2027 e sujeita eventuais aumentos nesses valores ao regramento orçamentário-financeiro vigente. Prevê-se que tais referenciais tenham elevação gradual, partindo-se de 58% do total da receita prevista para o Fundo no ano de 2023 até o atingimento de 100% em 2027. Para o ano de 2022, especificamente, estabelece-se a limitação no valor R\$5.555,00 milhões (cinco bilhões, quinhentos e cinquenta e cinco milhões de reais) para aplicação desses recursos.

9. Adicionalmente, propõe-se a substituição da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa Referencial de Juros (TR) no âmbito dos empréstimos do FNDCT à Finep, para atender às operações reembolsáveis e de investimento. Tal mudança é relevante para que o aumento na alocação de recursos reembolsáveis do FNDCT atenda de forma efetiva os tomadores de crédito, os quais gozarão de condições financeiras mais favoráveis. Simultaneamente, por se tratar de um indicador mais alinhado a projetos de natureza de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), nos quais o risco tecnológico é inerente, haverá uma diminuição da oneração dos recursos não-reembolsáveis do Fundo, nos quais se inserem os gastos com equalização de juros dos empréstimos realizados.

10. Quanto aos impactos da medida apresentada, foi estimada redução na receita financeira do FNDCT na ordem de R\$ 0,41 milhões em 2022, R\$ 405,36 milhões em 2023 e R\$ 648,12 milhões em 2024, totalizando uma redução de R\$ 1.053,90 milhões no período. Em relação ao impacto na despesa com equalização de juros do Fundo, as estimativas apontam redução da ordem de R\$ 58,2 milhões



em 2022, R\$ 239,67 milhões em 2023 e R\$ 250,17 em 2024, perfazendo um decréscimo total de R\$ 548,04 milhões no período.

11. Assim sendo, diante de todo o exposto, a presente proposta se mostra relevante na medida em que viabiliza a conciliação da disponibilização de recursos ao FNDCT com os regramentos fiscais vigentes a própria restrição fiscal por que passa o OGU ao mesmo tempo em que atende aos anseios do setor empresarial, da comunidade científica e de todos aqueles que atuam no ecossistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) ao possibilitar a melhoria das condições financeiras para a oferta de recursos reembolsáveis ao setor privado aplicados no setor. Dessa forma, a medida proposta contribuirá tem o condão de melhorar a produtividade e a competitividade das empresas de diversos segmentos econômicos, além de ser altamente relevante para o fortalecimento do empreendedorismo de base tecnológica, trazendo externalidades positivas no processo de retomada do crescimento econômico pós-pandemia.

12. A urgência da medida se justifica ante os impactos de curtíssimo prazo que a atual normatização aplicável do FNDCT impõe, uma vez que, para se evitar o descumprimento da regra constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016), o desbloqueio de recursos do FNDCT implica, necessariamente, bloqueio de igual valor em dotações de outras unidades do Executivo, incluindo aquelas vinculadas ao próprio Ministério Da Ciência e Tecnologia (MCTI), que, à exceção do próprio Fundo, haviam sido preservadas anteriormente.

13. Estas são, Senhor Presidente, as razões políticas e econômicas que motivaram a presente proposta de Medida Provisória.

8. Ademais, como se nota da leitura da exposição de motivos, a MPV 1136 modifica texto da Lei nº 11.540, de 2007, recentemente alterado pela Lei Complementar nº 177, de 2021, que por sua vez alterou “a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT”.



9. A referida Lei Complementar teve origem no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135, de 2020, apresentado em 22 de maio, tendo sido aprovado no Senado Federal em 13 de agosto com 71 votos favoráveis e apenas 1 contrário³.

10. Encaminhado à Câmara dos Deputados, foi aprovado sem alterações em 17 de dezembro com 385 votos favoráveis e apenas 18 contrários e 2 abstenções⁴.

11. O presidente da República, como era de se esperar de alguém com postura reiteradamente contra a ciência, vetou parcialmente o PLP. Foram dois dispositivos vetados, um deles com a redação proposta para o § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 2007 (o mesmo alterado pela MPV 1136). O Veto nº 2/2021 foi recebido e rejeitado pelo Congresso Nacional em 17 de março de 2021 por unanimidade de 72 votos no Senado Federal e por 457 votos a 18 na Câmara dos Deputados⁵.

12. **Ou seja, os quóruns de derrubada dos vetos foram substancialmente maiores do que aquele exigido constitucionalmente – maioria absoluta, 257 deputados e 41 senadores –, o que demonstra a força da intenção legislativa, aqui entendida como a verdadeira manifestação democrática, mais pura decorrência da relação eleitor-eleito.**

13. Contudo, mesmo após o intenso e profícuo debate legislativo, com a construção do consenso necessário à aprovação das novas obrigações oponíveis ao Poder Público em benefício do progresso tecnológico e científico nacional, o que são vetores essenciais para a real soberania nacional, o Presidente da República optou por **derrubar a mesa do jogo**, cuja partida estava, aparentemente, “perdendo” – se é que é possível falar em “perda” quando se diz que a ciência ganhara, o que, naturalmente, deveria implicar um ganho para todos, e não uma visão dicotômica de perda-ganho.

³ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142077>>. Acesso em 7/9/22

⁴ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262099>>. Acesso em 7/9/22.

⁵ Disponível e: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13925>>. Acesso em 7/9/22.



14. Com efeito, fala-se aqui justamente da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, ora impugnada. Referida MPV, que tem eficácia imediata, modificou profundamente todo o consenso legislativo estabelecido no bojo do regular processo legislativo constitucional: apresentação de projeto de lei, discussão da matéria, aprovação nas duas Casas Legislativas, exercício de veto pelo Presidente da República e derrubada do veto pelas Casas Legislativas.

15. À revelia de todo o processo legislativo constitucionalmente estabelecido, o Presidente da República, parecendo querer fazer as vezes de um legítimo ditador, ignora toda a construção legislativa e *muda as regras do jogo, que já deveria ter terminado*. Ou seja, é de se ver que há **profundas diferenças entre a Lei originalmente aprovada pelo Congresso Nacional e aquela pretendida pelo Presidente da República com sua Medida Provisória inconstitucional**.

16. E não só o setor da ciência e da tecnologia, como também a própria higidez do sistema constitucional pátrio, em sua vertente de manifestação democrática: afinal, não cabe ao Presidente da República ter uma espécie de *superpoder* para rever, quando bem entender, decisões tomadas por amplíssima maioria no Congresso Nacional, sobretudo quando por meio do exercício de derrubada de veto. Se a pretensão do Presidente pudesse ser cancelada pelo ordenamento jurídico pátrio, seria melhor defender que o Congresso sequer legislasse mais, já que sua vontade estaria integralmente sujeita a um pretenso onipotente e unilateral poder do Presidente da República.

17. Nessa esteira, não resta a autora outra opção, sendo seu dever apresentar a questão perante esta Suprema Corte para a mais abalizada análise e interpretação constitucional da matéria, que tem, sem qualquer exagero, um enorme potencial negativo na separação dos poderes.

18. É a breve síntese fática.



II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

19. As greis arguentes são partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Suas bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, embora seja público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, evidenciam a representação no Congresso Nacional (vide documento 7).

20. Desse modo, na forma do artigo 103, VIII, da Constituição c/c artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, são partes legítimas para propor a presente ação.

21. Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática⁶.

III. DO CABIMENTO DA ADI

22. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal⁷, e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. No caso em apreço, estamos diante da análise de Medida Provisória - espécie de ato normativo primário e abstrato -, editada pelo Presidente da República nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

23. Assim, não há dúvida de que o ato questionado - Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022 - se qualifica como “ato normativo federal”, apto, portanto, a ser impugnado por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

⁶ Nesse sentido: ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085.

⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;



IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

24. *Em primeiro lugar*, a Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, ao alterar Lei recentemente modificada pelo Congresso Nacional, claramente não preenche os requisitos de relevância e de urgência, indispensáveis para a edição de atos normativos dessa espécie.

25. A Constituição Federal dispõe em seu artigo 62 que, “*em caso de relevância e urgência, o presidente poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*”. Nesse plano, percebe-se que a edição de medidas provisórias se subordina aos requisitos de relevância e urgência, concomitantemente.

26. A urgência ensejadora da edição de medida provisória é aquela que demanda a atuação imediata do Estado, incapaz de aguardar o regular curso do processo legislativo, em razão de seu caráter imprevisível e potencial dano à coletividade. Também a relevância não é requisito ordinário, conforme ensina C. M. Clève:

De outro ângulo, a relevância autorizadora da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum. Trata-se, antes, de relevância extraordinária, excepcional, especialmente qualificada, contaminada pela contingência, acidentabilidade, imprevisibilidade.

(CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. São Paulo: Ed. RT, 2000, p. 174.)

27. Sabe-se que o STF possui entendimento que somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. E esse parece ser, aos olhos do partido autor, exatamente o caso. Nesse sentido o entendimento do Ministro Celso de Mello:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da



relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

(ADI 2.213 MC / DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04-04-2002)

28. Já na ADI 2150 consta que:

Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário. Entendimento assentado na jurisprudência do STF.

(ADI 2.150 MC / DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 23-03-2000)

29. Com efeito, a atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias, ao contrário de denotar ingerência contra majoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República.

30. John Hart Ely explicita de forma precisa o papel do Judiciário no jogo democrático: “Courts thus should ensure not only that administrators follow those legislative policy directions that do exist (...) but also that such directions are given” (em tradução livre: “As Cortes, então, deveriam assegurar não somente que os administradores sigam essas orientações políticas dadas pelo Legislativo já existentes, mas também que tais orientações



sejam dadas”. Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review. Cambridge: Harvard University Press, 2002. p. 133).

31. **O Supremo Tribunal Federal, nesta esteira, deve assegurar que o Legislativo não se torne um simples anexo do Executivo, subserviente e pouco ativo, que se limite a apreciar, na maior parte do tempo, as medidas materialmente legislativas adotadas pelo Chefe da Administração. No presente caso, é de se ressaltar que o Congresso Nacional teve o poder de se manifestar 2 vezes em cada matéria, com a aprovação original e com a derrubada dos vetos, sempre em quóruns elevadíssimos e que demonstraram a verdadeira *mens legis* no tema. Inobstante isso, o Presidente da República preferiu *derrubar a mesa* a simplesmente aceitar o *resultado do jogo democrático*.**

32. À luz disso, esse Eg. Tribunal, no bojo da ADI 4.029/DF⁸, declarou a inexistência do pressuposto constitucional da urgência em Medida Provisória que criou autarquia responsável por funções exercidas por entidade federal preexistente. A hipótese, guardada as devidas particularidades, é em tudo semelhante à presente: ***qual é a urgência de uma Medida Provisória para postergar o que já foi devidamente deliberado pelo Congresso Nacional, duas vezes em cada oportunidade e com quórum médio de mais de 90% de aprovação?***

33. Embora relevância e urgência sejam requisitos, em tese, subjetivos e de natureza política, tais elementos não estão sujeitos unicamente à discricionariedade do Poder Executivo. Assim, são escrutináveis tanto pelo Poder Legislativo – por meio do processo legislativo de conversão – e, excepcionalmente, pelo Poder Judiciário – mediante provocação dos legitimados.

34. Assim, embora dotados de um caráter abstrato, os critérios de relevância e urgência não podem ser renegados e devem ser demonstrados pelo Poder Executivo no momento da edição da Medida Provisória, por meio de sua exposição de motivos.

⁸ ADI 4.029 / DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08-03-2012.



35. Desse modo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a aferição de critérios objetivos – de natureza jurídico-temporal – para demonstração da ausência de urgência ensejadora de medida provisória. Nesse sentido o entendimento no julgamento da ADI-MC 2.348-9-DF⁹ e recente liminar concedida na ADI 6229/DF¹⁰, de relatoria do Min. Gilmar Mendes:

A edição de ato normativo primário pelo Presidente da República está condicionada não apenas à comprovação dos requisitos de urgência e relevância (art. 62, caput, da CF), mas também à observância dos ritos constitucionais do processo legislativo de conversão.

[...]

Diante dessa sistemática constitucional, fica claro que a urgência para a edição de Medida Provisória não se confunde com a urgência para a eficácia imediata da nova norma.

[...]

No caso concreto, é possível conjecturar ainda que a avaliação do requisito de urgência deve ser ainda mais criteriosa, uma vez que há diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que pretendem alterar, dentre outros dispositivos, a forma de divulgação dos editais de licitações públicas dos entes federativos. A autora cita como principal exemplo nesse sentido o Projeto de Lei 1.292/1995, que foi intensamente debatido em Comissão Especial da Câmara dos Deputados. E que, em março de 2019, teve seu pedido de regime de urgência aprovado.

Diante da existência de propostas legislativas em trâmite no Parlamento sob o regime de urgência, o recurso ao exercício da função legiferante atípica precisa encontrar justificativa de ainda maior excepcionalidade para que fique caracterizada a sua urgência.

36. Assim, se a existência de processo legislativo em trâmite já exige uma maior justificativa por parte do Poder Executivo, o que dizer quando o processo já foi encerrado, inclusive com a derrubada de vetos opostos pelo presidente da República?

⁹ ADI-MC nº 2.348-DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 07.11.2003.

¹⁰ ADI-MC nº 6.229-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18.10.2019.



37. De fato, em alguns casos, a definição sobre urgência e relevância das medidas provisórias envolve um fator de forte subjetivismo, de modo que apenas o Parlamento pode fazer a análise de maneira adequada. Por outro lado, como no presente caso, a ausência de urgência pode ser evidente e objetivamente verificável.

38. Ademais, ocorre que no caso em exame, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) passou a vedar o contingenciamento DOS RECURSOS do FNDCT desde a promulgação da Lei Complementar nº 177/2021, em MARÇO DE 2021!

39. Isso significa que, desde MARÇO DO ANO PASSADO, já se sabia que os recursos do FNDCT não poderiam ser bloqueados para utilização em finalidades diversas, de modo que não poderiam ter sido realizadas despesas diversas com base em tais recursos, até porque os recursos do FNDCT são vinculados à sua missão, conforme será abordado no capítulo seguinte. Nesse contexto, é completamente descabido querer alegar urgência após mais de 1 ano da promulgação da referida Lei Complementar nº 177/2021.

40. Trata-se, com a devida vênia, de uma urgência fabricada e, por isso, absolutamente inconcebível na dinâmica constitucional. É uma verdadeira e clássica manifestação do benefício da própria torpeza, o que é vedado pela mais singela boa-fé exigível de qualquer pessoa – quanto mais quando se trata do Presidente da República, que deveria ser o exemplo primeiro de adequação à boa-fé constitucional.

41. Assim, como bem afirmou o ministro Gilmar Mendes na sua decisão cautelar na ADI 6229, “o recurso ao exercício da função legiferante atípica precisa encontrar justificativa de ainda maior excepcionalidade para que fique caracterizada a sua urgência”.

42. Nem precisaria lembrar que o Presidente possui a competência de iniciar o processo legislativo ordinário, conforme artigos 61 e 64 da Constituição Federal, podendo, inclusive, solicitar urgência para sua apreciação (art. 64, § 1º).



43. A urgência neste caso tem por consequência o mesmo “trancamento da pauta” das Casas do Congresso Nacional caso o projeto não seja apreciado no prazo constitucional. Ou seja, a diferença, que justifica o predomínio das medidas provisórias, decorre justamente da vigência imediata da norma neste último caso.

44. Com efeito, o tema já foi corretamente deliberado pelo Congresso Nacional tanto na análise da matéria quanto por ocasião da deliberação do veto presidencial. Os congressistas votaram em peso pela necessária destinação e execução de recursos para a Ciência, inexistindo qualquer relevância na Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022. No mesmo sentido, **a urgência é justamente pela destinação dos recursos, diante da precária situação do setor de progresso científico e tecnológico.**

45. **Ou seja, o Presidente estaria tutelando, por mais paradoxal que isso seja no bojo de uma medida provisória, justamente a “não urgência” constitucional e fática. Regula, destarte, a situação no exato avesso sentido do que qualquer pessoa ordinária entenderia por urgência.**

46. Ora, Excelência, a edição de medida provisória após recente derrubada de vetos sobre o tema é indiciária da ausência dos pressupostos de relevância e urgência e do intuito de superar indevidamente o procedimento constitucional de superação dos vetos presidenciais.

47. Pode-se considerar uma necessária inversão da presunção de relevância e urgência neste caso. Tendo o Congresso Nacional deliberado acerca da derrubada dos vetos, opera-se a inversão, pela ausência dos pressupostos constitucionais.

48. ***Em segundo lugar***, em que pese haver divergência doutrinária acerca da natureza jurídica das medidas provisórias, tendo em vista suas peculiares características, entendemos que deve haver, necessariamente, quando da sua edição, substrato de caráter moral e finalístico aceitável. Devemos, pois, resgatar a lição de Dworkin (2002), para quem a busca



de uma sociedade mais igualitária deve se pautar não somente na legalidade, mas também na moralidade.

49. Nesse espeque, apoiamo-nos na corrente de Greco (1991, p. 15), quando afirma que:

A medida provisória é convertida em lei, logo, em si mesma não é lei, pois não se converte o que já é. Quanto à natureza, não difere de um decreto, é ato administrativo com força de lei, igualmente um ato oriundo do Poder Executivo. A competência que ele se apoia não é legislativa em sentido técnico.

50. Nesse sentido, compreendendo-a enquanto um ato administrativo, deve o Presidente da República respeitar, enquanto agente da Administração e, quando da edição de Medidas Provisórias, os princípios previstos no art. 2º. da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Senão vejamos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

51. A finalidade não consta explicitamente entre os princípios da administração pública expressos no art. 37 da nossa Carta Magna. No entanto, isso sequer é necessário, uma vez, conforme nos ensina Hely Lopes de Meirelles, o princípio da finalidade está diretamente relacionado ao princípio da impessoalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.



52. A partir do princípio da finalidade, é imperioso que a edição de medidas provisórias seja ato do Presidente da República com estrita vinculação ao interesse público, e nunca para atender sentimentos pessoais, como se pode perceber a partir da elaboração da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022. O desvio de finalidade de uma medida provisória enseja a sua própria invalidade por abuso de poder.

53. Finalidade, aliás, é também uma decorrência do próprio princípio da legalidade. No caso específico, a edição de uma medida provisória se torna algo legítimo a partir da previsão do art. 62 da Constituição Federal Brasileira, ou seja, as medidas provisórias são autorizadas a partir de uma deliberação democrática anterior.

54. Em breve síntese, o princípio da motivação determina que a administração deverá justificar seus atos, indicando as razões que o fizeram decidir. Ensina-nos Diógenes Gasparini (2005, p. 23) que:

a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, pois a falta de motivação ou indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo devido a Lei n.º 9.784/99, em seu art. 50, prevê a necessidade de motivação dos atos administrativos sem fazer distinção entre atos vinculados e os discricionários, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo quando a motivação é exigida.

55. O desvio de finalidade da medida resulta em inegável abuso de poder, que deve ser combatido por todos os meios cabíveis.

56. A imposição de veto do presidente da República e a sua derrubada pelo Congresso Nacional deixam evidente que suas razões vão muito além do que o previsto na exposição de motivos da Medida Provisória. Seus objetivos são claramente pessoais e possuem finalidade direta com a sua tentativa de reeleição.



57. A sua finalidade, é óbvia no presente caso: retirar recursos da ciência para destinar aos apoiadores de sua candidatura. Com efeito, no dia de ontem, 6 de setembro, foi publicado o Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022¹¹, que libera 5,6 bilhões para irrigar as emendas de congressistas aliados às vésperas do pleito¹².

58. Qualquer autoridade pública deve ter a mínima consciência de que sua atuação é pautada não só por si, mas pelos cargos que ocupam. Assim, ao editar medida provisória logo após a derrubada de seu anterior veto, abusa de seu direito à participação no devido processo legislativo, sendo possível o questionamento da constitucionalidade de tal manifestação / motivação.

59. *Em terceiro lugar*, é de se salientar que o tratamento do tema por meio de Medida Provisória, em detrimento do **devido processo legislativo substancial**, impõe a vontade unilateral do Presidente da República ao povo brasileiro, à revelia do que já foi devidamente deliberado pelo Congresso Nacional.

60. O *modus operandi* do Presidente da República é conhecido do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, que, desde 2019, têm atuado como nunca na limitação dos excessos do Poder Executivo. Não tendo votos no Congresso Nacional para fazer aprovar sua pauta, utiliza-se de medidas provisórias e decretos para fazer valer sua vontade, ao arrepio da Constituição Federal e das leis.

61. Medidas Provisórias já foram devolvidas pelo Congresso Nacional, que também tem, de modo quase inédito na história, aprovado Decretos Legislativos sustando atos que exorbitam do mero poder regulamentar. Os números de derrotas do Poder Executivo são ainda muito maiores ao considerar os vários recuos por revogação e alteração dos diversos atos questionados.

¹¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.190-de-6-de-setembro-de-2022-427608722>>. acesso em 7/9/22.

¹² Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-edita-decreto-para-acelerar-liberacao-de-emendas-a-s-vesperas-da-eleicao.shtml>>. Acesso em 7/9/22.



62. Atos esses que nunca se pensaria que seriam realizados após 30 anos de nossa já madura Constituição Federal são feitos sem o mínimo constrangimento. Reedição evidente de medidas provisórias rejeitadas e veto após o prazo constitucional são apenas dois de vários exemplos de absurdos cometidos pelo Presidente da República desde 2019.

63. **Nesse sentido, como se poderia pensar numa edição de medida provisória por um presidente da República após a derrubada de um veto pelo Congresso Nacional?** Certamente esse cenário não poderia ser previsto pelos Constituintes, não havendo resposta literal na Constituição.

64. Entretanto, parece óbvio que este abuso do Presidente da República desvirtua a essência do devido processo legislativo substancial. Aceitar essa Medida Provisória é concluir que o Poder Executivo pode sobrepor toda e qualquer decisão legislativa do Poder Legislativo, o que seria um absurdo.

65. Os limites expressos para edição de medida provisória, portanto, não são taxativos, devendo ser considerados outros implicitamente a partir das regras e princípios constitucionais. O caso presente, mais um ineditismo do atual Presidente da República, merece mais um ineditismo por parte do Supremo Tribunal Federal, como necessária resposta em defesa da Constituição.

66. **Ora, se a Constituição veda a edição de medida provisória sobre projeto de lei pendente de sanção ou veto, com mais razão ainda deveria vedar tal uso em caso de projeto de lei perfeito e acabado recentemente aprovado, notadamente quando promulgado por derrubada de veto, já que este procedimento congrega supermaioria de congressistas (maioria absoluta), em votação nominal, que não pode ser contornada por ato unilateral do Presidente.**



67. A pauta legislativa deve ser determinada pelo Congresso Nacional. O tema dos recursos necessários para a Ciência já foi deliberado pelo Poder Legislativo, que voltou a apreciar a matéria em razão do veto apostado pelo presidente da República. Não é possível que se aceite a tomada da pauta legislativa pelo Poder Executivo, que já possui amplíssimos poderes no Brasil em comparação a outros países democráticos.

68. *Em quarto lugar*, os recursos do FNDCT são em sua maior parte provenientes de contribuições de intervenção no domínio econômico, previstas no art. 149 da Constituição da República, as quais devem ser destinadas às finalidades para as quais foram instituídas, sob pena de inconstitucionalidade.

69. Diferentemente dos impostos, que são tributos de receita não vinculada, as contribuições interventivas são tributos de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada. Dessa forma, devem observar, necessariamente, a finalidade que a exação visa alcançar, sob pena de injuridicidade da contribuição. Decerto, a destinação constitui a razão de ser da espécie tributária Contribuição interventiva, observando-se, assim, o Princípio da Tipicidade. Nesse passo, se não for respeitada tal destinação, acarretar-se-á irremediavelmente a inconstitucionalidade da sua cobrança.

70. Vale observar, ainda, quanto às demais fontes de receitas do FNDCT, previstas nos art. 10 da Lei nº 11.540/2007, pelas suas próprias naturezas, também demandam uma destinação específica. Caso contrário, seriam confundidas com impostos (esses sim, são tributos de receita não vinculada), e, conseqüentemente, seria impossível a sua arrecadação, já que a base cálculo/fato gerador de muitas delas é idêntica à de outros impostos, o que afrontaria o art. 154, I da Constituição da República.

71. Com efeito, a utilização dos recursos do FNDCT em finalidade diversa compromete irremediavelmente a lógica interna das contribuições que compõem as suas receitas, e os recursos tomados dos contribuintes caracterizarão uma expropriação não indenizada de sua propriedade.



72. Ressalte-se que o Princípio da vedação do confisco corresponde a um Direito Fundamental do contribuinte, com sede material no próprio caput do artigo 5º, no inciso XXII, e também no inciso II do artigo 170 da Constituição da República. Tal princípio impõe uma limitação negativa ao Estado pelo poder constituinte originário. Isso significa que, nem mesmo uma emenda à Constituição pode conter dispositivos que violem direitos protegidos por cláusulas pétreas, nos termos do art. 60, § 4, da Constituição da República e jurisprudência pacífica do STF .

73. Por fim, é importante ressaltar que os arts. 218, 219, 219-A e 219-B da Constituição da República atribuem status constitucional ao fomento da CT&I, sendo o FNDCT a principal fonte de recursos destinada a atender esse comando constitucional, o que reforça a impossibilidade de extinção desse fundo.

74. ***Finalmente, em quinto lugar,*** há que se concluir que a MPV trará o colapso IMEDIATO no sistema de fomento à inovação no Brasil.

75. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado em 1969, tem como objetivo financiar a Ciência, Tecnologia e Inovação- CT&I, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. A Secretaria-Executiva do FNDCT, nos termos da Lei nº 11.540/2007, é exercida pela Finep, principal agência de inovação do país, e é a única capaz de apoiar todas as etapas do processo de inovação, desde a pesquisa básica até a inovação para o mercado.

76. Importante ressaltar que a CT&I é essencial para o progresso do Brasil. Por certo, a geração de riqueza, emprego, renda, bem como o crescimento produtivo e do valor agregado de bens e de serviços estão diretamente relacionados ao fortalecimento da pesquisa e da inovação de um país.



77. O FNDCT, por sua vez, é a principal fonte de fomento à CT&I no país, além de ser o único que possui os instrumentos necessários ao investimento em todo o sistema. A experiência internacional demonstra a importância de existir capital de risco para a estruturação de um ambiente de pesquisa fomentado, sendo este organizado em instrumentos como o investimento, os convênios, a subvenção econômica, entre outros. Por outro lado, a estabilidade da disponibilidade de recursos é primordial para o sucesso das políticas de C,T&I, uma vez que os programas de fomento científico e tecnológico são baseados em projetos de longo prazo, que requerem a alocação tempestiva de recursos, sob o risco de comprometimento dos resultados e da efetividade das políticas.

78. O bloqueio dos recursos nos patamares previstos na MP 1136/2022 irá acarretar um colapso imediato no fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no país, na medida que:

- em razão da sua vigência imediata, a Medida Provisória faz com que, na prática, o FNDCT fique inoperante em 2022, a partir da sua edição, na medida em que já foram utilizados e/ou comprometidos praticamente todo o valor correspondente ao limite estabelecido para o ano corrente, em prejuízo de todo o planejamento realizados e das metas estabelecidas considerando a totalidade dos recursos, ou seja, o limite de recursos estabelecido para o exercício já nasce “esgotado”, paralisando imediatamente a atividade de fomento à ciência e à inovação pela Finep;
- subverte a natureza do FNDCT estabelecida pela Lei Complementar nº 177/2021, que instituiu a natureza financeira do fundo;
- a previsão de que a proporção entre recursos reembolsáveis e não reembolsáveis seja definida pelo Poder Executivo no encaminhamento do projeto de lei do orçamento prejudica gravemente a governança própria do fundo, bem como contraria o teto de 50% estipulado na Lei Complementar nº 177/2022; e
- faz com que a Finep tenha que utilizar a TR de forma precária nos seus contratos de financiamento futuros. E, em caso de não conversão futura da Medida Provisória em Lei criará para a Finep um descompasso entre o que terá que restituir ao



FNDCT (TJLP) e o custo que terá embutido em suas operações (TR), situação que ocasiona extrema insegurança jurídica para a instituição.

79. Diante do exposto, é necessário que o Supremo Tribunal Federal atue mais uma vez, em defesa da Constituição, em especial da separação dos poderes e do Poder Legislativo, a fim de evitar mais esse abuso no poder de legislar do presidente da República.

V. A INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1136/2022 - DESVIO DE FINALIDADE LEGISLATIVA E ABUSO DO PODER NORMATIVO – AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA

80. Ao contrário do que consta em sua Exposição de Motivos, a imprensa revela que o efetivo propósito da Medida Provisória ora impugnada, consiste em atender interesse político de parlamentares, atentando contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, de forma que os recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), sejam utilizados no Orçamento Secreto, conforme se pode verificar:

Medidas provisórias editadas pelo presidente Jair Bolsonaro atendem a pedido do presidente da Câmara, Arthur Lira, com o objetivo de liberar mais recursos para o orçamento secreto

A edição pelo presidente Jair Bolsonaro de medidas provisórias para adiar pagamentos de benefícios ao setor cultural e limitar gastos do fundo de ciência e tecnologia atende a pedido do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (Progressistas-AL), com o objetivo de liberar mais recursos para o chamado orçamento secreto. Revelado pelo Estadão, o orçamento secreto serve de moeda de troca para as demandas das lideranças do Centrão, que já estão em negociações para a campanha de eleição das mesas diretoras da Câmara e Senado no início de 2023.

Fontes do Congresso e do governo confirmaram à reportagem a intenção de destravar as emendas do orçamento secreto com as medidas provisórias. Os parlamentares querem indicar as verbas travadas ainda antes da eleição de outubro, para que sejam liberadas até o fim do ano pelo governo, e por isso contam com a abertura do espaço fiscal no orçamento.



Irritação

O bloqueio feito pelo Executivo anteriormente irritou parlamentares nos bastidores. A última rodada de indicação de emendas de relator para os ministérios ocorreu em 4 de julho, e os parlamentares querem garantir o restante o quanto antes.

*Nas medidas provisórias, o presidente adia o pagamento dos incentivos financeiros ao setor cultural previstos nas leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc. **O texto determina que alguns repasses comecem a ser feitos somente em 2023 e outros só em 2024. Além disso, dificulta a transferência dos valores ao condicioná-la à observância de disponibilidade orçamentária e financeira.***

Pela Lei Paulo Gustavo, a União ficou obrigada a repassar R\$ 3,862 bilhões aos Estados e aos municípios para ações voltadas ao setor. A medida provisória joga esse prazo para 2023, autorizando ainda que o repasse se estenda para 2024, caso não seja executado integralmente em 2023.

Medida é retrocesso para inovação, dizem entidades

Em outra medida provisória, o presidente Jair Bolsonaro limita o orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e abre espaço no orçamento entre 2022 e 2026 para outras despesas.

O Congresso já havia aprovado a proibição de bloqueio de recursos do fundo. Associações ligadas à área da ciência e tecnologia, a exemplo da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), pediram que o presidente do Congresso, senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), devolva a medida provisória. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) classificou a medida como um retrocesso para a pesquisa e inovação no Brasil.

Contabilidade criativa

*Segundo Bruno Moretti, assessor legislativo do Senado, com as MPs, o governo invalida as decisões do Congresso sobre as duas áreas e abre espaço no Orçamento para liberar recursos. **“Sem dúvida, vai desbloquear as emendas de relator, que têm saldo a empenhar de cerca de R\$ 8,2 bilhões. Ou seja, mais uma vez, governo prejudica a cultura e a ciência para canalizar recursos para o orçamento secreto”**, afirma Moretti, que enxerga na ação contabilidade criativa para adiar o pagamento de despesas.*

Nas contas do especialista, as MPs podem abrir espaço de R\$ 5,6 bilhões no Orçamento em 2022 (cerca de 45% dos valores atualmente bloqueados). A lei eleitoral não é uma restrição para empenhar os recursos. Além disso, na Saúde, que concentra boa parte dos recursos indicados pelo orçamento secreto, as transferências não são voluntárias, portanto não há, em princípio, as restrições da lei eleitoral.



*A exposição de motivos das MPs, documento assinado pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, cita o bloqueio de R\$ 12,7 bilhões do Orçamento, que também atingiu as emendas do orçamento secreto. Na medida que adia as transferências para o setor cultural, o documento cita objetivamente que, com a proposta, “será possível reduzir o bloqueio das despesas primárias neste exercício para a execução de políticas públicas que já estavam em andamento”.*¹³

Manobra de Bolsonaro permite corte em ciência e cultura para desbloquear Orçamento

O governo tem hoje R\$ 12,7 bilhões em despesas bloqueadas para evitar um estouro do teto de gastos, regra fiscal que limita o avanço das despesas à inflação

O presidente Jair Bolsonaro (PL) publicou nesta segunda-feira (29) duas MPs (medidas provisórias) que, na prática, permitem cortar verbas nas áreas de cultura e ciência e tecnologia, redirecionando o espaço no Orçamento para acomodar outras despesas, incluindo emendas parlamentares.

A expectativa dentro do governo é que as duas medidas abram caminho a um desbloqueio de verbas na avaliação bimestral do Orçamento programada para 22 de setembro, às vésperas da eleição. Também devem ajudar a fechar as contas da proposta orçamentária para 2023, a ser enviada na próxima quarta-feira (31).

O governo tem hoje R\$ 12,7 bilhões em despesas bloqueadas para evitar um estouro do teto de gastos, regra fiscal que limita o avanço das despesas à inflação. Em conjunto, as medidas podem contribuir para reduzir o bloqueio de 2022 em cerca de R\$ 8 bilhões, a depender da dinâmica de outras rubricas do Orçamento.

Embora Bolsonaro e o Congresso tenham negociado uma PEC (proposta de emenda à Constituição) para instituir uma fatura extra teto de R\$ 41,25 bilhões para turbinar benefícios sociais até o fim do ano, outras despesas, como gastos de ministérios e emendas parlamentares, ainda precisam respeitar o limite de gastos.

Diante da necessidade de cortes, o governo contrariou o Congresso Nacional e bloqueou quase metade dos R\$ 16,5 bilhões em emendas de relator, instrumento usado como moeda de troca nas negociações políticas. *Como mostrou a Folha, a medida gerou tanta insatisfação que foi preciso sinalizar à cúpula do Congresso a liberação do dinheiro logo após as eleições.*

Uma das MPs publicadas por Bolsonaro, com vigência imediata, limita a R\$ 5,6 bilhões a verba a ser aplicada pelo FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) em 2022. A

¹³ <https://www.estadao.com.br/economia/cultura-ciencia-tecnologia-verba-orcamento-secreto/>.



medida, segundo técnicos ouvidos pela reportagem, deve liberar aproximadamente R\$ 2 bilhões em recursos.

Para 2023, a MP assinada por Bolsonaro, com vigência imediata, limita os valores aplicados a 58% da receita do fundo prevista para o ano. Esse percentual cresce em 10 pontos a cada ano até 2026, voltando a 100% em 2027.

Antes da MP, o governo precisava reservar espaço no Orçamento para bancar despesas equivalentes à toda a receita prevista para o fundo. Ainda havia um artigo proibindo o contingenciamento da verba –que foi revogado de forma imediata por Bolsonaro.

Em julho, o governo havia tentado aprovar no Congresso um projeto que permitia o bloqueio de gastos do fundo. A proposta foi alvo de duras críticas de associações do setor e, após pressão, foi rejeitada. Agora, no entanto, o tema deve voltar à pauta do Legislativo.

Uma segunda MP adiou os repasses das leis Paulo Gustavo e Aldir Blanc, de auxílio à cultura em estados e municípios, e do Perse (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos), aprovados pelo Congresso como resposta à crise causada pela pandemia de Covid-19 nesses setores.

As propostas chegaram a ser vetadas por Bolsonaro, mas os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, obrigando a equipe econômica a incluir seus impactos no Orçamento.

Em 2022, os gastos seriam de R\$ 3,86 bilhões com a lei Paulo Gustavo e R\$ 2,5 bilhões com o Perse. Em 2023, haveria um repasse de R\$ 3 bilhões devido à lei Aldir Blanc.

A incorporação dos valores acabou pressionando o teto de gastos e contribuiu de forma decisiva para a ampliação do bloqueio nas despesas anunciado em 22 de julho e que acabou incidindo sobre as emendas parlamentares. Também vinha dificultando o fechamento da proposta orçamentária de 2023, que deve ser enviada com uma reserva ainda maior, de R\$ 19 bilhões, para a verba dos congressistas.

A MP editada pelo presidente adia os repasses da cultura e do setor de eventos em um ano, jogando para 2023 todas as despesas que deveriam ser executadas ainda em 2022. Já os gastos programados para o ano que vem foram postergados para 2024.

Além disso, os valores previstos na lei, antes definidos de forma expressa e obrigatória, foram flexibilizados. O texto diz agora que a União fica “autorizada” a repassar as cifras mencionadas, que são apresentadas como o “valor global máximo”.

Na prática, segundo técnicos, a redação abre espaço para que o governo efetue pagamentos menores do que os estipulados na lei, uma vez que eles funcionarão como teto para as transferências.



Técnicos do governo avaliam que os projetos aprovados no Congresso não poderiam criar despesa obrigatória, sob risco de ferir a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O presidente do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, Fabrício Noronha, criticou a medida e disse que ela altera a “essência” das leis. “Foi um jeitinho que o governo federal deu em cima e um processo que já foi todo debatido. Numa canetada, ele fragiliza o planejamento. Sem obrigatoriedade do recurso, isso se torna uma disputa ano a ano”, afirmou.¹⁴

81. Conforme já bem expresso por este Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 2213, Relator Ministro Celso de Mello, conforme consta no seguinte trecho da Ementa do Acórdão de seu julgamento, pelo que a atividade da imprensa possibilita chegar ao conhecimento público, o ator normativo ora impugnado, decorre de conduta abusiva do Presidente da República, com evidente desvio de finalidade, a comprometer os requisitos constitucionais da relevância e urgência, para a adoção da Medida Provisória em questão:

“...
UTILIZAÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. - A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de “checks and balances”, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo

¹⁴

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/manobra-de-bolsonaro-permite-corte-em-ciencia-e-cultura-para-desbloquear-orcamento.shtml>.



da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.

...

(Julgada em 04/04/2002 e Acórdão publicado no DJE de 23/04/2004)

82. Em detrimento de medidas emergenciais e de extrema relevância, que o Congresso Nacional adotou, aprovando as medidas legislativas e rejeitando os vetos presidenciais, o Chefe do Poder Executivo afronta a deliberação do Poder Legislativo, para viabilizar recursos financeiros, em benefício de seus interesses políticos e de alguns parlamentares aliados ao Governo.

83. Trata-se de conduta atentatória aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, evidenciando prática abusiva de seu Poder normativo.

84. Conforme bem explicitado na Ementa do Acórdão do julgamento da ADI 2213:

Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República

85. Daí:

Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da



integridade do princípio constitucional da separação de poderes”
(Acórdão julgamento ADI 2213)

86. Com a Medida Provisória ora impugnada, o Presidente da República exorbita de seu excepcional poder normativo, por intermédio de Medida Provisória, para comprometer relevante setor cultural, com capacidade de geração de emprego, renda e disseminação de efeitos financeiros para áreas conexas, para atender interesses pessoais na condução política de pautas no Poder Legislativo.

87. Decorre da conduta viciada do autor do ato normativo ora impugnado, a inexistência de relevância e urgência para a adoção desta Medida Provisória, em razão de estar maculada pelo desvio de finalidade e do abuso de poder normativo.

88. Resta, portanto, a imperiosa necessidade de afastar do ordenamento normativo brasileiro, a Medida Provisória nº 1136/2022, por ser expressão nefasta do abuso de poder normativo, com desvio de finalidade.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR

89. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

90. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que a Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, viola diversas normas constitucionais, sobretudo a inexistência dos requisitos de relevância e de urgência exigido pelo art. 62 da Constituição Federal e o desrespeito ao devido processo legal substantivo.

91. O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se nos imediatos efeitos da norma atacada, a qual tem por objetivo alterar texto já devidamente aprovado por amplíssima maioria no Congresso Nacional. Considerando especialmente o cenário pandêmico e seus



nefastos efeitos sobre o setor de progresso científico e tecnológico nacional, a norma impugnada deve ter seus efeitos imediatamente suspensos, devido aos graves riscos a ela associados.

92. Ademais, é de se ressaltar que o *periculum in mora* também decorre do próprio prazo de eficácia da Medida Provisória e das relações que pretende regular. Com efeito, se nada for imediatamente feito, a Medida Provisória impugnada literalmente impedirá que os recursos originalmente previstos para 2022 sejam destinados finalmente ao setor de desenvolvimento científico e tecnológico beneficiário. Isso porque, com sua eficácia de 60 dias prorrogáveis por outros 60 dias, mesmo que a MPV não fosse sequer avaliada pelo Congresso Nacional, não *caducaria* sequer em 2022 (em razão do recesso parlamentar constitucional), de modo que efetivamente impediria qualquer pretensão de auxílio e fomento ao setor ainda em 2022. Ou seja, mesmo *perdendo*, a Medida Provisória, caso não tenha sua eficácia imediatamente suspensa, sairia *ganhando*, em prejuízo a todo o setor e a todos os brasileiros, destinatários últimos das benesses do desenvolvimento científico e tecnológico nacional.

93. Por fim, o fim eleitoral do presidente da República não pode ser deixado de lado. Os recursos do setor científico serão drenados para compra de apoio político na sua campanha de reeleição. Uma vez desviados, nunca mais retornarão ao destino regular.

94. Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, ao menos até a eventual deliberação de seu teor pelo Congresso Nacional.

VII. DOS PEDIDOS

95. Diante do exposto, requer:



- a) A concessão da cautelar, suspendendo, imediatamente e *in totum*, a eficácia da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, e do Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022;
- b) Subsidiariamente, a concessão de cautelar, suspendendo, imediatamente e *in totum*, a eficácia da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, e do Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022, ao menos até a deliberação a referida MPV pelo Congresso Nacional, seja pela aprovação ou rejeição, parcial ou total;
- c) O julgamento final pela procedência dos pedidos desta ADI, para declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, e do Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022.

Termos em que
Pede deferimento.

Brasília-DF, 8 de setembro de 2022.

FLÁVIA CALADO PEREIRA
OAB/AP nº 3.864
(Pela Rede Sustentabilidade)

PAULO MACHADO GUIMARÃES
OAB/DF nº 5.358
(Pelo PCdoB)

EUGÊNIO ARAGÃO
OAB/SP nº 4.935
(Pelo PT)

OLIVER OLIVEIRA SOUSA
OAB/DF nº 57.888

PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
OAB/DF nº 67.172

RONALD CAVALCANTI FREITAS
OAB/SP nº 183.272



SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

- DOC 1 – Certidão da Comissão Executiva da REDE;
- DOC 2 - Instrumento de mandato REDE;
- DOC 3 – Documentos de Identificação Partido Comunista do Brasil – PCdoB;
- DOC 4 – Instrumento de mandato PCdoB;
- DOC 5 – Documento de Identificação Partido dos Trabalhadores – PT;
- DOC 6 – Instrumento de mandato PT;
- DOC 7 – Comprovação de Composição de Bancadas;
- DOC 8 – Cópia do ato impugnado (Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022);
- DOC 9 – Cópia do ato impugnado (Decreto nº 11.190, de 6 de setembro de 2022).