



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

AVISO

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 427/2010 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do sítio oficial.

Protocolo	00551512720211000000
Petição	57264/2021
Classe Processual Sugerida	ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Marcações e Preferências	Medida Liminar
Relação de Peças	1 - Petição inicial Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 2 - Procuração e substabelecimentos Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 3 - Documentos de Identificação Assinado por: CAROLINA FREIRE NASCIMENTO MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 4 - Cópia do ato normativo ou lei impugnada Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 5 - Prova da legitimidade ativa para propor a ação Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
Polo Ativo	PARTIDO DOS TRABALHADORES (CNPJ: 00.676.262/0001-70)

Polo Passivo	Descrição da pessoa pública: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL
Data/Hora do Envio	01/06/2021, às 18:13:36
Enviado por	MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES (CPF: 019.019.411-16)

Impresso por: 019.019.411-16 57264/2021
Em: 01/06/2021 - 18:13:37



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, LUIZ FUX**

O **PARTIDO DOS TRABALHADORES**, por seu Diretório Nacional, pessoa jurídica de direito privado, com sede administrativa e financeira na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua Silveira Martins, n. 132, Centro, CEP: 01019-000, inscrito no CNPJ sob o n. 00.676.262/0002-51, e em Brasília – DF, no SCS Quadra 02, bloco C, n. 256, ed. Toufic – CNPJ: 00676.262/0001-70, neste ato representado pela sua presidenta, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), titular da cédula de identidade RG n. 3996866-5 SSP/PR, inscrita no CPF sob o n. 676.770.619-15, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, alínea ‘a’, da Constituição da República, apresentar

1

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Subsidiariamente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

em detrimento da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, em razão da previsão orçamentária dispendida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, sobretudo no que tange à sua reserva de contingência, em razão de sua violação ao art. 218, aos direitos sociais previstos no art. 6º e aos objetivos da República previstos no art. 3º, todos da Constituição Federal, nos termos e argumentos que se seguem.



I - DA LEGITIMIDADE DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. A legitimidade do Partido dos Trabalhadores para ajuizar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade decorre do art. 103, inciso VIII da Constituição da República, que confere a todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional a possibilidade de manejar ações concentradas de constitucionalidade.

2. A jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal já sedimentou a compreensão de os partidos políticos possuírem legitimidade universal, de modo a ser dispensável a demonstração de sua pertinência temática (ADI 1.407, Rel. Min. Celso de Mello).

3. Dessa forma, considerando que a agremiação proponente está representada por seu Diretório Nacional, bem como ostentar inequívoca representação no Congresso Nacional, resta patente a legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores para ajuizar a presente ADI.

4. Já o cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é abstraído do próprio dispositivo constitucional previsto no art. 102, inciso I, alínea 'a' da Constituição da República, que estabelece ser cabível o manejo do presente instrumento processual em face de ato normativo federal.

5. Assim, a considerar que a Lei nº 14.144/2021 é Lei Federal em sentido estrito, compreende-se pelo cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

6. Não obstante, tendo em vista que a medida legislativa ora impugnada se encontra no Anexo IV que acompanha os dispositivos normativos da Lei nº 14.144/2021, pugna-se pelo conhecimento subsidiário da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, dado ser inequívoca a sua qualidade de "ato do Poder Público", nos termos do art. 1º da Lei nº 9.882/99.



7. E mais, conforme se passará a expor, os preceitos constitucionais violados em razão do contingenciamento dos valores do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, a saber: o direito à promoção da ciência, o desenvolvimento humano e social, o direito à saúde e o direito à educação, são todos fundamentais, com previsão expressa na Constituição da República e servem como parâmetro de controle da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

8. Por fim, acerca do cabimento do instrumento da ADPF, em não se entendendo pelo cabimento da ADI, cabe destacar o seu uso subsidiário, isto é, sobre a não existência de outro meio eficaz para findar a violação aos preceitos fundamentais, filiamo-nos à concepção do il. Barroso¹, para quem a regra da subsidiariedade da ADPF merece uma *“interpretação mais aberta e construtiva”*, e não apenas formal e procedimental. Nos termos do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/99, a subsidiariedade diz respeito à correlação entre a eficácia da medida disponível e a lesividade ao preceito fundamental.

9. É exatamente nesse sentido, relacionado ao grau de eficácia da proteção à ordem constitucional, que o il. Gilmar Mendes² interpreta o que ficou conhecido como subsidiariedade da ADPF, ou seja, o disposto no art. 4º, §1º, da Lei 9.882/99:

A ADPF somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, §1º) (...)

Meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

Convém observar que, no direito alemão, a Verfassungsbeschwerde (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das

¹ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência, 7. Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p 337.

² MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei n. 9.882, de 3-12-1999, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 110-111.



instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir de imediato um recurso constitucional, se se mostrar que a **questão é de interesse geral ou se demonstrar que o requerente poderia sofrer grave lesão caso recorresse à via ordinária** (Lei Orgânica do Tribunal, §90, II).

(grifos nossos).

10. Assim, o art. 4, §1º, da Lei 9.882/99, só pode ser interpretado, diante de uma perspectiva substancial de garantia da ordem constitucional, de maneira a garantir que a ADPF seja um instrumento subsidiário cuja admissibilidade possa estar também relacionada à sua capacidade de dar um determinado grau de eficácia – amplo, imediato e geral – à tutela do preceito fundamental lesado sempre que os demais instrumentos disponíveis não forem aptos a conferir este mesmo grau de proteção.

11. Não se trata, portanto, nem da necessidade de esgotamento das vias ordinárias, tampouco do enquadramento estrito em outras ações diretas – como a ADI – ainda que a ADPF tenha também por causa um ato inconstitucional.

4

12. Dessa forma, conclui-se pela inequívoca legitimidade do partido autor, dado estar aqui representado por seu Diretório Nacional e possuir representação no Congresso Nacional.

13. Ato contínuo, a considerar que ato legislativo ora impugnado, por se tratar de Ato Normativo Federal, compreende-se pela admissão do questionamento de sua inconstitucionalidade via Ação Direta de Inconstitucionalidade. Não obstante, não sendo essa a compreensão desse e. Tribunal, pugna-se pelo conhecimento da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, dada a sua fungibilidade.



II – DO ATO IMPUGNADO

14. Como mencionado anteriormente, a presente ação visa declarar inconstitucional parte da Lei nº 14.144/2021, a Lei Orçamentária Anual, que versa sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que, conforme disposto no Volume IV do Detalhamento das Ações³, traz:

Detalhamento das Ações

Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.

Poder Executivo

Órgão: 24000 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES

Unidade: 24901 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

Quadro Síntese

Código/Especificação	Empenhado 2019	PLO 2020	LOA 2020	PLO 2021	LOA 2021			
Total	851.170.044	4.881.942.210	4.891.707.968	5.348.733.069	5.583.300.213			
Programa								
0999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	4.281.883.010	4.281.883.010	4.838.652.861	5.048.620.005			
2021 CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	841.170.044	0	0	0	0			
2059 POLÍTICA NUCLEAR	10.000.000	0	0	0	0			
2204 BRASIL NA FRONTEIRA DO CONHECIMENTO	0	182.582.340	182.582.340	94.910.208	94.910.208			
2206 POLÍTICA NUCLEAR	0	59.200	54.958	0	0			
2207 PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO	0	50.000	50.000	20.000	20.000			
2208 TECNOLOGIAS APLICADAS, INOVACAO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL	0	417.367.660	427.137.660	415.150.000	439.750.000			
Funcao								
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	851.170.044	600.059.200	609.824.958	510.080.208	534.680.208			
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	4.281.883.010	4.281.883.010	4.838.652.861	5.048.620.005			
Subfuncao								
571 DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	223.310.428	68.966.320	68.966.320	18.420.000	18.420.000			
572 DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E ENGENHARIA	617.900.050	530.797.880	540.563.638	485.300.208	509.900.208			
573 DIFUSÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	1.339.822	50.000	50.000	5.000.000	5.000.000			
753 COMBUSTÍVEIS MINERAIS	8.619.744	245.000	245.000	1.360.000	1.360.000			
999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	4.281.883.010	4.281.883.010	4.838.652.861	5.048.620.005			
GND								
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	641.922.329	504.722.626	507.288.384	410.313.580	424.913.580			
4 INVESTIMENTOS	209.247.715	95.286.574	102.486.574	97.676.178	107.676.178			
5 INVERSOES FINANCEIRAS	0	50.000	50.000	2.090.450	2.090.450			
9 RESERVA DE CONTINGENCIA	0	4.281.883.010	4.281.883.010	4.838.652.861	5.048.620.005			
Fonte								
100	1 - PES	2 - JUR	3 - ODC	4 - INV	5 - IFI	6 - AMT	9 - RES	Total
100			14.600.000	10.000.000				24.600.000
134			140.000					140.000
135			220.000					220.000
141			20.000					20.000
142			1.360.000					1.360.000
150			20.000					20.000
172			105.613.580	97.676.178	2.090.450		5.045.624.698	5.251.004.906
178			15.847				2.652.348	2.668.195
180			302.924.153					302.924.153
186							342.959	342.959
Total	0	0	424.913.580	107.676.178	2.090.450	0	5.048.620.005	5.583.300.213

³ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/texto-final>



15. Assim, observa-se que dos recursos destinados ao referido Fundo, que totalizam R\$ 5.583.300.213,00 (cinco bilhões, quinhentos e oitenta e três milhões, trezentos mil e duzentos e treze reais), **R\$ 5.048.620.005,00** (cinco bilhões, quarenta e oito milhões, seiscentos e vinte mil, e cinco reais) **serão contingenciados** (Reserva de Contingência).

16. Isto é, certa de 90,4% do total de recursos que deveriam ser destinados aos fins sociais do FNDCT, a representar evidente falha na prestação de suporte ao desenvolvimento científico e econômico, o que impacta diretamente na garantia dos direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal e, por conseguinte, na busca pelos objetivos da República, previstos no art. 3º da Carta Magna, a demonstrar a sua inconstitucionalidade, conforme se passará a expor.

III – DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - FNDCT

17. Regulamentado pela Lei nº 11.540/2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) é *“um fundo especial de natureza contábil e financeira e tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País”* (art. 1º, caput).

18. O FNDCT tem como objetivo o *“apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, o intercâmbio*

científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de C,T&I'.

19. Segundo histórico realizado Finep (Financiadora de Estudos e Projetos)⁴:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado em 31 de julho de 1969 através do Decreto-Lei nº 719, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico.

Até a criação do FNDCT, o financiamento da pesquisa no Brasil era feito no nível individual do pesquisador. Esse modelo não era suficiente para a forte expansão desejada à época para a área científica e tecnológica. O FNDCT foi criado para redirecionar esta lógica de apoio para os programas e projetos prioritários definidos no Plano Básico de Desenvolvimento Científico Tecnológico (PBDCT).

Na década de 1970, o FNDCT foi importante no apoio ao crescimento dos cursos de pós-graduação e, conseqüentemente, na institucionalização da pesquisa científica e tecnológica no Brasil e no apoio às instituições pertencentes a setores contemplados pelos PBDCTs. O período de constituição do sistema de ciência e tecnologia (até 1980) caracterizou-se por recursos orçamentários crescentes, poucas operações e valor médio alto dos projetos.

A partir de 1979, o orçamento do Fundo começa a cair, tendo queda acentuada nos anos seguintes. Apesar da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985, o FNDCT atingiu seu valor mais baixo em 1991, oscilando nesse patamar até quase o final da década de 1990.

Em seu início, não era atribuída ao FNDCT nenhuma receita vinculada oriunda de contribuições ou impostos. Visando garantir uma arrecadação própria para o Fundo, foi estabelecido, a partir de 1997, um conjunto de ações programáticas setoriais, os Fundos Setoriais, com receitas vinculadas, para garantir a arrecadação.

A governança do FNDCT começou a ser então reestruturada a partir de 1997, com a criação dos Fundos Setoriais e seus respectivos

⁴ Disponível em < <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/historico-e-legislacao>>



Comitês Gestores, assim como com a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais em 2004. Em 2007, é promulgada a Lei nº 11.540 (Lei do FNDCT), regulamentada pelo Decreto nº 6.938/2009, que dotou o Fundo de um Conselho Diretor.

A partir da edição da Emenda Constitucional nº 85/2015, que trouxe para a Constituição Federal diretrizes voltadas para Ciência, Tecnologia e Inovação, verificou-se a revisão de dispositivos legais vigentes de modo a conferir tratamento específico aos Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Infraestrutura nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação. Essa revisão foi materializada através da edição da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto nº 9.283/2018, que somados à Emenda Constitucional nº 85/2015, à Lei de Inovação (nº 10.973/2004) e aos demais dispositivos legais alterados, constituem o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação.

20. Mais recentemente, como apresentado pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência em audiência pública da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em fevereiro de 2020, o FNDCT foi o responsável pelo financiamento de grandes projetos de desenvolvimento científico no Brasil, como o Projeto Sirius⁵, o Reator Multipropósito Brasileiro⁶, Torre de Alta Observação da Amazônia⁷,

⁵ Sirius, a nova fonte de luz síncrotron brasileira, é a maior e mais complexa infraestrutura científica já construída no País. Este equipamento de grande porte usa aceleradores de partículas para produzir um tipo especial de luz, chamada, luz síncrotron. Essa luz é utilizada para investigar a composição e a estrutura da matéria em suas mais variadas formas, com aplicações em praticamente todas as áreas do conhecimento. < <https://www.lnls.cnpem.br/sirius/>>

⁶ O Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) é um empreendimento cuja execução está sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), por meio da Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento (DPD). O Reator Nuclear RMB será do tipo piscina aberta com potência máxima de 30 MW e terá como referência o Reator Nuclear OPAL de 20 MW, construído na Austrália, e projetado pela empresa argentina INVAP, a qual também participou do projeto básico do reator e dos sistemas do reator. O Centro de Engenharia Nuclear (CEN) constituiu-se no maior parceiro técnico do Projeto RMB fornecendo expertise nas áreas de engenharia, licenciamento e apoio ao gerenciamento técnico das macro-atividades desenvolvidas até o momento (concepção de projeto, definição do escopo do projeto básico, coordenação dos Relatórios de Local e Relatório Preliminar de Análise de Segurança, e revisão do Relatório de Impacto Ambiental). Para as próximas etapas do Projeto RMB (definição do escopo do projeto executivo e acompanhamento dos Programas Básicos Ambientais), o CEN também estará envolvido na liderança e apoio institucional ao projeto.< https://www.ipen.br/portal_por/portal/interna.php?secao_id=2773>

⁷ O Observatório de Torre Alta (ATTO) é um local de pesquisa na floresta amazônica brasileira. No centro, há um mastro feito de barras de aço de 325 metros de altura. Ele também inclui duas outras torres de 80 metros de altura além de diversos laboratórios em contêineres e um acampamento para acomodar os cientistas e técnicos que lá trabalham. Campos e parcelas permanentes próximos completam a composição do local. <



Supercomputador Santos Dumont⁸.

21. Na área da saúde, por sua vez, o FNDCT foi responsável por financiar o Desenvolvimento de vacina inativada contra Febre Amarela, a Infraestrutura da planta-piloto destinada à produção de lotes de vacina contra o vírus H5N1 (“Gripe Aviária”), Unidade Industrial, testes e pesquisas para produção de Insulina Humana Recombinante, dentre outros.

22. Têm-se, assim, que o FNDCT é essencial ao desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, sendo o seu pleno funcionamento vital para a observância das cláusulas constitucionais que garantem o desenvolvimento das ciências brasileiras, como forma de se atingir todos os objetivos da República.

23. Como trazido pela Academia Brasileira de Ciências⁹, *“este mecanismo [FNDCT] se mostrou bastante promissor para estimular o fortalecimento do sistema de ciência, tecnologia e inovação brasileiro. E de fato, têm sido bem-sucedido na medida do possível. Nos últimos 10 anos os recursos arrecadados para o FNDCT atingiram até 6 bilhões de reais ao ano. Entre 2004 e 2019 foram 11 mil projetos financiados pelo Fundo Nacional. Parte desses recursos foi usada para consolidação e expansão de empresas que simbolizam o*

<https://www.attoproject.org/pt/por-atto/por-atto/>>

⁸ O supercomputador Santos Dumont (SDumont), adquirido junto a empresa francesa ATOS/BULL, está localizado na sede do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), em Petrópolis-RJ, atuando como nó central (**Tier-0**) do Sistema Nacional de Processamento de Alto Desempenho - SINAPAD.

O SDumont possui capacidade instalada de processamento na ordem de 5,1 Petaflop/s ($5,1 \times 10^{15}$ float-point operations per second), apresentando uma configuração híbrida de nós computacionais, no que se refere à arquitetura de processamento paralelo disponível.

O SDumont possui um total de 36.472 núcleos de CPU, distribuídos em 1.134 nós computacionais, dos quais são compostos, na sua maioria, exclusivamente por CPUs com arquitetura multi-core. Há, no entanto, quantidade adicional significativa de nós que, além das mesmas CPUs multi-core, contém tipos de dispositivos com a chamada arquitetura many-core: GPU e MIC. O SDumont é dotado de um nó diferenciado, o MESCA2, com número elevado de núcleos (240) e arquitetura de memória compartilhada de grande capacidade (6 Tb em um único espaço de endereçamento). Além disso, existe um nó especialmente projetado para aplicações de Inteligência Artificial (Deep Learning) que dispõe de 8 GPUs NVIDIA Tesla V100-16Gb com Nvlink, totalizando 40.960 CUDA-core e 5120 Tensor-core.< <https://sdumont.lncc.br/machine.php?pg=machine>>

⁹<http://www.abc.org.br/2021/02/25/fndct-pra-que-voce-nem-imagina-o-quo-importante-ele-e-para-voce>.



potencial científico-tecnológico brasileiro, como a Embrapa e a Embraer, além de beneficiar dezenas e dezenas de outras empresas que exercem atividades de pesquisa e desenvolvimento, várias delas micro e pequenas empresas. Além, claro, de financiar Universidades e Institutos de Pesquisa públicos e privados”.

24. Ou seja, para que se a sociedade brasileira possa se desenvolver e, assim, cumprir com seu papel constitucional de garantir a todos o acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao transporte, à moradia, à segurança, faz-se necessário o resguardo da ciência e, principalmente, o seu incentivo por parte do Estado.

25. O FNDCT, portanto, apresenta-se como mecanismo essencial para futuro da nação brasileira, sendo de ordem e interesse constitucional a manutenção de sua plena eficácia. E, por essas razões, necessária a procedência da presente ação constitucional, de modo a se julgar inconstitucional a reserva de contingência de mais de 90% dos valores ali alocados e, por consequência, não serão destinados a sua atividade-fim, a saber: o desenvolvimento da ciência e tecnologia brasileiras.

IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO IMPUGNADO.

26. A Constituição da República Federativa de Brasileira, quando de sua promulgação em 1988, estabelece no país os princípios basilares ao Estado de Bem-Estar Social. Dessa forma, como ensina Paulo Bonavides¹⁰:

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercícios de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento.

[...]

¹⁰ BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. Ed. Malheiros. p. 336-338.



Em se tratando de Estado social, concordamos, por inteiro, com Tomand e Franz Horner quando dizem que um dos mais graves problemas do Direito Constitucional decorre de que ele realiza os fins do Estado social de hoje com técnicas do Estado de Direito de ontem.

Mas o verdadeiro problema do Direito Constitucional de nossa época está, ao nosso ver, em como juridicizar o Estado social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivo.

Por esse aspecto muito avançou o Estado social da Carta de 1988, com o mandato de injunção, o mandato de segurança coletivo e a inconstitucionalidade por omissão. O Estado social brasileiro é portanto de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos em Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante.

27. É neste sentido que, ao prever o rol de direitos sociais, a Constituição da República e o sistema constitucional brasileiro não apenas os concedem, como também os garantem. Isso é dizer que, *“a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”* (CF/88, art. 6º), além de todos aqueles outros que também foram resguardados pela Carta Constitucional, possuem garantia constitucional, e todo ato do Poder Público que, de alguma forma, os afrontem não poderão ter vigência e validade.

28. Dessa forma, é dever de todo o Estado brasileiro a busca pela efetividade de todos os direitos sociais, o que, por evidente, perpassa necessariamente pelo desenvolvimento científico e tecnológico do país.

29. Somente com o fomento à criação de novas descobertas e invenções o país poderá cumprir com os objetivos da República, listados no art. 3º da Constituição, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos.



30. É certo, portanto, que sem a garantia do direito difuso ao desenvolvimento científico, não haverá forma de o Estado garantir a educação, a saúde, a alimentação da população, dentre outros direitos. Não será possível, portanto, seguir-se na direção da garantia do desenvolvimento nacional.

31. Por todas essas razões, compreende-se que os atos do Poder Público que, de alguma forma, representem uma forma de impedir o desenvolvimento científico e tecnológico padecerão de evidente inconstitucionalidade por violar os objetivos da República e os direitos sociais constitucionalmente protegidos.

32. Mas não só. Necessário destacar-se que o art. 218 da Constituição da República é preciso ao prever que:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º 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.

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

(...)

33. Dessa forma, necessário o resguardo a ciência e tecnologia, sobretudo àquelas desenvolvidas em prol da solução dos problemas latentes da sociedade brasileira, o que significa a necessidade de o Estado brasileiro possibilitar as vias necessárias a concretização de tal dispositivo constitucional.



34. De pronto, portanto, **é inconstitucional o contingenciamento de mais de 90% de fundo especificamente destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, em montante que representa valores que ultrapassam a casa dos bilhões de reais.**

35. Isso porque, ao assim proceder, o Estado brasileiro, a um só tempo, **não cumpre com o seu dever constitucional de fomentar a ciência e tecnologia nacional e, por consequência, não contribui com o desenvolvimento social direcionado à garantia dos direitos e garantias sociais.**

36. Poder-se-ia argumentar, por outro lado, que os direitos sociais são normas programáticas e à Administração Pública permite-se a compreensão da reserva do possível, de modo que a exigência da efetividade de tais direitos constitucionais ficaria condicionada a existência de recursos públicos suficientes.

37. Sobre essa compreensão, destaca-se a lição do professor Gomes Canotilho¹¹, que analisa criticamente a construção da reserva do possível na oportunidade em que escreve:

Quais são, no fundo, os argumentos para reduzir os direitos sociais a uma garantia constitucional platônica? Em primeiro lugar, os custos dos direitos sociais. Os direitos de liberdade não custam, em geral, muito dinheiro, podendo ser garantidos a todos os cidadãos sem se sobrecarregarem os cofres públicos. Os direitos sociais, pelo contrário, pressupõem grandes disponibilidades financeiras por parte do Estado. Por isso, rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob "reserva dos cofres cheios" equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica. Para atenuar esta desoladora conclusão adianta-se, por vezes, que a única vinculação razoável e possível do Estado em sede de direitos sociais se reconduz à garantia do mínimo social.

¹¹ GOMES CANOTILHO. J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed. Almedina. Pag. 439



38. No presente caso, por sua vez, **não se está a discutir sequer a existência de recursos disponíveis**, uma vez que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico possui reserva própria, que independe alocação orçamentária. Isto é, o dinheiro do fundo já está ali alocado, podendo ser integralmente utilizado sem a necessidade de novas fontes de custeio.

39. Não obstante, o contingenciamento de quase a integralidade de seus valores possui como objetivo o ajuste financeiro voltado a respeitar os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

40. Ou seja, não há que se falar de “falta” de recursos a serem destinados ao FNDCT e, por conseguinte, ao fomento da ciência e tecnologia brasileiras, mas a escolha inconstitucional de alocar mais de 90% desses recursos a dotação de reserva de contingência para dar espaço a outros gastos públicos.

41. Dessa forma, sequer se aplica a construção da reserva do possível, uma vez que não há falta de recursos, mas sua escolha deliberada para ser objeto de contingenciamento em elevado percentual, à míngua do desenvolvimento tecnológico.

42. Como relatado acima, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico é responsável pelo fomento de inúmeros projetos essenciais ao desenvolvimento do Brasil enquanto nação. Dentre eles, estão inúmeros projetos de evolução na área da saúde, essenciais para o enfrentamento de diversas enfermidades que atingem nossa população, sendo o exemplo mais recente a Covid-19.

43. O uso dos recursos do FNDCT, portanto, **poderiam ser utilizados para o desenvolvimento de equipamentos hospitalares que contribuíssem ao enfrentamento da pandemia, bem como fomentar as pesquisas de**



desenvolvimento de um imunizante brasileiro.

44. Dessa forma, compreende-se ser evidente que o contingenciamento promovido pela Lei Orçamentária Anual aos recursos do FNDCT é inconstitucional, atingindo o país na sua base de sustentação do desenvolvimento social, uma vez que impede a produção científica e a criação de novas tecnologias que, ao final, servirão para solucionar problemas de nossa nação.

45. A admissão da existência de recursos públicos vinculados proibidos de serem gastos, apenas para fins de contabilidade orçamentária, em prejuízo da busca ao cumprimento dos objetivos da República e da eficácia dos direitos sociais constitucionalmente protegidos, não possui espaço dentro da sistemática inaugurada pela Constituição Cidadã e, por essas razões, deve ser anulado por decisão dessa e. Suprema Corte.

V – DA ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE O TEMA

46. Por oportuno, há que se ressaltar que o Congresso Nacional, pela Lei Complementar nº 177/2021, em seus arts. 1º e 2º, alterou as previsões da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 11.540/2007 (Lei do FNDCT), para prever a **impossibilidade de limitação dos gastos dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. Vejamos:

Art. 1º O § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de



diretrizes orçamentárias.

Art. 2º A Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 11. Para fins desta Lei, constitui objeto da destinação dos recursos do FNDCT o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, o intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de C,T&I.

§ 1º Os créditos orçamentários programados no FNDCT não serão objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º É vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes.

§ 3º (VETADO).

§ 3º **É vedada a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.** (Promulgação partes vetadas)

§ 4º A aplicação dos recursos referidos no caput deste artigo contemplará o apoio a programas, projetos e atividades de C,T&I destinados à neutralização das emissões de gases de efeito estufa do Brasil e à promoção do desenvolvimento do setor de bioeconomia.”

(NR)

47. Não obstante sua aprovação em 12 de janeiro de 2021 pelo Congresso Nacional, o excl. Presidente da República, quando da oportunidade de sanção, compreendeu pelo veto §3º a ser inserido no art. 11 da Lei nº 11.540/2007. Isto é, tornar sem efeito a vedação a “*alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira*”.

48. Com uso de sua prerrogativa listada no art. 57, §3º, inciso IV c/c art. 66, §4º,



ambos da Constituição da República, o Congresso Nacional compreendeu pela necessidade de derrubada do veto presidencial sobre a questão, em sessão conjunta realizada no dia 17 de março de 2021.

49. A sua promulgação, por seu turno, deveria ocorrer dentro do prazo de 48 horas pelo Presidente da República e, caso não ocorresse, em igual prazo pelo Presidente do Senado Federal ou, sucessivamente, pelo Vice-Presidente do Senado Federal, prazos esses dispostos no §7º do art. 66 da Constituição da República.

50. À revelia do dispositivo constitucional, a promulgação da parte vetada ocorreu apenas no dia 26 de março de 2021, possibilitando, portanto, que a Lei Orçamentária Anual, ora impugnada, fosse aprovada no dia 25 de março de 2021 com a previsão da reserva de contingência, em violação à disposição normativa taxativamente restaurada pelo Congresso Nacional dias antes.

51. Isto é, o Congresso Nacional, com a derrubada do veto do Presidente da República ao enxerto promovido pela Lei Complementar nº 177/2021 ao art. 11 da Lei nº 11.540/2007, **ratificou a impossibilidade de alocação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico na condição de reserva de contingência, o que não foi observado pela próprio Poder Legislativo quando da aprovação da LOA.**

52. Não sendo a intenção de adentrar ao mérito e constitucionalidades de tal atuação das Casas Legislativas – sobretudo quanto ao prazo de publicação da derrubada dos vetos presidenciais –, **cumprе ressaltar que esta ação constitucional busca provimento de tutela jurisdicional em sentido convergente à compreensão do Congresso Nacional, de modo a reconhecer a necessidade, desde já, de garantia ao efetivo uso do FNDCT ao desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, sem a possibilidade de contingenciamento.**

VI – DO PEDIDO DE LIMINAR

53. A questão aqui tratada é urgente. O orçamento federal para o ano de 2021, apesar de recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, já está em curso de execução e, com o fim do exercício fiscal, perderá sua validade.

54. Isto é, há evidente risco ao resultado útil ao processo, uma vez que havendo o prolongamento de sua análise e julgamento em poucos meses, já ocorrerá a perda do objeto da demanda.

55. De igual sentido, é urgente o cumprimento dos dispositivos constitucionais supramencionados, em especial no art. 218, de modo a ser necessário fomento, o incentivo e a promoção da ciência e da tecnologia nacional pelo Estado, o que perpassa necessariamente pela concessão de alternativas de financiamento para o desenvolvimento de projetos que possuam este fim.

56. A urgência da questão é justamente a necessidade de garantia da marcha do progresso nacional, com a criação de tecnologias nacionais que visem sanar os problemas da sociedade brasileira por meio da educação, dos estudos e da ciência.

57. A probabilidade do direito, por sua vez, está devidamente demonstrada não apenas pela literalidade do art. 218, acima mencionado, como pela necessidade do Estado brasileiro se manter em busca dos objetivos da República, sobretudo do desenvolvimento nacional, de modo a criar as condições necessárias para se resguardar toda a gama de direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna, sobretudo em seu art. 6º.

58. Por essas razões, necessária a concessão da medida liminar aqui perseguida, de sorte a **suspender a vigência da Lei Orçamentária Anual na parte que prevê a alocação de R\$ 5.048.620.005,00 (cinco bilhões, quarenta e oito milhões, seiscentos**



e vinte mil, e cinco reais) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT à Reserva de Contingência, previsto no anexo IV da mencionada norma, ordenando ao Governo Federal a alocação desses recursos nos demais rubricas que atendam a finalidade do mencionado fundo.

V – DOS PEDIDOS

59. Por todo o exposto, o Partido dos Trabalhadores, ora requerente, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, requer o conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista o objeto impugnado se tratar de Lei Federal em sentido estrito. Não sendo essa a compreensão desse e. Tribunal, requer **subsidiariamente** o conhecimento da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a partir da hipótese de fungibilidade, haja vista a inequívoca qualidade de ato público à ordem de contingenciamento de parte dos valores do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

19

60. **Liminarmente**, pugna-se pelo deferimento do pedido acima formulado, de modo a reconhecer a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo, de modo a esse e. Supremo Tribunal Federal ordenar a imediata suspensão da vigência da Lei Orçamentária Anual na parte que prevê a alocação de R\$ 5.048.620.005,00 (cinco bilhões, quarenta e oito milhões, seiscentos e vinte mil, e cinco reais) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT à Reserva de Contingência, previsto no anexo IV da mencionada norma, ordenando ao Governo Federal a alocação desses recursos nos demais rubricas que atendam a finalidade do mencionado fundo.

61. Ato contínuo, que seja o intimado o Congresso Nacional e a Presidência da

República para que, no prazo legal, prestem os esclarecimentos devidos. Feito isso, que haja a remessa dos autos à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República para fins de manifestação e parecer.

62. Ao fim, pugna-se pela procedência da presente ação, julgando-se inconstitucional a alocação de mais de 90% (noventa por cento) dos valores existentes no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT como reserva de contingência, tendo em vista sua afronta ao art. 218 da Constituição da República, bem como aos direitos sociais previstos no art. 6º e aos objetivos da República previstos no art. 3º. Dessa forma, pugna-se pela confirmação do pedido liminar supramencionado, retirando-se os R\$ 5.048.620.005,00 (cinco bilhões, quarenta e oito milhões, seiscentos e vinte mil, e cinco reais) da reserva de contingência e realocando lhes para o investimento do desenvolvimento da ciência e das tecnologias nacionais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 01 de junho de 2021.

EUGÊNIO ARAGÃO
OAB/DF 4.935

ANGELO FERRARO
OAB/DF 37.922

MARCELO SCHMIDT
OAB/DF 53.599

MIGUEL NOVAES
OAB/DF 57.469