

# PARECER N° , DE 2020

SF/20404.57722-09

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, do Senador Izalci Lucas, que altera 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, bem como altera 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 o Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2015 – Complementar, do Senador Lasier Martins, que altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que ‘estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências’, para vedar o contingenciamento de recursos orçamentários para ciência, tecnologia e inovação, e

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

## I – RELATÓRIO

Em exame no Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135, de 2020, de autoria do Senador Izalci Lucas. O objetivo primordial do PLP nº 135, de 2020, consiste em 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, especialmente as do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

Para o alcance desse objetivo, o art. 1º do PLP nº 135, de 2020, propõe nova redação ao § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101,

de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, acrescentando as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade no rol das despesas que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

Atualmente, somente as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias encontram-se no rol das despesas que não serão objeto da citada limitação.

Adicionalmente, os arts. 2º, 3º e 4º do Projeto alteram, respectivamente, os arts. 1º, 10 e 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que *dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT*.

Segundo a alteração promovida pelo art. 2º do PLP nº 135, de 2020, o FNDCT passa de um fundo de natureza contábil para um *fundo especial de natureza contábil e financeira*, sendo preservado o seu objetivo original, qual seja, financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País.

Já a alteração contida no art. 3º da Proposta adiciona entre as receitas do FNDCT, mediante acréscimo de três novos incisos no art. 10 da Lei nº 11.540, de 2007, o que segue: *os resultados de aplicações financeiras sobre as suas disponibilidades; os rendimentos de aplicações em fundos de investimentos e participação no capital de empresas inovadora; e a reversão dos saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual*.

Preserva-se, ainda, no novo inciso XVIII, o anteriormente disposto no inciso XV, que atribui ao FNDCT outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

O art. 4º do PLP nº 135, de 2020, promove alterações no art. 11 da Lei nº 11.540, de 2007, acrescentando três parágrafos com o seguinte teor: os créditos orçamentários programados no FNDCT não serão objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF; fica vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas do FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes; e veda-se também a alocação



SF/20404.57722-09

orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.

Por sua vez, o art. 5º do PLP nº 135, de 2020, contém cláusula de natureza jurídica, explicitando que as matérias tratadas na futura Lei Complementar que não forem reservadas constitucionalmente a esse tipo de norma poderão ser objeto de alteração por lei ordinária.

O art. 6º contém a cláusula de vigência, determinando que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Justificação da matéria, o nobre proponente salienta a profunda crise por qual passa a atividade de pesquisa científica e tecnológica do país, em um momento no qual o setor mostra-se imprescindível para a superação da situação delicadíssima em nos encontramos, sendo, portanto, da máxima urgência que os recursos destinados às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I não sejam contingenciados.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 594, de 2015 – Complementar, do Senador Lasier Martins, em função da aprovação do Requerimento nº 1.620, de 2020, também de autoria do Senador Lasier Martins, que tramita em conjunto com o presente projeto, visto que as duas proposições tratam da mesma matéria.

Foram apresentadas sete emendas ao Projeto.

As Emendas nºs 1, 2 e 3 são de autoria do Senador Jaques Wagner. A primeira acrescenta artigo ao projeto, determinando que os recursos vinculados ao FNDCT alocados em reserva de contingência na Lei Orçamentária Anual de 2020 serão integralmente disponibilizados ao fundo para execução orçamentária e financeira após a entrada em vigor do futuro diploma legal. Justifica-se com o seguinte argumento: *para 2020, a LDO previu que os recursos da função de ciência e tecnologia não sofreriam limitação de empenho, no entanto, parcela dos recursos foi alocada em reserva de contingência, de modo a não ser executada. Dos R\$ 5,2 bilhões previstos no Fundo, R\$ 4,28 bilhões estão em reserva de contingência, sem execução orçamentária e financeira (82% dos recursos totais). Não faz qualquer sentido impedir o uso do FNDCT para enfrentar a pandemia, canalizando seus recursos para o resultado primário.*



SF/20404.57722-09

O proponente argumenta ainda que *durante a calamidade, a meta de resultado primário não precisa ser atendida, não havendo qualquer justificativa para contingenciamento do orçamento do FNDCT.*

A Emenda nº 2 objetiva acrescentar dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, relacionando os programas desenvolvidos por organizações sociais, qualificadas conforme a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que mantenham contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e que promovam e incentivem a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT, pois seria amplamente sabido que as essas organizações já desenvolvem projetos e programas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, com resultados reconhecidamente positivos, sendo necessário, portanto, estimular ainda mais as suas atividades, contribuindo, desta forma, com os bons resultados já alcançados por estas entidades.

A Emenda nº 3 acrescenta parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 11.540, de 2007, determinando que o FNDCT seja um fundo especial de natureza contábil e financeira.

A Emenda nº 4, de autoria da Senadora Leila Barros, objetiva uma ampla reformulação no art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, determinando que o FNDCT possa efetuar aporte de capital como alternativa de incentivo a projeto de impacto, mediante participação efetiva e participação societária em encomenda tecnológica; bônus tecnológico; e até mesmo em títulos financeiros, incentivados ou não.

A Emenda determina ainda que os empréstimos do FNDCT à Finep devem observar normas e critérios expedidos pelo Conselho Diretor do FNDCT no tocante a: juros remuneratórios e prazos de carência; amortização e demais condições financeiras; e constituição de provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa.

A Emenda nº 5, de autoria do Senador Jaques Wagner, objetiva a criação do Programa de Apoio Emergencial às Pesquisas sobre Doenças Virais e ao Combate ao Coronavírus – Covid-19, com a finalidade de custear atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), no âmbito da pesquisa básica e aplicada, em particular das Ciências Biológicas e da Saúde, Exatas e da Terra, Sociais e Humanas, e Engenharias, destinadas ao estudo, análise e desenvolvimento de soluções de enfrentamento e mitigação de doenças virais em território nacional.



SF/20404.57722-09

A Emenda nº 6, de autoria do Senador Jayme Campos, objetiva ampliar de 25% para 50% as aplicações em caráter reembolsável das receitas do FNDCT, destinadas a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finaciadora de Estudos e Projetos – FINEP, conforme disciplinado na alínea *a* do inciso II do art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007. Segundo o autor da emenda, a proposta inspira-se em item de projeto de autoria deste Relator.



SF/20404.57722-09

Finalmente a Emenda nº 7, do Senador Randolfe Rodrigues, determina que a destinação dos recursos do FNDCT, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 11.540, de 2007, contemplará o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I voltados para neutralizar as emissões de gases de efeito estufa do Brasil e para promover o desenvolvimento do setor de bioeconomia.

Justifica o autor da emenda que diante das imensas vantagens que o Brasil possui para a transição para uma economia de carbono-neutra, é do interesse do país estar entre os líderes da transição para esse tipo economia, que resultará em grande valorização da nossa aparato produtivo no longo prazo, com melhorias significativas na qualidade de vida da população.

O PLS nº 594, de 2015 – Complementar, por sua vez, possui apenas dois artigos. O art. 1º altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal para também vedar o contingenciamento de recursos orçamentários para ciência, tecnologia e inovação.

O art. 2º trata da cláusula de vigência, determinando que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

O PLS nº 594, de 2015 – Complementar, foi analisado pelo Senador Cristovam Buarque, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que apresentou Relatório favorável ao projeto com uma emenda redacional, juntando os incisos originalmente propostos no texto do próprio § 2º do art. 9º da LRF, de forma bastante similar ao proposto no art. 1º do PLP nº 135, de 2020.

Todavia o Relatório do Senador Cristovam Buarque não chegou a ser objeto de deliberação pela CAE.

## II – ANÁLISE

Nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, durante o estado de calamidade, cabe a deliberação pelo Plenário, por intermédio de Sessão Deliberativa Remota, de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização da situação atípica que estamos vivenciando, em função da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

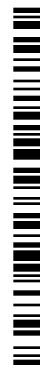
Diante da pandemia que estamos enfrentando, não restam dúvidas da urgência das matérias analisadas, visto que esta pandemia somente será superada pelo desenvolvimento de novos fármacos e demais procedimentos médicos e hospitalares que possibilitem não apenas o tratamento e a recuperação dos pacientes que venham a contrair a doença, mas sobretudo novas vacinas que possam assegurar que grande parcela da população obtenha imunidade ao coronavírus.

Como salientado na Justificação do PLP nº 135, de 2020, caso as alterações pretendidas tivessem sido adotadas há dez anos, mesmo com todos os contingenciamentos feitos nesse período, o FNDCT teria um saldo de R\$ 45 bilhões, ao invés dos R\$ 9 bilhões atualmente disponíveis. Tais recursos poderiam financiar com tranquilidade as mais diversas pesquisas científicas que necessitamos com a máxima urgência, como tem sido feito em vários países ao redor do planeta.

Esse fato, por si somente, já evidencia o caráter oportuno e da conveniência das propostas, que devemos aprovar urgentemente. Sem o desenvolvimento de novas vacinas e medicamentos, não se vislumbra solução para a gravíssima situação que enfrentamos, que resultará em um custo altíssimo, tanto em termos econômicos, como em vidas humanas, que podem ser salvas caso possamos financiar adequadamente as pesquisas científicas necessárias.

Como podemos observar pelo Relatório, as duas propostas em análise são bastante similares, porém o PLP nº 135, de 2020, é mais abrangente e por essa razão somos levados a preferi-lo, pelo caráter meramente regimental, visto que o objetivo do PLS nº 594, de 2015 – Complementar, será plenamente atingindo, sendo a iniciativa do Senador Lasier Martins altamente louvável.

Quanto a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLP nº 135, de 2020, não vislumbramos vícios que possam inviabilizar sua aprovação. No tocante à técnica legislativa, todavia, percebemos a



SF/20404.57722-09

necessidade de um ajuste redacional no art. 2º, relativo à nova redação proposta ao art. 1º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, o que nos leva à apresentação de uma emenda redacional.

Quanto às emendas, somos levados a aprovar as de nºs 1 e 6, por entender que elas reforçam o alcance dos objetivos do projeto, e rejeitar as demais.

Os objetivos das emendas nºs 2 e 7, todavia, serão incorporados por emendas do relator, pois tornam-se necessários ajustes significativos de técnica legislativa.

As emendas nºs 4, 5 e 7 devem ser rejeitas por extrapolarem de forma significativa o caráter emergencial das Sessões Plenárias realizadas com base no Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, devendo tais temas serem analisados e debatidos quando do retorno à normalidade dos trabalhos desta Casa.

Foi apresentado uma emenda verbalmente, pelo Senador Chico Rodrigues, a qual limita a 25% dos recursos não reembolsáveis serem aplicados em programas desenvolvidos por organizações sociais, qualificadas conforme a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que mantenham contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e que promovam e incentivem a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que acato.

O líder do governo, Senador Fernando Bezerra, na discussão do projeto, na última quarta-feira, dia 5 de agosto, se manifestou favorável ao não contingenciamento, de não haver limitação de empenho, sobretudo neste momento que a economia brasileira vem enfrentando, em que são necessários recursos para pesquisa no combate do coronavírus. Entretanto, demonstrou uma grande preocupação com a possibilidade do FNDCT se transformar em BNDESPar. Com intuito de mitigar qualquer possibilidade que o fundo passe a ser considerado um fundo de investimento, acataremos a emenda nº 3 e sanaremos essa preocupação do ilustre líder.

Em função das emendas acatadas, somos forçados a propor também um ajuste na ementa da proposição.



SF/20404.57722-09

### III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 594, de 2015 – Complementar, e pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, com a aprovação das emendas nos 1 e 6 e a rejeição das demais, e ainda pela aprovação das seguintes emendas:

#### EMENDA Nº 08 – PLEN

Dê-se à ementa do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, a seguinte redação:

“Altera 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 altera 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, incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT e dar outras providências.”

#### EMENDA Nº 09 – PLEN

Dê-se ao 1º da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, conforme o art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 1º O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, 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.” (NR)

*Parágrafo Único – O FNDCT não se caracteriza como um Fundo de Investimentos e não se vincula ao sistema financeiro e bancário nacional.” (NR)*



SF/20404.57722-09

## EMENDA N° 10 – PLEN

Acrescente-se o seguinte art. 5º ao Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, com a devida renumeração dos artigos subsequentes:

**Art. 5º** O inciso I do art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a viger acrescido da seguinte alínea:

“Art. 12 .....

I – .....

.....

d) programas desenvolvidos por organizações sociais, qualificadas conforme a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que mantenham contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e que promovam e incentivem a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, limitado a 25% dos recursos disponibilizados no FNDCT para operações não reembolsáveis, a cada exercício;

.....”(NR)

## EMENDA N° 11 – PLEN

Acrescente-se o seguinte art. 6º ao Projeto de Lei Complementar nº 135, de 2020, com a devida renumeração dos artigos subsequentes:

**Art. 6º** O art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a viger acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 11 .....

§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.

SF/20404.57722-09



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

§3º É vedada a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira."

§4º A aplicação dos recursos referidos no caput contemplará o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação – C,T&I voltados para neutralizar as emissões de gases de efeito estufa do Brasil e para promover o desenvolvimento do setor de bioeconomia.” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

