

Brasília 03 de setembro de 2019.

Exma. Sra. Dra Deborah Duprat

Procuradora Federal dos Direitos dos Cidadãos do Ministério Público Federal,

TALÍRIA PETRONE SOARES, brasileira, solteira, historiadora, atualmente exercendo mandato de deputada federal pelo estado do Rio de Janeiro, inscrita no CPF sob 111.382.957-52, e no RG nº 12.608.655-2, com endereço profissional no gabinete 621 do anexo IV da Câmara Federal, Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes - Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900, vem, perante V. Exa. apresentar REPRESENTAÇÃO contra o Presidente da República Jair Bolsonaro, por ato que, em tese, entendemos como configuradores de danos patrimoniais e morais contra os estudantes brasileiros em geral e, em particular, aos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que corre o risco de paralisar suas atividades ainda este ano, de acordo com os fatos e fundamentos a seguir expostos:

DOS FATOS

O recente contingenciamento realizado pelo Governo Bolsonaro no início do ano - que acabou por se configurar como cortes no atual contexto da política economia e social do país - tem atingido a educação e a ciência de maneira contundente.

O decreto 9.741 de 29 de março¹ suspendeu R\$ 35 bilhões em gastos em 19 órgãos federais – 15 ministérios mais Presidência, Vice-Presidência, Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União - no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e nas emendas parlamentares individuais e de bancada.

¹ http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69237336/do1e-2019-03-29-decreto-n-9-741-de-29-de-marco-de-2019-69237302

Só na educação o contingenciamento chegou a R\$ 5,839 bilhões, cerca de 25% do previsto.

Recursos bloqueados atingem da educação infantil à pós-graduação



Fonte: Andifes

A Capes – subordinada ao ministério da educação, por conta do contingenciamento teve mais 6198 bolsas bloqueadas até junho de 2019. A previsão da Capes é de que a medida representaria uma “economia” de R\$ 4 milhões este ano e de R\$ 35 milhões em 2020². Em 2 de setembro de 2019, nova informação: congelamento de mais 5.613 bolsas, que seriam implementadas a partir de setembro das áreas de pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado. Não haverá substituição de novas bolsas a partir de setembro. Com o projeto de lei Orçamentária de 2020, encaminhado ao Congresso Nacional pelo governo federal na sexta-feira 30 de agosto, os recursos do Ministério da Educação (MEC) para pesquisas caiu de R\$4,25 bilhões para R\$2,20 bilhões.³

² <https://oglobo.globo.com/sociedade/capes-bloqueia-mais-27-mil-bolsas-de-pos-graduacao-23717447>

³ <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2019/09/02/capes-tera-corte-de-5613-bolsas-a-partir-de-setembro.htm>

A pasta da Ciência e Tecnologia, sobretudo o CNPQ, foi atingida com o contingenciamento de 41,9% das verbas para gastos discricionários na área de ciência – o CNPq é subordinado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). O governo federal bloqueou R\$ 2,1 bilhões dos quase R\$ 5,8 bilhões previstos pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Diversos reitores e universidades indicam a insuficiência financeira para conseguir terminar o ano, o contingenciamento, na prática, inviabiliza o funcionamento das universidades e institutos federais.

A UFRJ, que teve corte de 41%, informou que *“há cinco anos a Universidade vem sofrendo cortes e contingenciamentos sem reposição. Em valores corrigidos, a diferença entre o orçamento de 2014 e o de 2019 é superior a 200 milhões de reais”*! Tanto UFRJ, quanto UFPR e UFMJ já disseram que os cortes paralisarão, progressivamente, refeitórios, limpeza, segurança até laboratórios e hospitais, o que na prática inviabiliza a vida acadêmica como substrato maior para o desenvolvimento de C&T. Para o reitor da IFRN, o corte é significativo e poderá inviabilizar o funcionamento.⁴ A Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) informou que, além do bloqueio orçamentário, há restrição imposta pelo limite de movimentação de empenho, de 90% para as despesas de investimento e de 60% para os recursos de custeio, o que pode afetar inclusive o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), que apoia a permanência de estudantes de baixa renda na universidade.

A reitora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Denise Pires de Carvalho, afirmou em 5 de agosto que a universidade corre o risco de paralisar algumas atividades, como cirurgias no hospital universitário⁵.

O dispêndio nacional em ciência e tecnologia, que vinha sendo progressivamente incrementado nos últimos 20 anos, a partir de 2016, passou a registrar decréscimos. A título de ilustração, nos anos de 2000, 2015 e 2016 esse montante, foi de R\$ 15,8 bilhões, R\$ 102,0 bilhões e R\$ 95,6 bilhões, respectivamente. O desprestígio do setor

⁴ <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/03/universidades-afirmam-que-corte-de-30percento-mec-pode-comprometer-ensino.ghtml>

⁵<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/05/ufrj-pode-interromper-atividades-ainda-este-mes-diz-reitora.ghtml>

se reflete no orçamento do MCTIC, que tem passado por sucessivos contingenciamentos. O presidente da SBPC, Ildeu Moreira, afirmou que os cortes “vão *arrebentar o sistema*”.⁶

No último dia 15 de agosto, o CNPq anunciou que suspendeu 4,5 mil bolsas para estudantes de graduação e pós-graduação “*devido ao cenário orçamentário*”, como noticiou o jornal *O Globo*⁷ do mesmo dia. O Conselho divulgou nota em que afirma ter recebido “*indicações de que não haverá recomposição integral do orçamento de 2019*” e que, por isso, estava “*tomando as medidas necessárias para minimizar as consequências dessa restrição (...) Se nenhum recurso for liberado pelo governo para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), as cerca de 80 mil bolsas de pesquisa mantidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ligado à pasta, serão suspensas a partir de setembro, em um verdadeiro apagão na ciência do país. O pagamento da folha de agosto ocorrerá por volta do quinto dia útil do mês de setembro.*”⁸

As bolsas suspensas não estavam sendo ocupadas atualmente. Segundo o CNPq, elas pertencem às modalidades de bolsas por quota, que são concedidas não apenas a pesquisadores diretamente, mas a instituições de ensino, públicas ou privadas, que fazem sua própria seleção de bolsistas. Atualmente, há 27 mil bolsas por cota ativas para iniciação científica (graduação), 8.650 para mestrado e 8.600 para doutorado. Elas pagam, respectivamente, R\$ 400, R\$ 1.500 e R\$ 2.200⁹. Segundo o CNPq, as mais atingidas foram as de iniciação científica — cerca de 2.000 foram cortadas. Segundo os dados divulgados, faltam cerca de R\$ 330 milhões no seu orçamento para fechar o ano, ***o que poderá ocasionar o não pagamento de mais de 80 mil bolsas atualmente designadas.***

⁶ <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/corte-de-verba-marca-inicio-da-gestao-de-pontes-3/>

⁷ <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/cnpq-suspende-4500-bolsas-por-falta-de-orcamento-23880009>

⁸ <https://oglobo.globo.com/sociedade/sem-liberacao-de-verba-pagamento-das-80-mil-bolsas-do-cnpq-so-chega-ao-5-dia-util-de-setembro-23908326>

⁹ <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/cnpq-suspende-4500-bolsas-por-falta-de-orcamento-23880009>

A prioridade deste Governo se evidencia a partir das suas escolhas orçamentárias. O Governo Bolsonaro liberou R\$ 1,5 bilhão para garantir a aprovação da reforma da previdência: 439,6 milhões em emendas parlamentares e mais R\$ 1,135 bilhão destinadas às ações de saúde nos municípios¹⁰. O próprio Ministro da Educação afirmou que os 926 milhões de cortes na educação foram destinados ao pagamento de emendas parlamentares para a aprovação da reforma da previdência,¹¹ o que caracteriza claro desvio de finalidade e gera indício de improbidade administrativa.

Importante lembrar que boa parte destes pesquisadores (as) vivem com a bolsa. Dependem da bolsa como fonte de renda e não apenas subsídio para pesquisa, inclusive a grande maioria dos bolsistas de iniciação científica que ganham 400 reais (uma parte considerável destas bolsas). Esse valor se configura, muitas vezes, como essencial para a permanência do estudante na universidade ou instituto, pois o possibilita garantir transporte e material escolar.

A universidade e institutos federais “estão mudando de cara”. Segundo dados da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), 26,61% dos alunos têm renda de até meio salário mínimo, 26,93% de até um salário mínimo, e 16,61% de até um salário e meio, totalizando 70,2%. Em 2014, quando foi feita a última pesquisa, eles eram 66,2%. Por cor, pardos e pretos somados são, pela primeira vez, mais da metade dos alunos, representando 51,2% do total. Ou seja, sabemos quem serão os mais atingidos com estes cortes.

Neste sentido, o presidente da SBPC citou como possível fonte de recursos para a área o FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que recebe recursos de impostos, juros de empréstimos e royalties da produção de petróleo e gás, concessões e geração de energia, entre outros. [Criado em 1989, o FNDCT é executado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e é um importante instrumento financeiro de integração da ciência e tecnologia]. Entre 2016 e 2018, o valor da reserva de contingência do FNDCT ultrapassou R\$ 5,3 bilhões. Essa quantia deve ser utilizada

¹⁰ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-libera-r-1-13-bi-em-emendas-na-semana-da-previdencia,70002913718>

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/weintraub-admite-ser-corte-r-926-milhoes-do-orcamento-da-educacao-remanejados-para-pagar-emendas.shtml>

apenas em casos de emergência. O fundo tem hoje como autorização de utilização 1.412.704.108, quantia esta não contingenciada. A reserva fica bloqueada e só pode ser liberada por meio de decreto presidencial.

DOS FUNDAMENTOS

Os direitos fundamentais sejam eles civis, políticos, econômicos ou sociais, possuem uma regulamentação especial da Constituição da República que os erige como princípios estruturantes do ordenamento constitucional, os protege como cláusulas pétreas e lhes reserva regime próprio, dentro do qual se institui alguns princípios fundantes como o da máxima efetividade e o da progressividade destes direitos.¹²

Dentre os direitos fundamentais sociais, o Constituinte elegeu a educação e a saúde para designar inclusive percentual de gasto mínimo de recursos públicos. Isso concede a estes direitos um status diferenciado dentro do arcabouço constitucional que se torna ainda mais importante ser ressaltado após a edição da, ao nosso ver, inconstitucional EC 95/2016.

A possibilidade de contingenciamento à disposição do Executivo não pode ser utilizada quando gera a paralisação de recursos públicos essenciais, especialmente quando se trata de direitos com estrutura mínima de financiamento assegurada constitucionalmente como é o caso da educação, isto é o que determina o §2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Há acima de tudo uma detectável ofensa ao artigo 165 da Constituição, como sustenta Élide Graziane Pinto:

Diferentemente do que usualmente se sustenta com fulcro na reserva do possível, aquela “contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal” na consecução dos direitos sociais citada pelo Ministro Celso de Mello pode e deve ser controlada em sede de tutela coletiva quando observada a baixa vinculação/aderência dos gestores às peças orçamentárias por ele formuladas e aprovadas e quando analisadas algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa destas leis, ao arripio do artigo 165 da Constituição.

Esta, por sinal, é a hipóteses que se busca confirmar ao longo do texto, com fulcro no modo de operação do Direito como Integridade proposto por Dworkin. Em necessária releitura da tradicional autocontenção judicial que, em respeito à separação de poderes, evita decisões de intensivo e amplo impacto no orçamento público, é preciso – cada vez mais – reconhecer que a aludida omissão estatal não só é insuportável insulto (a que se referiu o

¹²¹² SARLET, Ingo. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Ministro Celso de Melo), mas, sobretudo, é juridicamente nulo e inconstitucional.

Daí porque emerge o controle judicial do ciclo orçamentário como exigência de coerência do sistema jurídico. Se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a execução de tais leis não pode desbordar dos limites legais, nem frutar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico, como, aliás, já suscitado pelo Prof. Ingo Sarlet...¹³

Quando o Presidente da República não só contingência os recursos essenciais para o funcionamento de Universidade e Institutos Federais, da CAPES e do CNPQ, mas o faz de modo tão significativo que ameaça impedir o funcionamento destas instituições e mais, gera uma escassez de recursos de tal monta que impõe o cancelamento de milhares de bolsas de estudo, ele atenta claramente contra o direito como integridade, frustra a normatividade das leis orçamentárias e mais fere a confiança legítima e a segurança jurídica e atenta contra o direito alimentar dos bolsistas.

Dworkin trabalha o direito como integridade como um dos pilares de estruturação do sistema jurídico, que lhe asseguraria a confiabilidade da população e daria sentido pelos cidadãos para o cumprimento das normas.

Quando um estudante recebe por prazo determinado uma bolsa de estudos do Estado, ele organiza sua vida a partir de uma confiança legítima de que aquele percebimento se dará mensalmente. Ao arbitrariamente cortar essas bolsas, que deveriam ser asseguradas durante o período prometido, o governo frustra expectativas legítimas destes estudantes.

Não esqueçamos que o artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição estabelece a segurança jurídica como direito fundamental, determinando que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Como, então, podemos ignorar todos os contratos firmados pelo CNPQ e pela CAPES com seus bolsistas. Caso algum bolsista não cumpra com suas tarefas, há a possibilidade de a União exigir de volta os recursos públicos despedidos, não teria o Estado de reciprocamente oferecer aos estudantes a mesma segurança e ser obrigado a pagar o que prometeu na totalidade do tempo prometido?

¹³ PINTO, Élica Graziane. Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 21-22.

Os valores concedidos à título de bolsa têm, inclusive, reconhecido caráter alimentar o que os vincula diretamente a garantia do direito à vida e à dignidade humana. Todos os dias são anunciadas novas possibilidades de cortes de bolsa e ameaças de paralisação de instituições, gerando frustração, insegurança e adoecimento para milhares de estudantes, professores e profissionais de educação que serão cobrados se não cumprirem com suas obrigações. Deve-lhes o Estado, mesmo em momentos de crise, o respeito e a responsabilidade no trato com o ciclo orçamentário para a preservação de seus direitos fundamentais.

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal no caso da repactuação imposta por lei dos royalties do petróleo afirmou peremptoriamente que ser impugnável a “retroação de efeitos da nova legislação em inobservância a atos jurídicos perfeitos e ao princípio da segurança jurídica”¹⁴.

Minar a fonte de custeio do direito a educação representa drenar sua efetividade. Quando Universidades, Institutos, Capes e CNPQ são impedidos de executar suas funções essenciais por falta de repasse de recursos que lhes foram destinados legalmente nas leis orçamentários têm-se ainda um significativo desrespeito ao princípio da separação de poderes de um modo geral e ao Legislativo em particular. Não à toa, a Constituição determina que o Legislativo tem a obrigação de editar as normas necessárias à consecução do ciclo orçamentário. Ignorá-las, contingenciando o que se quer, sem a apresentação de uma ampla análise das receitas e despesas a serem realizadas é uma ação ostensivamente inconstitucional.

É preciso, portanto, voltarmos nosso olhar a Lei de Diretriz Orçamentária atual, Lei 13707/2018, seus artigos 21, 116 e 139, que tratam do planejamento das receitas e despesas. Se cortes e contingenciamentos forem necessários eles têm de ser feito em conformidade com uma análise global das normas orçamentárias e as despesas, com financiamento de direitos fundamentais, tem necessariamente de ser as mais

¹⁴ ADI 4917 MC, Ministra Carmem Lúcia Antunes da Rocha.

preservadas. *“As prestações legais de obrigações de fazer em saúde e educação são muitas, criam vinculações substantivas inafastáveis e reclamam eficácia imediata.”*¹⁵

E mais, quando o Ministro da Educação publicamente assume que os recursos que seriam destinados ao financiamento destes serviços foram deslocados para pagamento de emendas parlamentares - no contexto de pressão do governo para aprovação da reforma da previdência -, há desvio de finalidade a ser apurado pelo Ministério Público, pois caso comprovado o deslocamento pode-se ter inclusive a configuração de improbidade administrativa nos termos dos incisos IX e XI do artigo 10 da Lei 8429/92.

Precisamos retomar a centralidade da ciência, da tecnologia e da educação como um todo para o desenvolvimento nacional. O pacto social estabelecido pela Constituição de 1988 prevê um desenvolvimento baseado na justiça social e na eliminação da pobreza e redução das desigualdades. A educação superior brasileira vem nos últimos anos se tornando mais acessível as pessoas negras e pobres, assegurando maior mobilidade social e uma parte da reparação histórica que negros e negras têm direito. Atentar contra o ensino superior é condenar nossa sociedade a estagnação e representa ignorar os direitos fundamentais de milhares de cidadãos e cidadãs no desenvolvimento de suas potencialidades.

É importante lembrar ainda que para assegurar a autonomia universitária a Constituição de 1988 estabeleceu em seu artigo 207 que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Esses três pilares de garantia da autonomia são interdependentes. Não há possibilidade de assegurarmos verdadeira autonomia didático científica sem a autonomia administrativa e de gestão financeira, por sua vez, estas duas últimas, indissociáveis entre si, não tem outro sentido de existência que não seja a autonomia didático científica. Neste ponto, importante destacar a lição de Ricardo Lodi:

Por outro lado, a Constituição Federal garante, como vimos, a autonomia financeira e patrimonial das universidades públicas. Para atingir tal objetivo, a

¹⁵ PINTO, Élda Graziane. Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 21-22.

transferência das dotações orçamentárias por meio dos duodécimos mensais é o instrumento mais adequado. Aliás, não se conhece outro mecanismo no Direito positivo brasileiro para que se dê execução à aludida determinação constitucional.

Deste modo, as universidades públicas, independentemente de disposição expressa como a estabelecida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, têm, em decorrência da sua autonomia financeira, direito ao pagamento dos valores correspondentes às suas despesas previstas no orçamento, por meio da transferência dos duodécimos mensais. Em caso de frustração da arrecadação, o Poder Executivo instará todos os órgãos financeiramente autônomos, inclusive as universidades públicas, a promover, por ato próprio, o contingenciamento de despesas discricionárias, limitado ao percentual de frustração da arrecadação, sendo preservadas as despesas correntes, incluindo o pagamento de seus servidores e a sua manutenção, uma vez que são indispensáveis à manutenção do ensino público e gratuito a que estão constitucionalmente obrigadas a fornecer, respeitados os parâmetros definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Por essas razões, não tem validade os contingenciamentos efetivados recentemente pelo governo central nas receitas destinadas às universidades e institutos de pesquisa federais. Na verdade, a violação à Constituição ainda fica mais flagrante quando tais violações à autonomia financeira das universidades públicas vem acompanhada de uma discricionariedade baseada em critérios político-ideológicas que não chegam sequer a serem disfarçados pelas autoridades federais, o que revela que por de trás da violação à autonomia financeira exsurge o objetivo de desrespeitar a autonomia didático-científica.¹⁶

A autonomia financeira assegurada às universidades públicas pela Constituição é essencial para o desenvolvimento científico no Brasil. De acordo com estudo da Clairvate Analytics para a CAPES publicado em 2017, 95% da pesquisa científica do país é produzidas pelas universidades públicas e dentre as 20 universidades que mais publicam em periódicos de renome, todas são públicas.

¹⁶ LODI, Ricardo. A autonomia universitária nunca foi tão importante no Brasil Revista Consultor Jurídico, 6 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-06/ricardo-lodi-autonomia-universitaria-nunca-foi-tao-importante>

Desempenho das principais universidades brasileiras em pesquisa

Período 2011-2016

Universidade	Documentos na Web of Science	Impacto da citação	Artigos no Top 1 (%)	Artigos no Top 10 (%)
Univ. de São Paulo (USP)	54.108	0,93	1,06	7,96
Univ. Estadual Paulista	20.023	0,79	0,69	6,10
Univ. Estadual de Campinas	17.279	0,94	1,22	8,35
Univ. Federal do Rio de Janeiro	16.203	0,93	1,11	8,18
Univ. Federal do Rio Grande do Sul	14.611	0,89	0,86	6,6
Univ. Federal de Minas Gerais	13.294	0,88	0,67	6,24
Univ. Federal de São Paulo	10.667	0,93	1,05	6,15
Univ. Federal do Paraná	8.233	0,67	0,44	5,31
Univ. Federal de Santa Catarina	7.908	0,91	0,66	6,79
Univ. do Estado do Rio de Janeiro	6.433	1,01	1,45	8,98
Univ. Federal de Pernambuco	6.420	0,73	0,48	5,51
Univ. Federal de Viçosa	6.373	0,63	0,56	4,33
Univ. de Brasília	6.218	0,89	1,13	6,10
Univ. Federal de São Carlos	5.794	0,72	0,50	6,28
Univ. Federal de Santa Maria	5.750	0,65	0,24	4,96
Univ. Federal do Ceará	5.621	0,76	0,75	6,12
Univ. Federal Fluminense	5.441	0,71	0,70	5,99
Univ. Federal de Goiás	4.217	0,74	0,81	5,90
Univ. Federal da Bahia	4.198	0,81	0,88	6,77
Univ. Estadual de Maringá	4.067	0,61	0,44	4,50

Fonte: Research in Brazil - A report for CAPES by Clarivate Analytics - 2017

DOS PEDIDOS

Nesse sentido, requer-se, sem prejuízo de outras medidas que esta Procuradoria entender cabíveis:

- a. A investigação acerca da utilização de recursos que deveriam ser destinados a educação, mas que se deslocaram ao pagamento de emenda parlamentares - o que representaria desvio de finalidade e configuraria ato de improbidade administrativa;
- b. A garantia do pagamento de todas as bolsas já concedidas, utilizando, inclusive o recurso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

- c. Que sejam desbloqueadas as bolsas ainda não ocupadas por novos bolsistas, mas já previamente destinadas à renovação e substituição;
- d. Sejam assegurados os recursos previstos nas leis orçamentárias para as Universidades e Institutos Federais;
- e. Seja reconhecido que o financiamento da educação e da saúde devem ser prioridades orçamentárias e, portanto, eventuais cortes e contingenciamentos devem atingi-los apenas em última instância e jamais podem gerar a paralisação destes serviços;

TALÍRIA PETRONE SOARES

Deputada Federal PSOL/RJ