



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00129144/2020

Nota Técnica nº 6/2020/PFDC/MPF, de 2 de abril de 2020.

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências. Possível inconstitucionalidade do § 5º do artigo 115, a ser acrescido ao ADCT. Impacto maior no orçamento social. Serviço da dívida pouco atingido.

I – ANÁLISE DO TEXTO DA PEC

A chegada do novo Coronavírus e a velocidade de sua disseminação e contágio vem deixando muita clara a situação atual dos Estados nacionais, especialmente da Europa e da América: a redução radical das provisões do Estado de bem estar social e de suas proteções para os grupos historicamente vulnerabilizados; a intensificação da desigualdade; a financeirização da vida coletiva e a obsessão com o PIB e outros indicadores de crescimento da nação.

É o mundo do chamado “neoliberalismo”, com o domínio crescente do capital financeiro sobre o capital produtivo na dinâmica da economia e da vida cotidiana, e a administração da nação sob o modelo de empresa.

Os críticos do neoliberalismo, entendido como uma política econômica do Estado, não cansaram de apontar a crescente intimidade do capital corporativo e financeiro com o Estado, assim como o domínio corporativo das decisões políticas e das políticas econômicas¹.

¹ BROWN, Wendy. “El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo”. Trad. Víctor Altamirano. Barcelona, México, Buenos Aires y Nueva York: MALPASO, 2017



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Mesmo as críticas históricas à ideia de democracia liberal, porque convivia com premissas coloniais, raciais, sexistas e de classe, reconheciam que ela leva consigo a linguagem e a promessa de uma igualdade política inclusiva e compartilhada. É esse horizonte ético da igualdade que o neoliberalismo fulmina. No mundo das empresas, a ideia motriz é a concorrência e a vitória dos melhores, jamais a igualdade.

Esse cenário, de encolhimento progressivo do Estado e de seu sistema de proteção social e do aumento da desigualdade de todos os tipos, vem sendo adotado no Brasil progressivamente desde 2015, e seu maior sucesso é a Emenda Constitucional nº 95. Única no mundo, proibiu, a partir de 2017, aumento de investimento público pelos próximos 20 anos, sem limitação alguma para o crescimento da dívida pública. Daí não ser casual que o novo Coronavírus chegue num ambiente de escassez de equipamentos públicos, especialmente de saúde e assistência social, áreas profundamente afetadas pela chamada “emenda do teto do gasto”.

Tudo fazia crer que a pandemia teria vindo como alerta de um mundo insustentável, convocando todas as pessoas ao exercício da solidariedade e à busca de um novo horizonte onde seguisse sendo possível a democracia, com o ethos de igualdade e liberdade que lhe é próprio.

Iniciativas importantes surgiram nos últimos dias, como a aprovação, pelo Congresso Nacional, do valor de R\$ 600,00 aos mais pobres, com a potencialidade de alcance de 38 milhões de pessoas. Reconhece-se que, em sociedades profundamente desiguais, os agravos à saúde e ao emprego também são distribuídos desigualmente. A Organização Internacional do Trabalho² reforça esse dado:

Desde a década de 1980, a desigualdade de renda aumentou acentuadamente em muitos países trazendo sérias consequências sociais e econômicas. Agora, a pandemia da COVID-19 destaca, de forma cruel, essas desigualdades, desde o risco de ser infectado pelo vírus, até a chance de permanecer vivo ou lidar com suas dramáticas consequências econômicas.

Alguns grupos, como o de trabalhadoras(es) migrantes e trabalhadoras(es) da economia informal, são particularmente afetados pelas consequências

² <https://nacoesunidas.org/covid-19-destaca-as-desigualdades-com-crueldade-e-ameaca-aprofunda-las-diz-oit/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

econômicas do vírus. E as mulheres, que estão super-representadas no setor de saúde pública, estão particularmente expostas.

O alto nível de pobreza e de informalidade e a falta de proteção de alguns empregos também tornam mais difícil a contenção do vírus.

As respostas políticas devem garantir que o apoio chegue às trabalhadoras e aos trabalhadores e às empresas que mais precisam, incluindo trabalhadoras(es) com baixos salários, pequenas e médias empresas, trabalhadoras(es) autônomas(os) e muitas outras pessoas em situação de vulnerabilidade.

Enquanto há trabalhadoras(es) que podem reduzir sua exposição ao risco de contágio ao trabalhar remotamente ou se beneficiar de medidas preventivas, muitas pessoas não contam com essa vantagem, pois já estão em uma situação de desigualdade.

Em todo o mundo, 2 bilhões de trabalhadoras(es) (61,2% da população empregada do mundo) estão em empregos informais. Essas pessoas são mais propensas a enfrentar maior exposição a riscos de saúde e de segurança por não terem proteção adequada, como máscaras ou desinfetantes para as mãos. Muitas também vivem em moradias pequenas, às vezes sem água corrente.

Isso não apenas as expõe a riscos à saúde, como também torna as medidas preventivas para a população em geral menos eficazes.

As desigualdades também se manifestam, de forma cruel, no que acontece às pessoas quando elas são infectadas pelo vírus.

Para algumas pessoas, adoecer significa solicitar licença médica, acessar serviços de saúde e continuar recebendo salário, mas para aquelas que estão na extremidade inferior da cadeia salarial, a situação é catastrófica. Muitas não têm cobertura de seguro de saúde e estão expostas ao risco de morte. Elas podem até não ter acesso aos serviços de saúde.

Mesmo que elas se recuperem, a ausência de benefícios de substituição de renda as expõe a uma situação de maior pobreza. Estima-se que, a cada ano, cerca de 100 milhões de pessoas caem na pobreza como resultado de gastos médicos excessivos.

Também parece intuitivo que, em situações de emergência de saúde pública, a ênfase orçamentária deva ser nos equipamentos e profissionais de saúde, diante do perigo público representado pelo risco de propagação da doença. Ventura³, tomando de empréstimo noções de Agamben, lembra:

Além das interdições mais visíveis, na cotidiana gestão da escassez que toca aos sistemas de saúde dos países periféricos, a política pública a conduzir uma urgência sanitária traz em seu bojo complexas decisões de fundo: quem terá direito às primeiras vacinas? Quais serão as prioridades

³ VENTURA, D. F. L. Pandemias e estado de exceção. In: Anais do VII Congresso Internacional de Direito da USJT. 2010. p. 41-56. Disponível em: http://www.academia.edu/download/30315274/anais_congresso_2010.pdf#page=41



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

de tratamento médico e acesso aos leitos hospitalares? Serão “quebradas” as patentes dos medicamentos essenciais ao tratamento da enfermidade? Vê-se que, na saúde pública, mais do que em qualquer outro campo, “a vida, que, com as declarações dos direitos, tinha sido investida como tal do princípio de soberania, torna-se agora ela mesma o local de uma decisão soberana (AGAMBEN, 2007, p. 149).

No entanto, a “PEC do Orçamento de Guerra” parece estar um pouco na contramão de tudo isso. Um de seus dispositivos centrais deixa claro que, mesmo no atual ambiente de devastação, o sacrifício é suportado quase que exclusivamente por recursos orçamentários destinados ao investimento social, com muito pequeno impacto naqueles relativos ao serviço da dívida pública. É o que consta do § 5º do artigo 115, a ser acrescido ao ADCT, o qual, ao prever orçamento excepcional e necessário para o enfrentamento da calamidade, dispõe:

§ 5º Os créditos extraordinários destinados à finalidade referida no § 4º poderão ser abertos mediante a utilização de recursos vinculados legalmente a outras finalidades, inclusive do respectivo superávit financeiro e os decorrentes da realização de operações de crédito, e os da desvinculação de que trata o art. 76 deste Ato das Disposição Constitucionais Transitórias.

Significa dizer que os recursos vinculados, voltados em sua grande maioria às principais políticas de inclusão social, podem ser desviados de suas finalidades legais, mas aparentemente não há compromisso maior com os recursos destinados ao pagamento da dívida pública. É o que aponta a nota técnica da Auditoria Cidadã da Dívida⁴:

A PEC do “Orçamento de Guerra” joga na conta das próprias áreas sociais o custo das medidas de combate à crise do coronavírus, na medida em que autoriza retirar os recursos de áreas sociais para atender a calamidade, porém, deixa INTOCADA a montanha de dinheiro reservada para o pagamento da dívida:

De acordo com o Art. 115 § 6º (ADCT) [numeração de parágrafo anterior], incluído pela PEC do “Orçamento de Guerra, poderão ser usados recursos da conta única do Tesouro Nacional, referentes a receitas vinculadas às áreas sociais para atender a calamidade. Ao mesmo tempo, a referida PEC não permite o acesso a centenas de bilhões que só podem ser destinados para o pagamento da dívida, tais como:

⁴ Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/note-tecnica-pec-do-orcamento-de-guerra/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- R\$ 162 bilhões – lucros do Banco Central
- R\$ 81 bilhões – recebimentos de juros e amortizações de estados, municípios, BNDES
- R\$ 13 bilhões – Lucros das estatais
- R\$ 505 bilhões – recursos obtidos por meio da emissão excessiva de títulos da dívida no passado.

Tal dispositivo da PEC do “Orçamento de Guerra” significa, na prática, um sacrifício para as próprias áreas sociais, que irão pagar a conta da crise social, enquanto os rentistas continuarão com a sua montanha de dinheiro garantida e preservada.

A Oxfam⁵, em relatório intitulado “A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras”, observa:

Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.

A Constituição de 1988 veio para superar esse quadro de desigualdade histórica e inaugurar um regime de direitos, de gozo de todas as pessoas. Daí por que a sua centralidade está no artigo 3º, exatamente aquele que projeta uma sociedade utópica, de pessoas livres de qualquer tipo de discriminação e desigualdade. Como salientou Carmem Lucia Antunes Rocha:

(...) a Constituição brasileira tem, no seu preâmbulo, uma declaração que apresenta um momento novo no constitucionalismo pátrio: a ideia de que não se tem a democracia social, a justiça social, mas que o Direito foi ali elaborado para que se chegue a tê-los (...)

⁵ Disponível em https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Verifica-se que os verbos utilizados na expressão normativa – construir, erradicar, reduzir, promover – são de ação, vale dizer, designam um comportamento ativo. (...) Somente a ação afirmativa, vale dizer, a atuação transformadora, igualadora pelo e segundo o Direito possibilita a verdade do princípio da igualdade que a Constituição assegura como direito fundamental de todos.⁶

Se assim o é em tempos de normalidade, mais ainda quando o país se vê às voltas com uma gravíssima ameaça à saúde pública, com efeitos perversos sobre os excluídos de todos os tipos.

Não há opção constitucional possível senão aquela que potencializa a igualdade. Não parece ser o caso do § 5º do art. 115, a ser acrescido ao ADCT.

II - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminha a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada nesse Parlamento sobre a PEC 10/2020.

Brasília, 2 de abril de 2020.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Substituto

MARLON ALBERTO WEICHERT
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

EUGÊNIA AUGUSTA GONZAGA
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Adjunta

⁶ Ação Afirmativa: O Conteúdo Democrático do Princípio da Igualdade Jurídica. In: “Revista Trimestral de Direito Público”, nº 15, 1996, p. 93/94



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00129144/2020 NOTA TÉCNICA nº 6-2020**

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **02/04/2020 19:38:13**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA**

Data e Hora: **02/04/2020 19:40:23**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **EUGENIA AUGUSTA GONZAGA**

Data e Hora: **02/04/2020 19:52:35**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **02/04/2020 19:45:37**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave EE550AB6.4C167A37.A5C86430.E0766C71