

RECOMENDAÇÃO Nº 001, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2021.

Recomenda a revogação ou sustação do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, de acordo com as razões dispostas no Parecer Técnico nº 013/2021, anexo a esta recomendação.

O Presidente do Conselho Nacional de Saúde (CNS), no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pelo Regimento Interno do CNS e garantidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012; pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006; cumprindo as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da legislação brasileira correlata; e

Considerando que a saúde é um direito estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948 e garantido pela Constituição Federal de 1988;

Considerando que a Constituição Federal estabelece a participação social no planejamento das políticas públicas, sendo o planejamento ascendente na nossa estrutura federativa, ou seja, não se trata de competência exclusiva do Presidente da República, como prevê o Art. 84 da Constituição Federal;

Considerando que a revisão do Planejamento estratégico não pode ser realizada de forma descoordenada e que o governo federal não tem a atribuição de impor diretrizes, o que eiva o Decreto de inconstitucionalidade;

Considerando que o Art. 174 da Constituição Federal prevê que os instrumentos de planejamento devem ser estabelecidos “na forma da lei” e que ao editar um decreto dessa natureza, o governo federal fragiliza o ordenamento jurídico;

Considerando que de acordo com o inciso I, §1º, do Art. 165 da Constituição Federal os instrumentos devem ser estabelecidos na lei que instituir o Plano Plurianual (PPA);

Considerando que a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estabelece que o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), é ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União;

Considerando que a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe que o Conselho Nacional de Saúde é o órgão competente para estabelecer as

diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa;

Considerando a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que, entre outras providências, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde;

Considerando que o Capítulo III do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011 estabelece que o processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde;

Considerando que o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020 fere os dispositivos da Lei Complementar nº 141/2012, haja vista que o poder executivo federal não tem a competência de definir, unilateralmente, o planejamento do SUS, que é parte importante das atribuições das conferências de saúde;

Considerando o Art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que, entre outras coisas, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;

Considerando que não houve diálogo com o Congresso Nacional, por meio da realização de audiências públicas para debate aberto com a sociedade;

Considerando que o inciso V do Art. 49 da Constituição Federal estabelece que é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Considerando a fundamentação disposta no Parecer Técnico nº 013/2021, produzido pelo Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Saúde sobre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (GTEF/CNS), acerca do Decreto nº 10.531/2020, que segue anexo a esta recomendação; e

Considerando as atribuições conferidas ao presidente do Conselho Nacional de Saúde pela Resolução CNS nº 407, de 12 de setembro de 2008, Art. 13, Inciso VI, que lhe possibilita decidir, *ad referendum*, acerca de assuntos emergenciais, quando houver impossibilidade de consulta ao Plenário, submetendo o seu ato à deliberação do Pleno em reunião subsequente.

Recomenda *ad referendum* do Pleno do Conselho Nacional de Saúde

Ao Poder Executivo Federal

Que revogue o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, em razão da inconstitucionalidade apontada no Parecer Técnico nº 013/2021, anexo a esta recomendação; e

Ao Congresso Nacional

Que, caso a recomendação ao Poder Executivo Federal não seja atendida e em atenção ao inciso V do Art. 49 da Constituição Federal de 1988, suste o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

FERNANDO ZASSO PIGATTO
Presidente do Conselho Nacional de Saúde

PARECER TÉCNICO Nº 013/2021.

Encaminha manifestação do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Saúde sobre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (GTEF/CNS) acerca do Decreto nº 10.531/2020.

ASSUNTO: Recomendação para revogação do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, que tem por finalidade atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, no uso de suas competências regimentais e atribuições legais, com a assessoria do Grupo de Trabalho sobre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (GTEF/CNS), instituído pela Resolução nº 648, de 12 de novembro de 2020, com a atribuição de produzir subsídios acerca do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, diante da legislação, deliberações e justificativas adiante citadas, sugere o que segue:

RELATÓRIO

A instituição da “Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 - EFD 2020-2031” tem referências no texto-base aprovado, em 16 de janeiro de 2020, pelo Comitê Interministerial de Governança.

O objetivo do Decreto é “definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, indicando que considerem, em seus planejamentos e suas ações, os cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo estabelecidos pelo Decreto.

O anexo do Decreto apresenta três possíveis cenários macroeconômicos projetados até o ano de 2031.

A EFD 2020-2031 contém cinco eixos (Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social, e a Diretriz Principal, comum a todos os eixos: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”).

Fundamentados em políticas de austeridade fiscal, expressas nos cenários, os cinco eixos contêm a definição de diretrizes e a descrição de

desafios para a sua implantação. No início do Decreto, o artigo 84 da Constituição Federal de 1988 é citado para a fundamentação da EFD 2020-2031. No entanto, a “competência exclusiva do Presidente da República” a que se refere o artigo 84 da Constituição não se aplica a esta situação, visto que a revisão do Planejamento estratégico não pode ser realizada de forma descoordenada.

De outro modo, a Constituição Federal estabelece a participação social no planejamento das políticas públicas, ou seja, não prevê como competência exclusiva do governo federal a imposição de diretrizes, já que o planejamento deve ser ascendente. Por esta razão, o Decreto nº 10.531/2020, que institui a EFD 2020-2031, é inconstitucional.

Os primeiros 3 artigos do Decreto estabelecem questões de caráter administrativo. Porém, por meio do anexo constante no Decreto, o governo estabelece uma programação sustentada numa visão de futuro que ultrapassa o seu mandato.

Em outros termos, há na EFD 2020-2031 um programa de ação proposto para um intervalo temporal muito superior ao horizonte de 4 anos do Plano Plurianual (PPA), que é o instrumento de planejamento governamental previsto no inciso I, do artigo 165, da Constituição Federal de 1988.

Deste modo, o decreto desrespeita os marcos legais que constituem os instrumentos de planejamento: participação da comunidade e planejamento ascendente. Na Saúde, por exemplo, a implementação dos planos é definida por Lei.

Quanto aos cenários macroeconômicos apresentados no Decreto, há uma tendência para que se configure o cenário número 2, chamado de “transformador”. Neste cenário para o futuro, o que se pretende é a volta ao passado, a uma situação de austeridade fiscal que colocaria o Brasil numa situação anterior a 1988 e que já se mostrou desastrosa em diversos países do mundo. A Emenda Constitucional - EC 95, uma parte importante do processo de austeridade fiscal reforçado no Brasil desde 2015, não teve eficácia nos últimos 5 anos, tendo em vista que o quadro de deterioração já estava indicado no cenário que foi construído antes da pandemia da Covid-19.

O terceiro cenário pode ser considerado “destruidor” porque se nada acontecer conforme previsto nos cenários anteriores, se estabelece o “terror fiscal”.

No aspecto jurídico, em linhas gerais, o Decreto está descolado da legislação que deveria anteceder-lo, não tem diálogo com o PPA nem com o Plano Nacional de Saúde (PNS). E a esse aspecto, é de conhecimento geral

que, na legislação brasileira, não cabe a um Decretos “inovar” no ordenamento jurídico.

Sendo assim, é importante destacar que, no Brasil, são três os tipos de planejamento: Planejamento geral, que é o Plano Plurianual (PPA), o Planejamento setorial (saúde, educação, etc) e o Planejamento Econômico.

Neste quadro, o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 prevê que devem ser estabelecidos os instrumentos de planejamento “na forma da lei”, o que torna o decreto inconstitucional pelo não atendimento aos tipos de planejamento previstos no ordenamento jurídico pátrio.

Deste modo, quando o governo federal lança este tipo de decreto se fragiliza o ordenamento jurídico, eivando-o de atos inconstitucionais por não obedecerem aos ditames da Constituição Federal, como o artigo 174, que, *in verbis*, prevê: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Outrossim, os instrumentos já estão estabelecidos, porquanto o PPA está previsto no artigo 165 da Constituição. Em virtude dessa previsão normativa o que cabe ao governo fazer é a manutenção da normalidade institucional democrática, que prevê o diálogo com o Congresso Nacional, com realização de audiências públicas, por exemplo, para um amplo debate com a sociedade.

Nesse sentido, o artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), trata da transparência dos planos, orçamentos e leis:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Se a lei garante uma proteção para a sociedade, dá transparência e a garantia de que o processo de planejamento, onde se ordena as prioridades nacionais, não será autoritário ou monocrático.

Assim, as diretrizes propostas pelo poder executivo somente poderiam tornar-se obrigatórias e terem espaço no PPA, a partir do debate com a sociedade e os seus representantes legislativos.

Todavia, no caso do Decreto 10.531/2020, tal como foi encaminhado pelo executivo federal, o processo está usurpando direitos da sociedade e

reduzindo o papel do poder legislativo, o que fere o princípio da separação dos três poderes.

Também fere a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, dado que o poder executivo federal não tem a prerrogativa de definir, unilateralmente, as ações de desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Ações estas que são atribuídas, inclusive, às conferências de saúde.

Em síntese, no aspecto jurídico, este decreto tem três questões que o tornam nulo: fere o princípio da legalidade; tem vício de competência, que interfere no equilíbrio entre os três poderes e não tem capacidade normativa de se sobrepor à uma lei.

Portanto, uma ação possível é sustar os efeitos normativos que o Decreto exorbita, o que está previsto no inciso V, do artigo 49 da Constituição Federal.

Mesmo a possível justificativa de que o Decreto responde às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), este argumento não se sustenta, pois não há orientação do TCU para este tipo de dispositivo. O que está configurado, nesses termos, é uma opção do governo federal que se associa ao princípio jurídico segundo o qual “cumprir errado é descumprir”.

Além do exposto, o Decreto não dialoga com os espaços da democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas e o controle social. Como se denota de seu texto, não há referência às contribuições produzidas em conferências e outros espaços democráticos do controle social.

Assim, há um precedente negativo, visto que os instrumentos de gestão das áreas da saúde, educação e outras políticas sociais, que estabelecem seu planejamento, não foram considerados na elaboração do decreto.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, em análise geral, o Decreto nº 10.531/2020 é inconstitucional e a mera revisão não corrige os seus vícios de origem.

Deste modo, o Grupo de Trabalho sobre a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 do Conselho Nacional de Saúde (GTEF/CNS), compreende que, em razão da inconstitucionalidade apontada neste Parecer, o Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, deve ser revogado pelo Poder Executivo Federal ou, no caso da não revogação por parte do poder executivo, que seja sustado pelo Congresso Nacional, em atenção ao inciso V do Art. 49 da Constituição Federal de 1988.