



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/2000-0070059-4

PARECER Nº 18.398/20

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE. CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE. RESOLUÇÕES EXPEDIDAS NA FORMA DO ART. 5º DA LEI ESTADUAL Nº 10.097/1994. HOMOLOGAÇÃO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FACULTATIVIDADE. PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. TITULARIDADE PARA A FORMULAÇÃO E PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

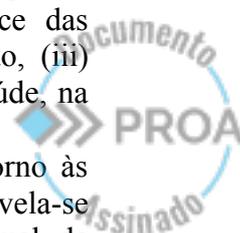
1. Ratificam-se as conclusões constantes do Parecer nº 15.124/2009, desta Procuradoria-Geral do Estado, reafirmando que a homologação das resoluções exaradas pelo Conselho Estadual de Saúde não configura imposição legal ao Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe realizar juízo de adequação do conteúdo do ato do Conselho ao ordenamento jurídico, assim como ao interesse público.

2. Quando o Chefe do Poder Executivo, ou quem por ele delegado, identificar que Resolução expedida pelo Conselho Estadual de Saúde invade a esfera de competência privativa conferida pela Constituição ao gestor público, poderá negar homologação ao ato, servindo o descompasso jurídico verificado quanto à competência como justificativa técnica.

3. A não homologação também poderá decorrer da constatação de que o ato do Conselho Estadual de Saúde está em desacordo com a política pública definida pelo gestor, reclamando fundamentação expressa neste sentido.

4. A ausência de submissão do modelo de distanciamento controlado ao Conselho Estadual de Saúde não implica a ocorrência de nulidades, na medida em que as definições constantes do mencionado modelo (i) se enquadram na prática de atos próprios da administração para a formulação das políticas públicas, (ii) envolvem questões cuja urgência para a tomada das decisões é evidente, assim como, em face das implicações produzidas em diversas áreas de atuação do Estado, (iii) ultrapassam o âmbito de atribuições do Conselho Estadual de Saúde, na forma prevista no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994.

5. A decisão a respeito do momento mais adequado para o retorno às aulas em decorrência da pandemia ocasionada pela Covid-19 revela-se matéria estranha ao âmbito de atribuições do Conselho Estadual de





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Saúde, delimitado no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994, tratando-se de política pública cuja definição incumbe à Secretaria Estadual da Educação e ao Chefe do Poder Executivo.

AUTORES: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, ALINE FRARE ARMBORST, THIAGO JOSUÉ BEN, LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES E JOHN DE LIMA FRAGA JÚNIOR.

Aprovado em 31 de agosto de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

31/08/2020 13:14:42





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE. CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE. RESOLUÇÕES EXPEDIDAS NA FORMA DO ART. 5º DA LEI ESTADUAL Nº 10.097/1994. HOMOLOGAÇÃO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. FACULTATIVIDADE. PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. TITULARIDADE PARA A FORMULAÇÃO E PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1. Ratificam-se as conclusões constantes do Parecer nº 15.124/2009, desta Procuradoria-Geral do Estado, reafirmando que a homologação das resoluções exaradas pelo Conselho Estadual de Saúde não configura imposição legal ao Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe realizar juízo de adequação do conteúdo do ato do Conselho ao ordenamento jurídico, assim como ao interesse público.
2. Quando o Chefe do Poder Executivo, ou quem por ele delegado, identificar que Resolução expedida pelo Conselho Estadual de Saúde invade a esfera de competência privativa conferida pela Constituição ao gestor público, poderá negar homologação ao ato, servindo o descompasso jurídico verificado quanto à competência como justificativa técnica.
3. A não homologação também poderá decorrer da constatação de que o ato do Conselho Estadual de Saúde está em desacordo com a política pública definida pelo gestor, reclamando fundamentação expressa neste sentido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4. A ausência de submissão do modelo de distanciamento controlado ao Conselho Estadual de Saúde não implica a ocorrência de nulidades, na medida em que as definições constantes do mencionado modelo (i) se enquadram na prática de atos próprios da administração para a formulação das políticas públicas, (ii) envolvem questões cuja urgência para a tomada das decisões é evidente, assim como, em face das implicações produzidas em diversas áreas de atuação do Estado, (iii) ultrapassam o âmbito de atribuições do Conselho Estadual de Saúde, na forma prevista no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994.

5. A decisão a respeito do momento mais adequado para o retorno às aulas em decorrência da pandemia ocasionada pela Covid-19 revela-se matéria estranha ao âmbito de atribuições do Conselho Estadual de Saúde, delimitado no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994, tratando-se de política pública cuja definição incumbe à Secretaria Estadual da Educação e ao Chefe do Poder Executivo.

Cuida-se de consulta oriunda da Secretaria Estadual da Saúde, por meio da qual se objetiva, em estreitas linhas, sejam explicitados os limites da atuação do Conselho Estadual de Saúde, notadamente no que se refere à emissão de opiniões relativas a atos próprios de gestão.

Fundamenta a consulta o recebimento do Ofício-CES/RS/058/2020, encaminhado diretamente à Sra. Secretária Estadual da Saúde com cópia da Resolução nº 06/2020, por meio da qual o precitado Conselho exigiu “que o retorno das atividades escolares de forma presencial somente ocorra a partir de análises científicas idôneas, com testagens em massa da população que indiquem a efetiva diminuição dos casos de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

contágio e óbitos, bem como a plena capacidade e disponibilidade dos leitos hospitalares e de UTI da rede hospitalar do RS”.

Pondera a Secretaria Estadual da Saúde, por seus setores técnicos, ter o Conselho Estadual de Saúde ultrapassado a sua esfera de atribuições, imiscuindo-se em questões próprias da gestão finalística do órgão destinatário do mencionado ofício (fl. 11). Assim, considerou-se necessária a análise da Procuradoria-Geral do Estado a respeito da necessidade de se proceder à homologação de todos os atos oriundos do Conselho, mesmo quando em descompasso com a legalidade ou com as políticas públicas estipuladas pelo gestor.

Instruem o expediente administrativo os seguintes documentos: Ofício-CES/RS/058/2020 (fl. 02); Resolução CES/RS no 06/2020 (fls. 04/06); informação da Secretaria Estadual da Saúde (fl. 11); promoção da Exma. Sra. Procuradora do Estado Agente Setorial junto à SES, Dra. Aline Fayh Paulitsch (fls. 13/19); encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado (fls. 21/22).

É o breve relatório.

O Conselho Estadual de Saúde foi criado no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul pela Lei nº 10.097/1994, cuidando-se de “instância colegiada do Sistema Único de Saúde, [que] terá funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras, assim como de formulação estratégica, atuando no acompanhamento, controle e avaliação da política estadual de saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros” (artigo 2º da Lei).

Trata-se, como visto, de órgão colegiado, cuja composição é majoritariamente formada por representantes da sociedade civil. De acordo com o artigo 4º da precitada Lei Estadual, a área governamental terá reservadas onze (11) cadeiras,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

enquanto que os demais integrantes, nomeados entre representantes das áreas dos prestadores de serviço, dos profissionais da saúde e da Sociedade Civil Organizada, disporão de quarenta e uma (41) cadeiras.

No âmbito nacional, a Lei nº 8.142/1992 definiu em seu artigo 1º, § 2º, que “[o] Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, [será] órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua[ndo] na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

Sobre a necessidade de homologação das resoluções expedidas pelo Conselho Estadual da Saúde, a Lei Estadual nº 10.097/1994, em seu artigo 5º, parágrafo único, assim dispôs: “O Secretário da Saúde e do Meio Ambiente, na qualidade de Gestor do Sistema Único de Saúde/RS, terá o prazo de 30 (trinta) dias para homologar sobre as Resoluções”.

A questão em debate na presente consulta diz com a possibilidade de o Conselho Estadual de Saúde, com base em suas atribuições legalmente estipuladas, emitir resoluções cujo conteúdo alcance atos que se enquadrem como próprios da gestão administrativa do estado. Ainda, indaga-se acerca da cogência de se proceder à homologação dessas resoluções pelo Chefe do Poder Executivo.

Antes de examinar os questionamentos formulados, porém, faz-se necessário compreender a relevância do Conselho Estadual de Saúde para a adequada gestão do SUS. Com efeito, extraem-se do artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994 as suas competências. Vejamos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

VIII - atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Estadual de Saúde, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul;

IX - acompanhar, analisar e fiscalizar o Sistema Único de Saúde, no Estado do Rio Grande do Sul;

X - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar o Plano Estadual de Saúde, bem como acompanhar e avaliar sua execução;

XI - apreciar e aprovar a proposta do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente;

XII - apreciar e aprovar o Plano de Aplicação e a prestação de contas do Fundo Estadual de Saúde, bem como acompanhar e fiscalizar a sua movimentação;

XIII - apreciar e aprovar os Relatórios de gestão do Sistema Único de Saúde apresentados pelo Gestor Estadual;

XIV - apreciar, analisar e deliberar sobre as políticas setoriais de saúde, bem como acompanhar e fiscalizar sua implementação;

XV - estabelecer critérios, bem como acompanhar e controlar a atuação do setor privado na área de saúde, credenciado mediante contrato e convênio para integrar o Sistema Único de Saúde no Estado;

XVI - aprovar o regulamento, a organização e as normas de funcionamento das Conferências Estaduais de Saúde reunidas, ordinariamente, e convocá-las extraordinariamente;

XVII - formular diretrizes e instruções para a formação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Saúde;

XVIII - outras atribuições, definidas e asseguradas em atos complementares, baixadas pelo Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Saúde, que se referirem à operacionalidade e à gestão do Sistema Único de Saúde - SUS.

Sobre o ponto, de acordo com o artigo 7º da Lei Estadual nº 10.097/1994, “[a] competência, as atribuições e a estrutura administrativa, financeira e operacional do Conselho Estadual de Saúde serão regulamentadas em regimento interno, elaborado e aprovado pelo seu Plenário, nos termos da Lei”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A atuação da sociedade em colaboração com o Poder Executivo na formulação de políticas relacionadas à área da saúde, na forma prevista no inciso III do artigo 198 da Constituição Federal, foi garantida com a instituição do Conselho Estadual de Saúde, a este órgão incumbindo a realização de uma série de atribuições visando, ao fim e ao cabo, à prestação do serviço público essencial de que tratam os artigos 196 e seguintes da Constituição Federal de modo eficiente e dotado da maior abrangência possível.

Entretanto, em que pesem essas considerações, há que se ressaltar inicialmente que a leitura da previsão inscrita no artigo 7º, supracitado, deve ter por balizador o princípio da legalidade estrita, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, não sendo possível a extensão das atribuições do Conselho com base apenas em seu regimento interno. Por essa razão, a regulamentação das competências e atribuições do órgão em testilha, a se dar em seu regimento interno, não poderá desbordar do quanto previsto nos incisos do artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994.

Ultrapassado esse ponto, e antes de ingressar no debate meritório proposto pela consulente, cumpre revisitar a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo, ou de quem por ele delegado, não proceder à homologação das resoluções emitidas pelo Conselho (artigos 1º, § 2º, da Lei Federal nº 8.142/1992 e 5º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 10.097/1994, na interpretação dada pelo Parecer nº 15.124/2009). Tal ponto revela-se fundamental para responder os questionamentos formulados pela Secretaria Estadual da Saúde.

Sobre o assunto, transcrevem-se os seguintes excertos do Parecer nº 15.124/2009, desta Procuradoria-Geral do Estado, que alhures se debruçou sobre a temática em liça:

“(…)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A norma legal, insculpida no art.1º, § 2º, da Lei Federal nº 8.142/90 (de caráter nacional, como anteriormente destacado), exige tão somente sejam as resoluções dos Conselhos de Saúde submetidas à homologação. **E, conforme antes referido, esta implica um juízo valorativo. Se a autoridade concordar com seu conteúdo, homologa o ato. Contudo, se entendê-lo ilegal ou inconveniente, não o homologa. Esse raciocínio decorre, essencialmente, do fato de a homologação ser um ato de controle.**

Ademais, não é razoável considerar que a lei submeta a resolução do conselho à homologação, e uma resolução, deste mesmo conselho, obrigue a autoridade administrativa a proceder neste sentido; **disso resultaria uma "homologação automática", o que é uma contradição, um contra-senso.** A própria resolução, logo na seqüência, admite a possibilidade de não homologação.

Destaque-se que, na pirâmide jurídica, as resoluções alojam-se em nível inferior aos regulamentos. Enquanto estes provêm dos Chefes do Executivo, aquelas emanam de autoridades hierarquicamente inferiores, portanto, dotadas de poderes menos abrangentes. A esse respeito, impende observar o magistério de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (Curso de Direito Administrativo, 21ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 351-352):

(...)

É com esse mesmo perfil indicativo, vinculante e finalístico que as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde hão de ingressar nos ordenamentos jurídicos estadual e municipal como normas jurídico-programáticas válidas, mas com nuances próprias de um soft law. Ou seja, as diretrizes do Conselho Nacional de Saúde configuram um marco jurídico-regulatório orientador, entretanto de natureza para-legal, desviante da lei em sentido estrito."

Portanto, existe a possibilidade da autoridade administrativa recusar-se, fundamentadamente, e em situações especiais, a dar cumprimento às



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

resoluções advindas dos conselhos de saúde, não as homologando. Para tanto, destaca-se a necessária justificação.

(...)

3. Concluindo, as resoluções do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul adquirem exequibilidade somente a partir da homologação pelo Secretário da Saúde, que é uma exigência legal, e a subsequente publicação. Como atos administrativos compostos, submetidos por lei à ratificação de autoridade, unicamente a partir do atendimento desta exigência é que passam a produzir efeitos. Por conseguinte, não se pode falar em efeitos retroativos. A resolução torna-se perfeita e acabada, isto é, apta a irradiar efeitos, com a publicação do ato de homologação na imprensa oficial. Há possibilidade da autoridade não homologar a resolução, mediante exame da sua conveniência ou legalidade, hipótese em que ela será ineficaz.

Portanto, existe a possibilidade da autoridade administrativa recusar-se, fundamentadamente, e em situações especiais, a dar cumprimento às resoluções advindas do Conselho Estadual de Saúde, não as homologando. Para tanto, destaca-se a necessária justificação.

Desta forma, o Secretário da Saúde, após o exame da conveniência e legalidade do ato, poderá ou não homologar a Resolução nº 01/2008 - CES/RS, apresentando a competente justificativa.

(...)” original sem grifos.

Com efeito, na oportunidade em que elaborado o Parecer supracitado, considerou-se que o ato de homologação das resoluções exaradas pelo Conselho Estadual de Saúde não se trata de uma imposição legal direcionada ao Chefe do Poder Executivo, revelando-se a abertura de oportunidade para a realização de juízo de adequação do conteúdo da resolução ao ordenamento jurídico, assim como ao interesse público. Entre outros fundamentos, entendeu-se no precitado Parecer que a homologação é um *ato de controle* exercido pelo destinatário da resolução acerca do seu conteúdo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ratificam-se, à partida, as conclusões constantes do Parecer nº 15.124/2009, porque adequadas à macrodisciplina jurídica que rege a matéria, agregando-se os fundamentos doravante expostos, a fim de exaurir os questionamentos formulados na presente consulta.

No que tange à dúvida relativa à amplitude das atribuições do Conselho Estadual de Saúde (fl. 18), observa-se que a expedição de resolução cujo conteúdo interfira ou conduza a prática de atos próprios da gestão administrativa implica indevida exasperação de alcance do já amplo plexo de atribuições reservado pelo artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994 ao órgão.

Conquanto a consulente questione a titularidade para a prática de “atos de gestão”, versa o debate sobre a titularidade para a formulação e para a execução das políticas públicas. Não é caso, portanto, de se ingressar na diferenciação entre atos de império, atos de gestão e atos de expediente, comumente abordada na doutrina administrativista, porquanto matéria alheia ao objeto da consulta.

Com efeito, os incisos do artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994 devem ser lidos à luz da Constituição Federal, notadamente dos princípios democrático e republicano insculpidos em seu artigo 1º e, bem assim, do princípio da reserva de administração, que se extrai do artigo 2º, também da Constituição Federal, e cujos contornos, muito embora digam com a impossibilidade de interferência de um Poder em outro (por todos, Marçal Justen Filho, *in* Curso de Direito Administrativo, 5. ed. em e-book baseada na 13. ed. impressa), com ainda maior razão se aplicam à hipótese vertente.

Cuidando-se, portanto, de definição de política pública em sentido estrito, ainda que se preserve a possibilidade de o Conselho oferecer manifestações de caráter colaborativo ou opinativo, não têm elas a capacidade de vincular o gestor, substituindo as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

decisões exaradas por quem detém a legitimidade democrática para o exercício da administração pública.

Ao ensejo, rememore-se que a formação do Conselho conta com 11 membros indicados pelo Poder Executivo, enquanto que a parcela da sociedade civil é composta de 41 membros. Assim, também em decorrência de a composição ser amplamente majoritária de membros indicados por organizações externas ao Poder Público, é certo que o alcance das deliberações do Conselho, em especial por ser dotado de relativa autonomia em relação à Secretaria Estadual da Saúde, não poderá significar a prática de atos próprios de Governo, sob pena de invasão da competência privativa prevista no artigo 82, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, segundo o qual “Compete ao Governador, privativamente: (...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;(...)”.

Não se olvide que, nos termos do artigo 23, II, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, sendo necessário ressaltar, por se tratar de matéria relativa à hermenêutica constitucional, a teoria dos poderes implícitos, segundo a qual, uma vez estabelecidas expressamente as competências e as atribuições de um órgão do Estado, a ele estão implicitamente conferidos os meios necessários à sua consecução. *In casu*, sendo competência do Estado promover os cuidados com a saúde da população, dele não podem ser sonegadas as decisões relativas à gestão desse tema, pois isto significaria atribuir-lhe o dever e, contraditoriamente, retirar-lhe os meios indispensáveis para cumprir a sua missão constitucional.

Aliás, do supracitado artigo 198 da Constituição Federal, de onde corretamente se extraiu a necessidade de participação da sociedade civil na organização das ações e serviços públicos de saúde (inciso III), também se retira a determinação de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que essa organização, conquanto descentralizada, seja exercida “com direção única em cada esfera de governo” (inciso I), isto é, por aquele a quem foi conferida a legitimidade democrática.

Por essa razão, basta que o Chefe do Poder Executivo identifique que uma Resolução expedida pelo Conselho Estadual de Saúde invade a sua esfera de competência privativa, na forma definida pela Constituição Estadual, para, na esteira do entendimento consolidado no Parecer nº 15.124/2009, deixar de homologar o ato, afigurando-se suficiente o descompasso jurídico verificado como justificativa técnica para a não homologação.

Ainda, a não homologação poderá decorrer da constatação de que o ato do Conselho Estadual de Saúde está em desacordo com a diretriz legitimamente definida pelo gestor, reclamando, nesse caso, fundamentação expressa neste sentido. Como visto, na forma definida pela Constituição Federal, a direção do sistema de saúde será única em cada esfera de governo, motivo pelo qual, em havendo potencial conflito entre resolução expedida pelo Conselho e a política pública definida pelo gestor, esta última deverá prevalecer, por dimanar diretamente daquele que tem a competência constitucionalmente prevista para a direção do sistema. Neste caso, também a não homologação estará autorizada, com fundamento na contrariedade do ato do Conselho à diretiva de gestão pública definida.

Adentrando especificamente à hipótese contida na Resolução CES/RS nº 06/2020, a qual, nos termos resumidos pela Exma. Sra. Procuradora do Estado Agente Setorial junto à Secretaria Estadual da Saúde, exigiu “(I) a “anulação de todos os atos administrativos que dão suporte ao modelo de distanciamento controlado” por vício formal (alegada ilegalidade do modelo pois não submetido à apreciação do CES)” assim como “(II) (...) que o retorno das atividades escolares de forma presencial somente ocorra a partir de critérios estabelecidos pelo CES”, observa-se que as pretendidas imposições



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

desbordaram do espectro de atribuições do Conselho Estadual de Saúde, imiscuindo-se em atos próprios de Governo e, em especial, afetos à Secretaria de Estado da Educação.

A ausência de submissão do modelo de distanciamento controlado ao Conselho Estadual de Saúde não implica a ocorrência nulidades. A um, por se cuidar de política pública que transcende a perspectiva do Sistema Único de Saúde, tratando da gestão de uma vasta gama de áreas do Estado, entre as quais a educação, a segurança pública, os transportes e, também, a saúde, descabendo submeter a sua análise a Conselho que, conquanto dotado de evidente relevância, tem a sua atuação jungida às questões relacionadas ao Sistema Único de Saúde, como se depreende do artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994.

A dois, é notória a urgência necessária para a tomada de decisões que visem a amainar as deletérias consequências econômicas, sociais e de saúde pública decorrentes da pandemia ocasionada pela COVID-19. Os dados que informam essas decisões são dinâmicos, reclamando ponderação técnica imediata, sob pena de se tornarem defasados.

Não fosse isso tudo o bastante, a três, a desconformidade expressa da Resolução CES/RS nº 006/2020 à política pública definida por quem exerce a direção única do sistema de saúde é suficiente para que aquela seja rejeitada. Colidindo o precitado ato do Conselho com as definições de gestão elaboradas pelo Chefe do Poder Executivo, afigura-se inviável a homologação da Resolução, sob pena de esta substituir a própria decisão governamental.

De toda sorte, não se há falar *in casu* em ausência de oitiva do Conselho, uma vez que tanto as suas considerações foram objeto de ponderação pela Secretaria Estadual da Saúde que houve o encaminhamento da questão a esta Procuradoria-Geral do Estado; não se há de confundir, entretanto, a análise dos fundamentos trazidos pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conselho com a aquiescência obrigatória às suas conclusões, ponto, de resto, adrede superado.

Quanto ao momento mais adequado para o retorno às aulas, cuida-se de matéria que não se insere entre as atribuições do Conselho Estadual de Saúde. Trata-se de decisão a ser tomada no âmbito imediato da Secretaria Estadual da Educação, a qual, embora deva levar em consideração a política governamental de controle da pandemia, não se relaciona diretamente com a organização do Sistema Único de Saúde, não sendo possível estender a tal ponto os limites de atuação previstos no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994.

Deveras, ao pretender incidir sobre a definição de políticas públicas relacionadas à educação, sob o pretexto de isso impactar no Sistema Único de Saúde, o Conselho Estadual de Saúde ultrapassou os limites constitucional e legalmente impostos à sua atuação, revelando-se fator suficiente para a não homologação da Resolução CES/RS nº 06/2020, na forma consignada no multicitado Parecer nº 15.124/2009.

Isso posto, alinham-se as seguintes considerações:

a) Ratificam-se as conclusões constantes do Parecer nº 15.124/2009, desta Procuradoria-Geral do Estado, reafirmando que a homologação das resoluções exaradas pelo Conselho Estadual de Saúde não configura imposição legal ao Chefe do Poder Executivo, tratando-se de momento no qual será realizado juízo de adequação do conteúdo do ato do Conselho ao ordenamento jurídico, assim como ao interesse público;

b) quando o Chefe do Poder Executivo, ou quem por ele delegado, identificar que Resolução expedida pelo Conselho Estadual de Saúde invade a esfera de competência privativa conferida pela Constituição ao gestor público, poderá negar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

homologação ao ato, servindo o descompasso jurídico verificado quanto à competência como justificativa técnica para tanto;

c) a não homologação também poderá decorrer da constatação de que o ato do Conselho Estadual de Saúde está em desacordo com a política pública definida pelo gestor, reclamando fundamentação expressa neste sentido;

d) a ausência de submissão do modelo de distanciamento controlado ao Conselho Estadual de Saúde não implica a ocorrência de qualquer nulidade, na medida em que as definições constantes do mencionado modelo (i) se enquadram na prática de atos próprios da administração para a formulação das políticas públicas, (ii) envolvem questões cuja urgência para a tomada das decisões é evidente, assim como, em face das implicações produzidas em diversas áreas de atuação do estado, (iii) ultrapassam o âmbito de atribuições do Conselho Estadual de Saúde, na forma prevista no artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994;

e) a decisão a respeito do momento mais adequado para o retorno às aulas em decorrência da pandemia ocasionada pela Covid-19 cuida-se de matéria que não se insere entre as atribuições do Conselho Estadual de Saúde, conforme delimitado pelo artigo 8º da Lei Estadual nº 10.097/1994, tratando-se de política pública cuja definição incumbe à Secretaria Estadual da Educação e ao Chefe do Poder Executivo.

É o parecer.

Porto Alegre, 17 de agosto de 2020.

Guilherme de Souza Fallavena
Procurador do Estado

Aline Frare Armorst
Procuradora do Estado

Thiago Josué Ben
Procurador do Estado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Luciano Juárez Rodrigues
Procurador do Estado

John de Lima Fraga Júnior
Procurador do Estado

PROA nº 20/2000-0070059-4

Documento Assinado Digitalmente

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Guilherme de Souza Fallavena	17/08/2020 16:26:43 GMT-03:00	83035877068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 20/2000-0070059-4

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria dos Procuradores do Estado GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, ALINE FRARE ARMBORST, THIAGO JOSUÉ BEN, LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES E JOHN DE LIMA FRAGA JÚNIOR, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA SAÚDE**.

Considerando a conveniência de atribuição de caráter jurídico-normativo ao Parecer, submeta-se o expediente à deliberação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, na forma do artigo 82, inciso XV, da Constituição do Estado.

Após, restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Saúde.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 4_DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	30/08/2020 21:49:33 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO GOVERNADOR

Processo nº 20/2000-0070059-4

PARECER JURÍDICO-NORMATIVO

O **GOVERNADOR DO ESTADO**, nos termos do disposto no artigo 82, inciso XV, da Constituição Estadual, **APROVA** as conclusões do **PARECER** da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, atribuindo-lhe **CARÁTER JURÍDICO-NORMATIVO**, com efeitos cogentes para a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**.

À Procuradoria-Geral do Estado para as anotações de praxe e providências que entender necessárias.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 31 de agosto de 2020.

EDUARDO LEITE,
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	30/08/2020 21:51:52 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida
Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite	31/08/2020 09:57:41 GMT-03:00	01094775029	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.