



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS INTERNOS
PARECER REFERENCIAL n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.126825/2023-89

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE (CONJUR/MS)

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial sobre a instituição e a recriação de colegiados no âmbito do Ministério da Saúde.

EMENTA: Manifestação jurídica referencial sobre a instituição, recriação e alteração de colegiados no âmbito do Ministério da Saúde. Requisitos dos arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Orientações Gerais. Necessidade de Análise Jurídica Individualizada. Possibilidade de Análise Simplificada mediante uso deste Parecer Referencial.

I - Prazo de validade: 2 (dois) anos.

II - Requisitos para a edição do ato normativo no item 113 e na lista de verificação em anexo.

III - Instruções para utilização deste Parecer Referencial nos itens 114 a 117.

IV - Pela remessa do feito para: GM, SE, SAPS, SAES, SECTICS, SVSA, SESAI, SGTES, SEIDIGI e ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União.

1. **RELATÓRIO**

1. Esta Consultoria Jurídica apresenta parecer referencial sobre a instituição e a recriação de colegiados no âmbito do Ministério da Saúde, considerando a necessidade de otimização dos atos normativos produzidos pelas áreas técnicas da Pasta e o número expressivo de demandas dessa natureza submetidas à análise deste órgão consultivo.

1.1 **Contexto histórico**

2. É corriqueira na prática administrativa a instituição de colegiados para auxiliar o gestor na construção da política pública. Tanto o é que, na versão original da Portaria GM/MS nº 2500/2017, tais atos eram vistos como de efeitos concretos, os quais dispensavam análise jurídica.

3. Esse paradigma modificou-se parcialmente inicialmente com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual trouxe um rol de requisitos para a instituição de colegiados muito mais extenso do que o constante do art. 53, do antigo Decreto nº 4.176, de 2002^[1], como se verá mais adiante.

4. Todavia, a maior modificação sobreveio com o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual teria sido editado como um dos esforços para se buscar uma suposta racionalização administrativa quanto a esse tema.

5. Nesse sentido, no referido decreto, previu-se a extinção de todos os colegiados, no âmbito da administração pública federal, criados por ato infralegal antes de 1º de janeiro de 2019, ressalvadas algumas hipóteses específicas. Além disso, diretrizes, restrições e regras foram estabelecidas para a instituição e a recriação de colegiados da administração pública direta, autárquica e fundacional federal.

6. Posteriormente, em 1º de janeiro de 2023, o Decreto nº 9.759, de 2019, foi revogado, nos termos do Decreto nº 11.371/23. Desse ato, sobrevieram questionamentos quanto à validade dos colegiados extintos pelo Decreto nº 9.759, de 2019, já que não teria havido, em muitos casos, revogação expressa.

7. Sobre isso, o PARECER n. 00066/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU (0031975070) concluiu que:

a) o Decreto nº 11.371, de 1 de janeiro de 2023, não tem o condão de retroagir ou reestabelecer os vínculos existentes anteriormente à vigência do Decreto nº 9.759, de 2019.

b) caso a área técnica deseje o retorno do colegiado, é necessário que haja a publicação de novo ato normativo, recriando o colegiado infralegal extinto pelo Decreto n. 9.759/2019, com observância das regras estabelecidas pelo art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017.

8. Vale registrar que o Decreto nº 9.759/19 efetuou revogação *tácita* dos colegiados que extinguiu, ou seja, os revogou sem expressamente enumerá-los. Tal fato terá repercussões formais específicas no caso de recriação, conforme se verá adiante.

9. De qualquer sorte, em razão da revogação do Decreto nº 9.759/19 e da necessidade de novos atos normativos para recriação dos colegiados extintos, combinadas com a forma de atuação da nova gestão federal, mais favorável ao uso de Comitês, Grupos de Trabalhos e instâncias similares, observou-se um aumento considerável no número de processos sobre colegiados no âmbito desta Coordenação-Geral, oriundos das mais diversas Secretarias, sendo essa a razão da edição desta Manifestação

Referencial, como se passa a expor.

1.2 Premissas Metodológicas para Elaboração da Manifestação Jurídica Referencial e Forma de Utilização Deste Documento

10. De acordo com a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, a elaboração de manifestação jurídica referencial demanda, nos termos de seu art. 3º:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

11. Indo direto aos requisitos, inicia-se com o §2º. Dos 376 atos normativos encaminhados a esta Coordenação-Geral de Atos Normativos em 2023, até a data de elaboração desta manifestação, 94 foram de instituição de colegiados e 14 de alteração de colegiados existentes, no total de 108 sobre a matéria, cerca de 28,72% da demanda. Além disso, todas as secretarias finalísticas, a Secretaria-Executiva e o Gabinete da Ministra já encaminharam, formal ou informalmente, propostas de colegiados para análise desta CONJUR neste ano. Isso por si só é suficiente para demonstrar o elevado volume de processos sobre a matéria e o impacto que ela gera, respondendo por mais de um quarto da demanda desta Coordenação-Geral

12. Já quanto ao § 1º, a análise de colegiados constitui-se, predominantemente, na verificação da compatibilidade do ato proposto em relação ao art. 36 do Decreto nº 9.191/17 e da instrução processual com o art. 38 do mesmo ato normativo. Trata-se de verificar questões como:

- o há quórum de votação?
- o há quórum de reunião?
- o quem é a secretaria executiva do colegiado?
- o quem é a autoridade que coordena os trabalhos?
- o no caso de membros indicados, como é a indicação e quem fará a designação?

13. Todas as indagações são verificáveis por uma checagem simples, na forma do § 1º do art. 3º.

14. Dito isso, admite-se há questões que, ainda que minoritárias, fogem à regra do §1º na análise de colegiados. São elas:

- o Competências;
- o Adequação textual; e
- o Intangíveis.

15. Nem todas as competências são passíveis de instituição em colegiados ou de delegação para tais instâncias. Ademais, em alguns casos, as competências instituídas para um comitê podem conflitar com outras já existentes ou com normas superiores. Tais pontos serão explorados em momento próprio adiante.

16. Além disso, sendo um ato normativo oficial, o texto deve ser objeto de revisão formal além de material e, apesar de se observar um esforço das Secretarias de se preparem para esse fim, ainda se verifica com alguma frequência a necessidade de últimos ajustes no âmbito desta CONJUR.

17. Por fim, os intangíveis são pontos não elencáveis exaustivamente, tais como: regulação do colegiado em lei; existência de tratado ou convenção sobre a matéria; incerteza sobre a competência para edição do ato ou para tratar do seu conteúdo; inserção de metodologia de funcionamento do colegiado incomum que mereça análise individualizada, tratamento de questões outras no normativo além do colegiado etc.

18. Nessa ordem de ideias, sem prejuízo de o uso desta Manifestação evoluir para uma outra metodologia mais expedita, optou-se, por ora, pela seguinte **metodologia de uso desta Manifestação Jurídica Referencial**:

- a. Ao menos neste primeiro momento, **permanece obrigatório o encaminhamento das propostas de instituição, recriação ou alteração de colegiados para análise jurídica - deve haver o envio dos processos a esta CONJUR;**
- b. **A análise jurídica de colegiados a serem instituídos por portaria [2] será feita mediante emissão de Nota simples em que, alternativamente:**
 1. **indica-se qual(is) requisito não foi cumprido, fazendo remissão a esta Manifestação Jurídica para maiores aprofundamento e devolvendo o processo para providências;**
 2. **atesta-se o cumprimento de todos os requisitos [3] e a adequação das competências previstas para o colegiado, fazendo remissão a esta Manifestação Jurídica para a respectiva fundamentação, juntando-se, minuta revisada com eventuais comentários.**

19. Para agilizar a análise jurídica, recomenda-se que as áreas técnicas juntem a lista de verificação em anexo devidamente preenchida.

20. Desse modo, busca-se agilizar os trâmites processuais, mediante dispensa de elaboração de manifestação jurídica mais alongada e padronização da checagem dos requisitos respectivos.

21. É o que importa relatar.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

2.1 **Do conceito de colegiado**

22. Para delimitar o âmbito de aplicação desta manifestação, é necessário esclarecer o conceito de colegiado.

23. Para fins meramente didáticos, cabe mencionar que o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, já revogado, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS, trazia, dentre outras, as seguintes definições, bastantes pertinentes para a presente manifestação:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

[...]

24. Por sua vez, quanto à denominação que se pode atribuir a um colegiado, o Decreto nº 9.759, de 2019, também já revogado, conforme explicação constante do relatório desta manifestação, fazia menção às seguintes:

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:

I - conselhos;

II - comitês;

III - comissões;

IV - grupos;

V - juntas;

VI - equipes;

VII - mesas;

VIII - fóruns;

IX - salas; e

X - qualquer outra denominação dada ao colegiado.

25. Com base nesses parâmetros, para fins da presente manifestação, entende-se por colegiado a instância, instituída por ato normativo, criada para a articulação intersetorial dos órgãos de governo ou para a promoção do diálogo com a sociedade civil, por meio da reunião de representantes de órgãos, entidades ou instituições, bem como pessoas da sociedade civil, com fim consultivo, deliberativo ou de assessoramento, qualquer que seja sua denominação.

26. Em termos mais pragmáticos, o colegiado é identificável como tal não por sua denominação, mas sim pela sua natureza e forma de organização. Um colegiado pode ser denominado de "rede", caso seu criador ache o nome oportuno. Mas será um colegiado caso haja um agrupamento de pessoas "para a articulação intersetorial dos órgãos de governo ou para a promoção do diálogo com a sociedade civil". Por outro lado, é possível que serviços funcionem em sistema de rede, sem que sejam colegiados. O que importa é o funcionamento em concreto.

2.2 **Dos requisitos para a instituição ou a recriação de colegiados**

27. Nos termos do art. 12 da Portaria GM/MS nº 2500/2017, o processo deve iniciar na área proponente, sendo formalizado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI de forma individualizada para cada ato normativo^[4], e instruído com os seguintes documentos:

- a. **relatório de AIR** (art. 6º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020) **ou justificativa de dispensa/inaplicabilidade** (art. 3º, § 2º, e art. 4º, ambos do Decreto nº 10.411, de 2020);
- b. **nota técnica ou parecer de mérito** (art. 38 do Decreto nº 9.191, de 2017, e art. 12, § 1º, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017);
- c. **projeto do ato normativo**, o qual será anexado, sempre que possível, em formato com conteúdo pesquisável (art. 12, § 2º, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017);
- d. **quadro comparativo**, quando o ato normativo implicar alteração de portaria preexistente (art. 12, § 3º, inciso I, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017); e
- e. **exposição de motivos**, quando a instituição for realizada por meio de proposta de decreto (arts. 26 e 27 do Decreto nº 9.191, de 2017).

28. O **relatório de AIR** deve observar os requisitos constantes do Decreto nº 10.411, de 2020, em especial o art. 6º. Nas

hipóteses de **dispensa ou inaplicabilidade**, a justificativa deve ser apresentada na nota técnica ou parecer de mérito, observados, quando for o caso, os requisitos presentes no § 2º do art. 3º e no art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020.

29. Por definição, a criação de um colegiado costuma ser questão eminentemente administrativa. Um assunto de competência do Ministério deixa de ser tratar apenas no âmbito das rotinas burocráticas usuais e é levado a um agrupamento de pessoas, em parte chamadas de outros órgãos públicos, em parte vindas da sociedade civil, para que se faça essa discussão e deliberação.

30. É possível que a própria deliberação tenha "impacto regulatório" para além dos muros do Ministério. Caso seja consultivo, é algo a ser visto quando da emissão do ato normativo em si. Caso sua deliberação tenha força normativa em si, a própria deliberação deverá ser objeto de Análise de Impacto Regulatório. Todavia, pelas razões acima, entende-se que, em regra, a criação de colegiado representa ato normativo "de natureza administrativa", conforme art. 3º, §2º, I do Decreto nº 10.411/20, situação em que a AIR é dispensável.

31. Dito isso, considerando a possibilidade de que o ato preveja outras questões além da criação do colegiado, ou até que a portaria de criação do colegiado traga questões de mérito com intensidade, recomenda-se, ainda assim, que a área proponente verifique seu caso concreto e confirme se o ato se enquadra na regra geral de natureza administrativa, conforme acima, se há incidência de outra hipótese de dispensa ou inaplicabilidade ou então que se elabore a AIR.

32. Já a **nota técnica ou parecer de mérito** deve ser emitido no âmbito da área proponente que propôs a edição do ato normativo. Caso a matéria envolva a competência de mais de uma área, devem constar dos autos, alternativamente: nota técnica ou parecer de mérito de cada uma; nota técnica ou parecer de mérito conjunto; ou aposição de anuência nos autos, por parte das áreas pertinentes, com juntada de nota técnica ou parecer por apenas uma delas.

33. A fundamentação geral da proposta deve constar da **nota técnica ou parecer de mérito**, apresentando os motivos que levaram o setor técnico a propor a edição do ato normativo. Como para qualquer outro ato normativo, a manifestação deve conter os seguintes elementos:

- a. a análise do problema que o ato normativo visa solucionar (art. 12, § 1º, inciso II, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017);
- b. os objetivos que se pretende alcançar (art. 12, § 1º, inciso III, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017);
- c. a identificação dos atingidos pelo ato normativo (art. 12, § 1º, inciso IV, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017); e
- d. quando couber, a estratégia e o prazo para implementação (art. 12, § 1º, inciso V, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017).

34. Em relação à fundamentação específica da proposta cujo objetivo seja instituir colegiado, a **nota técnica ou parecer de mérito** deve apresentar:

- a. esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades (art. 38, inciso I, do Decreto nº 9.191, de 2017);
- b. estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado (art. 38, inciso II, alínea "a", do Decreto nº 9.191, de 2017); e
- c. estimativa do custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado (art. 38, inciso II, alínea "b", do Decreto nº 9.191, de 2017).

35. Sobre a alínea "a", recomenda-se que a área seja direta em sua justificativa. Ou seja, que se responda "o colegiado deve ser permanente, pois [...]". Há casos em que a justificativa do caráter permanente até pode ser intuída das razões trazidas quanto aos objetivos de fundo que se pretende alcançar. Todavia, como o decreto foi explícito sobre os "esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente", o requisito é melhor atendido se endereçado assertivamente.

36. Quanto à alínea b, não basta indicar a existência de custos com deslocamentos, se for esse o caso. A área deve fazer uma estimativa do valor numérico respectivo. Todavia, como houve a revogação do Decreto nº 9.759/19, basta a estimativa simples do valor, sem a necessidade de disponibilidade orçamentária ou providências análogas. De qualquer sorte, recomenda-se seja informado, se for o caso, o valor dos custos com deslocamento com memórias de cálculo.

37. Por fim, quanto à alínea c, o custo homem/hora não diz respeito ao custo em razão do colegiado, pois, em razão do decreto nº 9191/17, a participação não é remunerada. Trata-se do custo da hora de trabalho dos membros do colegiado, ou ao menos o custo estimado considerando o cargo ou função esperada para os membros. Se o colegiado tem membros natos (com cargo definido), recomenda-se utilizar a remuneração integral do cargo como referencial para cálculo da hora de trabalho. Caso contrário, recomenda-se estimar o cargo efetivo ou comissionado de um membro para esse cálculo.

38. Ademais, recomenda-se que haja a colheita e juntada da anuência dos componentes do colegiado que não sejam diretamente subordinados ao ora proponente, para se evitar mal-entendidos. Tal recomendação tem especial validade quanto entidades privadas, outros entes federativos, CNS e organismos internacionais (tal como OPAS) já que não possuem qualquer dever de participação em colegiados públicos deste ministério, de modo que a sua inclusão nestes sem prévia anuência pode gerar algum risco de esvaziamento. Ademais, trata-se de providência obrigatória para colegiados a serem instituídos por decreto, quanto às demais pastas que irão compô-lo, devendo, nesse caso, as comprovações de anuência respectivas serem juntadas ao feito e encaminhadas à Casa Civil.

39. Já em relação ao **projeto de ato normativo**, no caso de proposta de instituição de colegiados, deve-se observar os seguintes requisitos dos arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191, de 2017:

- a. as competências do colegiado (inciso I do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- b. a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos (inciso II do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- c. quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação (inciso VII do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- d. o quórum de reunião e o quórum de votação (inciso III do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- e. a forma de convocação das reuniões extraordinárias (inciso IV do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- f. a periodicidade das reuniões ordinárias e sua forma de convocação (inciso IV do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- g. o órgão encarregado de prestar o apoio administrativo ao colegiado (inciso V do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- h. quando necessário, a forma de elaboração e de aprovação do regimento interno (inciso VI do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017);
- i. informação sobre o prazo para conclusão e, quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos (inciso VIII do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017); e
- j. quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final, bem como a autoridade a quem os relatórios serão encaminhados (inciso IX do art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017).

40. Cada um desses requisitos será tratado amíude em tópico específico adiante.

41. Além dos requisitos disciplinados no **Decreto nº 9.191, de 2017**, recomenda-se que o setor técnico discipline, no **projeto de ato normativo**, as seguintes questões:

- a. estabelecer, quando for o caso, a possibilidade de indicar convidados para participação no colegiado, preferencialmente sem direito a voto – nesse caso, informar qual será a autoridade competente para convidar os órgãos, entidades e/ou especialistas;
- b. quando os membros estiverem em entes federativos diversos, indicar se há a possibilidade ou não de realização das reuniões por videoconferência; e
- c. prever a criação de subcolegiados, se for o caso.

42. Ademais, tendo em vista a necessidade de conferir lógica e coerência ao texto do **projeto de ato normativo**, recomenda-se que o setor proponente avalie as seguintes questões:

- a. há objetividade e clareza nas competências do colegiado?
- b. há sobreposição de competências de autoridade singular ou de outro colegiado já existente?
- c. as competências do colegiado estão invadindo matéria reservada à lei, especialmente ao condicionar particulares?
- d. está claro que o colegiado tem caráter consultivo ou deliberativo (se o colegiado pode ou não condicionar decisões da administração pública ou atividades de particulares)?
- e. o número de membros não é excessivo, a ponto de haver dificuldades na reunião de seus membros ou óbice ao bom fluxo das reuniões?
- f. há racionalidade na previsão de comparecimento de Ministros de Estado?
- g. há razoabilidade quanto ao total de colegiados em que o órgão e suas entidades vinculadas vão participar?

43. Recomenda-se ainda não incluir no projeto de ato normativo os representantes dos órgãos nominalmente, bem como não indicar, *a priori*, pessoas físicas diretamente. Sugere-se, alternativamente, ou indicar órgãos e entidades a serem representadas ou prever, no caso de representantes da sociedade civil/acadêmica no geral, processos de indicação, em observância ao princípio da impessoalidade.

44. No que tange ao **quadro comparativo**, este deve constar dos autos quando a proposta implicar alteração de ato normativo. Nele, deve figurar, lado a lado, em formato de colunas, o texto do ato normativo vigente e a proposta de alteração. Quanto ao seu *layout*, o quadro comparativo terá, no mínimo, duas colunas, sendo do lado esquerdo o texto vigente e do lado direito a proposta de alteração. Ressalta-se que a nota técnica deve apresentar a motivação para alteração do ato normativo.

45. Por fim, cabe destacar que, nas propostas de decreto, o órgão proponente também deve anexar **exposição de motivos**, contendo:

- a. a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa solucionar (alínea “a” do inciso I do art. 27);
- b. a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta ou o fornecimento de mais detalhes sobre o assunto informado, quando for esse o caso (alínea “b” do inciso I do art. 27); e
- c. a identificação dos atingidos pela norma (alínea “c” do inciso I do art. 27).

2.3 Das competências e da espécie normativa

46. A espécie normativa é, de certo modo, definida pela autoridade que edita o ato. Se a competência for de Secretário, o ato será uma Portaria (ou uma alteração de Portaria de Consolidação, acaso existente). Se a competência for da Ministra, o ato será uma Portaria, salvo se houver enquadramento nos arts. 6º e 7º da Portaria GM/MS nº 2500/2017^[5], caso em que será uma alteração em Portaria de Consolidação. Por fim, se a competência for do Presidente da República, o ato será um decreto, com a

necessidade de produção de exposição de motivos. Cada hipótese será explicada adiante.

47. A primeira hipótese ora tratada é no caso de competência de Secretário. Haverá competência de Secretário se cumpridos os seguintes requisitos:

- o envolver assuntos da competência apenas da secretaria respectiva, sem tratar de questões de atribuição de outras áreas deste Ministério;
- o ter membros da Secretaria; e
- o não ter membros:
 - o de outras áreas deste Ministério;
 - o de outras pastas; e
 - o de entidades de direito público vinculadas a outras pastas.

48. A delimitação da competência se dá em razão do Poder Hierárquico: caso a composição contenha servidor público federal (representante de órgão federal), a vinculação ao colegiado se daria por uma relação funcional, o que demanda hierarquia. Por isso a presença de membro fora da secretaria prejudica a emissão do ato pelo Secretário.

49. É o mesmo raciocínio que embasa a vedação aos colegiados interministeriais por portaria e ao disposto no **caput** do art. 3º do Decreto nº 9.759/19, cuja aplicação pela Casa Civil mantém-se sob a forma do art. 37 do Decreto nº 9191/17.

50. Registre-se que é irrelevante, para a competência do Secretário, a presença ou não de membros da sociedade civil ou de entidades privadas, já que, em ambos os casos, a relação jurídica pressupõe um "convite" (não confundir com os convidados sem direito a voto).

51. De qualquer sorte, sendo competência do Secretário, o colegiado, via de regra, deverá ser objeto de portaria própria. Excepcionalmente, se houver compatibilidade do colegiado com assunto constante de Portaria de Consolidação emitida no âmbito da Secretaria, pode ser relevante a sua inserção nesta. Porém, não se trata de regra, incumbindo à área demandante escolher a opção julgada mais pertinente.

52. A segunda hipótese de competência, mais comum, é da Ministra de Estado. Haverá competência da Ministra nas situações de competência dos Secretários^[6], bem como nas seguintes:

- o envolver matérias de competência transversal, de mais de uma área;
- o ter membros do Ministério; e
- o não ter membros:
 - o de outras pastas; e
 - o de entidades de direito público vinculadas a outras pastas.

53. Assim como ocorre com Secretários, é irrelevante a presença de entidades privadas, outros entes federativos ou ainda de outros entes federativos na determinação da competência, já que sua entrada é vista como partindo de um convite.

54. No caso de edição de portaria ministerial para criação de colegiados, deve-se verificar os arts. 6º e 7º da Portaria GM/MS nº 2500/2017:

Art. 6º As portarias normativas a serem elaboradas após a edição das portarias de consolidação devem, sempre que houver pertinência temática, alterar diretamente o texto das portarias de consolidação pertinentes, de modo a manter a lógica da consolidação e a evitar a edição de portarias esparsas sobre o mesmo tema.

Art. 7º As portarias de consolidação editadas pelo Ministro de Estado da Saúde relativas às normas do Sistema Único de Saúde - SUS serão agrupadas de acordo com os seguintes eixos:

I - direitos e deveres dos usuários da saúde, organização e funcionamento do SUS;

II - políticas nacionais de saúde do SUS;

III - redes do SUS;

IV - sistemas e subsistemas do SUS;

V - ações e serviços de saúde do SUS; e

VI - financiamento e transferência de recursos federais para ações e serviços de saúde do SUS.

55. Em termos gerais: se o colegiado envolver o SUS ou os assuntos finalísticos do Ministério da Saúde, ele tende a ter de ser incluído em portaria de consolidação. Caso seja um colegiado de gestão interna do Ministério da Saúde, ele tende a ser um ato independente.

56. Em termos práticos, em sendo ato ministerial com colegiado que aborde temática do SUS, recomenda-se incluí-lo como anexo ou seção da política ou do programa ou serviço (ação ou serviço público de saúde) em que ele estará inserido. Por exemplo, um CTA (Câmara Técnica de Assessoramento) sobre Fitoterápicos pode ser inserido como seção ou anexo à Política Nacional de Plantas e Fitoterápicos - Portaria de Consolidação nº 2/2017. O mesmo tipo de colegiado (CTA) voltado à Farmácia Popular pode estar melhor localizado no anexo respectivo da Portaria de Consolidação nº 5/2017, que trata do Programa Farmácia Popular. Tudo isso sem prejuízo da possibilidade de criação de anexo específico para consolidar todos os colegiados de uma secretaria na Portaria de Consolidação nº 1/2017.

57. Por fim, a criação de colegiados será feita por meio de decreto quando sua composição prever a participação de mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade/órgão ao qual a entidade não se vincula.

58. Cabe lembrar que é vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial, considerando o disposto no

art. 37 do Decreto nº 9.191, de 2017.

2.4 Recriação de colegiados eventualmente extintos pelo Decreto nº 9.759/19.

59. Como já explicado anteriormente no decorrer desta manifestação, o Decreto nº 9.759/19 operou a revogação tácita de todos os colegiados considerados como "extintos". Isso significa que, ainda que os dispositivos possam aparentar estar vigentes em Portarias de Consolidação, por exemplo, já houve sua revogação tácita, não estão mais válidos, só podendo, por consequência, haver a revogação expressa, sem a possibilidade de aproveitamento do dispositivo, como se uma alteração fosse^[7].

60. Nos termos do art. 5º do Decreto nº 9.759/19, foram extintos todos os criados antes 1º de janeiro de 2019, desde que não tenham sido alterados entre 1º de janeiro de 2019 e 28 de junho de 2019. Se tiver havido alteração nesse período, o colegiado remanesce em vigor. Se a alteração foi apenas após esse período (e a criação anterior a 1/1/2019), recomenda-se verificar com esta CONJUR eventual necessidade de saneamento.

61. Não foram objeto de extinção os colegiados cujas competências ou membros foram indicados por lei, além de diretorias colegiadas, comissões de sindicância e PAD, comissões de licitação, Comissões de ética, comissões de avaliação de contratos de gestão e os casos do parágrafo único do art. 2º do decreto nº 9.759/19.

62. Como os arts. 36 a 38 do Decreto nº 9.191/17 trazem requisitos para a instituição de colegiados, os quais são igualmente válidos para a segunda instituição de um colegiado revogado, não há distinção, na prática, da criação de um colegiado novo em relação à recriação de um extinto pelo Decreto nº 9.759/19. Todos os requisitos contidos nesta Manifestação devem ser atendidos.

63. A única adição, nesse caso, é a necessidade de inclusão da revogação expressa dos dispositivos relativos à versão revogada do colegiado. Ademais, se o colegiado revogado tiver sido inserido em portaria de consolidação, recomenda-se que o novo colegiado seja posto o mais próximo possível do anterior, mediante o uso, por exemplo, de artigos com a terminação em letras: Art. 500-A, art. 500-B, art. 500-C etc.

64. Para um exemplo dessa situação, recomenda-se verificar o ato de recriação do Grupo da Terra, a Portaria GM/MS nº 1.120, de 15 de agosto de 2023^[8].

2.5 Dos aspectos formais e materiais do ato normativo

65. Sobre os demais aspectos formais da minuta, a ela se aplicam, no que couber, as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem como os requisitos do Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

66. Além dos normativos mencionados, indica-se a consulta ao “Manual de Elaboração de Atos Normativos” desta Consultoria Jurídica, acessível pelo endereço eletrônico https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_elaboracao_atos_normativos.pdf, para maiores informações técnicas sobre a edição de atos.

67. Materialmente, os requisitos são os mencionados no art. 36 do Decreto nº 9.191, de 2017, sobre os quais passa-se a tratar de forma individualizada, ainda que sucintamente.

2.4.1. Competências do colegiado

68. No que tange às competências, três operações são possíveis. Pode-se instituir uma competência, delegá-la ou avocá-la. Uma competência é instituída por aquele que detém a atribuição de normatizar algo geral e deseja que algum ato específico seja feito por autoridade individualizada. Ao dispor desse modo, institui, originariamente, essa competência.

69. Já a avocação e a delegação envolvem a movimentação de competências já instituídas. A avocação se dá a partir de uma ordem de um superior hierárquico, enquanto que a delegação não possui essa limitação, podendo ocorrer, inclusive, horizontalmente.

70. A diferenciação é relevante, pois, enquanto que a instituição de competências é limitada apenas à atribuição da autoridade normatizadora, a avocação e a delegação possuem restrições mais específicas. Nesse ponto dispõe a lei nº 9.784/99 que:

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

- I - a edição de atos de caráter normativo;
- II - a decisão de recursos administrativos;
- III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

[...]

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

71. Essas limitações devem ser levadas em conta nos casos em que portaria disponha sobre competências já instituídas por atos de terceiros. Isso porque, como tal operação configura avocação seguida de delegação e como a avocação deve ser

temporária, qualquer disposição dessa natureza de caráter permanente será, por definição, inviável. Já se a competência tiver sido instituída pela própria autoridade criadora do colegiado, haverá meramente uma revogação da norma mais antiga pela mais nova.

72. Dando alguns exemplos. Suponha-se que uma portaria ministerial tenha dado a um Secretário a competência de normatizar, no geral, o funcionamento de um determinado serviço. Há a emissão de portaria de secretário se desincumbindo desse mister e nela há criação de um colegiado para deliberar, no caso concreto, acerca de requerimentos apresentados por estados e municípios - deliberação essa não cominada, anteriormente, a nenhum outro órgão^[9].

73. Nesse caso, a portaria de Secretário cria uma competência nova, para decidir sobre requerimentos específicos, não havendo as restrições da delegação, sendo, em princípio, uma atribuição válida, observado o disposto no item 47 deste parecer. É o que usualmente ocorre com competências de assessoramento, consulta, manifestação etc, muito comum em colegiados (em especial em CTA), as quais não costumam trazer complicações.

74. No mesmo exemplo, suponha-se que a portaria de Secretário regulamenta o serviço apenas parcialmente, deixando para ato de um departamento questões como financiamento e habilitação. Nesse caso, não há competência nova, mas sim uma partição da competência normativa instituída pela portaria ministerial, a qual estaria sendo objeto de delegação. Neste caso específico, a delegação é indevida, pois não é possível delegar poderes para edição de atos de caráter normativo.

75. Por fim, cabe um outro exemplo. Suponha-se que, no Decreto nº 11.358/23 (ou outro que venha a substituí-lo), seja cominada determinada competência para uma Secretaria ou Departamento. Ambiciona-se delegar tal competência, no todo ou em parte, preservando-se ou não o poder do delegante, por portaria ministerial para um colegiado a ser criado. Nesse caso, a operação, em regra, não é possível, independentemente do tipo de competência, pois configurará avocação seguida de delegação e a avocação, por definição é excepcional e temporária.

76. Só seria possível cogitar de algo do gênero se o colegiado fosse expressamente temporário e houvesse robusta justificativa para tanto. Caso contrário, apenas a autoridade com a competência poderia fazer a delegação (ou então seria necessário mudar o ato que prevê a competência, no caso o Decreto 11.358/23).

77. Dito tudo isso, outras precauções devem ser tidas em mente. Recomenda-se não delegar atribuições inerentes ao serviço ou à gestão pública para colegiados com influência significativa do setor privado. Não que haja um efeito necessariamente "pernicioso" dessa influência, mas sim porque o múnus público é, por definição, público, ocorre em outra seara e opera em uma lógica distinta.

78. Além disso, deve-se abster de tratar de competências executivas que envolvam custos, impactos orçamentários. Recomenda-se que tais questões sejam tratadas apenas com caráter opinativo ou sugestivo para deliberação por alguma autoridade a ser nominada no ato. Isso porque a atribuição de ordenador de despesas envolve não só a competência de uma autoridade, mas a existência de uma UG e, sendo o colegiado um aglomerado de pessoas e não um órgão público em si, tais operações não seriam triviais.

79. Por fim, ressalte-se que, para maior facilidade de tramitação de atos dessa natureza, sugere-se dar preferência para competências opinativas, sugestivas, de elaborar pareceres, estudos, manifestações e sugestões a autoridades nominadas no ato para os fins desejados, por serem atribuições mais comuns de colegiados, que não costumam ir de encontro a disposições legais e preservam competência executivas e normativas previstas regimentalmente.

2.4.2. Composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos

80. Nesse ponto, deve-se atentar às diretrizes sobre composição escritas nos itens 47 e 52 desta manifestação, em relação às limitações para colegiados criados por ato de secretário ou da ministra.

81. Além disso, recomenda-se especificar o número de representantes por órgãos, bem como indicar, normalmente em parágrafo, se será usado o regime de substituição por suplentes ou pelos substitutos legais^[10]. Se houver o uso de suplentes, deve-se especificar o número de suplentes por titular: na ausência de especificação, será considerado apenas um. Não há qualquer vedação a se ter mais de um suplente por titular. Não se recomenda utilizar, para um mesmo membro, suplência e substituição legal, ainda que se possa ter, em um mesmo colegiado, suplência para membros designados e substituição legal para membros natos.

82. Por fim, quanto à autoridade encarregada de presidir e coordenar os trabalhos, recomenda-se que haja a sua inclusão no rol de membros do colegiado, com os dizeres "que o coordenará", tal como o seguinte exemplo:

Art. 2º Compõem o comitê:
I - 1 (um) representante da Secretaria-Executiva, que o coordenará;
II - 2 (dois) representantes do Fundo Nacional de Saúde;
III - 1 (um) representante do Departamento de Logística em Saúde
[...]

83. É possível que a coordenação seja indicada por parágrafo no artigo que trate do elenco ou até em artigo apartado, desde que o coordenador esteja na listagem dos componentes. Portanto, não se recomenda algo como:

Art. 2º Compõem o comitê:
I - 1 (um) representante da Secretaria-Executiva;
II - 2 (dois) representantes do Fundo Nacional de Saúde;
III - 1 (um) representante do Departamento de Logística em Saúde
Parágrafo único. O comitê será coordenado pelo Secretário Executivo.

84. No exemplo supracitado, há uma confusão porque o inciso I indica um representante da Secretaria-Executiva e o parágrafo único indica que o Secretário Executivo estará no comitê como coordenador. Não está claro, nesse exemplo, se o Secretário-Executivo é o representante da Secretaria-Executiva ou se haveria um além dele. Por isso, recomenda-se que sempre o coordenador esteja na composição do comitê, ainda que se preveja que ele só terá voto de minerva ou algo do gênero. Algo como:

Art. 2º Compõem o comitê:

I - O Secretário-Executivo;

II - 1 (um) representante da Secretaria-Executiva, que o coordenará;

III - 2 (dois) representantes do Fundo Nacional de Saúde;

IV - 1 (um) representante do Departamento de Logística em Saúde

Parágrafo único. O comitê será coordenado pelo Secretário Executivo.

85. Enfatize-se, todavia, que a fórmula preferencial, de qualquer modo, é a do primeiro exemplo acima, com o uso da expressão "que o coordenará".

86. Vale registrar, por fim, que se o colegiado objetivar formular proposta de ato normativo para ser editado pelo Presidente da República, deve haver participação da Advocacia-Geral da União.

2.4.3. Quórum de reunião e de votação

87. Quórum de reunião é o número ou a proporção de pessoas necessárias para instalar a reunião. Já o quórum de votação é o número ou a proporção de votos necessários para confirmar uma deliberação.

88. Não faz sentido, para o quórum de reunião, utilizar proporções com base nas pessoas presentes, ou com o uso da palavra "simples", que, na *práxis*, tem o mesmo significado (com base nas pessoas presentes), em oposição ao termo "absoluta" (Maioria simples é a maioria dos presentes e maioria absoluta é a maioria dos membros).

89. Isso porque, como se trata da definição se haverá o quórum de reunião, o objetivo da proporção é definir se o número de pessoas presentes é representativo em relação ao número total. Nada impede que se defina que as reuniões serão instaladas com qualquer número de pessoas, mas dizer que o quórum de reunião é "maioria simples" é um erro metodológico, porque se o comitê tem 50 pessoas e 3 estão presentes, bastam 2 para instalar a reunião, o que não aparenta atender o objetivo de qualquer quórum.

90. Por isso, para quórum de reunião, recomenda-se ou estabelecer um quórum fixo, ou trazer uma proporção "absoluta" com base no número total de membros ou dizer expressamente que as reuniões serão instaladas com qualquer número de presentes.

91. Já quanto ao quórum de votação, a previsão mais comum é da maioria simples como quórum de votação. A rigor nenhuma proporção é impossível. Pode haver a previsão de decisões apenas por consenso, assumindo-se os riscos decorrentes da dificuldade decorrente. Do mesmo modo, é possível simplesmente prever-se que o comitê não tem caráter deliberativo, de modo que não haverá quórum de votação (ocasião em que também deverão ser verificados e assumidos os riscos decorrentes).

2.4.4. Periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias

92. Nesse ponto, o usual é prever algo como "O comitê se reunirá ordinariamente com periodicidade mensal ^[11] e extraordinariamente a partir de convocação do seu coordenador ^[12]. Previsão dessa natureza já atende ao disposto no art. 36 do Decreto nº 9.191/17.

93. Vale registrar que também é possível prever que todas as reuniões ocorrerão apenas por convocação do coordenador, sem distinção entre reuniões ordinárias e extraordinárias, desde que de modo expresse ("O comitê se reunirá a partir de convocação do seu coordenador, não havendo distinções sobre reuniões ordinárias e extraordinárias).

2.4.5. Órgão encarregado de prestar apoio administrativo

94. Todo colegiado deve ter a indicação de um órgão para prestar apoio administrativo. A indicação pode ser específica, a nível de Coordenação-Geral (ou até Coordenação, Divisão - sendo mais comum Coordenação-Geral ou Departamento), ou geral, a nível de Ministério. Recomenda-se, todavia, ser o mais específico possível.

95. Para atos de Secretário, o órgão encarregado mais geral deve ser a secretaria, sem prejuízo da designação de órgão mais específico. Já para atos da ministra ou decretos, recomenda-se que o órgão mais geral consignado para esse fim seja o Ministério da Saúde, sem prejuízo da possibilidade de designação de órgão mais específico dentro da organização desta pasta.

2.4.6. Quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno

96. Não é obrigatória a elaboração de regimento interno. Todavia, se houver indicação de elaboração de regimento interno no processo ou na minuta, deve-se especificar como será elaborado e aprovado, ainda que meramente referenciando o quórum usual de aprovação ou colocando-o como competência.

97. Recomenda-se especificar no processo (não necessariamente na minuta) se haverá ou não regimento interno. Apenas se houver, deve haver previsão na minuta.

2.4.7. Quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação

98. Membro nato é aquele que compõe o colegiado independentemente de designação específica. Isso ocorre, normalmente, quando a composição se dá a partir da indicação de um cargo do órgão representado, de modo que seu ocupante sempre será membro, independentemente de designação.

99. A outra opção é a nomeação geral "representante do XXX". Nesses casos, esse representante (e seu suplente, se for caso) deve ser indicado e depois designado. A indicação é a determinação do nome que será o representante e, normalmente, se dá pelo chefe/pela autoridade máxima do órgão ou da entidade representada. Já a designação é o ato que oficializa a composição do colegiado com os nomes respectivos.

100. Para a indicação, é necessário que se preveja um processo. Quando se trata de representante de órgão ou entidade, normalmente tal processo se resume à indicação simples pela autoridade máxima respectiva. Todavia, dada a possibilidade de indicação de representantes da Academia ou da Sociedade Civil (de segmentos sociais, de movimentos sociais no geral, etc), tal processo pode se tornar mais complexo, a depender do caso. O que importa é que se chegue a um nome para fins de designação.

101. Quanto à designação, o que deve constar no ato é, meramente, a autoridade competente para tanto. Não basta a indicação do órgão (ex: Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente), devendo ser especificada a autoridade (ex: Secretária de Vigilância em Saúde e Ambiente). Nada impede que a autoridade que designa seja distinta ou subordinada/hierarquicamente inferior à que criou o colegiado. Basta que haja previsão expressa de sua competência para fazer a designação no ato.

102. Se o colegiado for formado apenas de membros natos (titulares e substitutos), não há necessidade de indicação e designação ou das competências respectivas.

2.4.8. Quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos

103. Se não houver justificativa no processo de que o colegiado é permanente, ele é temporário, devendo haver indicação do termo de conclusão.

104. Recomenda-se prever um prazo para conclusão dos trabalhos, preferencialmente a partir da data de publicação (ou entrada em vigor) do ato, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação por igual período por ato motivado do coordenador do colegiado ou de autoridade específica nominada no ato.

2.4.9. Quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados

105. Assim como ocorre com o regimento interno, não há obrigatoriedade de previsão de emissão ou encaminhamento de relatórios de qualquer natureza. Todavia, se houver previsão de relatórios e de seu encaminhamento ao MS, deve-se especificar a autoridade que os receberá. Novamente, não basta o órgão, deve ser especificada a autoridade.

2.6 Alteração de Colegiado

106. Colegiados alterados não precisam cumprir novamente os requisitos ora listados, naquilo que já tiver sido cumprido. Por outro lado, o que for novo precisa estar compatível com o que fora estabelecido.

107. Por exemplo, se o colegiado era permanente e continua permanente, não precisa haver justificativa do caráter permanente. No mesmo sentido se acarretava despesas de deslocamento e continua acarretando. Mas se era temporário e passa a ser permanente, deve ser juntada justificativa para tanto.

108. Em sentido similar, se membros serão adicionados ao colegiado, tudo o que fora dito em relação à composição a eles se aplica, em especial a recomendação de prévia anuência.

109. No mais, a alteração tende a ser predominantemente formal. Deve-se apresentar a fundamentação geral (parágrafo 33 deste parecer), a minuta de portaria e o quadro comparativo. No caso de Decreto, é necessário, também, a exposição de motivos, ainda que seja uma alteração. A autoridade competente é a mesma que editou o ato alterado. Exigências específicas sobre colegiados incidirão a depender da modificação. Se ela disser respeito a elemento do colegiado que ainda não passou pela exigência legal, ela tem de ser cumprida na forma da legislação e deste parecer.

2.7 Tramitação e subscrição do ato

110. Em relação à tramitação da proposta, aplica-se a Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017, que dispõe sobre a elaboração, a proposição, a tramitação e a consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Saúde, especialmente o que dispõem os arts. 11, 11-A e 13.

111. Após encerrado o trâmite hierárquico nesta Consultoria Jurídica, os autos devem ser remetidos ao órgão consulente para ciência da manifestação jurídica e análise dos ajustes formais propostos, nos termos do parágrafo único do art. 13 da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017.

112. No caso de portaria de Secretário, haverá a assinatura e o encaminhamento para publicação nesse momento. Já para propostas de atos normativos a serem subscritos pela Ministra da Saúde ou pelo Presidente da República, deve haver o

encaminhamento, simultaneamente, à Secretaria-Executiva e ao Gabinete do Ministro pelos titulares máximos dos órgãos do Ministério da Saúde e de suas entidades vinculadas para assinatura, publicação oficial ou encaminhamento à Casa Civil, nos termos do art. 26 do Decreto nº 9.191, de 2017 e do art. 11 da Portaria GM/MS nº 2.500/2017.

3. **CONCLUSÃO**

113. Desse modo, considera-se como necessário para elaboração de um ato de criação de colegiados, os seguintes elementos:

- o instrução dos autos com:
 - o relatório de AIR ou justificativa de dispensa ou inaplicabilidade, observados os parágrafos 28 a 31;
 - o quadro comparativo, quanto o ato normativo implicar alteração de portaria preexistente, conforme parágrafo 44;
 - o exposição de motivos, caso se trate de Decreto, conforme parágrafo 45;
 - o colheita de anuências dos órgãos externos ao Ministério da Saúde. No caso de decreto, a anuência por escrito das outras pastas deve obrigatoriamente ser juntada ao feito e encaminhada à Casa Civil como requisito para continuidade do processo;
 - o nota técnica ou parecer de mérito com as seguintes informações (conforme itens 33 a 37 do parecer):
 - o análise do problema que o ato normativo visa solucionar;
 - o os objetivos que se pretende alcançar;
 - o a identificação dos atingidos pelo ato normativo;
 - o quando couber, a estratégia e o prazo de implementação;
 - o esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;
 - o estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado; e
 - o estimativa do custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.
- o juntada de minuta de ato normativo que contemple os seguintes elementos e requisitos:
 - o competência e espécie normativa adequadas para edição do ato, conforme parágrafos 46 a 64;
 - o competências do colegiado, conforme parágrafos 68 a 79;
 - o composição do colegiado e autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos, conforme parágrafos 80 a 86;
 - o quórum de reunião e de votação, conforme parágrafos 87 a 91;
 - o periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias, conforme parágrafos 92 e 93;
 - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo, conforme parágrafos 94 e 95;
 - o quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interna, conforme parágrafos 96 e 97;
 - o quanto os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação, conforme parágrafos 98 a 102;
 - o quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos, conforme parágrafos 103 e 104;
 - o quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados, conforme parágrafo 105.
- o No caso de alteração do colegiado, o cumprimento do ora disposto deverá ocorrer na medida do que couber, considerando que o constar como novidade na alteração, na forma dos parágrafos 106 a 109.

114. **Reitere-se que esta Manifestação Jurídica Referencial não dispensa a análise jurídica individualizada, devendo haver a remessa regular dos feitos a esta CONJUR. O que se possibilita é a análise simplificada, por Nota, sem a necessidade de apresentação de fundamentação específica, pois já constante deste parecer.**

115. Os requisitos supracitados constam em lista de verificação em anexo. Recomenda-se que haja o seu preenchimento e juntada, junto com esta Manifestação Jurídica Referencial, antes do encaminhamento do feito a esta Consultoria Jurídica, de modo a facilitar os encaminhamentos seguintes.

116. Também consta em anexo exemplo de minuta de ato normativo para instituição de colegiados, a qual pode ser acessada em formato editável pelo seguinte endereço, com o uso de login @saude.gov.br: https://saudegov.sharepoint.com/:f/s/CGAN20/Ei9h-Nlnr0VPp3KxqlFMgsB2TEISTX_Whz_dDp4VaCOOQ?e=F2ELfW.

117. Espera-se que as áreas técnicas, munidas das informações e dos subsídios contidas neste parecer e no Manual de Elaboração de Atos Normativos recentemente atualizado por esta Consultoria^[13], tramitem os feitos para esta CONJUR-MS com seus atos já em boas condições, de modo a tornar mais ágil o processo de análise, ajuste e aprovação, bem como os encaminhamentos seguintes.

118. Em atendimento à alínea “a” do inciso III do art. 4º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, indica-se como prazo de validade o período de 2 (dois) anos, sem prejuízo da possibilidade de ajustes e complementações a serem feitas de ofício ou por provocação por esta Consultoria Jurídica.

119. O posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito

(conveniência e oportunidade) nem em aspectos técnicos.

120. A área técnica competente poderá discordar das orientações ou posicionamentos emanados neste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, conforme art. 50, VII da Lei nº 9.784/99^[14].

121. Em havendo aprovação, remeta-se o feito para:

- o o Gabinete da Ministra;
- o a Secretaria-Executiva;
- o a Secretaria de Atenção Primária à Saúde;
- o a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde;
- o a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde;
- o a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente;
- o a Secretaria de Saúde Indígena;
- o a Secretaria de Informação e Saúde Digital; e
- o o Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União.

122. À consideração superior da Consultora Jurídica.

Brasília, 15 de setembro de 2023.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES
Coordenador-Geral de Atos Normativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000126825202389 e da chave de acesso 0f3b1fa6

Notas

1. [^] Art. 53. *A criação de delegações, comissões, comitês ou grupos de trabalho, que dependa de autorização ou aprovação do Presidente da República, far-se-á: I - mediante exposição de motivos; ou II - por decreto, nos casos de a criação ter sido determinada em lei ou em despacho do Presidente da República. § 1o A exposição de motivos, devidamente fundamentada e instruída com os anexos, indicará: I - a autoridade encarregada de presidir ou de coordenar os trabalhos; II - a composição do colegiado; e III - quando for o caso, os membros, o órgão encarregado de prestar apoio administrativo, a autoridade encarregada de estabelecer o regimento interno ou as normas de funcionamento, o custeio das despesas e o prazo de duração dos trabalhos. § 2o Terminado o prazo para a conclusão dos trabalhos, será obrigatória a apresentação de relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas à Casa Civil ou à Câmara do Conselho de Governo de que trata o § 4o. § 3o O decreto de criação dos colegiados referidos no **caput** não será numerado e conterà as indicações referidas no § 1o. § 4o As comissões, comitês ou grupos de trabalho serão vinculados a uma Câmara do Conselho de Governo sempre que tiverem por finalidade a elaboração de proposta de diretrizes e políticas públicas, ou a ação integrada de órgãos do governo. § 5o É vedada a divulgação, pelos membros dos colegiados criados na forma deste artigo, das discussões em curso ou dos resultados finais dos trabalhos, sem a prévia anuência das autoridades que propuseram a sua criação. § 6o Será obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nas delegações, comissões, comitês ou grupos de trabalho criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos da competência ou iniciativa do Presidente da República. § 7o A participação de delegações, comissões, comitês ou grupos de trabalho na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade que os tenha criado, os quais serão recebidos como sugestões, podendo ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela respectiva autoridade ou seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores. § 8o Serão considerados relevantes os serviços prestados pelos membros dos colegiados referidos neste artigo.*
2. [^] Por razões formais, a análise de Decretos remanescerá seguindo o procedimento padrão, com emissão de manifestação jurídica ordinária. Todavia, nada impede a aplicação das orientações deste parecer.
3. [^] sem prejuízo de haver aprovação com ressalvas, nos casos de pendências de menor importância, a juízo do respectivo parecerista.
4. [^] Não necessariamente cada colegiado. É possível que uma portaria contenha mais de um colegiado, desde que a área proponente seja competente para todos eles e se julgue conveniente a reunião de todos os colegiados em um único ato.
5. [^] Art. 6º As portarias normativas a serem elaboradas após a edição das portarias de consolidação devem, sempre que houver pertinência temática, alterar diretamente o texto das portarias de consolidação pertinentes, de modo a manter a lógica da consolidação e a evitar a edição de portarias esparsas sobre o mesmo tema. Art. 7º As portarias de consolidação editadas pelo Ministro de Estado da Saúde relativas às normas do Sistema Único de Saúde - SUS serão agrupadas de acordo com os seguintes eixos: I - direitos e deveres dos usuários da saúde, organização e funcionamento do SUS; II - políticas nacionais de saúde do SUS; III - redes do SUS; IV - sistemas e subsistemas do SUS; V - ações e serviços de saúde do SUS; e VI - financiamento e transferência de recursos federais para ações e serviços de saúde do SUS.

6. [^] de modo que em todas elas pode-se optar por emitir uma portaria ministerial para os mesmos fins.
7. [^] Decreto 9191/17 Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:[...]V - o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal, nos termos do [art. 52, caput, inciso X, da Constituição](#), é vedado; e
8. [^] <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.120-de-15-de-agosto-de-2023-503484673>. Acesso em 13 de setembro de 2023.
9. [^] Sendo esse ponto crucial. Se a competência decisória já for explícita ou implicitamente cominada a algum órgão, a situação é distinta, como se verá adiante.
10. [^] Substituição por suplentes implica na designação de titular e suplente para cada vaga. Substituição por substituto legal, aplicável apenas para membros com cargo em comissão ou função confiança, significa dizer que, na ausência, do membro do colegiado, substituirá quem tiver o encargo de substituição relativo à função de confiança ou cargo em comissão por aquele ocupado. Então se um coordenador-geral for membro do colegiado, no regime de suplência o suplente indicado irá substituí-lo, independentemente de seu cargo; mas no regime de substituição legal, o coordenador-geral substituto irá substituí-lo, independentemente de designação para esse fim específico.
11. [^] ou trimestral, quinzenal, semestral, o que for mais adequado
12. [^] ou por convocação de determinada proporção de seus membros.
13. [^] https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_elaboracao_atos_normativos.pdf
14. [^] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: [...]VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;



Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1273116519 e chave de acesso 0f3b1fa6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-09-2023 16:21. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

PORTARIA Nº , DE (DIA) DE (MÊS) DE (ANO)

Institui o [nome do colegiado].

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição,

RESOLVE:

Art. 1º Esta Portaria institui o [nome do colegiado], define suas competências e disposição, e dispõe sobre seu funcionamento.

Art. 2º Fica instituído o [nome do colegiado] com objetivo de _____.

Art. 3º Compete ao [nome do colegiado]:

I - _____;

II - _____; e

III - _____.

Art. 4º O [colegiado] será composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - _____, que o coordenará;

II - _____; e

III - _____.

§ 1º Cada membro do colegiado terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do [colegiado] e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo(a) [autoridade a ser definida].

§ 3º Poderão participar das reuniões do colegiado, como convidados especiais, sem direito a voto, representantes de outros órgãos e entidades, públicos ou privados, bem como especialistas em assuntos afetos ao tema em discussão, cuja presença pontual seja considerada necessária ao cumprimento do disposto nesta Portaria.

Art. 5º O [colegiado] se reunirá em caráter ordinário _____ e em caráter extraordinário sempre que _____.

§ 1º O quórum de reunião do [colegiado] é de _____ dos membros, e o quórum de votação é de _____.

§ 2º Além do voto ordinário, o Coordenador/Presidente do [colegiado] terá o voto de qualidade em caso de empate.

§ 3º Os membros do [colegiado] que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente, e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.

Art. 6º O [colegiado] poderá instituir [nome dos subcolegiados] com objetivo de:

I - _____;

II - _____; e

III - _____.

Art. 7º A secretaria executiva do [colegiado] será exercida pelo(a) _____, que prestará o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento de suas atividades.

Art. 8º A participação no [colegiado] e nos [subcolegiados] será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 9º O [colegiado] terá duração até [data].

Parágrafo único. O relatório final das atividades do [colegiado] será encaminhado ao(à) _____.

Art. 10. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ASSINATURA DO MINISTRO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATOS NORMATIVOS

Lista de Verificação para atos de instituição ou recriação de colegiados

Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU - NUP: 25000.126825/2023-89

ATENÇÃO: Esta lista de verificação foi desenhada para ser utilizada como um mecanismo de checagem da regularidade processual de atos de instituição de colegiados, em conjunto com o Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.

Cada item deve ser preenchido com as opções “Sim”, “Não” ou “Não se aplica”, havendo espaço para observações, onde será possível indicar onde está o requisito e/ou justificar eventual não aplicação, se for o caso.

O uso do Parecer Referencial e desta Lista têm o condão de facilitar a elaboração do ato normativo e sua análise, sem dispensa o encaminhamento do feito a esta Consultoria Jurídica.

No decorrer dos itens serão feitas remissões aos parágrafos do Parecer Referencial que tratam da matéria em tela.

Instrução Processual		
Elemento	S, N ou N/A	OBS
Relatório de AIR ou justificativa de dispensa ou inaplicabilidade, observados os parágrafos 28 a 31 do parecer;		
Quadro comparativo, quanto o ato normativo implicar alteração de portaria preexistente, conforme parágrafo 44 do parecer;		
Colheita de anuências dos órgãos externos ao Ministério da Saúde;		
Nota técnica ou parecer de mérito com as seguintes informações:		
Justificativa para o ato, incluindo: análise do problema a ser solucionado, objetivos pretendidos, identificação dos atingidos e, quando couber, a estratégia e o prazo de implementação.		
Esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;		
Estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado; e		
Estimativa do custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.		

Ato Normativo		
Elemento	S, N ou N/A	OBS
Competência e espécie normativa adequadas para edição do ato, conforme parágrafos 46 a 64 do parecer;		
Competências do colegiado, conforme parágrafos 68 a 79 do parecer;		
Composição do colegiado e autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos, conforme parágrafos 80 a 86 do parecer;		
quórum de reunião e de votação, conforme parágrafos 87 a 91 do parecer;		
periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias, conforme parágrafos 92 e 93 do parecer;		
órgão encarregado de prestar apoio administrativo, conforme parágrafos 94 e 95 do parecer;		
quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interna, conforme parágrafos 96 e 97 do parecer;		
quanto os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação, conforme parágrafos 98 a 102 do parecer;		
quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos, conforme parágrafos 103 e 104 do parecer;		
quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados, conforme parágrafo 105 do parecer.		



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 03765/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.126825/2023-89

INTERESSADOS: Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Saúde - CONJUR-MS/CGU/AGU

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial sobre a instituição e a recriação de colegiados no âmbito do Ministério da Saúde.

Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, Coordenador-Geral de Atos Normativos, ressaltando que

esta Manifestação Jurídica Referencial não dispensa a análise jurídica individualizada, devendo haver a remessa regular dos feitos a esta CONJUR. O que se possibilita é a análise simplificada, por Nota, sem a necessidade de apresentação de fundamentação específica, pois já constante deste parecer.

Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

a) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais ao **Gabinete da Ministra - GM/MS**, à **Secretaria-Executiva - SE/MS**, à **Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS**, à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS**, à **Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde - SECTICS/MS**, à **Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - SVSA/MS**, à **Secretaria de Saúde Indígena - SESAI/MS**, à **Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde** e à **Secretaria de Informação e Saúde Digital - SEIDIGI/MS**, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis;

b) abra tarefa, no SAPIENS:

b.i) ao **Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União - DGA/CGU/AGU**, para ciência e registro; e

b.ii) à **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS**, para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

c) posteriormente, archive o processo em tela no sistema SAPIENS.

Brasília, 19 de setembro de 2023.

ALINE VELOSO DOS PASSOS
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000126825202389 e da chave de acesso 0f3b1fa6



Documento assinado eletronicamente por ALINE VELOSO DOS PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1282403066 e chave de acesso 0f3b1fa6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE VELOSO DOS PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-09-2023 16:12. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
