



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. 00011/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.126825/2023-89

INTERESSADO: Ministério da Saúde - 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. 33 a 45 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Orientações Gerais. Necessidade de Análise Jurídica Individualizada. Possibilidade de Análise Simplificada mediante uso deste Parecer Referencial.

I - Revogação e Substituição do Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU.

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

III - Lista de verificação e Minuta de ato em anexo.

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.

2. O presente Parecer revoga e substitui o Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, considerando as novas regras estabelecidas pelo Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que promoveu a revogação do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e passou a regular a matéria.

1.1 Contexto histórico

3. É corriqueira na prática administrativa a instituição de colegiados para auxiliar o gestor nas diversas etapas das políticas públicas. 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.

4. Esse paradigma modificou-se parcialmente com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que trouxe um extenso rol de requisitos para a instituição de colegiados. 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, de 2023. Desse ato, sobrevieram questionamentos quanto à validade dos colegiados extintos pelo Decreto nº 9.759, de 2019, que foram analisados por meio do Parecer n. 00066/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, conforme se verá adiante.

7. De qualquer sorte, em razão da revogação do Decreto nº 9.759, de 2019 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. Essa foi a razão da edição do Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, que expôs orientações jurídicas gerais sobre os atos normativos que tratam de colegiados.

8. Algum tempo depois, houve o advento do Decreto nº 12.002, de 2024, o qual revogou expressamente o Decreto nº 9.191, de 2017, e passou a estabelecer normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. O referido Decreto estabeleceu novas regras para criação ou alteração de colegiados, tais como:

- o a possibilidade de subscrição de ato conjunto por duas ou mais autoridades (art. 35);
- o a necessidade de anuência prévia dos órgãos, das entidades ou das unidades administrativas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões, ou na condição de convidados permanentes (art. 36);
- o a possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado principal (inciso IV do art. 38);
- o a vedação de criação de colegiado que inclua como membros, titulares ou suplentes, com ou sem direito a voto, ainda que na condição de convidados, agentes públicos de outros Poderes, de órgãos constitucionalmente autônomos ou de outros entes federativos (art. 39);
- o a obrigatoriedade da participação de representante da Advocacia-Geral da União nos colegiados que incluam como representante, ainda que na condição de convidado, membro do Poder Judiciário, do Ministério Público ou da Defensoria Pública (inciso II do art. 40); e
- o a definição de regimento acerca dos colegiado permanente e de atuação continuada sem registro de reunião no período de um ano (art. 44).

9. Por esse motivo, a presente manifestação objetiva atualizar o Parecer Referencial n. 00011/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, diante das novas regras acerca da matéria.

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. Inicialmente, sobre o requisito constante no § 2º, dos 547 atos normativos encaminhados a esta Coordenação-Geral de Atos Normativos em 2023, 136 foram de instituição de colegiados e 16 de alteração de colegiados existentes, no total de 152 sobre a matéria, cerca de 27,79% da demanda.

12. 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. Isso por si só é suficiente para demonstrar o elevado volume de processos sobre a matéria e o impacto que ela gera.

13. Já quanto ao § 1º, a análise de colegiados constitui-se, predominantemente, na verificação da compatibilidade do ato proposto em relação ao art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024, e da instrução processual com o art. 37 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?

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

15. 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 Questões Intangíveis.

16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. Nessa ordem de ideias, sem prejuízo de o uso desta Manifestação evoluir para uma outra metodologia mais expedita, optou-se 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 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 aprofundamentos e devolvendo o processo para providências^[1];
 2. atesta-se o cumprimento de todos os requisitos^[2] 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.
20. Para agilizar a análise jurídica, recomenda-se que as áreas técnicas juntem a lista de verificação em anexo devidamente preenchida.
21. Desse modo, busca-se agilizar os trâmites processuais, mediante dispensa de elaboração de manifestação jurídica mais alongada e padronização da checagem dos requisitos respectivos.
22. Por fim, para melhor visualização dos temas abordados nesta manifestação, segue abaixo índice dos tópicos constantes neste Parecer:

2.1. Conceito de colegiado

2.2. Instrução do processo de criação ou alteração de colegiado

2.2.1. Relatório de AIR

2.2.2. Nota técnica ou parecer de mérito

2.2.3. Anuência dos órgãos e entidades públicas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões

2.2.4. Projeto de ato normativo

2.2.5. Quadro comparativo

2.2.6. Exposição de motivos

2.3. Competência para edição do ato e espécie normativa

2.4. Criação e alteração de colegiados interministeriais

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

2.6. Aspectos formais e materiais do ato normativo

2.6.1. Competências do colegiado

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

2.6.3. Quórum de reunião e de votação

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

2.6.5. Órgão encarregado de prestar apoio administrativo

2.6.6. Se for o caso, a obrigatoriedade de edição de regimento interno e a autoridade ou a unidade administrativa responsável por elaborá-lo e aprová-lo

2.6.7. Se os membros não forem natos, as autoridades responsáveis por indicá-los e designá-los

2.6.8. Se o colegiado for temporário, a data prevista para o encerramento das atividades

2.6.9. Se for o caso, a necessidade de apresentação de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade à qual serão encaminhados

2.6.10. A possibilidade de os membros participarem das reuniões por meio de videoconferência

2.6.11. A possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado principal e suas respectivas regras

2.7. Alteração de Colegiado

2.8. Tramitação e subscrição do ato

2.9. Divulgação dos colegiados**2.10. Colegiados inoperantes****2.11. Sistema eletrônico para colegiados**

23. É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO**2.1 Conceito de colegiado**

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

25. 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;

[...]

26. 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.

27. 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.

28. 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 Da instrução do processo de criação ou alteração de colegiado

29. Nos termos do art. 12 da Portaria GM/MS nº 2500, de 2017, o processo deve iniciar na área proponente, sendo formalizado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI de forma individualizada para cada ato normativo^[3], 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. 36, inciso II, do Decreto nº 12.002, de 2024, e art. 12, § 1º, da Portaria GM/MS nº 2.500, de 2017), salvo se for apresentado relatório de AIR que justifique o ato proposto;

- 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. exposição de motivos, quando a instituição for realizada por meio de proposta de decreto (arts. 52 e 54 do Decreto nº 12.002, de 2024); e
- f. manifestação de anuência dos órgãos ou das entidades públicas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões que não tenham subscrito o ato normativo (art. 37, inciso V, do Decreto nº 12.002, de 2024).

2.2.1. Relatório de AIR

30. 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.

31. Por definição, a criação de um colegiado costuma ser questão eminentemente administrativa. Um assunto de competência do Ministério no âmbito de suas 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 ampla discussão e deliberação.

32. 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, de 2020, situação em que a AIR é dispensável.

33. 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.

2.2.2. Nota técnica ou parecer de mérito

34. Já a nota técnica ou parecer de mérito deve ser emitido no âmbito da área 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.

35. 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).

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

- a. indicação da necessidade ou da conveniência de a questão ser tratada por meio de colegiado e não de autoridades singulares (art. 37, inciso I, do Decreto nº 12.002, de 2024);
- b. justificativa sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades (art. 37, inciso II, do Decreto nº 12.002, de 2024);
- c. relação dos colegiados sobre matéria correlata existentes e avaliação sobre a possibilidade de sobreposição de competências (art. 37, inciso III, do Decreto nº 12.002, de 2024);
- d. caso as reuniões não sejam realizadas por videoconferência, estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado para outros entes federativos no ano de entrada em vigor do ato normativo e nos dois anos subsequentes, com certificação da disponibilidade orçamentária e financeira (art. 37, inciso IV, do Decreto nº 12.002, de 2024);
- e. se for o caso, a justificativa para a presença de outros Poderes, órgãos constitucionalmente autônomos (ex: Ministério Público ou Defensoria Pública) ou outros entes federativos (incluindo respectivas autarquias e fundações).

37. No que tange a alínea "a", a mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou atividade que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para a criação de colegiados ou subcolegiados

(§ 1º do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024).

38. Sobre a alínea "b", 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.

39. Quanto à alínea "d", não basta indicar a existência de custos com deslocamentos, se for esse o caso. A área deve fazer uma estimativa do valor numérico considerando o ano de entrada em vigor do ato normativo e os dois anos subsequentes, com certificação da disponibilidade orçamentária e financeira. De qualquer sorte, recomenda-se que seja informado, se for o caso, o valor dos custos com deslocamento com memórias de cálculo.

40. Vale registrar que o documento "Nota Técnica" (ou outro similar) é dispensável se as informações acima estiverem no Relatório da Análise de Impacto Regulatório.

41. Por fim, cabe pontuar que, nos termos do art. 38, §1º do decreto 12.002 "A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou atividade que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para a criação de colegiados ou subcolegiados". Desse modo, a justificativa apresentada, independentemente de tratar expressamente da questão, deve se claro ao enquadrar a necessidade do colegiado fora dessa situação.

2.2.3. Anuência dos órgãos e entidades públicas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões

42. Há a necessidade da colheita e juntada da anuência dos órgãos e entidades públicas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões, incluindo outros Poderes, órgãos constitucionalmente autônomos ou outros entes federativos. Também entende-se ser recomendável adotar essa providência em relação a entidades privadas 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.

43. No que tange a solicitação de anuência, a não obrigatoriedade de subscrição do ato normativo não afasta a necessidade de anuência prévia dos órgãos, das entidades públicas:

- participantes do colegiado, ainda que na condição de convidados permanentes; e
- diretamente afetados por suas discussões.

44. A anuência para criação ou alteração de colegiado deverá ser requerida pelo órgão ou unidade administrativa proponente por meio de ofício acompanhado da seguinte documentação (art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024):

- minuta do ato normativo;
- parecer de mérito ou nota técnica; e
- parecer jurídico^[4].

45. O requerimento de anuência de participação, o órgão, a entidade ou a unidade administrativa poderá (§ 1º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024):

- anuir expressamente;
- informar que subscreverá o ato em conjunto com a autoridade proponente;
- informar que não participará em razão de a temática do colegiado não ter pertinência com as matérias de sua competência; ou
- manifestar-se contrariamente à criação do colegiado.

46. Além das possibilidades previstas acima, o órgão, a entidade ou a unidade administrativa também poderá solicitar alterações na minuta do ato normativo de criação do colegiado (inciso II do § 1º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024).

47. Caso o órgão, a entidade ou a unidade administrativa manifeste-se contrariamente à criação do colegiado ou solicite alterações na minuta do ato normativo de criação do, o colegiado somente poderá ser criado por portaria após resolvidas as divergências e obtida a anuência dos órgãos ou das entidades públicas participantes em relação ao texto final do ato (§ 2º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024).

48. O requerimento de anuência será respondido, por qualquer meio com comprovação de autoria, por meio de documento subscrito (§ 3º e 4º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024):

- a. pela autoridade singular máxima, na hipótese de entidade ou unidade administrativa; ou
- b. por autoridade com nível hierárquico mínimo igual ou superior ao nível 15 de Cargo Comissionado Executivo - CCE do Gabinete do Ministro de Estado ou do gabinete das autoridades que trata o Decreto nº 8.851, de 20 de setembro de 2016, na hipótese de órgão.

49. Cabe ressaltar que o requerimento de anuência respondido por Ministério abrangerá as entidades a ele vinculadas (§ 5º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024).

50. Caso a resposta ao requerimento de anuência não seja apresentada no prazo de quinze dias úteis, contado da data do recebimento pelo órgão ou pela entidade, ficará presumida a anuência do órgão, da entidade ou da unidade administrativa (§ 6º do art. 36 do Decreto nº 12.002, de 2024).

2.2.4. Do projeto de ato normativo

51. Já em relação ao projeto de ato normativo no caso de proposta de instituição de colegiados, deve-se observar os seguintes requisitos dos arts. 38 e 39 do Decreto nº 12.002, de 2024:

- a. as competências do colegiado (inciso I do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- b. a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidi-lo ou coordená-lo (inciso II do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- c. quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável por indicá-los e designá-los (inciso VIII do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- d. o quórum de reunião e o quórum de aprovação (inciso III do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- e. a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias (inciso IV do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- f. o órgão, a entidade ou a unidade administrativa encarregado de prestar o apoio administrativo ao colegiado, que atuará como secretaria executiva (inciso VII do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- g. se for o caso, a obrigatoriedade de edição de regimento interno e a autoridade ou a unidade administrativa responsável por elaborá-lo e aprová-lo (inciso IX do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- h. se o colegiado for temporário, a data prevista para o encerramento das atividades (inciso XI do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- i. se for o caso, a necessidade de apresentação de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade à qual serão encaminhados (inciso X do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- j. a possibilidade de os membros participarem das reuniões por meio de videoconferência;
- k. caso as reuniões não sejam realizadas por videoconferência, a estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado para outros entes federativos no ano de entrada em vigor do ato normativo e nos dois anos subsequentes, com certificação da disponibilidade orçamentária e financeira (inciso IV, do art. 37 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- l. se for o caso, a possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, com a indicação (inciso VI do art. 38 do Decreto nº 12.002): i) do número máximo de membros; ii) do prazo máximo de duração; e iii) do número máximo de subcolegiados em operação simultânea;
- m. se os membros não forem natos, as autoridades responsáveis por indicá-los e designá-los (inciso VIII, do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024); e
- n. se o colegiado for temporário, a data prevista para o encerramento das atividades (inciso XI, do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024).

52. Cada um desses requisitos será tratado detalhadamente em tópicos específicos adiante.

2.2.5. Quadro comparativo

53. 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.

54. 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.

2.2.6. Exposição de motivos

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

- a. justificativa e fundamentação, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo (inciso I do art. 52 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- b. na hipótese de a proposta de ato normativo criar, expandir ou aperfeiçoar ação governamental que acarrete aumento de despesas ou implique redução ou renúncia de receitas, demonstrará o atendimento ao disposto na legislação fiscal (inciso II do art. 52 do Decreto nº 12.002, de 2024); e
- c. na hipótese de proposta de medida provisória, demonstrará, de modo expresso e objetivo, a relevância e a urgência (inciso II do art. 52 do Decreto nº 12.002, de 2024).

56. Cumpre destacar que na hipótese de proposta de ato normativo que tratar de matéria relacionada com dois mais órgãos será elaborada e referendada conjuntamente e serão anexados à exposição de motivos interministerial os pareceres de mérito e

jurídicos do Ministério autor, dos Ministérios coautores e, se for o caso, do Banco Central do Brasil (art. 54 do Decreto nº 12.002, de 2024).

2.3 Competência para edição do ato e espécie normativa

57. 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 (autônoma ou alteração de Portaria de Consolidação, acaso existente). Se a competência for da Ministra, o ato será uma Portaria (autônoma ou 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.

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

- a. envolver assuntos da competência apenas da secretaria respectiva, sem tratar de questões de atribuição de outras áreas deste Ministério;
- b. ter membros da Secretaria; e
- c. não ter membros:
 - c.1. de outras áreas deste Ministério;
 - c.2. de outras pastas; e
 - c.3. de entidades de direito público vinculadas a outras pastas.

59. 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.

60. Registre-se que é irrelevante, para a competência do Secretário, a presença ou não de membros da sociedade civil, de entidades privadas, outros entes federativos, organismos internacionais, outros Poderes ou órgãos constitucionalmente autônomos, já que, em todos os casos, a relação jurídica pressupõe um "convite" (não confundir com os convidados sem direito a voto).

61. Sendo competência do Secretário, o colegiado, via de regra, deverá ser objeto de portaria própria. Havendo compatibilidade do colegiado com assunto constante de Portaria de Consolidação emitida no âmbito da Secretaria, pode ser recomendável a sua inserção nesta. Porém, a área demandante avaliar cada caso concreto para escolher a opção mais pertinente.

62. A segunda hipótese de competência mais comum é da Ministra de Estado. Haverá competência da Ministra nas situações de competência dos Secretários^[5], bem como se envolver matérias:

- o de mais de uma Secretaria ou transversais (afetas a toda Pasta);
- o que possuam interseção com a competência de outros Ministérios ou entidades a ele vinculadas.

63. Em relação às matérias que envolvem a competência de mais de um Ministério ou entidades a ele vinculadas, uma mudança trazida pelo Decreto nº 12.002, de 2024, foi o retorno da possibilidade de criação de colegiados por meio de portaria (que agora podem ser interministeriais ou ministeriais). Essa prática era amplamente difundida antes da edição do Decreto nº 9.191, de 2017, que passou a vedá-la, conforme dispunha seu art. 37. As regras aplicáveis a esse tema são detalhadas no tópico subsequente.

64. Assim como ocorre com Secretários, é irrelevante a presença de membros da sociedade civil, de entidades privadas, outros entes federativos, organismos internacionais, outros Poderes ou órgãos constitucionalmente autônomos na determinação da competência, já que sua entrada é vista como partindo de um convite.

65. 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.

66. 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, considerando que ainda não há uma consolidação de atos de natureza interna.

67. 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.

68. Por fim, haverá competência do Presidente da República nas duas hipóteses do art. 33 do Decreto nº 12.002/24, quais sejam, os colegiados:

- I - que tenham competência de assessoramento direto ao Presidente da República; ou
- II - criados por lei.

69. Nesses casos, a criação/alteração se dará por decreto, a ser instruído com a respectiva exposição de motivos.

2.4 Da criação e alteração de colegiados interministeriais

70. Conforme visto, o Decreto nº 12.002, de 2024, trouxe o retorno da possibilidade de criação de colegiados por meio de portaria interministerial, o que era anteriormente vedado pelo art. 37 do do Decreto nº 9.191, de 2017. Além disso, é possível que o colegiado interministerial seja criado por ato de um só Ministro de Estado (portaria ministerial).

71. Outra inovação é a necessidade de anuência prévia da autoridade máxima da Casa Civil para a criação, por portaria, de colegiado que tenha em sua composição agentes públicos de mais de um órgão ou de um órgão e de entidades a ele não vinculadas (art. 42, do Decreto nº 12.002, de 2024).

72. O pedido de anuência prévia será encaminhada à Casa Civil pelo Ministro de Estado na forma da Portaria CC/PR nº 704, de 29 de maio de 2024, a qual consta em anexo a esta manifestação.

73. A portaria de criação de colegiados poderá ser subscrita por duas ou mais autoridades (portaria interministerial), nas hipóteses em que os titulares dos órgãos, das entidades ou das unidades administrativas (art. 35 do Decreto nº 12.002, de 2024):

- 1. presidam, coordenem ou secretariem o colegiado; ou
- 2. tenham como competência precípua matéria atribuída ao colegiado.

74. Além disso, previu-se a possibilidade de que o colegiado interministerial seja criado por portaria subscrita apenas por uma autoridade (no caso, um Ministro de Estado), quando o colegiado:

- a. tratar de questões restritas às competências do órgão, da entidade ou da unidade administrativa cujo titular subscreva o ato; ou
- b. envolver questões relativas às competências de outros órgãos ou entidades cujos titulares tenham anuído com o teor do ato.

75. Logo, a não obrigatoriedade de subscrição do ato normativo pela autoridade do órgão que possui participação no colegiado não afasta a necessidade de anuência prévia (§ 2º do art. 35 do Decreto nº 12.002, de 2024):

- a. dos órgãos, das entidades ou das unidades administrativas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões; e
- b. dos órgãos, das entidades ou das unidades administrativas participantes do colegiado na condição de convidados permanentes.

76. Mais uma novidade trazida pelo Decreto nº 12.002, de 2024, é sobre o método para alterar colegiados já criados por decretos, notadamente aqueles que normalmente teriam sido criados por portaria interministerial, mas que, diante da vedação do art. 37 do do Decreto nº 9.191, de 2017, tiveram que ser criados por decreto.

77. Caso exista alguma alteração a ser realizada nesses colegiados criados por decreto, deverá ser editada portaria que:

- a. tenha anuência prévia da Casa Civil, caso tenha em sua composição agentes públicos de mais de um órgão ou de um órgão e de entidades a ele não vinculadas (art. 42 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- b. apresente integralmente o conteúdo previsto no decreto de criação do colegiado, com a inclusão das alterações pretendidas (inciso I do parágrafo único do art. 41 do Decreto nº 12.002, de 2024);
- c. observe os demais requisitos do Decreto nº 12.002, de 2024.

78. Em termos práticos, caso se pretenda promover a alteração de algum dispositivo de decreto que criou determinado colegiado, deve ser editada portaria (ministerial ou interministerial, conforme o caso), que replique todas as normas constantes no decreto, já trazendo as alterações desejadas.

79. Destaca-se que a alteração do colegiado criado por decreto não implicará a quebra de continuidade em relação às atividades do colegiado anteriormente previsto em decreto (art. 41, parágrafo único, IV, do Decreto nº 12.002).

80. Além disso, a publicação da portaria que altera colegiado criado por decreto deverá ser comunicada à Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, no prazo de cinco dias úteis, contado da data de publicação do ato. Tal medida tem o objetivo de que se promova futuramente a revogação do decreto correlato, uma vez que a portaria passará a reger o assunto.

2.5 Recriação de colegiados eventualmente extintos pelo Decreto nº 9.759/2019.

81. Como já mencionado, o Decreto nº 9.759/2019 operou a revogação de todos os colegiados instituído no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nos termos do seu art. 5º, foram extintos todos os colegiados criados antes 1º de janeiro de 2019, com pontuais exceções.

82. 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.

83. Também não foram extintos colegiados que 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.

84. Ocorre que, a revogação promovida pelo Decreto nº 9.759/2019 foi tácita, uma vez que extinguiu diversos colegiados sem expressamente enumerar seus atos de criação. Isso significa que, ainda que as normas e os dispositivos que tratavam desses colegiados possam aparentar estar vigentes, não estão mais válidos. Por consequência, só poderia haver a revogação expressa dessas normas e dispositivos ou então a recriação do colegiado por outro ato, sem a possibilidade de aproveitamento dos dispositivos, como se uma alteração fosse [\[6\]](#).

85. Posteriormente, foi editado o Decreto nº 11.371, de 2023, que revogou o o Decreto nº 9.759/2019. Diante disso, 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 das normas de diversos colegiados.

86. 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.

87. Tendo em vista que o Decreto nº 11.371/2023 não determinou o retorno da vigência das normas que haviam sido anteriormente revogadas, o entendimento é de que esse decreto possui efeitos *ex nunc*, ou seja, seus efeitos valem somente a partir da data da publicação, não tendo o condão de retroagir ou reestabelecer os vínculos existentes anteriormente à vigência do Decreto nº 9.759, de 2019.

88. Por esse motivo, os colegiados extintos pelo Decreto nº 9.759/2019 permaneceram como tal, mesmo após a revogação desse decreto, cabendo somente ao Ministério da Saúde revogar expressamente a norma que criou o colegiado ou, em caso de conveniência e oportunidade, recriar o colegiado por meio de outra norma.

89. Como os arts. 33 a 45 do Decreto nº 12.002, de 2024, 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.

90. 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.

91. 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 [\[7\]](#).

2.6 Aspectos formais e materiais do ato normativo

92. 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 12.002, de 2024, 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.

93. Além dos normativos mencionados, indica-se a consulta ao “Manual de Elaboração de Atos Normativos” desta Consultoria Jurídica, para maiores informações técnicas sobre a edição de atos.

94. Materialmente, os requisitos são os mencionados no art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024, sobre os quais passa-se a tratar de forma individualizada, ainda que sucintamente.

2.6.1. Competências do colegiado

95. Os colegiados poderão ter as seguintes competências (art. 34 do Decreto nº 12.002, de 2024):

1. assessoramento;
2. articulação;
3. monitoramento de políticas públicas;
4. formulação de propostas;
5. normatização de questões internas do órgão, da entidade ou da unidade administrativa; e
6. deliberação.

96. O colegiado criado por ato normativo inferior a decreto não poderá assumir competência atribuída a outro órgão, entidade ou unidade administrativa por ato normativo superior (parágrafo único, art. 34, do Decreto nº 12.002, de 2024).

97. 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)?

98. Além disso, outras precauções devem ser tidas em mente. Recomenda-se não tratar de 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.

99. 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.

100. 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.

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

101. Nesse ponto, inicialmente, deve-se atentar às diretrizes sobre composição desta manifestação, em relação às limitações para colegiados criados por ato de secretário ou da ministra.

102. Vale registrar, que deve haver participação da Advocacia-Geral da União se o colegiado (art. 40 do Decreto nº 12.002, de 2024):

1. objetivar formular proposta de ato normativo para ser editado pelo Presidente da República; e
2. que incluam como representante, ainda que na condição de convidado, membro do Poder Judiciário, do Ministério Público ou da Defensoria Pública.

103. Por fim, não será admitida a criação de colegiado que inclua como membros, titulares ou suplentes, com ou sem direito a voto, ainda que na condição de convidados, agentes públicos de outros Poderes, de órgãos constitucionalmente autônomos ou de outros entes federativos, exceto se (art. 39 do Decreto nº 12.002, de 2024):

1. o órgão, a entidade ou a unidade administrativa proponente justificar a necessidade de participação dos agentes públicos em razão do objeto e da finalidade do colegiado;
2. o colegiado não possuir competência para a discussão de atos normativos de competência do Presidente da República; e
3. o Poder, o órgão constitucionalmente autônomo ou o ente federativo concordar quanto à participação no colegiado.

104. 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. o número de membros não é excessivo, a ponto de haver dificuldades na reunião de seus membros ou óbice ao bom fluxo das reuniões?
- b. há racionalidade na previsão de comparecimento de Ministros de Estado?
- c. há razoabilidade quanto ao total de colegiados em que o órgão e suas entidades vinculadas vão participar?

105. 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.

106. 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^[8]. 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.

107. 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
[...]

108. 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.

109. 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.

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

2.6.3. Quórum de reunião e de votação

111. 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.

112. Não faz sentido, para o quórum de reunião, utilizar proporções com base nas pessoas presentes, ou com o uso da palavra "simples", que, na prática, 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).

113. 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.

114. 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.

115. 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).

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

116. Nesse ponto, o usual é prever algo como "O comitê se reunirá ordinariamente com periodicidade mensal^[9] e extraordinariamente a partir de convocação do seu coordenador^[10]". Previsão dessa natureza já atende ao disposto no art. 38, IV, do Decreto nº 12.002, de 2024.

117. 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").

2.6.5. Órgão encarregado de prestar apoio administrativo

118. 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.

119. 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.

2.6.6. Se for o caso, a obrigatoriedade de edição de regimento interno e a autoridade ou a unidade administrativa responsável por elaborá-lo e aprová-lo

120. Não é obrigatória a elaboração de regimento interno. Todavia, se houver indicação de elaboração de regimento interno no processo ou na minuta, ele será obrigatório, devendo-se especificar como será elaborado e a competência para a sua aprovação, ainda que meramente referenciando o quórum usual de aprovação ou colocando-o como atribuição do colegiado.

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

2.6.7. Se os membros não forem natos, as autoridades responsáveis por indicá-los e designá-los

122. 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.

123. 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.

124. 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.

125. 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.

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

2.6.8. Se o colegiado for temporário, a data prevista para o encerramento das atividades

127. Deve haver a indicação no processo se o colegiado é permanente ou temporário. Sendo permanente, deve haver justificativa par tanto. Caso seja temporário, devendo haver indicação do termo de conclusão.

128. 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.

129. Cabe destacar que a atuação do colegiado criado com a finalidade de formular proposta terminará com a apresentação dos resultados das atividades do colegiado à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões (§ 2º do art. 38 do Decreto nº 12.002, de 2024).

2.6.9. Se for o caso, a necessidade de apresentação de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade à qual serão encaminhados

130. 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.

2.6.10. A possibilidade de os membros participarem das reuniões por meio de videoconferência

131. Com o advento do Decreto nº 10.416/20, em razão da pandemia, houve a possibilidade de realização de reuniões por videoconferência nos colegiados da Administração Pública, independentemente de autorização nesse sentido.

132. Dado o êxito da prática, o novo Decreto retoma a questão, demandando que, ao se criar um novo colegiado, se preveja expressamente a possibilidade (ou não) de participação das reuniões por videoconferência.

133. Trata-se de decisão estritamente discricionária, a considerar as circunstâncias do caso concreto, a origem dos membros, a natureza das deliberações, assim como eventual custo decorrente da não-utilização de tal mecanismo (já que poderá importar na necessidade de diárias e passagens).

134. Em tempo, vale registrar que o silêncio da norma não deve ser interpretado como vedação à realização de reuniões por videoconferência. Como o Decreto nº 10.416/20, que permite o uso desse instrumento salvo nos casos em que expressamente afastado, continua em vigor, na ausência de previsão, há permissão. Todavia, com a inclusão desse ponto como elemento obrigatório do ato de instituição dos colegiados, passa a ser necessário tratar da questão expressamente na minuta.

2.6.11. A possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado principal e suas respectivas regras

135. Subcolegiados são colegiados hierarquicamente subordinados ao colegiado principal objeto de criação no ato proposto.

136. O decreto não traz mais detalhes do que isso, de modo que há certa liberdade sobre o modo de funcionamento e a governança desses subcolegiados, desde que partindo de certas premissas.

137. Conforme art. 13, I da Lei nº 9.784/99, não é possível a delegação de competência para edição de atos de caráter normativo. Desse modo, a criação do subcolegiado não pode se confundir com um novo colegiado.

138. É de se dizer: se o subcolegiado possuir novos membros^[11] ou novas atribuições que não estejam dentro dos originariamente previstos para o colegiado principal, recomenda-se que a criação originária se dê no mesmo ato de criação do colegiado, de modo que não haja dúvidas sobre eventual natureza do subcolegiado e da competência de criação.

139. A disposição ora tratada de criação de subcolegiado pelo colegiado se dá para a instituição de grupos de trabalho específicos dentro do colegiado principal, compostos por membros destes e por convidados, para o tratamento de questões específicas dentro da competência do colegiado geral. Para esse fim, não se vê qualquer impedimento de que ato do próprio colegiado faça a criação e regulamentação do modo de funcionamento do subcolegiado.

140. Vale recordar que são elementos mínimos que devem constar na proposta de criação do colegiado principal as seguintes limitações para criação de subcolegiados:

- a) número máximo de membros;
- b) prazo máximo de duração; e
- c) número máximo de subcolegiados em operação simultânea.

2.7 Alteração de Colegiado

141. 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.

142. 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.

143. 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.

144. No mais, a alteração tende a ser predominantemente formal. Deve-se apresentar a fundamentação geral, 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.

2.8 Tramitação e subscrição do ato

145. 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. Tudo isso sem esquecer a necessidade de obtenção das anuências devidas, quando for o caso.

146. 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.

147. 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. 51 do Decreto nº 12.002, de 2024 e do art. 11 da Portaria GM/MS nº 2.500/2017.

3. CONCLUSÃO

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

o **instrução dos autos com:**

- a. relatório de AIR ou justificativa de dispensa ou inaplicabilidade (item 2.2.1.);
- b. quadro comparativo, quanto o ato normativo implicar alteração de portaria preexistente (item 2.2.5.);
- c. exposição de motivos, caso se trate de Decreto (item 2.2.6.);
- d. nota técnica ou parecer de mérito com as seguintes informações (item 2.2.2.):
 1. análise do problema que o ato normativo visa solucionar;
 2. os objetivos que se pretende alcançar;
 3. a identificação dos atingidos pelo ato normativo;
 4. quando couber, a estratégia e o prazo de implementação;
 5. esclarecimentos sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;
 6. caso as reuniões não sejam realizadas por videoconferência, a estimativa dos custos com deslocamentos dos membros do colegiado para outros entes federativos no ano de entrada em vigor do ato normativo e nos dois anos subsequentes, com certificação da disponibilidade orçamentária e financeira.
 7. manifestação de anuência dos órgãos ou das entidades públicas participantes do colegiado ou diretamente afetados por suas discussões que não tenham subscrito o ato normativo.

o **juntada de minuta de ato normativo que contemple os seguintes elementos e requisitos:**

- a. competência e espécie normativa adequadas para edição do ato (item 2.3.);
- b. competências do colegiado (item 2.6.1.);

- c. composição do colegiado e autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos (item 2.6.2.);
- d. quórum de reunião e de aprovação (item 2.6.3.);
- e. periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias (item 2.6.4.);
- f. o órgão, a entidade ou a unidade administrativa encarregado de prestar o apoio administrativo ao colegiado (item 2.6.5.);
- g. se for o caso, a obrigatoriedade de edição de regimento interno e a autoridade ou a unidade administrativa responsável por elaborá-lo e aprová-lo (item 2.6.6.);
- h. quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável por indicá-los e designá-los (item 2.6.7.);
- i. se o colegiado for temporário, a data prevista para o encerramento das atividades (item 2.6.8.);
- j. se for o caso, a necessidade de apresentação de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade à qual serão encaminhados (item 2.6.9.);
- k. quando for o caso, a possibilidade de os membros participarem das reuniões por meio de videoconferência (item 2.6.10.); e
- l. quando for o caso, a possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado principal (item 2.6.11.).

149. 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 itens 2.4. e 2.7.

150. 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.

151. Os requisitos supracitados constam em lista de verificação em anexo (0041215434). 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. Também consta em anexo (0041215433) exemplo de minuta de ato normativo para instituição de colegiados. Ambos os documentos podem ser acessados em formato editável pelo seguinte endereço, com o uso de login @saude.gov.br: <https://saudegov.sharepoint.com/:f:/r/sites/CGAN20/Shared%20Documents/Reposit%C3%B3rio%20de%20modelos%20de%20minutas/Cole;csf=1&web=1&e=AK3jaU>.

152. Espera-se que as áreas técnicas, munidas das informações e dos subsídios contidos neste parecer e no Manual de Elaboração de Atos Normativos desta Consultoria, tramitem os feitos para esta CONJUR-MS com seus atos adequadamente redigidos e instruídos, de modo a tornar mais ágil o processo de análise, ajuste e aprovação, bem como os encaminhamentos seguintes.

153. 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.

154. 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.

155. 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^[12].

156. 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 e Inovação e do Complexo Econômico-Industrial 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.

Brasília, 10 de junho de 2024.

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. [^] 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.
2. [^] .sem prejuízo de haver aprovação com ressalvas, nos casos de pendências de menor importância, a juízo do respectivo parecerista.
3. [^] .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.
4. [^] Desse modo, o parecer jurídico passa a ser pré-requisito para a solicitação de anuências.
5. [^] de modo que em todas elas pode-se optar por emitir uma portaria ministerial para os mesmos fins
6. [^] Art. 14. Na alteração de ato normativo, serão observadas as seguintes regras:(...)VI - é vedado o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo:a) revogado;b) vetado;c) inserido por medida provisória rejeitada ou que perdeu a eficácia; oud) declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal, nos termos do disposto no art. 52, caput, inciso X, da Constituição;
7. [^] .BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 1.120, de 15 de agosto de 2023**. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017, para redefinir a composição e as atribuições do Grupo da Terra, no âmbito da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas - PNSIPCF. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.120-de-15-de-agosto-de-2023-503484673>. Acesso em 15 de abril de 2024.
8. [^] .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.
9. [^] ou trimestral, quinzenal, semestral, o que for mais adequado
10. [^] ou por convocação de determinada proporção de seus membros.
11. [^] não incluídos convidados
12. [^] .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 1466703572 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: 10-06-2024 13:35. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.