



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
Departamento de Articulação e Gestão
Coordenação-Geral de Articulação do SINPDEC
Coordenação de Normatização

Parecer de Mérito n. 11/2021/CNA/CGA/DAG/SEDEC

Referência: 59000.001660/2021-93

Interessado: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Assunto: Portaria - Disposição sobre os procedimentos e critérios para a decretação e o reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública declarada pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

1. Este Parecer de Mérito destina-se a fundamentar a edição de Portaria do MDR para dispor sobre os procedimentos e critérios para a decretação e o reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública declarada pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.
2. São adotadas as formalidades do Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017.
3. Observa-se o Manual de Redação da Presidência da República (Decreto n. 9.191, de 2017, art. 58).
4. O histórico deste trabalho está relatado no Despacho CGGD 3128219, observando-se, entretanto, que a minuta apresentada pelo Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria Sedec n. 238, de 9 de fevereiro de 2021, sofreu modificações a partir análise das contribuições recebidas do Sinpdec, a partir do chamamento efetuado por meio do Ofício n. 3, de 2021 (3347258).

Cumprimento do disposto no art. 32 do Decreto n. 9.191, de 2017.

5. A presente proposta atende aos requisitos do art. 32 do Decreto n. 9.191, de 2017, cuja transcrição se faz a seguir:

Art. 32. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

II - os objetivos que se pretende alcançar;

III - a identificação dos atingidos pelo ato normativo;

IV - quando couber, a estratégia e o prazo para implementação;

V - na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas:

a) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias

de cálculo utilizadas, e indicará:

1. se a medida proposta foi considerada nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias; e

2. a simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta; e

b) a declaração de que a medida apresenta:

1. adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; e

2. compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#); e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

c) a criação ou a prorrogação de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá conter exposição justificada sobre o atendimento às condições previstas no [art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#); [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

VI - quando couber, a análise do impacto da medida:

a) sobre o meio ambiente; e

b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

VII - na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

VIII - na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), as proposições deverão conter: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

a) objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados; e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

b) indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

6. Quanto ao problema que o ato normativo visa a solucionar, cabe salientar que a atual Instrução Normativa n. 36, de 2020, está com seu conteúdo desatualizado, sobretudo após o advento da regulamentação da Lei n. 12.608, de 2012, o que se deu por meio do Decreto n. 10.593, de 2020.

7. Além disso, não obstante ser recente a publicação daquela Instrução Normativa, o fato é que seu conteúdo corresponde àquele da antiga Instrução Normativa n. 2, de 2016, do extinto Ministério da Integração Nacional. Isto porque sua atualização ocorrida em 2020 não representou alteração de mérito ou de conteúdo técnico. Diversamente, decorreu do processo de atualização e consolidação de atos normativos, promovida em cumprimento ao disposto no Decreto n. 10.139, de 2019, e na Portaria MDR n. 1.978, de 2020.

8. Esta circunstância foi mencionada no Parecer de Mérito n. 5, de 2020 (1964867), lançado no feito n. 59000.014450/2020-84, ocasião em que se apontou a perspectiva de nova alteração, o que se faz no presente processo:

"Salienta-se, entretanto, que o tratamento da matéria visa tão somente o atendimento ao disposto nos citados Decreto n. 10.139/2019 e Portaria MDR n. 1.978/2020, consistindo na atualização de forma e mera revisão da redação dos atos normativos a que se refere, observando-se ainda o Manual de Redação da Presidência da República (Decreto n. 9.191/2017, art. 58).

Por tal razão, em que pese adotar-se a forma do "parecer de mérito", em razão do emprego subsidiário descrito no art. 57 do Decreto n. 9.191/2017, não se faz aqui uma análise de mérito de cada ato normativo, o que demandaria, para cada norma, a abertura de instância mais ampla envolvendo as áreas técnicas desta Secretaria e, em alguns casos, os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil / SINPDEC, o que evidentemente escaparia às finalidades estreitas indicadas no Decreto n. 10.139/2019 e na Portaria MDR n. 1.978/2020.

Evidentemente que futuras alterações de fundo, de conteúdo, serão objeto de processo administrativo específico no qual constará parecer de mérito para instruir a proposta. Mas, nesta etapa, não há mudanças de conteúdo e visa alcançar tão somente a atualização e adequação de formas".

Assim, frise-se, não se faz ingresso no mérito dos atos normativos citados, nem tampouco se promove alteração dos seus conteúdos.

9. É que o emprego de uma Instrução Normativa, tal como definida pelo Decreto n. 10.139, de 2019, destina-se ao tratamento de matérias em que não haja o mínimo de espaço para inovação, assemelhando-se a normas de ação ou normas sobre execução de rotinas administrativas.

10. Isso diverge do conteúdo da Portaria destinada à fiel execução do disposto em normatização superior. É que por meio deste instrumento podem ser estabelecidas, dentro da órbita que lhe é estritamente demarcada, rotinas novas até então inexistentes, mas imprescindíveis ao alcance da finalidade legal.

11. Contudo, observa-se que o emprego de uma Portaria não sinaliza, por si, que exista espaço para alternativas regulatórias.

12. Sobre o que ora é abordado, observa-se o que foi definido pelo art. 2º do Decreto n. 10.139, de 2019:

Art. 2º A partir da entrada em vigor deste Decreto os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a forma de:

I - portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares;

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados; ou

III - instruções normativas - atos normativos que, **sem inovar**, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

13. Considerando que a normatização ora proposta é a primeira a tratar da matéria após o Decreto n. 10.593, de 2021, entende-se ser mais apropriado o emprego de uma Portaria, que dá continuidade ao estabelecido pelo Decreto, a guisa de exemplo, acerca de quais são os critérios e os procedimentos para o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública:

Art. 32. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional poderá reconhecer, pelo Poder Executivo federal, a situação de emergência ou o estado de calamidade pública, mediante a apresentação de requerimento pelo ente federativo atingido pelo desastre.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional estabelecerá os critérios e os procedimentos para requerer o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública.

14. Segundo o próprio Decreto, estes critérios e procedimentos deverão ser construídos por meio de rotinas administrativas (e nisso pode residir certa inovação, sob cobertura da delegação prevista no Decreto), o que é incompatível com a definição da "Instrução Normativa" dada pelo citado inciso III do art. 2º do Decreto n. 10.139, de 2019.

15. E de fato, em fiel observância ao Decreto, a minuta propõe definições (art. 2º), classificações dos desastres associados a critérios para ensejar decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública (art.5º), procedimentos para solicitação (art. 8º e seguintes), critérios para análises técnicas (art. 10 e seguintes).

16. Anote-se, por oportuno, que a proposta de Portaria manteve, sem alterações, a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), consistindo no Anexo do ato normativo, como mencionado expressamente no seu art. 3º (Anexo n. 3477849)

17. Por todas estas razões, entende-se que a Portaria é o instrumento mais adequado para albergar a presente normatização.

18. Além do que já foi exposto acima, os objetivos que se pretende alcançar consistem no aperfeiçoamento dos processos de declaração e reconhecimento federal, inclusive com o emprego de uma norma mais harmoniosa com os conceitos utilizados na atualidade e com as soluções tecnológicas, sobretudo no âmbito do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD).

19. No concernente à identificação dos atingidos pelo ato normativo, salienta-se que como visto acima, a presente proposta encontra suas raízes na legislação regente da Política Nacional de

Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), notadamente as Leis n. 12.340, de 2010 e n. 12.608, de 2012 e respectiva regulamentação: Decretos n. 7.257, de 2010, artigos 8º e seguintes e n. 10.593, de 2020.

20. Considerada esta convergência, contribui para a concretude e exequibilidade dos mecanismos instituídos na legislação e para o aperfeiçoamento do apoio federal voltado ao gerenciamento de riscos e às ações preventivas.

21. Adicionalmente, a presente normatização fortalece a implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o que repercute de forma difusa, beneficiando a sociedade em geral ou aos cidadãos que venham a transitar em território nacional.

22. Na hipótese, a segurança da população representa um direito de natureza difusa, que se atende a partir da construção de um ambiente urbano e rural caracterizado pela resiliência e onde o risco seja gerenciado. Adota-se aqui como definição de direito difuso aquela exposta no art. 81, inciso I, da Lei n. 8.078, de 1990 (Estatuto de Defesa do Consumidor).

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

23. O prazo para a implementação é imediato, eis que esta Secretaria já atua no reconhecimento federal da situação de emergência e do estado de calamidade pública decretadas pelos entes federados. A norma ora proposta apenas aperfeiçoa este processo.

24. A proposta não implica em renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas no sentido previsto pelo Decreto n. 9.191, de 2017. Logo, não cabe tecer considerações sobre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

25. Tampouco cabe elaborar simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta; e

26. Sob outro aspecto, a medida apresenta adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e é compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

27. A proposta não envolve criação ou prorrogação de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, razão pela qual não se faz necessária a inclusão de exposição justificada sobre o atendimento às condições a que alude o art. 14 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

28. Ainda que de forma indireta, a normatização proposta surte impactos no meio ambiente pois ela contribui para o mais eficiente acionamento dos dispositivos excepcionais previstos na ordem jurídica para acesso de recursos oriundos do Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil, visando o atendimento necessário em razão do desastre.

29. A maior eficiência no apoio complementar federal contribui para a mais rápida recuperação do meio ambiente atingido pelo desastre.

30. Até mesmo em razão da ponderação contida no item 27, a medida surte efeitos positivos sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição, eis que a Lei n. 12.608, de 2012 concebeu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e criou mecanismos específicos para promoção do gerenciamento de riscos e de desastres e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) existe de forma integrada a outras políticas públicas.

31. Disso decorre que o aperfeiçoamento do sistema de declaração e reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública contribui de forma benéfica para a execução das citadas Políticas Públicas, potencializando a atuação de pessoas jurídicas de direito público e privado e de pessoas físicas, integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

32. A melhoria dos critérios para promoção do apoio complementar federal para ações de gerenciamento de riscos e de desastres por meio da norma ora proposta contribui para facilitar a integração entre as políticas públicas, como expresso na Lei n. 12.608, de 2012, art. 3º, Parágrafo Único:

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de **ordenamento territorial, desenvolvimento urbano**, saúde, **meio ambiente**, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, **infraestrutura**, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

33. Para os devidos fins formais, afirma-se que esta proposta não trata e nem se relaciona com medida provisória ou projeto de lei em regime de urgência.

34. Esta proposta não tem relação com políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no § 6º do art. 165, da Constituição Federal.

Análise de Impacto Regulatório (AIR) (Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019 e Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020).

35. A Lei n. 13.874, de 2019 e o Decreto nº 10.411, de 2020, promoveram alterações no processo de elaboração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, alcançando também as propostas de atos formuladas por colegiados:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

§ 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

36. A presente proposição compreende uma Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional, **não estando** no feixe de exceções previsto no §3º do art. 1º do Decreto 10.411, de 2020, acima citado. Logo, é formalmente necessária a consideração quanto à hipótese de se realizar, ou não, a análise do impacto regulatório (AIR).

37. E a partir da avaliação do conteúdo desta proposta, conclui-se pela dispensabilidade da elaboração da AIR, eis que o texto é construído já sob balizas, de forma hierarquicamente compatível com a legislação que rege o estabelecimento de critério e condições para declaração e reconhecimento da situação de emergência ou de estado de calamidade pública. No caso, a legislação não deixa margem para alternativas regulatórias.

38. Assim, a proposta está alinhada com o Decreto n. 10.593, de 2020, que versa sobre os critérios e condições para decretação e reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública. Como analisado nos itens 10, 11, 12 e 13 deste Parecer de Mérito, a legislação de

regência determina compatibilização vertical à Portaria ora em formação, uma vez que não existe espaço para normatização fora dessas balizas.

39. Do exposto, conclui-se que dos pontos de vista técnico e normativo, a concepção da Portaria para estabelecer critérios e condições para declaração e reconhecimento federal já ocorre vinculada à Lei n. 12.608, de 2012 e ao Decreto n. 10.593, de 2020, não restando espaços, nem tampouco delegação legal para alternativas regulatórias.

40. Daí decorre que a Portaria ora proposta destina-se apenas à execução do disposto no Decreto n. 10.593, de 2020, sob a égide da Lei n. 12.608, de 2012.

41. Esta circunstância é prevista pelo inciso II do art. 4º do Decreto n. 10.411, de 2020, como apta a determinar a dispensa da Análise de Impacto Regulatório:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I -

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

42. Cumpre salientar que, como mencionado nos itens 6, 7 e 8 deste Parecer de Mérito, a atual Instrução Normativa, a par de ser instrumento inadequado segundo o disposto no Decreto n. 10.139, de 2019 (como visto nos itens), também revela-se obsoleta pela desarmonia com a estrutura e os conceitos trazidos pela regulamentação da Lei n. 12.608, de 2012, o Decreto n. 10.593, de 2020 e com os mecanismos ora utilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para processar os pedidos de reconhecimento federal, o que se dá sobretudo por meio do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD).

43. O acima exposto encontra ressonância com o inciso IV, primeira parte, do art. 4º do Decreto n. 10.411, de 2020, onde se prevê mais uma hipótese de dispensa da Análise de Impacto Regulatório:

Art. 4º.....

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

44. Como se constata, a proposta de Portaria visa à continuidade e manutenção do sistema de análise de pedidos de reconhecimento federal e representa a atualização requerida segundo o que foi abordado neste Parecer de Mérito.

45. Por todo o exposto, constata-se preliminarmente ser necessária a avaliação quanto à realização, ou não, da Análise de Impacto Regulatório (Decreto n. 10.411, de 2020, art. 1º). E feita esta avaliação, conclui-se que, neste caso concreto, a AIR é dispensada segundo o disposto no art. 4º, incisos II e IV do mesmo Decreto n. 10.411, de 2020.

Consideração Final e Conclusão.

46. Em face do exposto, estando o processo instruído, recomenda-se a remessa da presente proposta à Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional, para emissão do Parecer Jurídico, nos termos do Decreto n. 9.191/2017, art. 30, inciso II e art. 3º da Portaria MDR n. 1.096, de 15 de abril de 2020.

Em 24 de junho de 2021.

RONEY RIOS FIGUEIRA

Coordenador de Normatização

De acordo, encaminho a minuta n. 3470438 e o respectivo Anexo (COBRADE, Doc. n. 3477849) ao Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil, com sugestão de sequência à Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional.

KARINE LOPES

Diretora do Departamento de Articulação e Gestão

De acordo. Aprovo a minuta n. 3470438 e o respectivo Anexo (COBRADE, Doc. n. 3477849). Encaminho para análise e manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional.

ALEXANDRE LUCAS ALVES

Secretário Nacional de Proteção e Defesa Civil



Documento assinado eletronicamente por **Karine da Silva Lopes, Diretor de Departamento de Articulação e Gestão**, em 01/12/2021, às 11:55, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Roney Rios Figueira, Coordenador(a) de Normatização**, em 03/12/2021, às 17:02, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Lucas Alves, Secretário(a) Nacional de Proteção e Defesa Civil**, em 03/12/2021, às 17:25, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3470440** e o código CRC **96823E46**.