



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONVÊNIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 827, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL.: (61) 2034-5675/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

PARECER n. 00681/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.014450/2020-84

INTERESSADOS: DIRETORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COORDENAÇÃO ESTRUTURAL - MDR

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO E OUTROS

EMENTA: I. Administrativo. Atos normativos. Revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

II. Análise jurídica de minuta de portaria que define procedimentos para o envio de alerta à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais e municipais de defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos - IDAP para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma Avisos Públicos do *Google*.

III. Elementos necessários para a existência válida e eficaz do ato administrativo: competência, forma, motivo, objeto e finalidade. Parecer pela juridicidade da minuta do ato normativo, com recomendações.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Secretaria Executiva a esta Consultoria Jurídica, para análise de minutas de atos normativos a serem editados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, "*que versam sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do MDR*", no âmbito da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, cf. Despacho SECOG 2888249.

2. Consoante o Despacho CGPRO 2855188:

"1. Trata-se do trabalho relativo aos procedimentos de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do MDR, Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, no que concerne à primeira etapa, que tem como responsável a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2. Para melhor entendimento, segue listagem dos normativos, identificados pela Sedec no processo SEI ([59000.008877/2020-43](#)) os quais seriam passíveis de revisão, e os respectivos encaminhamentos propostos:

Listagem 1ª etapa - Sedec	Status
Portaria MI nº 526/2012; Portaria MI n. 70/2017; Portaria MI n. 215/2017; e Portaria MI n. 025/2013.	Por se tratar de normativos com assuntos correlatos, foram abordados em processo específico (59000.021322/2020-97), já encaminhado anteriormente para análise da Consultoria Jurídica.
Portaria MDR nº 743/2020	Já atualizada.
Portaria Interministerial MI/MD nº 1/2012; e Portaria Interministerial MI/MD nº 2/2015.	Ambas em vigência. A Sedec e a Secretaria-Executiva encaminharam ofícios ao MD, processo 59000.018084/2020-32 . Aguardando resposta do Órgão para dar andamento na atualização do normativo.
Portaria MI nº 413/2018	Minuta atualizada (1979203).
Portaria MI nº 624/2017; Portaria MI nº 58-A/2009; Portaria MI nº 912-A/2008; e Portaria MDR nº 1.922/2020.	Minuta atualizada (1979203). Anexos atualizados: A (2835642); B (1974435); A1 (2858872); B1 (2858874); C (2858880); D (2858894); D1 (2858898); E (2858899); F (2858901); G (2858903); H (2858909); I (2858913); J (2858916); e Relatório de Progresso (2858917).

Portaria Sedec nº 887/2009	Portaria atualizada no processo (59000.020558/2020-14). Já assinada pelo Secretário e publicada no DOU de 05/11/2020.
Portaria MI nº 195/2015	Portaria revogada pelas portarias 412/2019 e 730/2020.
Portaria MI nº 173/2015	Essa portaria consta no rol da Coordenação-Geral de Prestação de Contas de Convênios e de Tomada de Contas Especial - CGPC/Diorf como passível de revogação. Por isso será tratada quando da publicação dos normativos da 5ª etapa.
Portaria Interministerial MI/MCID nº 1/2013	Minuta atualizada (1979333).
Portaria MI nº 24/2018	Minuta atualizada (1978186).
Portaria MI nº 555/2012	Revogada pelo Decreto nº 9.759/2019, art. 5º.
Portaria MI nº 607/2011; Portaria MI nº 37/2012; e Portaria MI nº 274/2013.	Minuta atualizada (2869446).
Instrução Normativa MI nº 02/2016	Minuta atualizada (2835438). Anexos atualizados: I (1980849); II (1980851); III (1980856); IV (1980858); V (1980862); e VI (1980866).
Orientações - Normadec nº 00.001-R00/2018	Em atualização no processo (59000.020252/2020-50).
Portaria MDR nº 2.906/2019	Já atualizada.
Portaria MDR nº 454/2019	Já atualizada.

3. Dessa forma, para dar andamento ao assunto, encaminha-se as minutas de atos normativos que precisam da análise jurídica antes de serem publicadas, já editadas conforme Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e o Manual de Redação da Presidência da República, e as informações contidas no Ofício 6 Sedec ([2822090](#)):

Portaria MI nº 413/2018 - ([1979203](#));

Portaria MI nº 624/2017; Portaria MI nº 58-A/2009; Portaria MI nº 912-A/2008; e Portaria MDR nº 1.922/2020 - ([1979203](#)) e anexos A ([2835642](#)); B ([1974435](#)); A1 ([2858872](#)); B1 ([2858874](#)); C ([2858880](#)); D ([2858894](#)); D1 ([2858898](#)); E ([2858899](#)); F ([2858901](#)); G ([2858903](#)); H ([2858909](#)); I ([2858913](#)); J ([2858916](#)); e Relatório de Progresso ([2858917](#)).

Portaria Interministerial MI/MCID nº 1/2013 - ([1979333](#));

Portaria MI nº 24/2018 - ([1978186](#));

Portaria MI nº 607/2011; Portaria MI nº 37/2012; e Portaria MI nº 274/2013 - ([2869446](#)); e

Instrução Normativa MI nº 02/2016 - ([2835438](#)) e anexos ([1980849](#)); II ([1980851](#)); III ([1980856](#)); IV ([1980858](#)); V ([1980862](#)); e VI ([1980866](#)).

4. É importante frisar que o prazo máximo para publicação dos atos normativos revisados e atualizados referentes à primeira etapa é **30 de novembro**, conforme art. 14 do Decreto nº 10.139, de 2019."

3. A SEDEC, por sua vez, justificou a necessidade de edição dos atos normativos, por meio do **Parecer de Mérito** nº 5/2020/CN (MDR)/CGA (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR) - SEI 1964867.

4. Outrossim, por meio do Despacho CN 2893298, a SEDEC solicitou "*desconsiderar a minuta n. [1979333](#), mencionada no despacho SECOG n. [2888249](#), uma vez que a atualização e alteração do ato normativo em apreço será tratada em processo específico*".

5. É o breve relatório. Passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

6. A Consultoria Jurídica procede à análise com fundamento no art. 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 6º, inciso IV, do Anexo I do Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020 (aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional), e no art. 3º da Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária.

7. Nesse sentido, o Enunciado BPC nº 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim

dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

8. Assim, cumpre esclarecer que não compete a esta Consultoria Jurídica a análise do mérito administrativo da criação do ato normativo que se pretende editar, cabendo à autoridade administrativa competente sopesar a conveniência e/ou oportunidade da criação do mencionado ato.

9. O Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que entrou em vigor no dia 3 de fevereiro de 2020 (art. 20), determinou, em seu art. 5º, a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal.

10. O diploma visa racionalizar e padronizar a produção normativa no âmbito do Poder Executivo federal, bem como aprimorar a transparência e o acesso a normas internas, editadas em cada órgão público. Para tanto, restringe as espécies normativas (art. 2º), estabelece regras de estrutura, articulação, redação e formatação (art. 3ºA e art. 3º-B), prevê uma *vacatio* para a vigência de atos normativos não urgentes (art. 4º) e elenca as etapas necessárias para a revisão e consolidação (art. 11).

11. Esse procedimento começa com a “triagem” (art. 11, I), etapa de avaliação formal, circunscrita à vigência dos atos. Ao final dessa etapa, os órgãos devem divulgar, por meio de portaria de seu dirigente máximo, a lista completa dos atos normativos vigentes. Na sequência, tem-se a fase de “exame” (art. 11, II), na qual os atos são analisados quanto ao conteúdo e separados por pertinência temática. Por fim, os atos devem ser consolidados, conforme cronograma a ser divulgado em portaria do dirigente máximo do órgão, com observância das datas estabelecidas no art. 14. Nessa fase, deve ser realizada a revogação expressa dos atos normativos inferiores a decreto nos casos pertinentes (art. 8º), empreendida a adequação à técnica legislativa, referenciadas no art. 13, e promovida a consolidação de atos sobre o mesmo tema.

12. A revisão do ato normativo poderá produzir três resultados, consoante art. 7º:

Art. 7º A revisão de atos resultará:

- I - na revogação expressa do ato;
- II - na revisão e na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; ou
- III - na conclusão quanto ao atendimento pelo ato vigente das regras de consolidação e do disposto no parágrafo único do art. 13.

13. Sobre a revogação expressa de atos, o mencionado decreto determina em seu art. 8º:

Art. 8º É obrigatória a revogação expressa de normas:

- I - já revogadas tacitamente;
- II - cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e
- III - vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

14. Nesse contexto, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional editou a Portaria nº 1.978, de 21 de julho de 2020, regulamentando, no âmbito desta Pasta Ministerial, o procedimento de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, visando ao atendimento da determinação contida no art. 5º, do Decreto n. 10.139, de 2019.

15. Posteriormente, foi publicada a Portaria MDR nº 2.753, de 28 de outubro de 2020, que tornou pública a listagem completa dos atos normativos inferiores a Decreto vigentes no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, identificados na etapa de triagem, em consonância com o citado Decreto.

16. Considerando que, neste processo, foram submetidas diversas minutas de atos normativos à apreciação desta Consultoria Jurídica, as quais, embora pertinentes ao âmbito de atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, possuem objetos distintos, optar-se-á pelo exame de cada ato normativo em manifestações jurídicas apartadas, a fim de facilitar a compreensão.

17. Neste parecer, a apreciação cinge-se apenas aos aspectos jurídico-formais da minuta de portaria que "define procedimentos sobre o envio de informações, pelos órgãos e entidades estaduais e municipais de Defesa Civil, de alerta de proteção e defesa civil à população, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e alterações posteriores, e da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos para envio via SMS, televisão por assinatura ou Plataforma Alertas Públicos da Google" (SEI 1979203).

II.2. Da juridicidade da proposta de ato normativo

18. Discorrendo acerca do poder regulamentar, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que:

Além do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo. Note-se que o artigo 87, parágrafo único, inciso II, outorga aos Ministros de Estado competência para “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”. Há, ainda, os regimentos, pelos quais os órgãos colegiados estabelecem normas sobre o seu funcionamento interno. Todos esses atos estabelecem normas que têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor. Não têm o mesmo alcance nem a mesma natureza que os regulamentos baixados pelo Chefe do Executivo.

Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição). (...)^[1]

19. O nobre colega Advogado da União Felipe Nogueira Fernandes destaca que “[o]s regulamentos de execução destinam-

se a desenvolver ou pormenorizar o conteúdo de uma lei. Não podem ampliar ou restringir o âmbito de aplicação da lei, limitando-se a explicitar o seu conteúdo para que seja devidamente executada"^[2].

20. O controle de legalidade dessa espécie de ato, assim como dos demais atos administrativos, deve se dirigir à averiguação de todos os elementos necessários para a sua existência válida e eficaz. Neste diapasão, em consonância com a doutrina dominante, propõe-se a análise segundo os parâmetros da competência, objeto, motivo, finalidade e forma.

21. A **competência** para a edição do ato em exame repousa no art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, que dispõem que incumbe ao Ministro de Estado "*exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência*", bem como "*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*".

22. Outrossim, o inciso IX do art. 6º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, dispõe que compete à União "*realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*" (grifou-se).

23. Por sua vez, o art. 15 do Anexo I do Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional, prevê, dentre as competências do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres:

Art. 15. Ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres compete:

(...)

VII - difundir alertas de desastres e prestar orientações preparativas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

(...)

XIII - fomentar a criação e a atualização de sistemas de alerta e de gerenciamento de riscos e desastres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em articulação com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais;

24. Ademais, o art. 6º do Decreto nº 10.139, de 2019, assim dispôs acerca da competência para revisar e consolidar os atos normativos:

Art. 6º A competência para revisar e consolidar atos normativos é:

I - do órgão ou da entidade que os editou;

II - do órgão ou da entidade que assumiu as competências do órgão ou da entidade extinto que os editou; ou

III - do órgão ou da entidade com competência sobre a matéria de fundo, quando não for possível identificar o órgão ou a entidade responsável, na forma prevista no inciso II.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo para identificar os órgãos e as entidades responsáveis por:

I - interagir e realizar os trabalhos de revisão e de consolidação de atos normativos conjuntos; e

II - revogar atos normativos.

25. Cumpre destacar que o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional, consoante o art. 57, IV, da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

26. O art. 76 da referida lei assim dispôs:

Art. 76. As competências e as atribuições estabelecidas em lei para os órgãos extintos ou transformados por esta Lei, assim como para os seus agentes públicos, ficam transferidas para os órgãos, as entidades e os agentes públicos que receberem essas atribuições.

27. Nesse contexto, entende-se que a competência para a edição da portaria em exame é do Ministério do Desenvolvimento Regional, uma vez que se destina à revisão e revogação de ato editado pelo extinto Ministério da Integração Nacional.

28. O **objeto** do ato é seu conteúdo, ou seja, o "*efeito prático pretendido com a edição do ato administrativo ou a modificação por ele trazida ao ordenamento jurídico*". Para que seja válido, ele deve ser lícito, certo, possível e moral.

29. A minuta de portaria em exame pretende "*[d]efinir procedimentos para o envio de informações, pelos órgãos e entidades estaduais e municipais de Defesa Civil, de alerta de proteção e defesa civil à população, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e alterações posteriores, e da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos - IDAP para envio via SMS, televisão por assinatura ou Plataforma Alertas Públicos da Google.*".

30. Quanto ao conteúdo do ato normativo, não se vislumbra inconstitucionalidade ou ilegalidade a maculá-lo.

31. Consoante o princípio da compatibilidade vertical das normas, a validade da norma inferior depende de sua compatibilidade com a norma paradigma, ou seja, uma norma só se torna válida se compatível com a norma em que se fundamenta.

32. Examinando a legislação aplicável à matéria, observa-se que a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, assim dispõe acerca dos alertas de desastres:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

(...)

IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

(...)

Art. 6º Compete à União:

(...)

IX - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em

articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

(...)

§ 1º O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil conterà, no mínimo:

(...)

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres.

(...)

Art. 7º Compete aos Estados:

(...)

VIII - apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.

(...)

Art. 8º Compete aos Municípios:

(...)

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

(...)

Art. 13. Fica autorizada a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres, em ambiente informatizado, que atuará por meio de base de dados compartilhada entre os integrantes do SINPDEC visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional.

33. Por seu turno, a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010 (conversão da Medida Provisória nº 494/2010), que regula as transferências obrigatórias da União aos entes federados para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas ou com o risco de serem atingidas por desastres, contém a seguinte previsão, incluída pela Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014:

Art. 15-B. As empresas exploradoras de serviço móvel pessoal são obrigadas a transmitir gratuitamente informações de alerta à população sobre risco de desastre, por iniciativa dos órgãos competentes, nos termos de regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014\)](#)

34. Nesse contexto, em geral observa-se a compatibilidade da proposta de ato normativo com a legislação supracitada, à exceção do disposto no art. 4º, cuja redação, no nosso entendimento, não se coaduna com a repartição de competências prevista na Lei nº 12.608/2012.

35. Transcreve-se o citado dispositivo da portaria:

Art. 4º O órgão estadual de proteção e defesa civil, de acordo com o marco legal, possui a responsabilidade de emissão de alertas para a população.

Parágrafo único. Aos municípios que possuem capacidade e estrutura operacional para operar o envio de alertas, poderá ser dada a competência de envio, em acordo com o órgão estadual.

36. Não obstante, da leitura do inciso VIII do art. 7º e do inciso IX do art. 8º da Lei, depreende-se que **competem aos Municípios a responsabilidade precípua por "manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres", cabendo aos Estados "apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais"**.

37. Por sua vez, a Lei estabelece que **competem à União "realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios"** (art. 6º, IX).

38. **Recomenda-se, portanto, que seja alterada a redação do art. 4º da minuta de portaria, de modo a adequá-lo ao disposto na Lei nº 12.608/2012, com a seguinte sugestão:**

Art. 4º O envio de alertas de desastres à população será realizado pelos órgãos de proteção e defesa civil dos Municípios que detenham capacidade e estrutura operacional para sua operação.

Parágrafo único. Em caso de incapacidade dos órgãos municipais, os alertas serão enviados pelos órgãos estaduais de proteção e defesa civil.

39. O **motivo** corresponde à situação de fato ou de direito que determina e precede a edição do ato administrativo.

40. No tocante à justificativa da Administração, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma evitar possíveis questionamentos por parte dos órgãos de controle, na perspectiva da gestão de risco jurídico.

41. Nesse contexto, observa-se que a motivação para edição do ato em exame encontra-se inserida no **Parecer de Mérito** nº

5/2020/CN (MDR)/CGA (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR) (SEI 1964867) e no Despacho CGPRO (SEI 2855188).

42. Outrossim, a motivação para edição da Portaria MI nº 413, de 13 de setembro de 2018, ora em revisão, foi explicitada na Nota Técnica nº 274/2018/SEDEC/CENAD/COAVI/DIMO (SEI 0944462 - NUP 59508.000199/2018-45).

43. A **finalidade**, a seu turno, consiste no resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato. Diferentemente do objeto, que consiste no efeito imediato do ato, trata a finalidade do efeito mediato a ser atingido. Para que seja válido, deve corresponder a uma finalidade pública.

44. De acordo com o **Parecer de Mérito** nº 5/2020/CN (MDR)/CGA (MDR)/DAG (MDR)/SEDEC (MDR) (SEI 1964867), objetiva-se a "[a]tualização das formas empregadas e consolidação dos atos normativos deste MDR, atualizando seus termos para compatibilização com a forma atual da Administração Pública Federal, bem como reunião em um só ato normativo de toda a legislação alteradora".

45. Outrossim, conforme o Despacho CGPRO (SEI 2855188), "[t]rata-se do trabalho relativo aos procedimentos de revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do MDR, Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, no que concerne à primeira etapa, que tem como responsável a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil".

46. Por fim, a **forma** diz respeito ao modo de exteriorização do ato administrativo.

47. O Decreto nº 10.139, de 2019, estabelece a forma dos atos administrativos nos seguintes dispositivos:

Espécies admitidas de atos normativos futuros

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.

§ 1º O disposto no caput não afasta a possibilidade de: (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

I - uso excepcional de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal; (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

II - edição de portarias, resoluções ou instruções normativas conjuntas; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

III - edição de portarias de pessoal. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

§ 2º As portarias de pessoal são os atos referentes a agentes públicos nominalmente identificados. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

(...)

Estrutura, articulação, redação e formatação

Art. 3º-A. Os atos normativos inferiores a decreto seguirão os padrões de estrutura, articulação, redação e formatação estabelecidos no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

Epígrafe

Art. 3º-B A epígrafe dos atos normativos inferiores a decreto será constituída pelos seguintes elementos, nesta ordem: (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

I - título designativo da espécie normativa; (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

II - sigla: (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

a) do órgão ou da entidade; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

b) da unidade da autoridade signatária, seguida da sigla do órgão ou da entidade a que se vincula; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

c) da unidade imediata da autoridade signatária, seguida da sigla da unidade superior daquela autoridade, e da sigla do órgão ou da entidade a que se vinculam; (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

III - numeração sequencial, observado o disposto no art. 3º; e (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

IV - data de assinatura. (Incluído pelo Decreto nº 10.437, de 2020) Vigência

Parágrafo único. As siglas empregadas serão aquelas utilizadas no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG.

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

48. De acordo com a definição encartada pelo Manual de Redação da Presidência da República (3ª edição), a portaria é o "instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e o funcionamento de serviço, sobre questões de pessoal e outros atos de sua competência".

49. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública.

50. No caso em exame, percebe-se que a portaria é instrumento jurídico adequado aos fins a que se destina, nos termos do inciso I do art. 2º do Decreto nº 10.139/2019.

51. Outrossim, o art. 9º do Decreto nº 10.139/2019 prevê que a consolidação incluirá a melhora da técnica legislativa do ato, nos seguintes termos:

Art. 9º A consolidação incluirá a melhora da técnica legislativa do ato, inclusive com:

- I - introdução de novas divisões do texto legal básico;
- II - fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico;
- III - atualização da denominação de órgãos e de entidades da administração pública federal;
- IV - atualização de termos e de linguagem antiquados;
- V - eliminação de ambiguidades;
- VI - homogeneização terminológica do texto; e
- VII - supressão dos dispositivos de que trata o art. 8º.

52. Observa-se que, em geral, a minuta de portaria (SEI 1979203) encontra-se em conformidade com os padrões estabelecidos pelo Decreto nº 9.191/2007, e pelo Decreto nº 10.139/2019, **ressalvadas as seguintes sugestões, com vistas ao aprimoramento da técnica legislativa, consoante art. 9º do Decreto nº 10.139/2019, privilegiando a utilização dos termos constantes na Lei nº 12.608/2012, bem como a clareza e precisão na redação dos dispositivos:**

- epígrafe, ementa e preâmbulo - além do aperfeiçoamento da redação, sugere-se a retificação do nome da plataforma do Google para "Avisos Públicos" (conforme consta no processo do acordo de cooperação firmado com o extinto Ministério da Integração Nacional - NUP 59050.001086/2014-59):

PORTARIA MDR Nº _____, DE _____ DE _____ DE _____

Define procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos - IDAP para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma Avisos Públicos do **Google**.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, pelo art. 15, incisos VII e XIII, do Anexo I do Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020, e considerando o disposto na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, resolve:

- art. 1º:

Art. 1º Definir procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos - IDAP para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma Avisos Públicos do **Google**.

- art. 3º: substituir Cenad por Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (cf. art. 14, II, "e", item 1, do Decreto nº 9.191/2017);
- art. 4º: recomenda-se a revisão da redação, conforme itens 34 a 38;
- arts. 6º e 7º: sugere-se exclusão do Capítulo I e inclusão no Capítulo II, em face da pertinência temática;
- art. 7º: grafar em negrito a expressão **Common Alerting Protocol (CAP)** (cf. art. 15, XXV, do Decreto nº 9.191/2017);
- denominar o Capítulo II como "DO CADASTRO E ENVIO DE ALERTAS DE DESASTRES";
- art. 8º - substituir Sedec por Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (cf. art. 14, II, "e", item 1, do Decreto nº 9.191/2017);
- art. 9º, II - substituir TV por "televisão";
- art. 11 - recomenda-se substituir "ações" por "ações emergenciais" (cf. art. 7º, VIII, e art. 8º, IX, da Lei nº 12.608/2012);
- ar. 14: grafar Município e Estado com iniciais maiúsculas;
- inverter a ordem dos arts. 16 e 17, uma vez que, de acordo com o art. 5º, III, c/c o art. 18 do Decreto nº 9.191/2017, a cláusula de revogação deve vir antes, e a da vigência por último.

III. CONCLUSÃO

53. Diante do exposto, realizada a análise dos aspectos formais e materiais do ato normativo proposto, em especial os aspectos de legalidade e constitucionalidade, sem qualquer incursão na seara técnica ou exame de conveniência e oportunidade, **opina-se pela juridicidade da minuta de portaria (SEI 1979203), desde que observadas as recomendações dos itens 34 a 38, e atendidas as sugestões de redação formuladas no item 52.**

54. Sugere-se a restituição dos autos à Secretaria Executiva, para ciência e adoção das providências ulteriores.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 23 de novembro de 2020.

(Assinado Eletronicamente)

LÍVIA MARIA OLIVEIRA MAIER
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000014450202084 e da chave de acesso d2f4745a

Notas

1. [^] *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 160.*
2. [^] *FERNANDES, Felipe Nogueira. O conflito entre o regulamento autônomo e a lei. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3223, 28 abr. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21628>. Acesso em: 19 jun. 2020.*

Documento assinado eletronicamente por LIVIA MARIA OLIVEIRA MAIER, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 536596178 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIVIA MARIA OLIVEIRA MAIER. Data e Hora: 23-11-2020 17:12. Número de Série: 1634607807669992626. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONVÊNIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 827, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5675/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 01177/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.014450/2020-84

INTERESSADOS: DIRETORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COORDENAÇÃO ESTRUTURAL - MDR

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO E OUTROS

De acordo.

Sugiro aprovação e encaminhamento conforme **PARECER n. 00681/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**.

À consideração do Consultor Jurídico.

Brasília, 24 de novembro de 2020.

JULIANA DE CARVALHO CORREIA MARINHO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL DE CONVÊNIOS SUBSTITUTA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000014450202084 e da chave de acesso d2f4745a

Documento assinado eletronicamente por JULIANA DE CARVALHO CORREIA MARINHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 540208557 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA DE CARVALHO CORREIA MARINHO. Data e Hora: 24-11-2020 14:30. Número de Série: 155446450733763730159816524932261967053. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONVÊNIOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 827, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5675/5722 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 01183/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.014450/2020-84

INTERESSADOS: DIRETORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COORDENAÇÃO ESTRUTURAL - MDR

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO E OUTROS

1. Estou de acordo com o **DESPACHO n. 01177/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, que aprovou o **PARECER n. 00681/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**.

2. Retornem os autos à Secretaria Executiva.

Brasília, 25 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL
ADVOGADO DA UNIÃO
CONJUR/MDR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000014450202084 e da chave de acesso d2f4745a

Documento assinado eletronicamente por ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 540878537 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL. Data e Hora: 25-11-2020 08:38. Número de Série: 23856961436642311269338425808. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
