



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. 2/2022/CN/CGA/DAG/SEDEC

Referência: 59000.007437/2022-31

Interessado: Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil

Assunto: Normatização - Instrução Normativa. Disposições sobre as análises de reconstrução de unidades habitacionais nos termos da portaria nº 998, de 05 de abril de 2022.

1. Trata-se de Parecer de Mérito que se destina a expor os fundamentos para proposição consistente na edição de Instrução Normativa da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) para Dispor sobre as análises de reconstrução de unidades habitacionais nos termos da portaria nº 998, de 05 de Abril de 2022, em atenção ao disposto no Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017, a partir da observância do art. 57 do referido decreto.
2. Observa-se ainda o Manual de Redação da Presidência da República (Decreto n. 9.191/2017, art. 58).

§ 1º Cumprimento do disposto no art. 32 do Decreto n. 9.191, de 2017.

3. 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. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#).

4. O problema que o ato normativo visa a solucionar (I) relaciona-se com a necessidade advinda da demanda de atendimento à reconstrução de unidades habitacionais impactadas por desastre originário da situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pela Sedec.

5. Em face da natureza particular da matéria, a Portaria n. 3.033, de 4 de dezembro de 2020, previu a necessidade de uma normatização específica, como está disposto no seu art. 26:

Art. 26. As diretrizes e procedimentos que visam atender à demanda habitacional, em decorrência da ocorrência de desastres, serão estabelecidas em norma específica do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Parágrafo único. Em situações excepcionais, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil poderá atender a demanda habitacional com recursos das ações de defesa civil, mantidas as exigências previstas na norma prevista no caput.

6. Esta Normatização sobreveio sob a forma da Portaria MDR n. 998, de 05 de abril de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 06/04/2022 | Edição: 66 | Seção: 1 | Página: 120 (<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-998-de-5-de-abril-de-2022-391058226>). E a instrução normativa ora proposta dá continuidade a esta normatização, detalhando os procedimentos com ênfase naqueles que serão observados pela área técnica desta Secretaria, em ordem a tornar mais célere a análise e uniforme a metodologia para tanto empregada.

7. Os objetivos desta proposição (II) consistem inicialmente na operacionalização e no detalhamento dos procedimentos para a cumprir o disposto na Portaria MDR n. 998, de 2022, a fim de assegurar a eficiência e precisão, sem descuidar da base jurídica necessária para manter o atendimento que já é promovido por esta Secretaria.

8. No concernente à identificação dos atingidos pelo ato normativo, salienta-se que a presente proposta encontra suas raízes na legislação regente da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), notadamente as Leis n. 12.608, de 10 de abril de 2012 e n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

9. Por outro lado, vale citar que a Política Nacional de Habitação integra-se à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, como se depreende do disposto na Lei n. 12.608, de 2012, art. 3º:

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.

10. Considerada esta convergência, a normatização ora proposta contribui para a concretude e exequibilidade de todos os mecanismos instituídos na legislação e para o aperfeiçoamento do apoio federal voltado ao gerenciamento das ações de recuperação de áreas atingidas por desastres.

11. 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 a cidadãos que transitem em território nacional. Na hipótese, a segurança da população representa um direito de natureza difusa, que se atende a partir da realização de ações de reconstrução de modo a propiciar um ambiente urbano e rural caracterizado pela resiliência e onde o risco seja gerenciado.

12. Sem prejuízo da prazo para entrada em vigor posto no art. 22 deste ato normativo específico, o prazo para a implementação (IV) é imediato, eis que esta Secretaria já é apta a operar a transferência de recursos para ações de reconstrução por força da lei n. 12.340, de 2010, da Portaria MDR n. 3.033, de 4 de dezembro de 2020 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.033-de-4-de-dezembro-de-2020-292419840>) e da própria Portaria MDR n. 998, de 2022, norma já aplicável.

13. 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.

14. Tampouco cabe elaborar simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta.

15. 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.

16. 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.

17. Ainda que de forma indireta, a normatização proposta surte impactos no meio ambiente pois ela contribui para a melhora nos métodos para a consecução do apoio complementar federal destinado a ações de reconstrução de unidades habitacionais, em substituição àquelas que foram destruídas, o que contribui para restauração das condições de segurança à população.

18. Assim, a norma contribui para maior eficiência no apoio complementar federal e para a mais rápida recuperação sobretudo do meio ambiente urbano.

19. 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, inclusive a Política Nacional de Habitação.

20. É o que se depreende do disposto 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.

21. 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.

22. 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.

§2º 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).

23. A Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019 e o Decreto nº 10.411, de 30 de junho 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.

24. 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 as transferências de recursos para ações de recuperação em áreas atingidas por desastres, bem como a legislação que versa sobre o Programa Casa Verde e Amarela.

25. Sob a forma de instrução normativa, esta proposta tem somente o condão de explicitar aspectos para a fiel execução da normatização superior, sem conteúdo de inovação, na exata dicção do inciso III do art. 2º do Decreto n. 10.139, de 28 de novembro de 2019:

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

.....

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

26. Assim, a proposta está alinhada com as Leis n. 12.340, de 10 de abril de 2010, n. 14.118, de 21 de janeiro de 2021 e Decretos n. 7.257, de 1º de dezembro de 2010 e n. 10.600, de 14 de fevereiro de 2021.

27. Já estando balizada no nascedouro, a proposta em questão contém baixo ou nenhum impacto regulatório. Ambas as hipóteses são previstas na legislação regente como aptas a dispensar a Análise de Impacto Regulatório. É o que está disposto nos incisos II e III do art. 4º do Decreto n. 10.411, de 2020:

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;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

28. Ante o exposto, conclui-se que, neste caso concreto, que a AIR é dispensada segundo o disposto no art. 4º, incisos II e III do mesmo Decreto n. 10.411, de 2020.

Em 17 de maio de 2022.

Consideração Final e Conclusão.

Em face do exposto, estando o processo instruído, recomenda-se a remessa da presente proposta, consubstanciada na minuta n. 3731703 à Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional, para emissão do Parecer Jurídico, nos termos do Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017, art. 30, inciso II e art. 3º da Portaria MDR n. 1.096, de 15 de abril de 2020.

Roney Rios Figueira

Coordenador de Normatização

De acordo. Sugiro a aprovação da Minuta n. 3731703 à Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional, para emissão do Parecer Jurídico na forma da legislação regente.

Karine da Silva Lopes

Diretora

Departamento de Articulação e Gestão

De acordo. Aprovo a minuta n. 3731703. 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 **Alexandre Lucas Alves, Secretário(a) Nacional de Proteção e Defesa Civil**, em 17/05/2022, às 17:46, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Karine da Silva Lopes, Diretor de Departamento de Articulação e Gestão**, em 17/05/2022, às 17:59, 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 17/05/2022, às 18:00, 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 **3732895** e o código CRC **A5583F3B**.
