



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Habitação
Departamento de Produção Habitacional
Coordenação-Geral de Planejamento e Formulação

Parecer de mérito nº 37/2022/CGPF/DPH/SNH

Referência: 59000.019589/2021-03

1. **ASSUNTO**

1.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é consolidar a Instrução Normativa nº 42, de 15 de outubro de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional (SEI [3406669](#)), que regulamenta os Programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção de Habitações, integrantes da área de aplicação Habitação Popular, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com todas as suas alterações, além de prorrogar o prazo de vigência da tabela prevista no § 9º do art. 51 da norma em questão.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Constituição Federal de 1988;
- 2.2. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- 2.3. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;
- 2.4. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019;
- 2.5. Lei nº 14.462, de 26 de outubro de 2022;
- 2.6. Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990;
- 2.7. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017;
- 2.8. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019;
- 2.9. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020;
- 2.10. Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022;
- 2.11. Resolução CCFGTS nº 1.047, de 18 de outubro de 2022 (SEI [3985747](#));
- 2.12. Resolução CCFGTS nº 1.048, de 18 de outubro de 2022 (SEI [3985861](#));
- 2.13. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406669](#));
- 2.14. Instrução Normativa MDR nº 56, de 29 de dezembro de 2021 (SEI [3535400](#));
- 2.15. Instrução Normativa MDR nº 2, de 21 de fevereiro de 2022 (SEI [3610882](#));
- 2.16. Instrução Normativa MDR nº 7, de 22 de março de 2022 (SEI [3656847](#));
- 2.17. Instrução Normativa MDR nº 12, de 11 de abril de 2022 (SEI [3694714](#));
- 2.18. Instrução Normativa MDR nº 15, de 29 de abril de 2022 (SEI [3722478](#));
- 2.19. Instrução Normativa MDR nº 20, de 26 de maio de 2022 (SEI [3769248](#));
- 2.20. Instrução Normativa MDR nº 26, de 14 de julho de 2022 (SEI [3848357](#));
- 2.21. Instrução Normativa MDR nº 31, de 14 de setembro de 2022 (SEI [3939062](#));
- 2.22. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é (1) consolidar a **Instrução Normativa MDR nº 42, de 2021**, que regulamenta os Programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção de Habitações, integrantes da área de aplicação Habitação Popular, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e (2) prorrogar o prazo de vigência da tabela prevista no § 9º do art. 51 da norma vigente.

3.2. Com relação à primeira finalidade, convém destacar que a edição da Instrução Normativa nº 42, de 2021, promoveu a unificação da regulamentação de programas da área de Habitação Popular do FGTS que antes contavam com normas ou anexos específicos, assim como introduziu dispositivos inovadores, como, por exemplo, a criação da Iniciativa Parcerias, a exigência da contratação de Seguro de Danos Estruturais (SDE) e a regulamentação da nova metodologia de cálculo do Desconto Complemento.

3.2.1. Para que essas mudanças pudessem ter efeito, foi necessária adequação dos atores envolvidos, o que demandou não apenas prorrogações de prazos, mas também ajustes redacionais, a fim de conferir maior clareza do direcionamento da política pública tal como concebida por esta Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

3.2.2. Dessa forma, no período de pouco mais de um ano desde a publicação da Instrução Normativa nº 42, de 2021, a norma sofreu 8 (oito) alterações promovidas pelas Instruções Normativas nºs 56, de 29 de dezembro de 2021 (SEI [3406669](#)); 2, de 21 de fevereiro de 2022 (SEI [3610882](#)); 7, de 22 de março de 2022 (SEI [3656847](#)); 12, de 11 de abril de 2022 (SEI [3694714](#)); 15, de 29 de abril de 2022 (SEI [3722478](#)); 20, de 26 de maio de 2022 (SEI [3769248](#)); 26, de 14 de julho de 2022 (SEI [3848357](#)), e 31, de 14 de setembro de 2022 (SEI [3939062](#)).

3.2.3. O Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, estabelece por meio do inciso I do art. 19 a obrigatoriedade da edição de ato consolidado cada vez que novo ato com temática aderente seja editado, conforme transcrição abaixo.

Art. 19. É obrigatória a manutenção da consolidação normativa por meio da:

I - realização de alteração na norma consolidada cada vez que novo ato com temática aderente a ela for editado; e

(...)

3.2.4. Dessa maneira, a consolidação normativa proposta pela minuta em apreço não é reflexo apenas da observância legal ao disposto pelo Decreto nº 10.139, de 2019, mas também da consolidação conceitual das regras editadas pela SNH para os programas integrantes da área de Habitação Popular do FGTS.

3.3. Quanto à prorrogação do prazo de vigência da tabela prevista no § 9º do art. 51 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, mencionado no item 3.1 como a segunda finalidade da norma em proposição, convém lembrar que o item trata do parâmetro Fator recorte populacional (*Fpop*), que compõe a fórmula de cálculo do Desconto Complemento, estabelecido, original e ordinariamente, pelo § 6º do art. 51 da norma.

3.3.1. O parâmetro sofreu sua primeira alteração em maio de 2022, por meio da Instrução Normativa nº 20, de 2022, ocasião em que foi promovido um ajuste linear de 0,15 nos valores do fator para todos os recortes populacionais com vigência temporária prevista para até 31 de dezembro de 2022, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito pelas famílias de menor renda e impulsionar as contratações ainda no exercício de 2022.

3.3.2. Na sequência, em julho de 2022, o parâmetro foi novamente alterado com o objetivo de majorar, temporariamente, de modo mais significativo o Desconto Complemento a ser concedido e, dessa forma, estimular ainda mais as contratações nas faixas mais baixas de renda, conforme justificativas constantes nos parágrafos 3.18 a 3.21 do Parecer de Mérito nº 18/2022/CGPF/DPH/SNH (SEI [3825947](#)).

3.3.3. A nova alteração foi promovida pela edição da Instrução Normativa nº 26, de 2022, que, por sua vez, incluiu o § 9º ao art. 51 da Instrução Normativa nº 42, de 2021. O novo dispositivo, com vigência temporária prevista para até 31 de dezembro de 2022, contou com tabela que contempla incrementos no *Fpop* que variam de 0,25 a 0,42, a depender do recorte populacional, e que proporciona um incremento linear de 35% no desconto a ser concedido, tomando-se como referência o desconto complemento computado a partir dos valores originais atribuídos ao fator em questão.

3.3.4. As duas alterações promovidas no fator *Fpop* tiveram por objetivo, como mencionado, impulsionar as contratações com famílias de baixa renda a partir do incremento do Desconto Complemento a ser concedido, uma vez que este subsídio é destinado ao pagamento de parte do valor de aquisição ou construção do imóvel.

3.3.5. Tal objetivo tem embasamento na análise histórica das contratações na área de habitação popular, que aponta para perdas graduais na representatividade das famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.400,00 (Grupo 1) nas operações do fundo em anos recentes. Como apresentado no Gráfico 1 abaixo, desde 2020 tem se observado redução no número total de unidades contratadas, com alteração do perfil de contratação por faixa de renda, resultando na perda gradativa de participação das famílias com menores rendas (Gráfico 2) nas contratações.

Gráfico 1. Contratação dos programas da área de Habitação Popular de 2019 a 2022.

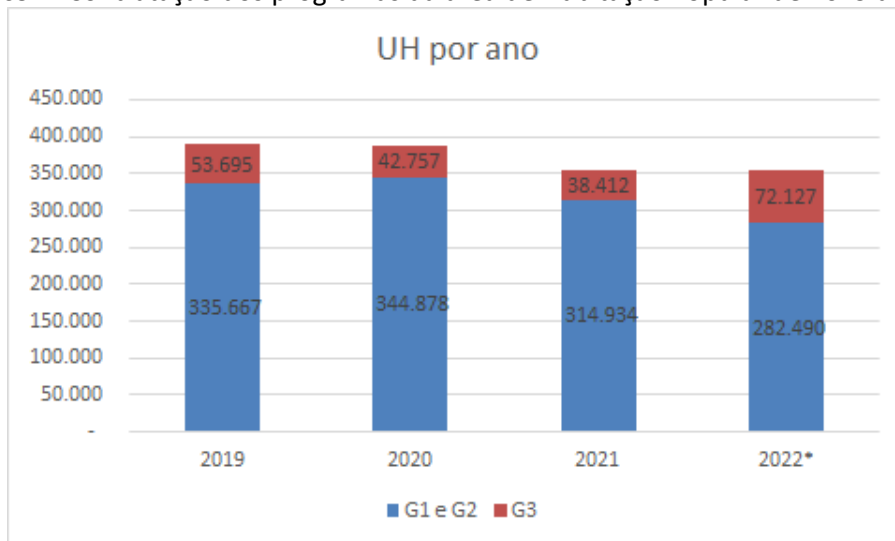
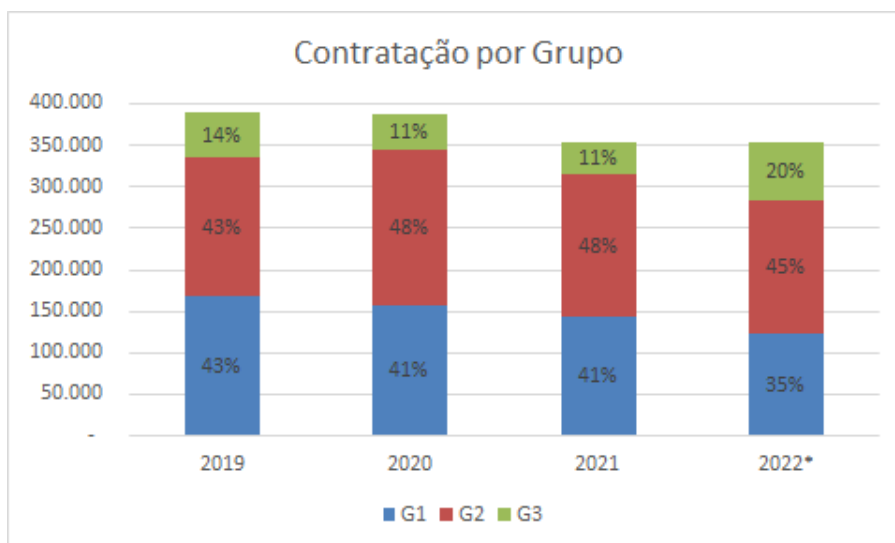


Gráfico 2. Participação percentual dos grupos de renda na contratação anual.



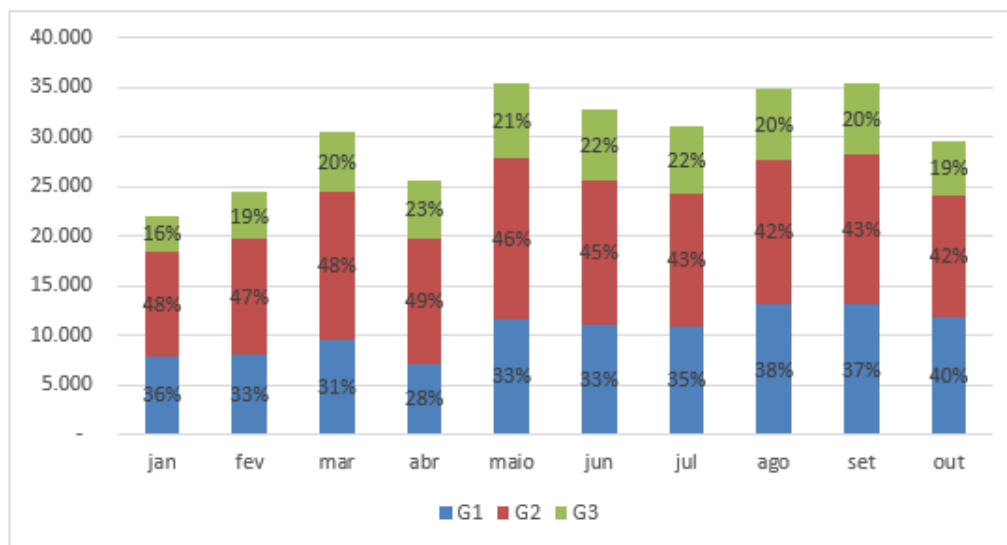
Grupo 1 (G1) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) limitada a R\$ 2.400,00; Grupo 2 (G2) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) situada entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400,00; e Grupo 3 (G3) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) situada entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000,00;

3.3.6. Diante desse cenário, durante o exercício de 2022 e em continuidade às propostas já apresentadas anteriormente, o MDR investiu na proposição de diversas medidas com o objetivo de incentivar o acesso ao crédito pelas famílias de baixa renda e, assim, reverter a tendência demonstrada no Gráfico 2. Além dos ajustes no parâmetro Fator recorte populacional, já mencionados, foram propostas as seguintes medidas:

- alteração de dois dos parâmetros de cálculo do Desconto Complemento, $RD_{máx}$ e $RD_{mín}$, que representam o valor limite de renda familiar mensal bruta que permite o acesso ao valor máximo e mínimo, respectivamente, de desconto computado no critério-base de renda (ajuste promovido pela Instrução Normativa nº 7, de 2022); e
- ampliação do limite de renda familiar mensal bruta para acesso às melhores de condições de crédito habitacional (ajuste promovido pela Instrução Normativa nº 7, de 2022). Com isso, o limite de renda do Grupo 1 do Programa Casa Verde e Amarela foi ampliado de R\$ 2.000,00 para R\$ 2.400,00.

3.3.7. Após a adoção deste conjunto de medidas, foi observado incremento no volume de contratação mensal na área de Habitação Popular, em especial no meses de agosto e setembro. Ainda mais importante, como pode ser observado no Gráfico 3 abaixo, houve um incremento no percentual de participação do Grupo 1 nas contratações, sobretudo a partir do mês de agosto.

Gráfico 3. Contratação mensal da área de Habitação Popular no exercício de 2022 com a participação percentual de cada grupo de renda.



Grupo 1 (G1) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) limitada a R\$ 2.400,00; Grupo 2 (G2) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) situada entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400,00; e Grupo 3 (G3) corresponde a contratações com famílias com renda mensal bruta (RMB) situada entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000,00;

3.3.8. Dentre as possíveis causas para o incremento observado para a participação do Grupo 1 nas contratações mensais, pode-se destacar a alteração temporária do parâmetro Fator recorte populacional (*Fpop*), uma vez que sua entrada em vigor se deu exatamente no mês de agosto, mês em que a contratação com famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.400,00 alcançou o patamar de 13.097 unidades habitacionais, desempenho que ainda não havia sido observado para o exercício.

3.3.9. Para o exercício de 2023, há a expectativa de que duas novas medidas entrem em vigor e contribuam para o incentivo à contratação por famílias de baixa renda, são elas:

- o caucionamento de créditos a serem realizados na conta vinculada do do trabalhador para pagamento de parte das prestações do financiamento habitacional, conforme Resolução CCFGTS nº 1.048, 18 de outubro de 2022; e
- a implementação de cobertura de risco de crédito pelo Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab), que, conforme estabelecido pela Lei nº 14.462, de 26 de outubro de 2022, pode ser aplicado às operações do Programa Casa Verde e Amarela.

3.3.10. No entanto, tais medidas somente entrarão em vigor ao longo do exercício, razão pela qual esta área técnica julga pertinente **prorrogar, até 30 de junho de 2023, a vigência do segundo ajuste realizado no fator *Fpop***, refletido no § 9º ao art. 51 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, a fim de que não haja descontinuidade na tendência de crescimento da contratação com famílias de mais baixa renda demonstrada no Gráfico 3.

3.4. Apresentadas as motivações para a alteração da vigência do § 9º ao art. 51 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, (**§ 8º do art. 53** da minuta consolidada em proposição), resta verificar o impacto da medida sobre o orçamento de Descontos aprovado para o exercício de 2023 pela Resolução CCFGTS nº 1.047, de 18 de outubro de 2022, bem como nas metas de contratação pactuadas. Para tanto, foram considerados os cenários de contratação apresentados na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Cenários de simulação (perfil de contratação por faixa de renda) para estimativa de impacto da medida em proposição sobre o orçamento de Descontos aprovado pelo CCFGTS para o exercício de 2023.

Perfil de contratação por faixa de renda	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
limitada à R\$ 2.400,00	47,5%	48,8%	43,4%	43,4%

de R\$ 2.400,01 a R\$ 3.000,00	24,2%	23,0%	26,7%	26,7%
de R\$ 3.000,00 a R\$ 3.700,00	16,0%	16,3%	15,9%	15,9%
de R\$ 3.700,01 a R\$ 4.400,00	12,3%	11,9%	14,0%	14,0%
Número de unidades habitacionais (por cenário)				
Contratação sem ajuste no fator <i>Fpop</i>	186.339	186.339	203.500	434.000
Contratação com ajuste no fator <i>Fpop</i>	186.339	186.339	203.500	-

3.4.1. Para a composição dos **cenários 1 e 2** foram considerados (i) a meta de contratação, em número de unidades habitacionais, projetada para a proposição do orçamento referente ao exercício de 2023 (372.678 UH) e (ii) o perfil de distribuição da contratação entre as faixas de renda, com base no mês em que o grupo com renda até R\$ 2.400,00 teve maior participação percentual (Cenário 2 - outubro) e com base no trimestre mais recente, em que, entende-se, que as medidas adotadas em 2022 tiveram efeito pleno (Cenário 1 - 3º trimestre). Já os **cenários 3 e 4** estimam a contratação máxima com base no orçamento de Descontos disponível para o exercício de 2023: 407 mil UH com a prorrogação da medida, ou 434 mil, caso não seja feita nenhuma alteração.

3.4.2. Com base nos cenários de contratação apresentados, a estimativa de consumo do orçamento de Descontos para o exercício de 2023 é demonstrada na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Estimativa de consumo do orçamento de Descontos para o exercício de 2023 com base nos cenários apresentados na Tabela 1.

Consumo Total de Descontos FGTS	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
	R\$ 9,1 bilhões	R\$ 9,2 bilhões	R\$ 9,5 bilhões	R\$ 9,5 bilhões

3.4.3. Considerando que o orçamento de Descontos aprovado pelo CCFGTS para o exercício de 2023 corresponde a R\$ 9,5 bilhões, com base nas estimativas apresentadas na Tabela 2, observa-se que a prorrogação proposta não resulta na redução da meta de unidades contratadas, e tampouco excede o orçamento disponível.

4. **OBSERVÂNCIA À PORTARIA MDR Nº 1.096, DE 15 DE ABRIL DE 2020**

4.1. A Portaria MDR nº 1.096, de 2020, estabelece procedimentos para a elaboração de atos normativos, dentre outros. Especificamente em seu art. 2º, fica estabelecida a necessidade de que os atos normativos sejam elaborados de acordo com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual estabelece normas e diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

4.2. Com efeito, ante à necessidade de observância das regras do referido decreto naquilo que houver pertinência e cabimento, passa-se à descrição objetiva do conteúdo do parecer de mérito de que trata o art. 3º.

4.3. **Análise do problema que o ato normativo visa a solucionar**

4.3.1. Os ajustes propostos buscam (i) consolidar a Instrução Normativa nº 42, de 2021, alterada por outras 8 (oito) normas ao longo dos últimos 13 meses; e (ii) evitar descontinuidade no estímulo à contratação de unidades habitacionais entre famílias com menor renda, no âmbito das operações de Habitação Popular do FGTS.

4.4. **Objetivos que se pretende alcançar**

4.4.1. Os ajustes propostos buscam tornar o acesso à versão mais recente da norma facilitado, além de manter incentivos à contratação por famílias de mais baixa renda.

4.5. **Identificação dos atingidos pelos atos**

4.5.1. O Agente Operador do FGTS, Caixa Econômica Federal, e os agentes financeiros que oferecem os financiamentos habitacionais serão impactados pelo ato normativo em proposição. No entanto, considerando que trata-se de prorrogação de medida vigente, não se vislumbra impactos operacionais significativos.

4.5.2. As famílias contratantes das unidades habitacionais, que fazem jus à política de Descontos do FGTS, serão impactadas positivamente pelos ajustes propostos, uma vez que terão mantido o acesso ao crédito facilitado, dada a ampliação dos valores de Desconto Complemento a ser concedido.

4.6. **Estratégia e prazo para implementação**

4.6.1. Propõe-se a entrada em vigor em 1º de janeiro de 2023.

4.7. **Sobre renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas**

4.7.1. As alterações promovidas pela minuta em proposição não implicam em renúncia de receita da União, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, tampouco em aumento de despesas, dado que fica mantida a observância ao orçamento aprovado pelo CCFGTS nos termos da Resolução CCFGTS nº 1.047, de 2022.

5. **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

5.1. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR), procedimento de avaliação prévia à edição de determinados atos normativos. Conforme disposto no inciso III do art. 4º do referido decreto, a AIR poderá ser dispensada nas hipóteses de atos normativos considerados de baixo impacto. Por sua vez, o art. 2º traz a definição de ato de baixo nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais; **(grifou-se)**

5.2. Nesse sentido, tendo em vista que o impacto das alterações propostas está restrito ao orçamento já alocado à área de Habitação, por meio da Resolução CCFGTS nº 1.047, de 2022, entende-se que o ato normativo em proposição pode ser considerado de baixo impacto sendo, portanto, dispensado do processo de Análise de Impacto Regulatório com amparo no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020.

6. **CONCLUSÃO**

6.1. Em razão dos argumentos expostos, esta área técnica, no âmbito de suas competências, opina pela pertinência e viabilidade técnica de publicação da minuta de Instrução Normativa anexa (SEI [4025640](#)), que consolida a Instrução Normativa nº 42, de 15 de outubro de 2021.

6.2. A prática do ato fundamenta-se nos incisos I e II, parágrafo único, art. 87 da Constituição Federal de 1988, no art. 4º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, no art. 66 do Regulamento Consolidado do FGTS, aprovado pelo Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990, no art. 29, Seção VI, Capítulo II da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 e no art. 1º, Anexo I do Decreto nº 11.065, de 6 de maio de 2022, dispositivos esses que inserem o ato no rol de competências do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional.

6.3. Informa-se que a minuta de Instrução Normativa ora proposta foi elaborada em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998; com o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 e com a Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020.

6.4. Registra-se, ainda, conforme fundamentado, a dispensa da realização prévia de AIR, conforme o inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, razão pela qual o presente documento precisará ser publicado no sítio eletrônico do MDR em atendimento ao disposto no § 3º, art. 4º do aludido diploma legal.

6.5. Nada mais havendo a aduzir, configuradas a motivação, a forma e a competência para prática do ato, submete-se o presente Parecer Técnico à consideração superior, ao tempo em que se propõe, se de acordo, o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto ao MDR (CONJUR-MDR) para análise e expedição de Parecer Jurídico sobre a matéria, com fundamento no art. 3º da Portaria nº 1.096, de 2020.

À consideração superior.

ROBERTO BOUSQUET PASCHOALINO

Assessor Técnico

PÂMELA ANÁLIA COSTA DE OLIVEIRA

Coordenadora

DE ACORDO.

À consideração do Secretário Nacional de Habitação.

TERESA MARIA SCHIEVANO PAULINO

Diretora do Departamento de Produção Habitacional

DE ACORDO.

Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional para expedição de Parecer Jurídico sobre a proposta de edição de Instrução Normativa, nos termos da minuta anexa (SEI [4026837](#)), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

ALESSANDRA D'AVILA VIEIRA

Secretária Nacional de Habitação - Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Pâmela Analia Costa de Oliveira, Coordenador(a)**, em 28/11/2022, às 14:15, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Maria Schievano Paulino, Diretora do Departamento de Produção Habitacional**, em 28/11/2022, às 14:16, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Bousquet Paschoalino, Assessor(a)**, em 28/11/2022, às 14:16, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra D'Avila Vieira, Secretária Nacional de Habitação Substituta**, em 29/11/2022, às 10:58, 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 **4026837** e o código CRC **151B00AE**.