



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

Parecer de Mérito nº 11/2022/CGPF/DPH/SNH

Referência: 59000.019589/2021-03

1. **ASSUNTO**

1.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é alterar as Instruções Normativas MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406669](#)), que regulamenta os programas Apoio à Produção de Habitações, Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo, no âmbito da área orçamentária Habitação Popular do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e nº 55, de 15 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do FGTS referente à área de Habitação, para o exercício de 2022.

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. Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990;
- 2.6. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017;
- 2.7. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020;
- 2.8. Decreto nº 10.773, de 23 de agosto de 2021;
- 2.9. Resolução CCFGTS nº 702, de 4 de outubro de 2012;
- 2.10. Resolução CCFGTS nº 1.008, de 13 de setembro de 2021;
- 2.11. Resolução CCFGTS nº 1.013, de 18 de novembro de 2021;
- 2.12. Resolução CCFGTS nº 1.025, de 10 de março de 2022 (SEI [3639425](#));
- 2.13. Instrução Normativa MDR nº 41, de 15 de outubro de 2021;
- 2.14. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406669](#));
- 2.15. Instrução Normativa MDR nº 55, de 15 de dezembro de 2021 (SEI [3508031](#));
- 2.16. Instrução Normativa MDR nº 56, de 29 de dezembro de 2021 (SEI [3535400](#));
- 2.17. Instrução Normativa MDR nº 2, de 21 de fevereiro de 2022 (SEI [3610882](#));
- 2.18. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;

2.19. Processo Administrativo nº 59000.001619/2022-06.

### 3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é alterar as **Instruções Normativas MDR nº 42, de 2021**, que regulamenta os programas Apoio à Produção de Habitações, Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo, no âmbito da área orçamentária Habitação Popular do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e **nº 55, de 2021**, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do FGTS referente à área de Habitação, para o exercício de 2022.

3.2. Os **artigos 1º e 3º** da minuta em apreço promovem alterações na **Instrução Normativa MDR nº 42, de 2021**, revisada, anteriormente por meio das Instruções Normativas números 56, de 2021, e 2, de 2022, e cujas versões compilada e consolidada constam apensadas aos autos do presente processo (SEI [3611428](#) e [3611435](#)). As propostas ora apresentadas podem ser divididas em dois grupos temáticos: (1) as motivadas pela necessidade de cumprimento de comando previsto em norma de hierarquia superior e (2) aquelas de ordem meramente redacional ou cuja necessidade foi observada operacionalmente.

3.3. Com relação ao primeiro grupo, convém contextualizar que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), na qualidade de Gestor da Aplicação, apresentou ao Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), por meio do Voto nº 03/2022/MDR, proposta de ajuste das condições de concessão dos descontos complemento e equilíbrio ofertados pelo fundo aos financiamentos habitacionais com famílias de renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 4.000,00 (Processo SEI [59000.001619/2022-06](#)).

3.3.1. Durante a 904ª Reunião Ordinária do CCFGTS, a proposta, que altera a Resolução CCFGTS nº 702, de 2012, foi aprovada por unanimidade pelo conselho, nos termos da Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022, na qual consta o comando para regulamentação da matéria pelo MDR até o prazo máximo de **4 de abril de 2022**.

3.3.2. Em suma, as alterações propostas incidem sobre dois dos parâmetros de cálculo do Desconto Complemento,  $RD_{máx}$  e  $RD_{mín}$ , e sobre o limite de renda familiar mensal bruta para acesso às melhores de condições de crédito habitacional.

3.3.3. Os parâmetros  $RD_{máx}$  e  $RD_{mín}$  encontram-se regulamentados na Instrução Normativa nº 42, de 2021, pelo **§ 1º do art. 51** e 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. Atualmente, os parâmetros estão fixados, respectivamente, em R\$ 1.450,00 e R\$ 3.350,00 e, com as alterações aprovadas, passam para R\$ 1.650,00 e R\$ 3.700,00. Na prática, a alteração representou a ampliação do montante de descontos a ser concedido às famílias.

3.3.4. Com relação à segunda alteração, a Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022, estendeu o limite da faixa de renda familiar mensal bruta que tem acesso aos maiores percentuais de cobertura pelo FGTS do diferencial de juros pago a título de remuneração dos agentes financeiros, Desconto Equilíbrio. Dessa forma, a concessão dos maiores montantes de Desconto Equilíbrio foi ampliada para famílias com renda familiar mensal bruta de até R\$ 2.400,00, ao invés dos R\$ 2.000,00 anteriores.

3.3.5. Os parâmetros de concessão do Desconto Equilíbrio estão estabelecidos no **inciso I do art. 50**, razão pela qual propõe-se o ajuste de renda na tabela apresentada neste dispositivo.

3.3.6. Em decorrência dessa alteração, buscou-se harmonizar no ato normativo como um todo as limitações de renda que estavam vinculadas indiretamente ao limite alterado pela Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022. Desse modo, foi proposta a alteração da menção à renda de R\$ 2.000,00 para R\$ 2.400,00 em outros três dispositivos: (1) **inciso XVI do art. 24**; (2) **inciso I do art. 37** e (3) **inciso IV do art. 52**.

3.4. Quanto às alterações de ordem meramente redacional ou cuja necessidade foi observada operacionalmente propõe-se, em primeiro lugar, a revogação das **alíneas "a" e "b" do Inciso I do art. 20**, que define os sublimites de valor de venda ou investimento das operações

enquadradas na modalidade operacional de aquisição de lote urbanizado. Observa-se que, com a publicação da Resolução CCFGTS nº 1.008, de 2021, as tabelas constantes no art. 20 da Resolução CCFGTS nº 702, de 2012, foram unificadas, tornando desnecessária a diferenciação promovida pela redação vigente do dispositivo. Dessa forma, foi unificado o sublimite estabelecido pelo **inciso I do art. 20** e foi incluída, ainda, a modalidade operacional de produção de lotes urbanizados, prevista no inciso II do art. 11, que não havia sido considerada na redação original do dispositivo por lapso manifesto.

3.4.1. O art. 24 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, estabelece as diretrizes técnicas de observância obrigatória para os imóveis objeto de financiamento. Propõe-se um ajuste redacional na diretriz estabelecida pelo **inciso VI do art. 24**, com a finalidade de adequar a terminologia de referência à pessoa com deficiência, uma vez que a redação vigente do dispositivo conta com termos inadequados e em desuso.

3.4.2. Neste mesmo dispositivo, a diretriz já existente nos regramentos anteriores de se estabelecer um leiaute mínimo para determinadas moradias foi ampliada, na forma do inciso XVI, para todas as operações contratadas por famílias com renda familiar mensal bruta até R\$ 2.000,00, a fim de estimular o mercado a oferecer unidades habitacionais compostas por sala, dois quartos, banheiro e cozinha. Todavia, faz-se necessário permitir que as unidades habitacionais cuja construção foi iniciada sob o regramento anterior possam gozar das condições vigentes à época, bem como garantir que unidades financiadas por pessoas com deficiência não sofram essa restrição, uma vez que muitas vezes o processo de adaptação dessas unidades habitacionais requer a redução da quantidade de dormitórios. Com esse objetivo, sugere-se a inclusão do **§ 8º ao art. 24**, especificando tais condições excepcionais.

3.4.3. Na sequência, com o intuito de harmonizar os prazos de implementação pelos agentes financeiros dos ajustes estabelecidos pela Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022, com o cômputo do Desconto Complemento considerando todos os fatores que compõem sua metodologia, propõe-se a alteração da vigência do Fator características da unidade habitacional (*FUH*), prevista, originalmente, para 31 de março de 2022, conforme **inciso III do art. 63**, vinculando-a à data de implementação do disposto na resolução supramencionada pelos agentes financeiros.

3.4.4. Ainda sobre os prazos de vigência estabelecidos pelo art. 63, em que pese a recente prorrogação do prazo estabelecido para a entrada em vigor da obrigatoriedade de contratação da apólice de Seguro de Danos Estruturais (SDE), formalizada pela Instrução Normativa nº 2, de 2022, avalia-se como necessária uma nova prorrogação com o intuito de dar continuidade às discussões em torno do tema que têm ocorrido entre o MDR, agentes financeiros envolvidos, representantes das seguradoras e do setor da construção civil.

3.4.5. Dessa forma, propõe-se nova redação para o **inciso II do art. 63** adiando-se o prazo de exigência da contratação de apólice de SDE de 23 de março de 2022 para 2 de maio de 2022.

3.4.6. Ademais, os **artigos 59 e 60** da Instrução Normativa nº 42, de 2021, agrupados no Capítulo IX - Disposições Transitórias, destinam-se a estabelecer a metodologia de cálculo do Desconto Complemento a ser observada enquanto os agentes financeiros cuidavam das adequações sistêmicas necessárias para a implementação da nova metodologia, conforme prazo definido pelo art. 6º da Resolução CCFGTS nº 1.008, de 2021. Como o prazo máximo já transcorreu e a nova regra encontra-se, atualmente, implementada e operante, os dispositivos mencionados tornam-se obsoletos, razão pela qual propõe-se sua revogação.

3.5. Por fim, o **art. 2º** da minuta proposta cuida também de alterar disposição constante na **Instrução Normativa nº 55, de 2021**, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do FGTS referente à área de Habitação, para o exercício de 2022. A redação original do **inciso II do art. 4º** estabelece o limite máximo de aplicação dos recursos alocados ao Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS (Pró-Cotista) destinados ao financiamento de imóveis com valor de venda superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

3.5.1. Ocorre que o programa é operado por meio de duas modalidades: aquisição e construção de unidade habitacional, conforme item 2 do Anexo da Instrução Normativa nº 41, de 2021, que regulamenta o programa Pró-Cotista. Conceitualmente, utiliza-se o termo "valor de venda" para a modalidades de aquisição e "valor de investimento" para a modalidade de construção, uma vez que este último é composto pelo somatório de custos, diretos e indiretos, necessários à execução das obra e serviços objetos do financiamento.

3.5.2. Dessa forma, a fim de abranger todas as modalidades do programa, cabe inserir o valor de investimento na redação do do inciso II do art. 4º da Instrução Normativa nº 55, de 2021.

#### 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 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 solucionar**

4.3.1. Nos termos dos objetivos abaixo elencados, o ato proposto busca promover melhorias incrementais de ordem formal na Instrução Normativa MDR, nº 42, de 2021, e, principalmente, regulamentar as disposições exaradas pelo CCFGTS com vistas à sua correta implementação pelo Agente Operador do fundo e pelos agentes financeiros operantes.

#### 4.4. **Objetivos que se pretende alcançar**

4.4.1. As alterações promovidas têm por objetivos principais:

- I - adequação normativa à norma de hierarquia superior: resolução CCFGTS;
- II - revogação de dispositivos obsoletos;
- III - aprimoramento redacional; e
- IV - harmonização de prazos de vigência de medidas que incidem sobre o mesmo tema.

#### 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 vinculados aos programas CCA, CCI e Apoio à Produção de Habitações, da área de Habitação Popular do FGTS, serão impactados pelo ato normativo em proposição. No entanto, este impacto já foi previsto pelo Conselho Curador do FGTS por meio da fixação de prazo para a regulamentação e implementação da matéria por estes agentes, nos termos dos artigos 3º e 4º da Resolução CCFGTS nº 1.025, de 10 de março de 2022.

4.5.2. Convém destacar, ainda, que esses atores participaram do processo de discussão da minuta e já estão cientes, de antemão, das alterações promovidas pelo ato normativo em proposição.

4.5.3. O setor da construção civil e as famílias contratantes das unidades habitacionais serão impactadas positivamente pelos ajustes propostos, dada a perspectiva de redução do valor a ser financiado pelas famílias, ampliando o acesso ao crédito habitacional.

#### 4.6. **Estratégia e prazo para implementação**

4.6.1. De acordo com os prazos estabelecidos pelo Conselho Curador do FGTS por meio dos artigos 3º e 4º da Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022, após a publicação da minuta ora proposta,

o Agente Operador do FGTS terá 21 (vinte e um) dias para a adequação das normas sob sua competência, enquanto, concomitantemente, os agentes financeiros terão o mesmo prazo para a implementação operacional das medidas.

4.6.2. Dessa forma, passado o prazo mencionado, as novas condições para contratação estarão disponíveis nas instituições financeiras para o público interessado.

#### 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, visto que as alterações aprovadas pelo Conselho Curador do FGTS tiveram o impacto mensurado pelo Agente Operador do FGTS, conforme documento SEI [3620388](#), que demonstrou que os impactos somados se atém aos orçamentos oneroso e não oneroso alocados à área de aplicação Habitação Popular pela Resolução CCFGTS nº 1.013, de 2021.

### 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, o MDR apresentou a seguinte justificativa quanto à AIR ao Conselho Curador do FGTS quando da apresentação do Voto nº 03/2022/MDR que originou a publicação da Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022:

"Por fim, tendo em vista que o impacto das alterações propostas está restrito ao orçamento já alocado à área de Habitação Popular por meio da Resolução nº 1.013, de 2021, este Gestor da Aplicação entende 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 30 de junho de 2020."

5.3. Dessa forma, em consonância à justificativa apresentada, entende-se que a minuta proposta pode ser, da mesma forma, dispensada do processo de AIR em função do baixo impacto da norma.

### 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 [3627196](#)), que propõe alterações para as Instruções Normativas números 42, de 15 de outubro de 2021, e 55, de 15 de dezembro 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 10.773, de 23 de agosto de 2021, 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. Por fim, propõe-se a entrada em vigor na data de publicação tendo em vista a necessidade, sobretudo, de dar sequência ao processo estabelecido pelos artigos 3º e 4º da Resolução CCFGTS nº 1.025, de 2022, para implementação das medidas aprovadas pelo Conselho Curador do FGTS.

6.6. Nada mais havendo a aduzir, configuradas a motivação, forma e competência para prática do ato, submete-se o presente Parecer Técnico à consideração superior, ao tempo em que propõe-se, 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**  
Assistente Técnico

**PÂMELA ANÁLIA COSTA DE OLIVEIRA**  
Coordenadora

**ANA PAULA MACIEL PEIXOTO**  
Coordenadora-Geral de Planejamento e Formulação

**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 [3627196](#)), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

**ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS**  
Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Maciel Peixoto, Coordenadora-Geral de Planejamento e Formulação**, em 16/03/2022, às 18:07, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Pâmela Analia Costa de Oliveira, Coordenador(a)**, em 16/03/2022, às 18:08, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Bousquet Paschoalino, Assistente Técnico**, em 16/03/2022, às 18:11, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Eduardo dos Santos, Secretário Nacional de Habitação**, em 16/03/2022, às 18:39, 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 16/03/2022, às 18:41, 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](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3641878** e o código CRC **50032B35**.