



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 a **Instrução Normativa 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).

2. **REFERÊNCIA**

- 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. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406669](#));
- 2.10. Instrução Normativa MDR nº 56, de 29 de dezembro de 2021 (SEI [3535400](#));
- 2.11. Instrução Normativa MDR nº 2, de 21 de fevereiro de 2022 (SEI [3610882](#));
- 2.12. Instrução Normativa MDR nº 7, de 22 de março de 2022 (SEI [3656847](#));
- 2.13. Instrução Normativa MDR nº 12, de 11 de abril de 2022 (SEI [3694714](#));
- 2.14. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;
- 2.15. Ofício FenSeg - 9/2022 (SEI [3670577](#));
- 2.16. Ofício FenSeg - 13/2022 (SEI [3695753](#)).

3. **ANÁLISE**

3.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é alterar a **Instrução Normativa 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). A norma foi revisada, anteriormente por meio das Instruções Normativas números 56, de 2021; 2, de 2022; 7, de 2022, e 12, de 2022, cujas versões compilada e consolidada constam apensadas aos autos do presente processo (SEI [3695731](#) e [3695717](#)).

3.2. A exigência de cobertura securitária por apólice de Seguro de Danos Estruturais (SDE), nos termos do **art. 45**, se tratou de uma inovação trazida pela Instrução Normativa nº 42, de 2021, com a premissa de ampliar a salvaguarda dos mutuários de unidades habitacionais fomentadas pelo FGTS. A escolha pela apólice em questão apoiou-se na perspectiva de melhoria qualitativa abrangente da produção habitacional fomentada pelo fundo a partir da adoção de mais uma estratégia de controle técnico das obras ainda que a apólice se reservasse à cobertura exclusiva de danos estruturais.

3.3. A vigência da medida foi objeto de sucessivas prorrogações motivadas por questionamentos apresentados pelo setor da construção civil, notadamente a Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC e a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - Abracec, quanto ao ônus da apólice para as construtoras, dificuldades de contratação junto às seguradoras e preocupações sobre a disponibilidade de oferta do seguro e os respectivos serviços de controle técnico independente em todo o território nacional.

3.4. A última alteração da matéria se deu pela Instrução Normativa nº 7, de 2022 (SEI [3656847](#)), que prorrogou a vigência da medida para 2 de maio de 2022, pois o tema encontrava-se em discussão em fórum composto pelo MDR, agentes financeiros envolvidos e representantes das seguradoras e do setor da construção civil.

3.5. Desse ambiente de discussões e mantida a perspectiva de ampliação da salvaguarda dos mutuários, foi apontada a proposta de se adotar em regra, como cobertura obrigatória, apólice securitária que garanta o atendimento de manutenções corretivas pós entrega das unidades habitacionais ou de responsabilidade civil, profissional e material, conforme o caso, que contemple, além das coberturas já exigidas atualmente pelos agentes financeiros nas apólices dos Seguros Garantia Pós Entrega - SGPE e de Responsabilidade Civil Profissional e Material - RCPM, as seguintes:

- I - impermeabilização e infiltrações; e
- II - trincas e fissuras superficiais em elementos estruturais, desde que não causadas por danos estruturais.

3.6. A proposta é pautada em estudo apresentado pela Abracec (SEI [3670572](#)) com diagnóstico sobre as principais patologias pós entrega encontradas em unidades habitacionais. A pesquisa, feita a partir de 934 empreendimentos, totalizando 280.836 unidades, entregues entre 2017 e 2022, demonstrou que as apólices já exigidas pelos agentes financeiros, a exemplo do SGPE, possuem índice de cobertura de 79,35% das patologias usualmente encontradas no período pós entrega das unidades habitacionais. Além disso, apontou que cerca de 20% dos problemas construtivos não cobertos ou parcialmente cobertos referem-se a impermeabilização (3,40%), infiltrações (7,92%) e trincas e fissuras (8,70%) em estruturas principais e periféricas. A ampliação da cobertura das apólices de seguros já exigidas pelos agentes financeiros dos programas, notadamente Caixa Econômica Federal, abrangência, desse modo, a quase totalidade das patologias verificadas pela Associação no período pós entrega.

3.7. Cabe observar nesse sentido que, em que pese a Abracec não representar o universo de pessoas físicas e jurídicas proponentes de unidades habitacionais no âmbito dos programas da Habitação Popular FGTS, a partir da média de unidades contratadas no último quinquênio, equivalente a aproximadamente 390 mil unidades habitacionais ao ano, a amostra pode ser considerada representativa e válida como subsídio para a tomada de decisão a que se propõe.

3.8. Assim, a partir de seus achados, a alteração do art. 45 ora proposta dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de coberturas securitárias para a garantia ampliada do atendimento de manutenções corretivas pós entrega, podendo, exclusivamente a critério dos proponentes de

unidades habitacionais, optar-se, pela contratação do SDE, nos termos da redação vigente reproduzida em seus aspectos mais relevantes no texto em proposição. Na mesma linha, também é colocada como opção a possibilidade de apresentação de carta-fiança para garantia de eventuais danos estruturais, alternativa essa recorrente em países onde o SDE é exigido por força legal, conforme apontado pela Federação Nacional de Seguros Gerais - FenSeg (SEI [3670577](#)).

3.9. A fim de resguardar a efetividade da medida e para que o valor segurado seja suficiente para fazer frente a todos os custos envolvidos em caso de sinistro, a FenSeg aponta a necessidade de que os referidos acréscimos de coberturas sejam acompanhados do consequente incremento do valor da Importância Segurada. Por essa razão, o normativo em proposição, dispõe que caberá aos agentes financeiros a definição de importância segurada compatível com as coberturas já existentes e com as coberturas adicionais de que tratam os incisos I e II do art. 45 da minuta proposta.

3.10. Os benefícios da nova proposta residem na maior garantia de manutenção das contratações, sem eventuais soluços, tendo em vista tratar-se o SDE de um produto novo no mercado de seguros. Ainda assim, é mantido o fomento à sua disseminação como opção de contratação ainda válida. Observa-se, por fim, que a proposta preserva a premissa inicial desta Secretaria Nacional de Habitação, qual seja: a de ampliação dos mecanismos de proteção dos mutuários de unidades habitacionais FGTS, rumo à melhoria qualitativa de toda a produção habitacional fomentada pelo fundo.

3.11. Ainda quanto às alterações propostas para o art. 45, convém direcionar à Consultoria Jurídica deste MDR dúvida relacionada à técnica legislativa: tendo em vista que o dispositivo foi reescrito na forma proposta, adotando-se nova redação para alguns dispositivos e reposicionando outros, questionamos se é necessário revogar expressamente os incisos atrelados a parágrafos que, no formato proposto, deixarão de existir, a exemplo do § 1º em sua forma original.

3.12. Por fim, propõe-se ainda a dilatação do prazo de vigência da medida, nos termos do inciso II, **art. 63** da minuta de Instrução Normativa em apreciação, bem como a criação de parágrafo único versando sobre as hipóteses de não aplicação das disposições contidas no art. 45, quais sejam: as operações de financiamento cujo alvará de construção tenha sido expedido por órgão público competente anteriormente a 1º de janeiro de 2022 e aquelas com alvará expedido após essa data, mas contratadas em momento anterior à vigência da medida.

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. O ato proposto busca trazer soluções para os apontamentos apresentados pelas entidades representantes do setor da construção civil com relação à exigência inédita de contratação de apólice SDE para as operações de financiamento com recursos FGTS, nos termos da redação vigente do art. 45 da Instrução Normativa nº 42, de 2021.

4.4. Objetivos que se pretende alcançar.

4.4.1. Com as alterações propostas pretende-se conciliar a busca pela maior salvaguarda dos compradores de imóveis habitacionais nos programas regulados pela Instrução Normativa nº 42, de 2021, com a oferta, aos tomadores do seguro, de um conjunto de arranjos de apólices securitárias que

atinga essa mesma finalidade, partindo-se, inclusive, de apólices já consolidadas no mercado.

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, uma vez que precisarão adequar os atos de regulamentação e processos sob sua competência.

4.5.2. Convém destacar que esses atores, assim como as entidades representativas do setor da construção civil, participaram do processo de discussão da minuta e já estão cientes, de antemão, das alterações promovidas pelo ato normativo em proposição.

4.5.3. Com relação às empresas ofertantes da cobertura securitária em questão, convém registrar a manifestação da FenSeg (SEI [3695753](#)), de que há interesse na oferta do produto exigido e de que não haverá impacto negativo para o mercado de seguros.

4.5.4. Por fim, as famílias contratantes das unidades habitacionais serão impactadas positivamente pelos ajustes propostos, uma vez que contarão com uma cobertura securitária superior à que têm acesso nos termos atuais.

4.6. Estratégia e prazo para implementação

4.6.1. Propõe-se a entrada em vigor em 2 de maio de 2022, guardando-se coerência com o prazo de vigência estabelecido pelo inciso II, art. 63 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, com a redação dada pela de nº 7, de 2022. Com isso, os agentes atingidos pelo ato terão tempo hábil para adequar os atos e processos sob sua competência.

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.

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 ônus da cobertura securitária incide sobre o setor da construção civil e que o objeto da proposta é trazer uma alternativa com custo inferior ao estimado para os termos vigentes, entende-se que a minuta proposta pode ser 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 [3695583](#)), que propõe alterações para 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 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 vigorem 2 de maio de 2022, em conformidade com o prazo de vigência estabelecido pelo inciso II, art. 63 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, com a redação dada pela de nº 7, de 2022.

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.

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 [3695583](#)), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS

Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Eduardo dos Santos, Secretário Nacional de Habitação**, em 20/04/2022, às 18:32, 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 20/04/2022, às 19:19, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Maciel Peixoto, Coordenadora-Geral de Planejamento e Formulação**, em 20/04/2022, às 19:25, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3695673** e o código CRC **D14EA7DB**.

59000.019589/2021-03

3628260v1

Criado por [pamela.oliveira](#), versão 31 por [ana.peixoto](#) em 20/04/2022 14:51:42.