



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. Lei nº 14.303, de 21 de janeiro 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 10.411, de 30 de junho de 2020;

- 2.9. Decreto nº 10.773, de 23 de agosto de 2021;
- 2.10. Resolução CCFGTS nº 1.008, de 13 de setembro de 2021;
- 2.11. Resolução CCFGTS nº 1.025, de 10 de março de 2022;
- 2.12. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406669](#));
- 2.13. Instrução Normativa MDR nº 56, de 29 de dezembro de 2021 (SEI [3535400](#));
- 2.14. Instrução Normativa MDR nº 2, de 21 de fevereiro de 2022 (SEI [3610882](#));
- 2.15. Instrução Normativa MDR nº 7, de 22 de março de 2022 (SEI [3656847](#));
- 2.16. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;
- 2.17. ABNT NBR nº 12.721, de 28 de agosto de 2006.

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 meros 56, de 2021; 2, de 2022 e 7, de 2022, cujas versões compilada e consolidada constam apensadas aos autos do presente processo (SEI [3658123](#) e [3658126](#)).

3.2. De início, propõe-se a alteração do **§ 8º do art. 24**, incluído na norma pela supracitada Instrução Normativa nº 7, de 2022, com o objetivo de estabelecer exceções à exigência disposta no inciso XVI do mesmo dispositivo, às unidades habitacionais vinculadas a empreendimentos cuja aprovação da análise técnica de engenharia tenha ocorrido sob a égide do regramento anterior. Ocorre que a redação proposta, consubstanciada no inciso II do dispositivo mencionado, abrange apenas os empreendimentos cuja produção foi contratada com recursos do FGTS, deixando uma lacuna normativa para aqueles cuja produção não contou com recursos do fundo.

3.3. Desse modo, a fim de sanar a lacuna existente, propõe-se a inserção do inciso III ao § 8º do art. 24, compreendendo as operações de financiamento de unidades habitacionais vinculadas a empreendimentos cuja produção não contou com recursos do FGTS, estabelecendo como marco a aprovação de alvará válido pelo ente público local até 15 de outubro de 2021, data de publicação e entrada em vigor da Instrução Normativa nº 42, de 2021.

3.4. Na sequência, sugere-se a inclusão do § 2º ao caput do **art. 34**, em função da necessidade de previsão do aporte de contrapartidas com recursos do Orçamento Geral da União, cuja gestão e condições serão objeto de regulamentação futura pelo MDR. A demanda tem origem na alocação, pelo Congresso Nacional, conforme Lei nº 14.303, de 2022, de R\$ 9,16 milhões na ação orçamentária 00CW, vinculada às operações de financiamento regidas pela Instrução Normativa nº 42, de 2021.

3.5. Por fim, o **art. 51** trata do método de cálculo do Desconto Complemento, discriminando as fórmulas de cada parâmetro que compõem a metodologia. Um dos componentes, que foi também uma novidade trazida pela reformulação da metodologia promovida pela Resolução CCFGTS nº 1.008, de 2021, é o Fator características da unidade habitacional (FUH), que tem por objetivo premiar as unidades habitacionais detentoras de uma

maior área com um maior volume de desconto.

3.6. A escolha do parâmetro de área a ser considerado no critério mencionado foi amplamente discutida com o setor da construção civil, a fim de que se utilizasse um fator que refletisse a qualidade da unidade habitacional e que também não representasse complexidade elevada na obtenção da informação. Nesse sentido, chegou-se ao dado de área útil, que representa de fato a área do imóvel disponível para o uso da família, uma vez que neste conceito estão descontadas as áreas das paredes e pilares, além da área de garagem.

3.7. No entanto, em discussões posteriores à escolha do parâmetro, mas ainda em tempo, uma vez que o cômputo do desconto considerando o impacto do FUH ainda não entrou em vigor, o agente financeiro Caixa Econômica Federal - CEF expôs sua dificuldade operacional e sistêmica para a captação do dado de forma padronizada e isonômica para todas as operações.

3.8. Conforme a instituição financeira, a área útil do imóvel não é definida nos manuais técnicos que regulamentam as atividades de engenharia, como a Norma Técnica Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR nº 12.721, de 28 de agosto de 2006, e, por esse motivo, não consta na documentação padrão dos imóveis exigida para fins de contratação, como as certidões e matrículas cartorárias.

3.9. Com isso, a comercialização dos imóveis, sobretudo aqueles individuais, dos quais o agente financeiro normalmente dispõe somente dessa documentação básica, requereria atividades adicionais por parte do agente financeiro como a contratação ou disponibilização de profissionais habilitados para a elaboração de levantamentos *in loco* para a obtenção da informação.

3.10. Desse modo, foi apresentada pelo agente financeiro CEF a possibilidade de utilização do conceito de área privativa para unidades habitacionais em regime de propriedade condominial, como conceitua a NBR nº 12.721, de 2007, e de área construída, descontadas as áreas cobertas de uso não permanente, projeções de beirais e garagens, para unidades habitacionais isoladas.

3.11. Os benefícios de se alterar o parâmetro de área útil na forma apresentada no parágrafo acima, seriam (i) reduzir ônus operacional do processo de captação do dado, (ii) garantir uma maior transparência aos envolvidos, uma vez que é comum que este dado conste na documentação cartorária do imóvel, sendo utilizada, inclusive, para fins de constituição da garantia, nos termos da Circular da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil - Bacen n. 3.747, de 27 de fevereiro de 2015, e (iii) garantir uma maior segurança aos agentes financeiros envolvidos, os quais são responsáveis pelos recursos desembolsados nas operações.

3.12. Ademais, segundo o agente financeiro CEF, a metodologia de mensuração das áreas é semelhante para o caso de área privativa e área construída, da forma como está sendo proposta. Desse modo, mantém-se uma isonomia no benefício para unidades habitacionais em regime condominial ou isolada.

3.13. Com relação às diferentes espessuras de parede dos diversos métodos construtivos utilizados atualmente na construção dos imóveis e o fato de que, adotando-se os parâmetros de área privativa e construída as áreas de parede não são desconsideradas como ocorre com a área útil, convém destacar que o agente financeiro CEF apresentou simulações de estimativa das áreas privativas para uma mesma planta de imóvel com três métodos construtivos diferentes: alvenaria de concreto T+4 (10 cm de espessura), alvenaria (13 cm de espessura) e alvenaria estrutural (14 cm).

3.14. O estudo apontou que a diferença entre a maior e a menor área privativa simulada correspondeu a apenas 3,9% (área privativa igual a 41,3823 m² para alvenaria de concreto T+4; 42,6789 m² para alvenaria e 43,0213 m² para alvenaria estrutural). Desse modo, pode-se concluir que o impacto dos métodos construtivos é muito pequeno e não supera o benefício de se adotar um parâmetro menos oneroso e mais seguro da forma

proposta.

3.15. Assim, a alteração do **art. 51** se propõe a mudar o parâmetro de cálculo do Fator Características da unidade habitacional adotando-se a área privativa ou construída, conforme regime de propriedade da unidade habitacional, acompanhado da recalibragem da fórmula, que foi originalmente concebida com base no parâmetro de área útil, que tem valores inferiores ao novo parâmetro de áreas ora proposto.

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 promover melhorias incrementais de ordem formal na Instrução Normativa MDR nº 42, de 2021.

4.4. **Objetivos que se pretende alcançar**

4.4.1. As alterações promovidas têm por objetivos principais:

I - aprimoramento redacional a fim de prever situações não abrangidas pelo ato vigente; e

II - reduzir eventuais ônus operacionais no processo de comercialização das unidades habitacionais no âmbito dos programas regidos pela Instrução Normativa, n. 42, de 2021.

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.

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

4.6. **Estratégia e prazo para implementação**

4.6.1. Propõe-se a entrada em vigor no ato da publicação tendo em vista que o Fator Características da unidade habitacional deverá ser implementado pelo Agente Operador FGTS e agentes financeiros até 12 de abril de 2022, nos termos do art. 4º da Resolução CCFGTS n. 1.025, de 2022 e com o inciso III, art. 63 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, com a redação dada pela de nº 7, de 2022.

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 os ajustes são de pequena monta e, sobretudo, visam evitar uma possível oneração do processo de contratação das unidades habitacionais pelos agentes financeiros, 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 [3670551](#)), 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 vigor na data de publicação tendo em vista a necessidade urgente de ajuste do componente de cômputo do Desconto Complemento cuja vigência está prevista para o dia 12 de abril de 2022, nos termos expostos no item 4.6.1 desta manifestação técnica.

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.

PÂMELA ANÁLIA COSTA DE OLIVEIRA

Coordenadora

ANA PAULA MACIEL PEIXOTO

Diretora do Departamento de Produção Habitacional - Substituta

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 [3670551](#)), 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, Diretora do Departamento de Produção Habitacional - Substituta**, em 08/04/2022, às 09:11, 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 08/04/2022, às 09:46, 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 08/04/2022, às 10:05, 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 **3670386** e o código CRC **969BF358**.

59000.019589/2021-03

3628260v1

Criado por [ana.peixoto](#), versão 32 por [ana.peixoto](#) em 08/04/2022 09:08:18.