



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

Parecer de Mérito nº 30/2022/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 nº 41, de 15 de outubro de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional (SEI [3406602](#)), que regulamenta o Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - Pró-Cotista e a Instrução Normativa n. 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).

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 11.065, de 06 de maio de 2022;
- 2.9. Resolução CCFGTS nº 542, de 30 de outubro de 2007;
- 2.10. Resolução CCFGTS nº 702, de 4 de outubro de 2012;
- 2.11. Resolução CCFGTS nº 1.013, de 18 de novembro de 2021;
- 2.12. Instrução Normativa MDR nº 41, de 15 de outubro de 2021 (SEI [3406602](#));
- 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. Portaria MDR nº 1.096, de 15 de abril de 2020;
- 2.22. Mensagem eletrônica GEAVO de 2 de setembro de 2022 (SEI [3925218](#)).

### 3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de proposta de edição de ato, cuja finalidade é alterar as **Instruções Normativas MDR nº 41, de 2021**, que regulamenta o Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - Pró-Cotista, e **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).

3.2. O **art. 1º** da minuta em apreço propõe ajuste na alínea "b" do item 2 do Anexo da Instrução Normativa nº 41, de 2021, com vistas a regulamentar que a modalidade de construção de unidade habitacional do programa Pró-Cotista possa contar com a aquisição do terreno no qual a unidade habitacional será construída como componente do investimento. O ajuste tem como finalidade corrigir lacuna na norma do MDR quanto a essa possibilidade, além de estar em conformidade com as diretrizes dispostas na Resolução CCFGTS nº 542, de 30 de outubro de 2007.

3.3. Na sequência, o **art. 2º** propõe duas alterações na Instrução Normativa nº 42, de 2021, revisada anteriormente por meio das Instruções Normativas números 56, de 2021; 2, de 2022; 7, de 2022; 12, de 2022; 15, de 2022; 20, de 2022; e 26, de 2022, e cujas versões compilada e consolidada constam pensadas aos autos do presente processo (SEI [3853413](#) e [3853410](#)).

3.4. Com relação à primeira proposta de alteração, que incide no **inciso II, § 1º do art. 35**, cabe uma contextualização quanto à sua motivação.

3.5. A iniciativa Parcerias foi criada pela Instrução Normativa nº 42, de 2021, nos termos do art. 35, visando a estimular a participação dos estados e municípios nas operações de financiamentos habitacionais por meio do aporte de contrapartidas em complemento aos descontos concedidos pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). As contrapartidas podem ser dadas na forma de aporte financeiro, execução da infraestrutura incidente ao empreendimento ou doação de terreno. O objetivo principal da iniciativa é ampliar as condições de acesso das famílias de mais baixa renda ao crédito habitacional.

3.6. A criação da iniciativa não impede que os entes públicos aportem contrapartidas em formato diverso ao proposto, desde que observadas as diretrizes operacionais definidas pelos agentes financeiros. No entanto, para que o aporte integre a iniciativa, os critérios definidos pelo § 1º do art. 35 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, devem ser observados. Dentre eles, o inciso II estabelece a necessidade de que as contrapartidas correspondam a, no mínimo, 20% do valor de venda ou investimento do imóvel.

3.7. A intenção do disposto mencionado é estimular que os entes contribuam para a redução ou, até mesmo, a supressão total do valor de entrada do financiamento devido pelos mutuários pessoas físicas, que, de acordo com a Resolução CCFGTS nº 702, de 4 de outubro de 2012, devem observar, a título de contrapartida mínima, pelo menos 20% dos valores de venda ou avaliação ou de investimento nos casos de financiamentos contratados com a utilização da tabela Price - ou seja, podem financiar até o limite de 80% do valor do imóvel - ou pelo menos 10% nos casos de financiamentos contratados com a utilização do Sistema de Amortização Constante (SAC) - ou seja, podem financiar até o limite de 90% do valor do imóvel.

3.8. De fato, a implementação da iniciativa tem demonstrado crescente interesse de adesão dos entes públicos. Até 2 de setembro de 2022, 509 municípios haviam registrado manifestação de interesse em aderir à iniciativa Parcerias, com a intenção de contribuir para a produção de cerca de 435 mil unidades habitacionais, segundo dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação - SisHab.

3.9. Entretanto, devido às dificuldades financeiras enfrentadas por grande parte dos municípios brasileiros – o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFJF) do ano de 2020 revelou que cerca de três mil cidades brasileiras (57,7%) apresentaram gestão fiscal difícil ou crítica e que 32,5% não conseguem nem mesmo pagar suas contas – muitos têm optado pela doação de terrenos para a construção dos empreendimentos, como forma de aporte de contrapartida. E, nesses casos, tem sido difícil precisar a correspondência exata do valor dos terrenos doados em relação ao valor de venda ou investimento de cada unidade habitacional a ser produzida neles. Ou, ainda, o valor do terreno doado não corresponde exatamente aos 20% do valor de venda ou investimento do empreendimento, ficando um pouco abaixo disso, mas sendo igualmente importante para a persecução do objetivo principal da iniciativa.

3.10. Sobre esse tema, vale lembrar que a experiência com programas habitacionais passados mostra que a existência de terrenos bem localizados para a produção de habitação de interesse social é de suma importância para o sucesso da política habitacional e foi um dos grandes entraves na implementação de programas anteriores, como o Minha Casa Minha Vida.

3.11. Dessa forma, com vistas a continuar estimulando a participação dos entes públicos nas operações de financiamento à produção habitacional para a população de baixa renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional, esta Secretaria Nacional de Habitação - SNH, opta, neste momento, por flexibilizar o critério de correspondência da contrapartida ao mínimo de 20% do valor de venda ou investimento do imóvel, mantendo, entretanto, esse montante como uma preferência.

3.12. Convém registrar que tal flexibilização é bem vista também pelos Agentes Operador e Financeiros do FGTS, dado que reduz a quantidade

de exceções para o enquadramento das operações como “Parcerias” e, portanto, simplifica os ajustes de seus sistemas para a operacionalização da Iniciativa.

3.13. A segunda alteração proposta pela minuta de Instrução Normativa em tela se refere a nova prorrogação de prazo para vigência da exigência das coberturas securitárias de que trata o art. 45 da Instrução Normativa nº 42, de 2021. Para isso, propõe alterar o **inciso II do art. 63**, estendendo o prazo por mais 60 (sessenta) dias: de 15 de setembro de 2022, para 15 de novembro de 2022.

3.14. Tal ajuste decorre da necessidade, sobretudo, de levantamento de dados e subsídios que confirmam maior embasamento à definição de valores de importância segurada adequados às novas coberturas securitárias previstas na Instrução Normativa nº 15, de 2022, que alterou a Instrução Normativa nº 42, de 2021.

3.15. Nesse sentido, nos termos da mensagem eletrônica datada de 2 de setembro de 2022 (SEI [3925218](#)), o Agente Operador do FGTS apontou a necessidade de dilatação do prazo de vigência atual para entrada em vigor das novas coberturas securitárias estabelecidas no art. 45 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, alterado pela Instrução Normativa nº 15, de 2022, para viabilizar a continuidade das tratativas entre os atores envolvidos nas operações, bem como evitar eventuais paralisações nas contratações.

3.16. Por fim, o **art. 3º** estabelece que o ato em proposição entrará em vigor na data de sua publicação, tendo em vista a necessidade, sobretudo, de alterar o prazo de exigência da contratação das coberturas securitárias de que trata o art. 45, o qual precisará constar, na sequência, em regulamentação do Agente Operador do FGTS para a sua efetiva implementação.

#### 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) corrigir lacuna normativa no programa Pró-Cotista, (ii) continuar estimulando a participação dos entes públicos nas operações de financiamentos habitacionais por meio de flexibilização do valor do aporte de contrapartidas na iniciativa Parcerias e (iii) possibilitar a continuidade das tratativas entre os atores envolvidos quanto às condições das coberturas securitárias de que trata o art. 45 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, evitando eventuais paralisações nas contratações.

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

4.4.1. As alterações promovidas têm por objetivos:

- I - permitir que a aquisição de terreno, na modalidade de construção de unidade habitacional no programa Pró-Cotista, possa compor o valor de investimento das operações;

II - ampliar o acesso ao crédito habitacional pelas famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 4.400,00 e, dessa forma, impulsionar as contratações nessas faixas de renda nos programas da área de Habitação Popular do FGTS; e

III - prorrogar o prazo de vigência das novas coberturas securitárias estabelecidas no art. 45 da Instrução Normativa nº 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, e do Programa Pró-Cotista, 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 a serem promovidas pelo ato normativo em proposição.

4.5.3. O setor da construção civil, empresas seguradoras e as famílias contratantes das unidades habitacionais serão impactados positivamente pelos ajustes propostos.

#### 4.6. Estratégia e prazo para implementação

4.6.1. Propõe-se a entrada em vigor do ato na data de sua publicação, em função da iminência do prazo de vigência atualmente estabelecido pelo inciso II, art. 63 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, com redação dada pela Instrução Normativa nº 26, de 2022.

4.6.2. Na sequência, o Agente Operador do FGTS promoverá os ajustes necessários na regulamentação complementar sob sua competência com a urgência que o caso exige.

#### 4.6.3. Sobre renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas

4.6.4. 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 impacto das alterações propostas está restrito ao orçamento do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço (FGTS) já alocado à área de Habitação, por meio da Resolução CCFGTS nº 1.013, de 18 de novembro 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 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 [3919356](#)), que propõe alterações para as Instruções Normativas MDR números 41, de 15 de outubro de 2021, e 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. Por fim, propõe-se a entrada em vigor do ato na data de sua publicação, em função da iminência do prazo de vigência estabelecido pelo inciso II, art. 63 da Instrução Normativa nº 42, de 2021, com redação dada pela Instrução Normativa nº 26, 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 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.

**DENISE SCHULER**

Assessora Técnica

**PÂMELA ANÁLIA COSTA DE OLIVEIRA**

Coordenadora-Geral de Planejamento e Formulação - Substituta

**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 [3919356](#)), em relação a qual esta Secretaria se manifesta de modo favorável.

**ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS**

Secretário Nacional de Habitação



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Maria Schievano Paulino, Diretora do Departamento de Produção Habitacional**, em 06/09/2022, às 10:55, 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)-Geral, Substituto(a)**, em 06/09/2022, às 10:57, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Denise Schuler, Assessora Técnica**, em 06/09/2022, às 11:07, 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 06/09/2022, às 12:09, 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 **3919383** e o código CRC **423CA59E**.

---

59000.019589/2021-03

3628260v1

Criado por [denise.schuler](#), versão 63 por [teresa.paulino](#) em 06/09/2022 10:55:41.