



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HABITACIONAIS E URBANOS

SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 01, LOTE 01/06, BLOCO "H", ED. TELEMUNDI II - BRASÍLIA/DF CEP: 70070-010 - FONE: 55(61) 2108-1655 - CONJUR@MDR.GOV.BR

PARECER n. 00569/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.007883/2019-40

INTERESSADO (A): SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA

EMENTA: I. ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. II. OBJETO: ALTERAR: 1) A INSTRUÇÃO NORMATIVA MCIDADES Nº 41, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE REGULAMENTA O PROGRAMA APOIO À PRODUÇÃO; 2) A INSTRUÇÃO NORMATIVA MCIDADES Nº 42, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE REGULAMENTA O PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL; E 3) A INSTRUÇÃO NORMATIVA MCIDADES Nº 43, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE REGULAMENTA O PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVO. III. ANÁLISE LIMITADA AOS ASPECTOS JURÍDICO-FORMAIS DO ATO ADMINISTRATIVO. IV. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES CONSIGNADAS NA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

Sr. Coordenador-Geral de Assuntos Habitacionais e Urbanos,

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de exercer o controle da legalidade de minuta de Instrução Normativa que tem por desiderato alterar: 1) a **Instrução Normativa MCIDADES nº 41, de 28 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Apoio à Produção; 2) **Instrução Normativa MCIDADES nº 42, de 28 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Carta de Crédito Individual; e 3) a **Instrução Normativa MCIDADES nº 43, de 31 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Carta de Crédito Associativo.

2. Dentro desse espectro, convém registrar que a pretensão administrativa em tela decorre da necessidade de ajustar a regulamentação do Gestor da Aplicação (o Ministério do Desenvolvimento Regional), acerca da matéria em questão, às normas de hierarquia superior emanadas do Conselho Curador do FGTS, quais sejam: as **Resoluções CCFGTS nº 702/12, nº 939/19 e nº 977/20**.

3. Ademais, avulta assinalar que a **Secretaria Nacional Habitação** do Ministério do Desenvolvimento Regional especificou os dispositivos a serem alterados, bem como detalhou a motivação técnica para a edição do ato administrativo em questão por meio do **Parecer Técnico nº. 26/2020 (SEI nº 2769517)**, consoante pode ser observado a seguir:

"3. ANÁLISE

3.1 A minuta de instrução normativa (SEI [2769520](#)) ora proposta segue a seguinte estrutura:

- a) Art 1º: alteração da Instrução Normativa nº 41, de 2018, referente ao programa Apoio à Produção;
- b) Art 2º: alteração da Instrução Normativa nº 42, de 2018, referente ao programa Carta de Crédito Individual;
- c) Art 3º: alteração da Instrução Normativa nº 43, de 2018, referente ao programa Carta de Crédito Associativo;
- d) Art 4º: regra de transição para a comercialização de unidades a pessoas físicas oriundas

de operações enquadradas nos programas Apoio à Produção ou Carta de Crédito Associativo e em tramitação nos agentes financeiros;

e) Art 5º: revogação de dispositivos; e

f) Art 6º: cláusula de vigência do ato normativo.

[...]

3.4. As alterações efetuadas no **artigo 20** da Resolução nº 702, de 2012, tiveram como enfoque a dinamização da execução do orçamento nos estados do Norte e Nordeste, regiões geográficas com o pior desempenho histórico nos programas da área de Habitação Popular e que concentram 40,3% dos municípios brasileiros, 88% desses com população abaixo de 100 mil habitantes.

3.4.1. A revisão proposta no inciso I do artigo 20, unificou os limites de enquadramento das duas últimas colunas da tabela de limites original, "*CENTRO-OESTE, EXCETO DF*" e "*NORTE E NORDESTE*". Na prática a alteração implicará no acréscimo de R\$ 5.000,00 aos limites anteriormente previstos para todos os municípios que **não se enquadrem** nas classificações "*Capitais estaduais classificadas pelo IBGE como metrópoles*", "*Demais capitais estaduais e municípios com população maior ou igual a 250 mil habitantes classificados pelo IBGE como capital regional*" e "*Municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes integrantes de Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas/SP, da Baixada Santista e das Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE de capital*" [...].

[...]

3.4.2. Quanto ao inciso II, do artigo 20, de forma análoga ao inciso I, foram unificados os limites de enquadramento das duas últimas colunas da tabela de limites original acrescentando-se a esse movimento, a unificação dos limites de valor de venda ou investimento do imóvel nos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Recorda-se que medida semelhante já havia sido realizada para o inciso I, por meio da Resolução CCFGTS nº 904, de 13 de novembro de 2018, com o objetivo de facilitar a oferta habitacional nas regiões Norte e Nordeste. [...]

[...]

3.4.3. Assim, as alterações introduzidas no artigo 20 serão regulamentadas com a nova redação proposta aos subitens 7.1.1 e 7.1.2 do Anexo da Instrução Normativa nº 41, de 2018, (art. 1º da minuta proposta) e nas alíneas "a" e "b" do subitem 6.2 do Anexo I das Instruções Normativas nº 42 e nº 43, ambas de 2018, (art. 2º e 3º da minuta proposta).

3.5. Quanto a alteração realizada no artigo 24 da Resolução nº 702, de 2012, embora o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR tenha participado das discussões que deram origem a redação da Resolução nº 965, de 23 de junho de 2020, ao regulamentar o parágrafo 1º do artigo 24, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional, constatou que o referido dispositivo havia sido revogado anteriormente pela Resolução nº 758, de 6 de novembro de 2014.

3.5.1. Assim com a edição da Resolução nº 965, de 2020, restabeleceu-se o limite de 24 meses como sendo o prazo de carência para as operações de habitação popular com pessoas físicas e jurídicas.

3.5.2. Ocorre que tal prazo se mostra inferior ao prazo necessário para as operações de habitação popular com pessoas físicas, em que mais de 90% dos empreendimentos possuem prazo de construção superior a 24 meses, bem como impacta a contratação de operações já aprovadas pelos agentes financeiros e em trâmite avançado para contratação que possuem prazo de execução superior a 24 meses.

3.5.3. Por essa razão, conferiu-se nova redação ao parágrafo 1º do artigo 24, da Resolução nº 702, de 2012, a fim de que as operações da Habitação Popular cujos mutuários sejam pessoas físicas ou jurídicas, tenham prazo de carência limitado a 36 meses. Prazo esse mais adequado para as operações em questão e inferior, portanto, ao prazo estipulado para o setor público, que compreende operações de maior complexidades e prazo de execução.

3.5.4. As alterações introduzidas no artigo 24 encontram-se consignadas no subitem 7.6 do Anexo da Instrução Normativa nº 41, de 2018, (art. 1º da minuta proposta) e no subitem 6.12 do Anexo I da Instrução Normativa nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta).

3.6. A alteração realizada no artigo 29 da Resolução nº 702, de 2012, promoveu a redução da parcela de desconto equilíbrio paga pelo FGTS, por meio da transferência gradual de parte do diferencial de juros para o mutuário, no período de 2020 a 2024, conforme

detalhamento constante no item 1, Anexo I da minuta de Resolução. Desse modo, a partir do último ano de implementação, a remuneração dos agentes financeiros nos financiamentos para famílias com renda superior a R\$ 2.600,00 passará a ser paga integralmente pelo mutuário [...].

[...]

3.6.1. Cabe esclarecer que, atualmente, a parcela coberta pelo Fundo é paga à vista pelo valor nominal com base no fluxo teórico do financiamento pelo prazo da operação, limitado ao teto de R\$ 21.000,00. **Como o pagamento é feito à vista, propõe-se que tal valor seja trazido a valor presente e descontada a taxa Selic com a supressão dos limites atuais elencados nos incisos relativos ao parágrafo 1º do artigo 29 a partir de 2021.** O formato já é utilizado para pagamento da taxa de administração do contrato, também coberta pelo Fundo, e alinha-se às recomendações do Acordo nº 1.764/2019 do Tribunal de Contas da União - TCU.

3.6.2. No que se refere à taxa de administração do contrato, propõe-se que permaneça em R\$ 25,00 ao mês pagos à vista, calculados a valor presente e descontada a taxa Selic, nos financiamentos de famílias com renda até R\$ 2.600,00. Para as famílias com renda superior, propõe-se a transferência da taxa para o beneficiário, com pagamento ao longo do contrato.

3.6.3. Além disso, o cálculo do diferencial de juros e da taxa de administração passam a ter como parâmetro a taxa Selic dos últimos 3 meses, conforme divulgação do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil. Uma vez atingido o patamar de 6% a.a. fixar-se-á o referido valor como limite até posterior revisão do Conselho Curador FGTS.

3.6.4. As alterações introduzidas no artigo 29 encontram-se consignadas no subitem 8.2 do Anexo I das Instruções Normativa nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta) e nº 43, de 2018 (art. 3º da minuta proposta).

3.7. Em conjunto com tais medidas, é proposta ainda a redução em até 0,5 p.p. das taxas de juros finais aos mutuários de todo o Brasil com renda até R\$ 2.000,00, que acessam a faixa 2 de atendimento. A redução é proposta de modo distinto para os dois grupos de regiões, Sul/Sudeste/Centro-Oeste e Norte/Nordeste, tendo em vista o objetivo de melhorar a performance de contratação nas duas últimas regiões.

3.7.1. Nessa linha, os estados situados no Norte e Nordeste do país também se beneficiarão da redução de taxas finais aos mutuários que acessam a faixa de atendimento 1,5, cuja abrangência foi reduzida às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.000,00, e aos mutuários com renda até R\$ 2.600,00 na faixa 2 de atendimento (Quadro 2).

[...]

3.7.2. Deve-se destacar quanto a essa proposta, que a viabilização de taxas de juros em patamares mais baixos é fundamental para a ampliação e sustentação do acesso ao crédito, especialmente no contexto de crise econômica motivada pelo advento da pandemia COVID-19.

3.7.3. A medida tem como consequência a redução, também gradual, da taxa nominal de juros de remuneração dos recursos emprestados pelo FGTS aos agentes financeiros (Quadro 3). Contudo, importa esclarecer nesse sentido que a economia anual gerada pela redução do desconto equilíbrio será superior à perda anual de receitas provocada pelas medidas propostas, mitigando os impactos ao Fundo.

[...]

3.7.4. Tal redução encontra-se detalhada na revisão do **artigo 32** com a alteração da redação de seus incisos I e II, que detalham as hipóteses de exceção à taxa nominal de juros de 6% a.a., fixada no caput.

3.7.5. Conforme o primeiro inciso, a taxa excepcional de 5% a.a. fica restrita às operações de empréstimo vinculadas a financiamentos cujos mutuários finais sejam entidades do setor público.

3.7.6. A revisão gradual (2020-2024) da taxa nominal de juros excepcional dos financiamentos concedidos a famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 4.000,00, encontra-se detalhada no item 2 do Anexo I da da Resolução CCFGTS nº 977, de 2020.

3.7.7. As alterações introduzidas no artigo 32 encontram-se consignadas na alínea "a" do subitem 6.5 do Anexo I das Instruções Normativas nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta) e nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta) e no título e item 1 do Anexo III das Instruções Normativas nº 42, de 2018, (art.

2º da minuta proposta) e nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta).

3.8. Por sua vez, em atenção a Resolução CCFGTS nº 939, de 2019, que revogou o inciso VI do art. 30 da Resolução CCFGTS nº 702, de 2012, referente a capacidade de pagamento do beneficiário na concessão dos descontos, **propõe-se a alteração do Item 5 do Anexo III das Instruções Normativas nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta) e nº 43, de 2018 (art. 3º da minuta proposta), bem como a revogação do Item 6 do Anexo II das referidas Instruções Normativas nº 42 e nº 43.**

3.8.1. Registra-se que tal revogação foi efetuada pelo Conselho Curador motivada por impedimentos operacionais apresentados pelos Agentes Financeiros para a implementação efetiva da medida.

3.9. No art. 3º da minuta ora em análise propõe-se ainda a inclusão da alínea "g" no subitem 6.6. do Anexo I da Instrução Normativa nº 43, uma vez que foi identificado a ausência da regulamentação do valor máximo da taxa de administração a ser cobrada pelos agentes financeiros nas operações com pessoas físicas.

3.9.1. Registra-se que a referida taxa encontra amparo no artigo 38 da Resolução nº 702, de 2012, e equivocadamente não constou na regulamentação do programa Carta de Crédito Associativo tal como já praticado no Programa Carta de Crédito Individual.

3.10. Em atendimento a solicitação do agente financeiro Caixa Econômica Federal e da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação - ABC, **propõe-se a inclusão da alínea "a.1" no subitem 6.3.1 do Anexo I das Instruções Normativas nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta) e nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta)** a fim de esclarecer que no caso de operações de financiamento em terreno doado, o valor de avaliação do terreno pode ser contabilizado como contrapartida mínima do mutuário e compõe o valor de investimento da unidade habitacional para fins de verificação dos valores limites máximos de enquadramento do imóvel dos referidos programas.

3.11. Em consonância com as alterações dos art. 24, 29 e 32, da Resolução nº 702, de 2012, promovidas pela Resolução nº 977, de 2020, que tiveram como enfoque a dinamização da execução do orçamento nos estados do Norte e Nordeste, regiões geográficas com o pior desempenho histórico nos programas da área de Habitação Popular, **propõe-se a também possibilitar a contratação de empreendimentos voltados exclusivamente à Faixa 1,5, que atende famílias com renda familiar bruta mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), limitado a 200 unidades habitacionais.**

3.11.1. Nas demais regiões, permanecerá o número máximo de 150 unidades passíveis de enquadramento na Faixa 1,5 e a impossibilidade de contratação de empreendimentos voltados exclusivamente para a referida faixa.

3.11.2. Tais medidas foram implementadas por meio da alteração da alínea "d" e inclusão da alínea "e" no item 3 do Anexo III da Instrução Normativa nº 42, de 2018 (art. 2º da minuta proposta) e pela alteração da alínea "c" e inclusão da alínea "d" no item 3 do Anexo III da Instrução Normativa nº 43, de 2018 (art. 3º da minuta proposta).

3.12. A minuta ora proposta, contempla ainda a atualização de referências ao então Ministério das Cidades, sítios eletrônicos e a norma do Conselho Monetário Nacional, bem como a correção de remissões, conforme a seguir:

a) atualização de referências ao Ministério das Cidades e respectivos sítios eletrônicos:

a.1) alteração das alíneas "j.1" e "k.1" do subitem 6.2 e, do subitem 6.2.1 e da alínea "h" do item 8 do Anexo da Instrução Normativa nº 41, de 2018, (art. 1º da minuta proposta);

a.2) alteração das alíneas "j.1" e "k.1" do subitem 5.3, do subitem 5.3.1 e da alínea "g" do item 7 do Anexo I da Instrução Normativa nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta);

a.3) alteração das alíneas "j.1" e "k.1" do subitem 5.4, do subitem 5.4.1 e da alínea "g" do item 7 do Anexo I da Instrução Normativa nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta).

b) atualização de referência à Resolução nº 4.271, de 2013, do Conselho Monetário Nacional, substituída pela Resolução nº 4.676, de 31 de julho de 2018, conforme proposta de alteração consignada na alínea "d" do item 4 e no subitem 6.2.4 do Anexo da Instrução Normativa nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta).

c) Correção de remissões a numeração de subitens:

c.1) alteração do subitem 5.3.4 do Anexo I da Instrução Normativa nº 42, de 2018, (art. 2º da minuta proposta);

c.2) alteração dos subitens 5.4.2 e 5.4.3 do Anexo I da Instrução Normativa nº 43, de 2018, (art. 3º da minuta proposta).

3.13. No art. 4º da minuta é regulamentado, o art. 2º da Resolução nº 977, de 2020, que trata de regra de transição para a comercialização dos imóveis enquadrados na faixa 1,5 destinados a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta situada entre R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) e R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais).

3.13.1. O objetivo da medida foi manter as condições de comercialização até então praticadas para essas operações, a fim de que elas não tenham um incremento nas taxas de juros finais praticadas aos mutuários.

3.14. Por sua vez, o art. 5º da Instrução Normativa ora proposta detalha os dispositivos a serem revogados, nos termos do art. 8º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, e o art. 6º estabelece a entrada em vigor do ato na data de publicação, tendo em vista o risco de descontinuidade das contratações gerado pela expectativa de redução de juros finais aos mutuários dos financiamentos habitacionais.

[...]

4. CONCLUSÃO

4.1. 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 [2769520](#)), que propõe a alteração da Instruções Normativas números 41, 42 e 43, todas de 2018, a fim de regulamentar norma de hierarquia superior editada pelo Conselho Curador do FGTS." (Grifos nossos)

4. Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação.

5. É o que importa relatar. Passa-se à fundamentação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, convém salientar que o presente pronunciamento jurídico cinge-se ao exame dos **aspectos jurídico-formais da minuta de Instrução Normativa acostada ao SEI nº 2769520**, com esteio no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, não sendo, conseqüentemente, examinadas questões de ordem técnica, financeira e orçamentária, nem tampouco emitidos juízos de valor sobre aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, por não ser competência institucional desta Consultoria Jurídica manifestar-se sobre matérias afetas ao exame do mérito administrativo.

7. A Instrução Normativa é qualificada juridicamente como ato administrativo, o que obriga investigar se o agente que a editará tem atribuição para tal desiderato; se possui conteúdo próprio; se observa a forma adequada; se há motivo que justifique sua existência e, finalmente, se sua finalidade coaduna-se com o interesse público.

8. Há, outrossim, a necessidade de verificação da observância da correta técnica normativa. Portanto, o ato administrativo em questão deve estar em perfeita consonância, no que couber, com as prescrições da **Lei Complementar nº 95/98** e do **Decreto nº 9.191/17**, em face do teor, respectivamente, de seus artigos 1º, parágrafo único, e 57, *in verbis*:

► **Lei Complementar nº 95/98** (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.):

"**Art. 1º** A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, **no que couber**, aos decretos e **aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.**"

► **Decreto nº 9.191/17** (Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente

da República pelos Ministros de Estado.):

“Art. 57. As disposições deste Decreto aplicam-se subsidiariamente à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal.”

9. A competência do **Exmo. Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional** para editar o aludido ato administrativo decorre de disposições da Constituição Federal, das Leis nº 8.036/90, e nº 13.844/19, do Decreto nº 99.684/90 e das Resoluções nº 702/12, nº 939/19 e nº 977 do Conselho Curador do FGTS, consoante pode ser observado a seguir:

► **Constituição Federal:**

“Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. **Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:**

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.”

► **Lei nº. 8.036/90** (Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências):

“ Art. 6º Ao gestor da aplicação compete: **(Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019)**

I - praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;

II - expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador;

III - elaborar orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, discriminados por região geográfica, e submetê-los até 31 de julho ao Conselho Curador do FGTS; **(Redação dada pela Medida Provisória nº 996, de 2020)**

IV - acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana previstos no orçamento do FGTS e implementados pela CEF, no papel de agente operador; **(Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019)**

V - submeter à apreciação do Conselho Curador as contas do FGTS;

VI - subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao aprimoramento operacional dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana;

VII - definir as metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.”

► **Decreto nº 99.684/90** (Consolida as normas regulamentares do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS):

Art. 66 Ao Ministério do Planejamento e Orçamento, na qualidade de **Gestor da aplicação** dos recursos do FGTS, compete:

I - praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do FGTS, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador; **(Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)**

II - expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para a implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador; **(Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)**

III - definir as metas a serem alcançadas pelos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana; **(Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)**

IV - estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básico para a análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS, com observância dos objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, estabelecidas pelo Governo Federal; **(Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)**

V - definir as prioridades, a metodologia e os parâmetros básicos que nortearão a elaboração dos orçamentos e planos plurianuais de aplicação dos recursos do FGTS; (Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)

VI - elaborar os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, discriminando-os por Unidade da Federação e submetendo-os, até 31 de julho de cada ano, ao Conselho Curador; (Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)

VII - acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrentes da aplicação dos recursos do FGTS, implementadas pelo Agente Operador; (Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)

VIII - subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao aprimoramento dos programas de habitação popular, saneamento e infra-estrutura urbana; (Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)

IX - submeter ao Conselho Curador as contas do FGTS. (Redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995)”

► **Lei nº. 13.844/19** (Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios):

“Art. 29. Constitui área de competência do Ministério do Desenvolvimento Regional:

I - política nacional de desenvolvimento regional;

II - política nacional de desenvolvimento urbano;

III - política nacional de proteção e defesa civil;

IV - política nacional de recursos hídricos;

V - política nacional de segurança hídrica;

VI - política nacional de irrigação, observadas as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VII - política nacional de habitação;

VIII - política nacional de saneamento;

IX - política nacional de mobilidade urbana;

X - formulação e gestão da política nacional de ordenamento territorial;

XI - estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea c do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal;

XII - estabelecimento de normas para o cumprimento dos programas de financiamento relativos ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);

XIII - estabelecimento de normas para o cumprimento das programações orçamentárias do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor);

XIV - estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO);

XV - estabelecimento de diretrizes e critérios de alocação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);

XVI - estabelecimento de metas a serem alcançadas nos programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana realizados com aplicação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

XVII - estabelecimento de diretrizes e normas relativas à política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana;

XVIII - planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento regional, metropolitano e urbano;

XIX - planos, programas, projetos e ações de:

a) gestão de recursos hídricos;

b) infraestrutura e garantia da segurança hídrica;

c) irrigação;

d) proteção e defesa civil e de gestão de riscos e desastres; e

e) habitação, saneamento, mobilidade e serviços urbanos.

Parágrafo único. A competência de que trata o inciso X do caput deste artigo será exercida em conjunto com o Ministério da Defesa.”

► **Resolução nº 702/12 do Conselho Curador do FGTS** (Estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências):

“Art. 1º Ficam aprovadas, na forma desta Resolução, as diretrizes gerais para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), válidas a partir de 1º de novembro de 2012, compreendendo:

I - as metas de rentabilidade das aplicações;

II - a estrutura e organização dos orçamentos;

III - as diretrizes para aplicação dos recursos do FGTS;

IV - as taxas e remuneração do Agente Operador e Agentes Financeiros, respectivamente; e

V - as disposições gerais e transitórias.

Art. 2º As aplicações dos recursos do FGTS adotarão as seguintes definições:

I - **Gestor da Aplicação: Ministério das Cidades**, cujas competências encontram-se definidas no art. 6º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e no art. 66 do Regulamento Consolidado do FGTS, aprovado pelo Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 13 de junho de 1995;

II - **Agente Operador: Caixa Econômica Federal**, cujas competências encontram-se definidas no art. 7º da Lei nº 8.036, de 1990, e no art. 67 do Regulamento Consolidado do FGTS, aprovado pelo Decreto nº 99.684, de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 1.522, de 1995;

[...]

XIV - **Programas de Aplicação: conjuntos de critérios, definições e normas que expressam e orientam as ações do FGTS para a entrega de bens e serviços à sociedade**, aprovados pelo Conselho Curador do FGTS, e **regulamentados pelo Gestor da Aplicação e Agente Operador**, no âmbito de suas respectivas competências legais;

► **Resolução nº 939/19 do Conselho Curador do FGTS** (Revoga o inciso VI do art. 30 da Resolução nº 702, que trata da capacidade de pagamento do beneficiário na utilização dos descontos):

“Art. 1º Revogar o inciso VI do art. 30 da Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012, inserido pela Resolução nº 904, de 13 de novembro de 2018, que trata da capacidade de pagamento do beneficiário na utilização dos descontos.”

► **Resolução nº 977/20 do Conselho Curador do FGTS** (Altera a Resolução no 702, de 2012, que estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do FGTS):

“Art. 1º A Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012, que estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do FGTS, passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

“Art. 20. (...)

I) Limites de enquadramento:

[...]

“Art. 24. [...]

§ 1º Nas operações de crédito vinculadas aos recursos alocados à área orçamentária de Habitação Popular, em que participem, como mutuários, pessoas físicas ou jurídicas, o prazo de carência, será equivalente ao prazo previsto para execução das obras e serviços, admitidas prorrogações a critério do Agente Operador e observada a regulamentação do Gestor da Aplicação, desde que não se exceda o limite de 36 (trinta e seis) meses.

[...]

“Art. 28. [...]

[...]

II - Incentivo à produção ou à aquisição de imóveis novos, passíveis de enquadramento em programas habitacionais do Governo Federal estabelecidos em lei;

[...]

"Art. 29. [...]

I - Diferencial de juros, de que trata o art. 37, calculado com base no fluxo teórico do financiamento pelo prazo da operação, nas condições e limites percentuais dispostos no item 1 do Anexo I desta Resolução; e

II - Taxa de administração, de que trata o art. 38, nos casos de financiamentos concedidos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta limitada a R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais).

§ 1º O desconto de que trata o caput será limitado a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do saldo devedor inicial da operação de financiamento, observando-se ainda, exclusivamente em 2020, os seguintes valores por contrato de financiamento, o que for menor:

[...]

§ 4º O diferencial de juros e a taxa de administração de que trata o caput serão pagos à vista, descontados à Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), acumulada nos 3 (três) meses anteriores, anualizada, e fixada a cada início de trimestre, considerando a data no primeiro dia útil dos meses de Janeiro, Abril, Julho e Outubro e duas casas decimais sem arredondamento.

§ 5º A informação de que trata o § 4º deve ser obtida no site do Banco Central do Brasil - BCB, no endereço eletrônico: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/selicfatoresacumulados>, ou outro que vier a substituí-lo, e publicada pelo Agente Operador.

§ 6º Na hipótese em que a taxa Selic dos últimos 3 (três) meses, anualizada, de que trata o §4º ultrapasse 6% a.a. (seis por cento ao ano), fixar-se á o referido valor como limite até que o Conselho Curador revise os parâmetros de cálculo de remuneração dos agentes financeiros, observados no mínimo:

I - o orçamento plurianual;

II - a rentabilidade do fundo; e

III - o equilíbrio operacional do FGTS.

"Art. 32. Nas operações de empréstimo vinculadas aos recursos alocados à área orçamentária de Habitação Popular, a taxa nominal de juros é fixada em 6% (seis por cento) ao ano, excetuados os seguintes casos:

I - nas operações de empréstimo vinculadas a financiamentos onde figure, como mutuário final, entidade do setor público em que será aplicada a taxa nominal de 5% (cinco por cento) ao ano;

II - nas operações de empréstimo vinculadas a financiamentos concedidos a pessoas físicas a taxa nominal de juros observará as condições e limites percentuais dispostos no item 2 do Anexo I desta Resolução.

[...]

Art. 2º É facultado ao Agente Operador e aos Agentes Financeiros contratarem, a critério dos mutuários finais pessoas físicas, operações de financiamento com diferencial de juros, de que trata o inciso I do art. 29, limitado a 1,91% (um inteiro e noventa e um centésimos por cento), observadas as seguintes condições:

I - operações destinadas a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta situada entre R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) e R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais);

II - empreendimentos enquadrados nos programas Carta de Crédito Associativo ou Apoio à Produção e recepcionadas pelos agentes financeiros até a data de publicação desta resolução;

III - a taxa de juros final paga pelo o beneficiário, de que trata o inciso II do art. 30 da Resolução nº 702, de 2012, será a vigente até a data imediatamente anterior à publicação desta Resolução; e

IV - imóveis que observem os limites de valor de venda ou investimento [...].

[...]

Art. 3º O **Gestor da Aplicação** deverá regulamentar as disposições complementares a esta Resolução no prazo de até 30 (trinta) dias, contados a partir da vigência desta Resolução.

[...]

Art. 5º Ficam revogados os §§ 2º e 3º do art. 29 da Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012 e o art. 2º da Resolução nº 949, de 10 de dezembro de 2019.”

10. Dentro desse contexto, convém esclarecer que a Lei nº 8.036/90, na redação originária de seu art. 6º, tratava das competências do **Ministério da Ação Social**, na qualidade de **Gestor da Aplicação do FGTS**. Referida Pasta foi criada pela Lei nº 8.028/90, sendo posteriormente transformada, por intermédio da Lei nº 8.490/92, no **Ministério do Bem-Estar Social**. Todavia, com a criação do **Ministério do Planejamento e Orçamento** pela Lei nº 9.649/98, este passou a ocupar-se das Secretarias de Habitação e de Saneamento do Ministério do Bem-Estar Social. Assim, no âmbito do Ministério do Planejamento foi instituída a Secretaria de Política Urbana – SEPURB. Por sua vez, a SEPURB foi transformada em **Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República** pelo art. 1º do Decreto nº 2.982/99. Finalmente, o **Ministério das Cidades** foi criado pela Lei nº 10.683/03, absorvendo as competências da SEDU. Por fim, releva assinalar que a Lei nº. 13.844/19, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 870/19, promoveu a fusão dos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, transformando-os no **Ministério do Desenvolvimento Regional**, que absorveu, dentre outras matérias, as competências do MCIDADES referentes às áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana, conforme evidenciam os seus artigos 57, inciso IV, e 76, *in verbis*:

“**Art. 57. Ficam transformados:**

[...]

IV - o **Ministério da Integração Nacional** e o **Ministério das Cidades** no **Ministério do Desenvolvimento Regional**;

[...]

Art. 76. As competências e as atribuições estabelecidas em lei para os órgãos extintos ou transformados por esta Lei, assim como para os seus agentes públicos, **ficam transferidas para os órgãos, as entidades e os agentes públicos que receberem essas atribuições.**”

11. Dessa forma, considerando o teor dos suso citados diplomas normativos, percebe-se claramente que o titular do **Ministério do Desenvolvimento Regional** possui competência plena para promover a edição da Instrução Normativa em apreço, não havendo, por decorrência, qualquer vício em relação a este aspecto.

12. Quanto à forma, deve ser consignado que as Instruções Normativas constituem atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução de leis, decretos e regulamentos. Por conseguinte, torna-se patente a inexistência de qualquer impropriedade formal no caso em exame, tendo em vista as disposições das normas supracitadas e o fim do ato administrativo em análise.

13. No que concerne ao objeto da minuta da Instrução Normativa em questão, esta Consultoria Jurídica recomenda a realização do(s) subseqüente(s) ajuste(s):

I - a alteração do item 6.3.1, alínea a.1), do Anexo I da Instrução Normativa nº 42/18 e do item 6.3.1, alínea a.1), do Anexo I da Instrução Normativa nº 43/18, com o intuito de melhorar a redação dos mencionados dispositivos e, sobretudo, de afastar dúvidas interpretativas quanto à delimitação da contrapartida nos casos de operações de financiamento em terrenos doados. Assim sendo, **sem adentrar no mérito administrativo da proposta**, uma vez que pertencente, exclusivamente, ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, propõe-se a subseqüente redação para os itens em referência:

“6.3.1

.....
a.1) no caso de doação de terreno, o valor de avaliação poderá ser contabilizado para o cálculo da contrapartida mínima do mutuário e integrará o valor do investimento, nos termos e limites da normatização de regência.”

II - a correção, no item 8.2.2. do Anexo I da Instrução Normativa nº 43/18, da referência ao **item 8**, tendo em vista que o referido dispositivo não possui alíneas;

III - a especificação, no **art. 4º da minuta da Instrução Normativa** em tela, de que o art. 29, inciso I, refere-se à Resolução CCFGTS nº 702/12, alterada pela Resolução CCFGTS nº 977/20;

IV - a inserção, no **art. 4º da minuta de Instrução Normativa**, em um novo inciso, com as adequações redacionais necessárias, do texto consignado no art. 2º, inciso III, da Resolução nº 977/20 do Conselho Curador do FGTS, qual seja:

“III - a taxa de juros final paga pelo o beneficiário, de que trata o inciso II do art. 30 da Resolução nº 702, de 2012, será a vigente até a data imediatamente anterior à publicação desta Resolução; “

14. O motivo, por seu turno, definido como a situação do mundo empírico que autoriza ou impõe a prática do ato, foi demonstrado pelo setor técnico por meio do **Parecer Técnico nº. 26/2020** d a **Secretaria Nacional de Habitação** d o **Ministério do Desenvolvimento Regional (SEI nº 2769517)**, o que comprova a oportuna obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos. Nas lições do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, a **motivação**: “**integra a “formalização” do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou com base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como “causa” do ato administrativo [...]”¹.**

15. Nesse compasso, insta ressaltar que a finalidade do ato administrativo constitui o objetivo de interesse público a ser alcançado, previsto, explícita ou implicitamente, nas normas que regem a matéria. No caso dos autos, a finalidade pública da Instrução Normativa em apreço é patente, uma vez que tem por desiderato alterar: 1) a **Instrução Normativa MCIDADES nº 41, de 28 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Apoio à Produção; 2) **Instrução Normativa MCIDADES nº 42, de 28 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Carta de Crédito Individual; e 3) a **Instrução Normativa MCIDADES nº 43, de 31 de dezembro de 2018**, que regulamenta o programa Carta de Crédito Associativo.

16. Não obstante, releva asseverar que **não será admissível qualquer desvio de finalidade**, devendo, por conseguinte, o **setor técnico** adotar todas as medidas necessárias à preservação dos fins específicos dos recursos destinados aos Programas governamentais em questão, notadamente com a rigorosa **observância dos limites operacionais aplicáveis, dos critérios técnicos necessários à regular implementação das aludidas ações governamentais**, bem como mediante a utilização de **mecanismos de controle e de fiscalização** apropriados.

17. Ademais, é oportuno destacar que a aludida Instrução Normativa **não poderá ser aplicada, direta ou reflexamente**, em dissonância com qualquer norma constitucional, legal ou de hierarquia superior, tendo em vista a necessidade inafastável de observância criteriosa do escalonamento de normas no ordenamento jurídico pátrio. Nessa toada, avulta asseverar que deverão ser rigorosamente respeitados todos os atos normativos vigentes do Conselho Curador do FGTS referentes à matéria em apreciação, especialmente as Resoluções CCFGTS nº 702/12, nº 939/19 e nº 977/20.

III - CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, **desde que observadas as recomendações consignadas nos parágrafos 13, 16 e 17 da presente manifestação jurídica**, não erige óbice em relação aos aspectos jurídico-formais da minuta de Instrução Normativa acostada ao **SEI nº 2769520**.

19. É o parecer. À consideração do **Coordenador de Assuntos Habitacionais e Urbanos** da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Brasília, 02 de outubro de 2020.

CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA
ADVOGADO DA UNIÃO

NOTA:

1. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 392.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000007883201940 e da chave de acesso 08382bc5

Documento assinado eletronicamente por CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 505974251 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA. Data e Hora: 02-10-2020 16:26. Número de Série: 55535027906602792325754898042. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HABITACIONAIS E URBANOS

SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 01, LOTE 01/06, BLOCO "H", ED. TELEMUNDI II - BRASÍLIA/DF CEP: 70070-010 - FONE: 55(61) 2108-1655 - CONJUR@MDR.GOV.BR

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00111/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU

NUP: 59000.007883/2019-40

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - SNH/MDR

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

De acordo com o PARECER n. 00569/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU.

Deixo de submeter o feito ao Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento Regional, tendo em vista o disposto no art. 1º da Portaria nº 00001/2019/CONJUR-MDR/CGU/AGU, de 05 de fevereiro de 2019^[1], não incidindo qualquer uma das exceções presentes no art. 2º do mesmo ato.

À Secretaria Nacional de Habitação.

Notas

1. [^] *Art. 1º Delegar aos Coordenadores-Gerais da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional competência para aprovar as manifestações jurídicas das respectivas Coordenações.*

Brasília, 05 de outubro de 2020.

GUILHERME MOREIRA SERRA
Procurador Federal
Coordenador-Geral de Assuntos Habitacionais e Urbanos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000007883201940 e da chave de acesso 08382bc5

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME MOREIRA SERRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 509581460 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME MOREIRA SERRA. Data e Hora: 05-10-2020 16:43. Número de Série: 1787665. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
