



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES  
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034- 5675 -  
CONJUR@CIDADES.GOV.BR

## **PARECER n. 00131/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU**

**NUP: 80000.004222/2025-05**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - MCID**

**ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO**

EMENTA: FUNDO SOCIAL. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – FAIXA 3. CONTRATAÇÃO DIRETA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, NA QUALIDADE DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL FEDERAL, COM FUNDAMENTO NO ART. 58, § 2º, DA LEI N.º 12.351/2010. CONTRATOS PARA GESTÃO OPERACIONAL E CONCESSÃO DE CRÉDITO REEMBOLSÁVEL. ANÁLISE DE JURIDICIDADE DAS MINUTAS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIABILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES.

### **I- Relatório**

1. Cuida-se de consulta submetida a esta Consultoria Jurídica pela Secretaria Nacional de Habitação, relativa à análise das minutias de dois instrumentos contratuais a serem celebrados com a Caixa Econômica Federal (CEF), com fundamento no art. 58, § 2º, da Lei n.º 12.351/2010, na redação conferida pela Medida Provisória n.º 1.291/2025.

2. Os contratos visam viabilizar a execução da linha de atendimento de provisão financiada de unidades habitacionais para os beneficiários da Faixa 3 do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com recursos do Fundo Social.

3. Conforme exposto na Nota Técnica n.º 18/2025/DPP-MCID/SNH-MCID-MCID (5800161), será celebrado:

- a) Contrato Administrativo para a gestão operacional dos recursos, no qual a CEF atuará como Gestora Operacional do PMCMV-Faixa 3;
- b) Contrato Financeiro para a concessão de financiamento com recursos do Fundo Social, em que a CEF exercerá a função de Agente Financeira.

### **II- Análise Jurídica**

#### **II.1- Das Observações Iniciais**

4. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

5. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar n.º 73, de 1993, incumbe a esta Consultoria prestar análise sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos de conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

#### **Enunciado BPC n.º 07**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. A função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

7. Importante salientar que, como o exame dos autos restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos

conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

8. As observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

## **II.2- Da Base Legal para a Contratação da CEF por Dispensa de Licitação**

9. A Medida Provisória n.º 1.291/2025 alterou a Lei n.º 12.351/2010 para **incluir** entre as finalidades do Fundo Social a habitação de interesse social (art. 47, IX), e **autorizar**, em seu art. 58, § 2º, a contratação, **mediante dispensa de licitação**, de **instituição financeira oficial federal** para prestar **apoio operacional e gerir os recursos** do Fundo.

10. Nessa linha, a contratação direta da Caixa Econômica Federal ampara-se em comando legal expresso. No caso concreto, a CEF, enquanto instituição financeira oficial federal, detém notória especialização na execução de políticas públicas habitacionais, atuando, inclusive, como Agente Operador do FGTS. Sua ampla experiência e estrutura operacional a qualificam para desempenhar, com efetividade, as funções que lhe serão atribuídas.

11. A documentação constante dos autos demonstra a adequação e a justificativa da contratação, à luz do interesse público envolvido e da finalidade específica conferida ao Fundo Social.

## **II.3- Da Fase Preliminar**

12. A viabilização da contratação direta da Caixa Econômica Federal foi precedida de um **conjunto estruturado de providências institucionais e normativas** adotadas pela Área Técnica, conforme é possível extrair da Nota Técnica n.º 18/2025/DPP-MCID/SNH-MCID-MCID (5800161).

13. A Medida Provisória n.º 1.291, de 6 de março de 2025, alterou a Lei n.º 12.351/2010 para incluir entre as finalidades do Fundo Social a habitação de interesse social (art. 47, IX) e autorizou expressamente, em seu art. 58, § 2º, a contratação por dispensa de licitação de instituição financeira oficial federal para prestar apoio operacional e gerir os recursos do Fundo.

14. A Lei n.º 15.121, de 10 de abril de 2025 (LOA 2025), destinou R\$ 18.134.899.507,00 (dezoito bilhões, cento e trinta e quatro milhões, oitocentos e noventa e nove mil e quinhentos e sete reais) à ação orçamentária 00XF - Financiamento de Operações de Crédito Reembolsável no âmbito do PMCMV, com alocação na Unidade Orçamentária 71903 - Fundo Social, com o objetivo de constituir recurso para Financiamento de Operações de Crédito Reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

15. Em sequência, o Decreto n.º 12.424, de 3 de abril de 2025, regulamentou o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) e a governança da aplicação de seus recursos, permitindo a edição da Resolução CDFS n.º 2, de 11 de abril de 2025, que autorizou a descentralização de R\$ 15 bilhões ao Ministério das Cidades para a execução da linha de atendimento voltada à Faixa 3 do PMCMV.

16. A estruturação técnica da contratação foi complementada por minuta de Portaria Ministerial, que autorizou a contratação da instituição financeira oficial federal por dispensa de licitação, bem como a segmentação das funções de gestor operacional e agente financeiro. A proposta técnica do Ministério das Cidades foi submetida ao CDFS, tendo as condições financeiras da nova linha sido aprovadas por meio da Resolução CDFS n.º 3, de 28 de abril de 2025.

17. Ato contínuo, o Ministério das Cidades encaminhou proposta ao Ministério da Fazenda para deliberação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que aprovou a Resolução CMN n.º 5.209/2025, disciplinando os encargos financeiros, prazos e comissões aplicáveis às operações da Faixa 3 do PMCMV com recursos do Fundo Social.

18. A combinação dessas medidas — **alteração legislativa, autorização orçamentária, regulamentação pelo CDFS e definição das condições financeiras pelo CMN** — conferiu à Área Técnica do Ministério das Cidades os elementos jurídicos e operacionais necessários para a formulação da proposta de contratação, consolidada nas minutas de contrato agora submetidas à análise jurídica.

## **II.4- Da Estruturação Contratual Proposta**

19. A **segregação das funções** de Gestora Operacional e de Agente Financeira em contratos autônomos é **juridicamente adequada**, em especial para fins de governança, prestação de contas e identificação de riscos.

20. Ambos os contratos fazem referência à Portaria Ministerial que estabelece as diretrizes da linha de atendimento com recursos do Fundo Social, bem como à Resolução CMN n.º 5.209/2025, que fixou os encargos e condições financeiras a serem observadas.

21. Outrossim, a existência de referências cruzadas entre os dois contratos **não configura óbice jurídico**, mas sim medida técnica adequada para assegurar a coerência e a articulação entre instrumentos que, embora formalmente autônomos, integram um mesmo feixe de relações jurídicas.

22. Tais referências visam conferir unidade e complementariedade às obrigações assumidas, permitindo o adequado alinhamento entre as funções de gestão operacional e de agente financeiro exercidas pela instituição contratada.

## II.5- Dos Considerandos

23. Embora os considerandos não integrem, em regra, a estrutura dos contratos administrativos, sua inclusão nos presentes instrumentos revela-se pertinente e justificável, em razão da complexidade e da natureza excepcional das contratações em questão.

24. Trata-se de recurso que auxilia na adequada contextualização técnica e jurídica dos ajustes, ao explicitar seus fundamentos normativos e finalísticos, além de contribuir para a transparência institucional, ao delinear de forma clara os papéis e responsabilidades atribuídos às partes contratantes.

## II.6- Da Necessidade de Ajustes nas Minutas Apresentadas

### II.6.1- Da Minuta de Contrato Administrativo de Prestação de Serviços (Gestor Operacional)

25. No que se refere à redação do § 5º da Cláusula Segunda, observa-se que a expressão "*as demais transferências de recursos*" carece de delimitação precisa, o que pode ensejar margens de interpretação divergente quanto ao seu alcance. Diante da natureza contratual e da necessidade de segurança jurídica na execução do ajuste, recomenda-se que a redação seja revista de modo a explicitar, de forma objetiva, quais transferências estão abrangidas.

26. Ressalta-se, também, a necessidade de harmonização entre o § 2º da Cláusula Segunda e o *caput* da Cláusula Terceira, tendo em vista possível divergência quanto ao **destinatário** competente para o recebimento das solicitações de recursos. Enquanto o § 2º da Cláusula Segunda prevê que tais solicitações serão dirigidas à CONTRATANTE, com base em estimativas do Agente Financeiro, o *caput* da Cláusula Terceira estabelece que as solicitações de repasse de recursos serão encaminhadas pelo Agente Financeiro diretamente à CONTRATADA, que as submeterá à CONTRATANTE. A coexistência dessas previsões, sem a devida compatibilização, pode gerar incerteza quanto ao fluxo procedural aplicável, motivo pelo qual se recomenda o ajuste redacional das cláusulas envolvidas, com vistas a garantir maior clareza, coerência contratual e segurança jurídica.

27. Além disto, observa-se que a minuta carece de definição expressa da Unidade Gestora (UG) responsável pelos empenhos e pagamentos à CEF. A ausência dessa informação compromete a regularidade da execução orçamentária e financeira do ajuste, devendo ser suprida pela Área Técnica.

28. Ademais, a Cláusula Sexta ("DA REMUNERAÇÃO DA CONTRATADA") apresenta incongruência entre seu §1º (que sugere pagamento automático por ordem bancária) e os §4º a §7º (que preveem emissão de fatura, prazo, tributação e mora). É necessário unificar o procedimento, preferencialmente adotando a sistemática tradicional com fatura, atestação e empenho, com descrição integral do fluxo operacional, que deve incluir:

- A UG responsável pelo empenho e pagamento;
- A forma de desconto da remuneração da CAIXA, se for embutida na ordem bancária;
- A sistemática de prestação de contas associada à fatura, especialmente em razão da exigência de comprovação do serviço prestado (cláusula sexta, §2º);
- A forma de apuração e recolhimento de tributos, conforme legislação vigente.

29. Quanto a tal ponto, registra-se que a **análise da adequação e da proporcionalidade dos valores de remuneração pactuados no contrato** não se insere no âmbito de competência desta Consultoria Jurídica, por se tratar de **juízo discricionário e técnico** afeto à Área Demandante, especialmente quanto aos critérios de conveniência administrativa, estimativas de mercado e parâmetros de desempenho operacional.

30. A atuação desta CONJUR limita-se à verificação da conformidade jurídica do instrumento contratual, inclusive quanto à observância das normas aplicáveis à contratação direta e à remuneração por serviços, sem adentrar na análise de mérito administrativo das escolhas efetuadas.

31. No § 5º da Cláusula Décima, recomenda-se a substituição do termo "dessa" por "desta", a fim de garantir maior correção gramatical e precisão referencial.

32. Sugere-se, ainda, a padronização da terminologia utilizada ao longo do instrumento contratual, especialmente quanto à forma de referência à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Observa-se a alternância entre os termos "Contratado" e "CONTRATADA", sendo recomendável a uniformização em caixa alta ("CONTRATADA"), conforme definido na qualificação das partes.

33. Verifica-se, outrossim, imprecisão redacional relevante na Cláusula Décima Segunda, ao prever a aplicação de sanções administrativas à "CONTRATANTE" em caso de inexecução contratual. A redação correta, nos termos dos arts. 155 e 156 da Lei n.º 14.133/2021, deve referir-se à "CONTRATADA", uma vez que as sanções ali previstas – como advertência, multa, impedimento de licitar ou contratar e declaração de inidoneidade – aplicam-se exclusivamente aos particulares contratados, e não à Administração Pública. Recomenda-se, portanto, a correção do dispositivo, de modo a refletir com precisão a destinação das penalidades previstas na legislação.

34. No § 2º da Cláusula Décima Quarta, sugere-se explicitar que as alterações contratuais a que se refere o dispositivo são aquelas promovidas pela Administração, de modo a evitar interpretações equivocadas quanto à legitimidade para justificar a antecipação dos efeitos do termo aditivo. Ademais, recomenda-se a supressão da referência à prévia aprovação da consultoria jurídica da CONTRATANTE, por se tratar de providência interna do procedimento de formalização contratual, que prescinde de previsão expressa no texto contratual e cujo cumprimento pode ser assegurado pelas normas e fluxos administrativos próprios da Pasta.

35. No que tange ao § 1º da Cláusula Décima Quarta, ressalta-se que sua redação reproduz o disposto no art. 125 da Lei n.º 14.133/2021, relativo à possibilidade de alterações unilaterais promovidas pela Administração até o limite de 25% do valor contratual. Entretanto, considerando-se a natureza específica do objeto contratado — gestão operacional de recursos do Fundo Social no âmbito do PMCMV – Faixa 3 —, entende-se que a aplicação automática desse dispositivo deve ser vista com cautela. Isso porque o contrato não se refere a prestação mensurável em quantidades ajustáveis, mas sim a um conjunto de atribuições técnicas que demandariam, em caso de alteração, revisão proporcional das obrigações e da remuneração. Nesse contexto, recomenda-se avaliar a pertinência da manutenção do § 1º, a fim de evitar margens para interpretações indevidas quanto à possibilidade de alteração unilateral do objeto.

36. Recomenda-se, ainda, a revisão da alínea “d” da Cláusula Décima Quinta, a fim de corrigir vício de redação e conferir maior clareza ao dispositivo. A expressão “o não ou cumprimento irregular” mostra-se gramaticalmente inadequada e pode comprometer a interpretação da hipótese de rescisão contratual. Sugere-se a substituição por fórmula mais precisa, como: “*o inadimplemento, total ou parcial, injustificado das cláusulas contratuais, especificações ou prazos estabelecidos, por parte da CONTRATADA ou da CONTRATANTE.*”

37. Por fim, aconselha-se a supressão da expressão “na qualidade de Gestor Operacional do Programa MCMV – Faixa 3” constante da epígrafe da minuta.

#### **II.6.2- Da Minuta de Contrato de Financiamento (Agente Financeiro)**

38. De início, com relação à vigência contratual, observa-se que a Lei n.º 14.133/2021 não admite, como regra, a celebração de contratos administrativos com prazo indeterminado, salvo hipóteses excepcionais.

39. No caso do **contrato de financiamento** a ser celebrado com a Caixa Econômica Federal, que tem por objeto a concessão de operações de crédito com recursos do Fundo Social, não há fundamento legal que autorize a adoção de prazo indeterminado. Trata-se de contrato com obrigações materiais e recíprocas, de natureza financeira, celebrado entre entes definidos, cujo objeto impõe a fixação de vigência determinada, compatível com o regime orçamentário e o princípio da segurança jurídica.

40. Diante disso, recomenda-se que o contrato preveja, expressamente, prazo certo de vigência.

41. Para fins de compatibilização com o contrato administrativo de prestação de serviços (Gestão Operacional), sugere-se a seguinte redação para constar da cláusula de vigência do **contrato de financiamento**:

##### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA**

O prazo de vigência da contratação é de cinco anos, contados de sua assinatura, prorrogáveis por até dez anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo Primeiro. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima.

Parágrafo Segundo. Em caso de extinção deste Contrato, este produzirá efeitos até que sejam ultimadas as ações já iniciadas e cumpridas integralmente as obrigações das partes, em nada afetando os financiamentos reembolsáveis já aprovados com a utilização de recursos previstos neste Contrato.

42. Aconselha-se, outrossim, que o instrumento conte com cláusulas específicas que disponham sobre: (i) as infrações e sanções administrativas aplicáveis à contratada; e (ii) as hipóteses e procedimentos para alteração contratual.

43. Recomenda-se, para tanto, a replicação, no **contrato de financiamento**, das cláusulas correspondentes constantes do contrato administrativo de prestação de serviços, com as devidas adaptações, a fim de assegurar coerência entre os instrumentos e resguardar a segurança jurídica da contratação.

44. Constata-se, ademais, que a Cláusula Primeira poderia ser aprimorada quanto à delimitação do objeto, de modo a explicitar a destinação do financiamento contratado. Recomenda-se esclarecer, de forma mais precisa, que os recursos provenientes do Fundo Social são destinados à concessão de crédito reembolsável a mutuários finais enquadrados na Faixa 3 do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), nos termos definidos pela Portaria MCID n.º XX/2025 e pela Resolução CMN n.º 5.209/2025. Tal ajuste contribui para reforçar a vinculação do contrato à política pública habitacional e evitar interpretações equivocadas quanto ao público-alvo e à finalidade da linha de crédito.

45. Sugere-se, também, verificar a correção da referência à Resolução **CMN** n.º 4.624/2018 no inciso II da Cláusula Quarta.

46. A Cláusula Sexta, por sua vez, deve ser revista, inicialmente, para correção formal do espaçamento entre o

título e o *caput*.

47. Quanto ao conteúdo, observa-se possível antinomia entre a Cláusula Quarta, inciso II, e a Cláusula Sexta, na medida em que aquela estabelece os 4,88% a.a. como encargo financeiro nominal devido pelo mutuário, enquanto esta indica que a mesma remuneração é devida pela CONTRATADA ao Fundo Social. Recomenda-se harmonizar a redação de ambas as cláusulas, a fim de esclarecer se os encargos são cobrados do mutuário e repassados ao Fundo Social ou se há valores distintos devidos por cada parte.

48. No § 1º da Cláusula Sexta, sugere-se substituir a expressão "remuneração do Fundo Social" por "remuneração ao Fundo Social", para maior clareza. Ademais, o critério da competência previsto no dispositivo poderia ser melhor detalhado, especialmente quanto à periodicidade e à forma de apuração dos valores devidos. Caso a obrigação de repasse seja mensal, recomenda-se a explicitação dessa dinâmica para conferir maior previsibilidade à execução contratual.

49. No mais, destaca-se que os conteúdos das Cláusulas Quarta e Sexta mostram-se, em certa medida, redundantes, especialmente na parte que trata das condições financeiras. Embora não se trate de vício, a repetição pode comprometer a fluidez do texto contratual e gerar dúvidas quanto à prevalência em caso de divergência interpretativa.

50. O § 6º da Cláusula Décima autoriza a prorrogação de prazo para prestação de informações mediante justificativa. Recomenda-se reavaliar essa redação, uma vez que a previsão genérica de prorrogação pode incentivar o descumprimento sistemático dos prazos. Caso mantida, sugere-se que a prorrogação dependa de aprovação expressa da CONTRATANTE, mediante análise da justificativa apresentada.

51. Constata-se lapso na numeração das cláusulas contratuais, com a omissão da Cláusula Décima Primeira. Sugere-se a correção para assegurar a integridade formal do instrumento e evitar dúvidas interpretativas.

52. No § 10 da Cláusula Décima, recomenda-se suprimir a vírgula após a palavra "contrato" e substituir as preposições "pelo" e "pelos" por "ao" e "aos", a fim de assegurar correção gramatical e sintática na redação.

53. A Cláusula Décima Segunda prevê penalidade convencional apenas no caso de vencimento antecipado da dívida. Para hipóteses de inadimplemento pontual, limita-se à atualização pela taxa SELIC. Considerando o volume financeiro envolvido e a natureza pública dos recursos, recomenda-se avaliar a conveniência de estipular penalidade adicional para atrasos no repasse dos valores devidos, ainda que não configurem vencimento antecipado, a fim de reforçar o estímulo à pontualidade.

54. Sugere-se a exclusão da expressão "pelos princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado aplicáveis", constante da Cláusula Décima Quinta. Embora o contrato possua natureza híbrida, trata-se de contratação firmada com fundamento em autorização legal específica, no âmbito de política pública habitacional, sujeita prioritariamente ao regime jurídico de direito público. A referência genérica ao direito privado pode gerar interpretações equivocadas sobre a natureza do contrato e o regime aplicável à sua execução.

### **II.6.3 – Das Recomendações de Ajuste Aplicáveis a Ambos os Contratos**

55. Os instrumentos submetidos à análise não possuem cláusula relativa ao "Preço da Contratação", aconselhando-se a sua inclusão, conforme sugestão extraída do modelo disponível em "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>":

#### **CLÁUSULA XXX – PREÇO**

O valor mensal da contratação é de R\$ **xxxxxx (xxxxxxxx)**, perfazendo o valor total de R\$ **xxxxxx (xxxxxxxx)**.

OU

O valor total da contratação é de R\$ **xxxxx**.

No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao CONTRATADO dependerão dos quantitativos efetivamente fornecidos.

***Nota explicativa:** Caso se trate de contrato de valor estimativo, em que a própria demanda é variável, cabe inserir o subitem acima.*

56. Não se verificam, ainda, disposições contratuais relativas à prestação de garantias, à continuidade dos serviços ou à adoção de plano de transição em caso de rescisão contratual. A ausência de tais cláusulas representa risco jurídico relevante, sobretudo diante da materialidade financeira e da complexidade operacional envolvidas. Recomenda-se, portanto, a expressa previsão de tais cláusulas nas minutas.

57. Ressalta-se que, tal como atualmente redigidos, **os instrumentos** apoiam-se predominantemente em cláusulas genéricas relacionadas à boa-fé objetiva e à obrigação de devolução de recursos. Embora tais disposições representem importante referência principiológica, avalia-se que sua adoção isolada pode não ser suficiente para refletir, de maneira mais robusta, os princípios da precaução e da gestão responsável dos recursos públicos. Diante disso, considera-se oportuno avaliar a possibilidade de aprimoramento das cláusulas contratuais, com vistas a fortalecer a segurança jurídica e a adequada execução dos ajustes.

58. Com relação especificamente às **garantias contratuais**, recomenda-se a inclusão de cláusulas que disponham expressamente sobre a exigência de prestação de garantia pela contratada, com remissão às regras estabelecidas no Termo de Referência. Sugere-se, para tanto, a seguinte redação:

“Será exigida a prestação de garantia na presente contratação, nos termos e condições definidos no Termo de Referência, observadas as disposições da Lei n.º 14.133/2021.”

59. Adicionalmente, aconselha-se a incorporação de matriz de riscos, em conformidade com o disposto no art. 20, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022. A inclusão desse instrumento é essencial à adequada gestão contratual e à mitigação de riscos operacionais.

60. Por fim, ressalta-se que a CEF exercerá, cumulativamente, as funções de gestora operacional e agente financeira. Embora essa acumulação se justifique pela sua estrutura institucional e experiência técnica, é indispensável assegurar a **segregação funcional entre essas atividades**, com fluxos operacionais distintos e mecanismos de controle interno que previnam conflitos de interesse e assegurem a transparência da execução contratual.

61. Nota-se, por exemplo, que a Cláusula Terceira do **contrato de prestação de serviços** atualmente apresenta a seguinte redação:

#### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO ENTRE O MINISTÉRIO DAS CIDADES E O AGENTE FINANCEIRO DO PMCMV-FAIXA 3**

*Caput. As solicitações de repasse de recursos do Fundo Social para fins de realização de operação de crédito a mutuários enquadráveis na Faixa 3 serão encaminhadas pelo Agente Financeiro do PMCMV-Faixa 3 diretamente à CONTRATADA, que será responsável por analisá-las e submeter ao CONTRATANTE para fins de liberação de recursos.*

(..)

*Parágrafo Quarto. A CONTRATADA deverá tomar todas as providências administrativas para garantir que o Agente Financeiro do PMCMV-Faixa 3 restitua os recursos recebidos, com as devidas correções, uma vez que o risco de crédito das operações de financiamento ao smutuários desse programa não pode ser alocado à CONTRATANTE.*

62. Ocorre que a redação acima revela ambiguidade quanto à definição das funções e competências atribuídas a cada ente envolvido, sobretudo diante do fato de que a **Caixa Econômica Federal exerce, simultaneamente, as funções de Gestora Operacional (CONTRATADA) e de Agente Financeira** do Programa.

63. Com isso, os papéis se confundem: o texto sugere que o Agente Financeiro (a própria CAIXA, em outro contrato) encaminha solicitações à Gestora Operacional (também a CAIXA), podendo gerar insegurança jurídica.

64. Recomenda-se, portanto, a **reformulação da cláusula**, com a devida **segregação entre as funções exercidas por meio de contratos distintos**, de modo a explicitar que, embora a instituição contratada seja a mesma, o tratamento das funções deve observar fluxos distintos, controles internos próprios e responsabilidades individualizadas, nos termos das boas práticas de governança e da legislação aplicável.

#### **II.7- Da Necessidade de Complementação da Instrução Processual**

65. Malgrado as menções ao "Termo de Referência", comum aos dois contratos, verifica-se, na hipótese, que o instrumento ainda não foi juntado aos autos do processo administrativo, recomendando-se a sua juntada.

66. Ressalta-se que, considerando a interdependência funcional entre os dois contratos – um de natureza administrativa, voltado à gestão operacional, e outro de natureza financeira, voltado à concessão de crédito –, é juridicamente possível e tecnicamente adequado que ambos sejam instruídos por um **único Termo de Referência**, desde que este detalhe, de forma segregada, os objetos, as obrigações, os fluxos operacionais e os critérios de execução e fiscalização de cada ajuste.

67. No mais, cumpre observar que o art. 72 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece um rol taxativo de documentos que devem instruir o processo administrativo nas hipóteses de contratação direta, seja por inexigibilidade, seja por dispensa de licitação. O dispositivo exige:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;  
III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;  
IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;  
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;  
VI - razão da escolha do contratado;  
VII - justificativa de preço;  
VIII - autorização da autoridade competente.  
Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

68. Diante disso, recomenda-se que todos os documentos exigidos pelo art. 72 da Lei n.º 14.133/2021 sejam **formalmente** juntados aos autos do processo administrativo que tramita no SEI, inclusive para fins de transparência e controle externo. Nos casos em que algum documento seja inaplicável em razão da natureza específica da contratação, tal circunstância deverá ser devidamente justificada no processo.

69. Por fim, aconselha-se a anexação aos autos das resoluções pertinentes do Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), por se relacionarem diretamente com o objeto das contratações e contribuírem para o adequado embasamento jurídico e técnico do ajuste.

### **III- Conclusão**

70. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da contratação da Caixa Econômica Federal, por dispensa de licitação, para os fins descritos, nos termos do art. 58, § 2º, da Lei n.º 12.351/2010, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 1.291/2025, **desde que observadas as recomendações do presente Parecer.**

71. Não é necessário que o processo seja reencaminhado à Consultoria Jurídica para avaliação das alterações introduzidas em razão do presente pronunciamento, diante da Boa Prática Consultiva CGU/AGU n.º 05:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

À consideração superior.

Brasília, 13 de maio de 2025.

DANIELA WILHELM  
Advogada da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80000004222202505 e da chave de acesso 1536533c

---



Documento assinado eletronicamente por DANIELA WILHELM, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2278575839 e chave de acesso 1536533c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA WILHELM, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2025 16:37. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES  
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034- 5675 -  
CONJUR@CIDADES.GOV.BR

---

---

**DESPACHO n. 00234/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU**

**NUP: 80000.004222/2025-05**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - MCID**

**ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO**

1. Manifesto-me de acordo com o Parecer n. 00131/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU, da lavra da Dra. Daniela Wilhelms.
2. À consideração superior, com sugestão de aprovação da referida Nota e de posterior encaminhamento à SNH em prosseguimento.

Brasília, 14 de maio de 2025.

NÍCOLAS FRANCESCO CALHEIROS DE LIMA  
Procurador Federal  
Coordenador-Geral de Gestão de Assuntos Jurídicos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80000004222202505 e da chave de acesso 1536533c

---

---



Documento assinado eletronicamente por NÍCOLAS FRANCESCO CALHEIROS DE LIMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2280920953 e chave de acesso 1536533c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NÍCOLAS FRANCESCO CALHEIROS DE LIMA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2025 16:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL.: (61) 2034- 5675 -  
CONJUR@CIDADES.GOV.BR

---

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00143/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU**

**NUP: 80000.004222/2025-05**

**INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - MCID**

**ASSUNTO: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – FAIXA 3. CONTRATAÇÃO DIRETA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.**

1. Aaprovo, por seus jurídicos fundamentos, o Parecer n. 00131/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU, na forma recomendada no Despacho n.00234/2025/CONJUR-MCID/CGU/AGU.

2. Retornem-se os autos à Secretaria Nacional de Habitação, para prosseguimento.

Brasília, 14 de maio de 2025.

(assinado eletronicamente)

FERNANDA RODRIGUES DE MORAIS

Consultora Jurídica

Conjur/Ministério das Cidades

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80000004222202505 e da chave de acesso 1536533c

---



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA RODRIGUES DE MORAIS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2281097281 e chave de acesso 1536533c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RODRIGUES DE MORAIS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2025 18:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---