

SUBSÍDIOS AO CLIENTE PARA CONTRATAÇÃO CAIXA POLÍTICAS PÚBLICAS

Trata-se de insumos consubstanciados para a contratação da CAIXA por entes públicos para os serviços a serem prestados no âmbito do produto CAIXA Políticas Públicas.

1. FUNDAMENTOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELA CAIXA

A CAIXA é uma Empresa Pública Federal, pertencente integralmente à União, que compõe a Administração Pública como estabelece a Constituição Federal.

O produto CAIXA Políticas Públicas tem como objetivo prestar aos órgãos, entes públicos e privados serviços de análise, acompanhamento, assessoria e consultoria em políticas públicas, relacionados às atividades de engenharia, arquitetura, trabalho social e operacional.

Considerando o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), define no Art. 74 a previsão de contratação sem licitação (hipótese de **inexigibilidade de contratação**) de:

“serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...) c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.”

Caracterizada a singularidade do objeto, verifica-se também a notória especialização da CAIXA nos termos do Art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a saber:

“§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.” (grifo nosso)

Neste contexto, uma das alternativas para contratação direta da CAIXA para a prestação dos serviços “CAIXA Políticas Públicas” é por **dispensa de licitação** baseada no Art. 75, IX da Lei Federal nº 14.133/2021, “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

Os citados dispositivos legais definem que a atividade a ser prestada conste do rol do objeto social em data anterior à vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, o que se enquadra no Art. 5º do Decreto 99.531/90, Estatuto da CAIXA:

“Art. 5º A CEF tem por finalidade:

(...) V - prestar serviços delegados pelo Governo Federal, que se adaptem à sua estrutura e à sua natureza de instituição financeira, diretamente ou mediante convênio com outras entidades ou empresas;

VI - realizar quaisquer operações e atividades negociais nos mercados financeiros, interno ou externo, podendo estipular cláusulas de reajuste monetário.” (grifo nosso)

Sobre essa questão, cumpre destacar o **Estatuto da CAIXA vigente**, concebido a partir do novo arcabouço legal que rege as Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016, em especial Art. 27), que prevê como objeto social a prestação dos serviços de assessoria, consultoria e gerenciamento de atividades de políticas públicas diretamente ou mediante convênio, nos termos abaixo:

"Art. 5º A CEF tem por objeto social:

(...) V - prestar serviços delegados pelo Governo federal ou mediante convênio com outras entidades ou empresas, observadas sua estrutura e natureza de instituição financeira;

XIX - prestar serviços de assessoria, consultoria, administração e gerenciamento de atividades econômicas, de políticas públicas, de previdência e de outras matérias relacionadas a sua área de atuação, diretamente ou mediante convênio ou consórcio com órgãos, entidades ou empresas;"

Desse modo, os avanços na legislação reforçam a possibilidade de dispensa de licitação dada a contratação de empresa pública instituída com foco à prestação de serviços para desenvolvimento de políticas públicas.

Em relação à prestação de serviços pela CAIXA sem licitação, frisa-se que desde 1996, esta Instituição atua como mandatária na transferência de recursos do Orçamento Geral da União – OGU aos entes federados **sempre contratada por dispensa de licitação ou inexigibilidade pelos Ministérios**, com base em lei de licitações anterior (Lei nº 8.666/93).

A natureza de Instituição Financeira Pública da CAIXA, principal parceira do governo na implementação de políticas públicas, muitas vezes, por disposição expressa de Lei, atesta a sua expertise, considerando também sua experiência nos diversos setores em que atua.

Ressalta-se sua atuação, além de mandatária no repasse dos recursos OGU, também como Agente Financeiro nos empréstimos a financiamentos a empreendimentos voltados à infraestrutura urbana, rural e social, intermediando recursos de diversas fontes, tais como: FGTS, FAT, FAR, KFW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e recursos próprios do FINISA.

A CAIXA possui estrutura física ampla, dispondo de uma rede que alcança praticamente todo o país, sendo de conhecimento pleno da sociedade brasileira o potencial de alcance da CAIXA.

Além disso, a forma empresarial que as estatais adotam são um instrumento em favor da realização das políticas públicas na realização de objetivos da Ordem Econômica Constitucional e, no caso da CAIXA, a atuação no desenvolvimento sustentável e como agente de políticas públicas está, inclusive, estreitamente vinculada ao seu objeto social e missão.

Missão: ATUAR NA PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PAÍS, COMO INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARCEIRA ESTRATÉGICA DO ESTADO BRASILEIRO.

Tais concepções nas contratações da CAIXA enquanto agente financeiro, como banco oficial, prevalecem inclusive à luz dos órgãos fiscalizadores a exemplo das contratações relativas à sua atuação como gestora de folhas de pagamento de entes federativos - Acórdão TCU nº 1940/15, que foi exarado no TC 033.466/2013-0:

"Ao analisar a história das instituições financeiras Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, qualificadas como sociedade de economia mista e empresa pública, verifica-se que atuam, imemorialmente, como entidades devotadas à finalidade de dar suporte a atividades de interesse público e a programas governamentais, a par do desempenho de atividades econômicas. Essa antiquíssima atuação, na gestão da folha de pagamentos do setor público, advém, muito provavelmente, do primeiro momento em que ingressaram no mercado, como instituição principal de suporte à atividade pública.

(...)Não me convencem os argumentos de que as atividades exercidas por tais entidades seriam impermeáveis ao permissivo do Art. 24, VIII, da Lei das Licitações

e Contratos ¹, decorrente do Art. 37, XXI, da CF, em confronto com as regras de livre mercado de grau superior. Tais instituições financeiras visivelmente exercem atividades diversas, ora classificáveis como atividades econômicas, ora atividades de suporte às ações estatais.

(...) Relevante também mencionar, nos termos do citado inciso VIII do Art. 24 da Lei de Licitações e Contratos, tais entidades bancárias foram ontologicamente incumbidas de prestar suporte à Administração Pública, mesmo quando o potencial das folhas de pagamento não tinha sido apreciado e era desprezado pelo setor bancário privado.

E isso ocorre desde a constituição dessas entidades, criadas com a finalidade específica de prestar serviços para a Administração Pública, a quem sempre se acharam vinculadas. E no seu rol de atividades, insere-se tácita ou taxativamente a prestação dos serviços de pagamento dos servidores, o que atende o permissivo do inciso VIII do art. 24 do Diploma Legal de Licitações e Contratos.² (grifo nosso)

Tal entendimento, da mesma forma que se dá em relação à gestão da folha de pagamentos, deve ser considerado quanto à atuação da CAIXA como banco oficial, conforme definido pelo Decreto nº 9.036/2017, Lei nº 13.334/2016 e Lei nº 13.303/2016.

Sobre o tema, já se encontra pacificado no TCU – Tribunal de Contas da União:

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ³, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.” (grifo nosso)

Súmula 252, Tribunal de Contas da União

“A inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se trata de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção de executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do artigo 25, inciso II da Lei 8.666/93 ⁴.” (grifo nosso)

Súmula 39, Tribunal de Contas da União

Nesse sentido, têm-se configuradas tanto a natureza singular do serviço técnico especializado como a notória especialização da CAIXA no setor, como se verifica de maneira mais detalhada na experiência, qualificação e capacidade técnica apresentadas a seguir.

Cumprir registrar os fundamentos levantados pela doutrina e jurisprudência, que evidenciam que, quando houver explícita frustração do alcance do bem jurídico a que se quer tutelar com a prestação do serviço, sendo mais desvantajosa – sob os aspectos econômicos, jurídicos e sociais - a abertura de procedimento licitatório, tem-se a justificativa da contratação direta. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“... em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para bom cumprimento de seus misteres e

¹ A Lei Geral de Licitações (nº 8.666/1993) foi revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021. O Art. 24, VIII da Lei nº 8666/1993 corresponde ao Art. 75, IX da Lei Federal nº 14.133/2021.

² Correspondente ao Art. 75, IX da Lei Federal nº 14.133/2021, que revogou a Lei nº 8.666/1993.

³ O teor do art. 25, II da lei 8666/1993 foi mantido no texto da nova lei 14.133/2021 por meio do art. 74, III.

⁴ O teor do art. 25, II da lei 8666/1993 foi mantido no texto da nova lei 14.133/2021 por meio do art. 74, III.

realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e, se esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24⁵, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25⁶, caput."⁷ (grifo nosso)

Dessa forma, percebe-se que há respaldo no ordenamento jurídico para a atuação das instituições financeiras federais voltada aos serviços referentes ao Produto "Caixa Políticas Públicas".

2. EXPERIÊNCIA CAIXA NA ÁREA DE GOVERNO

Desde sua criação, em 1861, a CAIXA mantém-se firme em sua visão de ser mais que um banco, atuando como uma instituição financeira presente no dia a dia dos brasileiros, tanto na prestação de serviços bancários quanto na operação de iniciativas do Governo Federal, em setores como infraestrutura, habitação, saneamento básico, programas sociais e de transferência de renda.

Essa orientação estratégica, somada a iniciativas nas áreas artística, cultural, educacional e desportiva, permite à CAIXA contribuir para o desenvolvimento do Brasil e para a melhoria da qualidade de vida e da inclusão social dos seus cidadãos.

Na área de Governo, a CAIXA mantém linhas específicas para os segmentos de saneamento e infraestrutura, dando apoio a projetos que contribuam para o desenvolvimento do País. Possui reconhecida expertise em operações estruturadas de crédito, operacionalizados com diversas fontes de recursos (CAIXA, FGTS, BNDES, FMM, FDNE, FDCO, FDA).

Essa carteira é composta por contratos de longo prazo firmados com os setores público e privado, distribuídos nos segmentos de Saneamento, Energia, Mobilidade Urbana, dentre outros.

Para a CAIXA é fundamental garantir uma baixa inadimplência da carteira, e a análise criteriosa da viabilidade dessas operações, sob todos seus aspectos, tem garantido o alcance desse resultado positivo.

Destaca-se, também, a atuação da CAIXA como Gestor e Agente Operador exclusivo do FEP CAIXA – Fundo de Estruturação de Projetos, conforme Decreto nº 9.217/2017. Este fundo, regulamentado pela Lei Federal nº 13.529/17, foi criado com a finalidade exclusiva de custear serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas de interesse dos entes nacionais e subnacionais. Sendo assim, a CAIXA é a instituição financeira escolhida como agente administradora do fundo e prestadora do serviço de assessoramento técnico aos municípios contratantes do FEP. Importante destacar que a própria lei dispensa a licitação para contratação do FEP CAIXA pelos entes federados.

A CAIXA vem atuando como parceira estratégica do Governo seja mediante FEP ou sem contar com recursos desse Fundo, no caso, por meio da prestação de serviços via CAIXA Políticas Públicas, quando é contratada diretamente pelos entes federados.

O assessoramento técnico tem como escopo viabilizar projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas através da oferta de serviço que engloba desde os estudos preliminares até a contratação do concessionário pelo Ente público.

A CAIXA conta com a colaboração de consultores externos para execução de estudos específicos que demandam determinada especialização. A CAIXA atua no gerenciamento desses serviços prestados, avaliação e consolidação dos dados, coordenação e validação de documentos técnicos produzidos pelas consultorias.

⁵ Correspondente ao Art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021..

⁶ Correspondente ao Art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021..

⁷ (sem grifo no original) (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2012, p. 505).

Atualmente, na área de PPP, a CAIXA possui projetos em andamento em vários setores (Resíduos Sólidos Urbanos, Iluminação Pública, Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água, Habitação, Unidades Socioeducativas), com alguns projetos já leiloados.

3. PRODUTO CAIXA POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já foi citado, o produto CAIXA Políticas Públicas tem por objetivo prestar aos órgãos, entes públicos e privados serviços de análise, acompanhamento, assessoria e consultoria em políticas públicas, por meio do corpo técnico lotado nas Filiais de Governo da CAIXA.

A prestação de serviços no âmbito do CAIXA Políticas Públicas pode abranger várias áreas de atuação (Saneamento Ambiental, Infraestrutura Urbana, Mobilização, Organização e Fortalecimento Social, dentre outras), nas seguintes modalidades:

- Acompanhamento de Obra;
- Acompanhamento de Projetos Sociais/Socioambientais;
- Análise e Assessoria de Projetos e Empreendimentos;
- Assessoria e Consultoria em Engenharia de Custos;
- Assessoria e Consultoria em Trabalho Social/Socioambiental;
- Assistência Técnica;
- Oficinas de Capacitação;
- Prestação de Contas;
- Transferência de Recursos;
- Visita/Vistoria Técnica.

Até janeiro de 2024, foram contratadas 1.618 operações em várias Filiais de Governo, sendo que, 484 encontram-se ativas. (ref.: <https://novobi.caixa>, Acesso: jan/2024)

4. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E CAPACIDADE TÉCNICA

Na área de Governo, a CAIXA conta com cerca de 2.000 empregados atuando nas unidades responsáveis pela análise e gerenciamento das operações de financiamento, OGU, PPP, em todas as etapas.

Esses empregados estão alocados na Matriz e em unidades técnicas especializadas situadas em todos os estados brasileiros, atendendo aos 5.570 municípios.

Destaca-se ainda que o corpo funcional especializado da CAIXA na área de Governo, possui cerca de 700 engenheiros/arquitetos, e 750 operacionais e técnicos de projetos sociais, distribuídos por todo o país.

Há destinação de empregados com dedicação exclusiva para apoio e assistência técnica aos entes federados, na prestação de serviços voltados à gestão pública, destacando-se a especialidade do corpo funcional da CAIXA em:

- Conhecimento de regras dos Programas de Governo e legislação pertinente;
- Domínio completo na operacionalização da plataforma Transfere Gov (antiga plataforma + Brasil);
- Assistência técnica qualificada de gestão de obras e/serviços e aquisição de máquinas e equipamentos, com dedicação exclusiva de representante(s) da CAIXA ao município/estado;
- Gestão do SINAPI que passou a ser referência em custos nas análises técnicas de obras públicas;
- Adequação técnica à diversidade de programas e complexidade dos projetos de governo.

A atuação desses profissionais ao longo do tempo e com tal diversidade de projetos, conforme supracitado, confere à CAIXA uma posição diferenciada em relação a qualquer outra instituição financeira do país para prestar o serviço CAIXA Políticas Públicas.