



Parecer para contratação do CAIXA Políticas Públicas por inexigibilidade de processo licitatório

Considerando o disposto na Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, define em seu Art. 25 a inexigibilidade para “*contratação de serviços técnicos [...] de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização*” e considera em seu Art. 13 como “*serviços técnicos profissionais especializados*” os estudos técnicos, planejamentos, assessorias ou consultorias técnicas e fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços.

A ausência de concorrentes com a experiência técnica e a capilaridade que a Caixa possui para atendimento com qualidade e celeridade às demandas do Município de Cardeal da Silva respalda a contratação por inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, percebe-se que há notório respaldo no ordenamento jurídico para a atuação das instituições financeiras federais voltada aos serviços de Análise de Projetos, Acompanhamento de Obras e Prestação de Contas referentes ao Produto Caixa Gestão e Fomento à Políticas Públicas.

Aliás, 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***

Desse modo, o posicionamento do Jurídico da CAIXA é no sentido da possibilidade de contratação direta da CAIXA por Dispensa de licitação para a prestação dos serviços mencionados de Assessoramento técnico a Gestão e Fomento de Políticas Públicas.

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, 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.

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 9.036/2017, Lei nº 13.334/2016 e Lei nº 13.303/2016

Assim, considerando os fundamentos apresentados com base no ordenamento jurídico vigente e à luz do entendimento de órgão fiscalizador, a prestação dos serviços em

epígrafe pela CAIXA dispensa licitação, representando uma prerrogativa no pleno exercício do Poder Público.

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 pelo Ministérios**, conforme volume de operações abaixo:

Tabela 01 – Carteira Atual em Andamento de Operações de Repasse (Recursos OGU) – Brasil

Quantidade	Valor de Repasse	Valor de Investimento
34.891	R\$ 72,25 bilhões	R\$ 85,61 bilhões

Neste aspecto, outra questão a ser destacada **é a hipótese de inexigibilidade de contratação à prestação de serviços pela CAIXA, de acordo com a dicção do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 que prevê contratação sem licitação de serviços técnicos singulares, por empresas com notória especialização.**

É aplicável a inexigibilidade, considerando a natureza singular dos serviços de Assessoria Técnica referentes ao Produto Caixa Gestão e Fomento à Políticas Públicas., pois é patente que o serviço envolve conhecimentos de diversas áreas específicas. Ou seja, a contratação pretendida exige serviço técnico especializado, não podendo ser executado por qualquer profissional de todas as áreas envolvidas - fazendo-se necessária habilitação adequada, devidamente comprovada, como ocorre com a CAIXA.

Percebe-se que, em regra, os Municípios e Estados possuem profissionais técnicos, porém não contam com a expertise aprofundada em conduzir processos semelhantes e em escala.

Ademais, os entes federados esbarram nos limites de pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que tornam mais difíceis a contratação de servidores novos e diversos com a qualificação técnica necessária para o desenvolvimento do serviço.

Consideradas as particularidades, resta evidenciada a singularidade do objeto da prestação dos serviços, na medida em que se trata de Assessoramento Técnico a Entes Públicos.

Caracterizada a singularidade do objeto, verifica-se também a notória especialização da CAIXA nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, a saber:

“§ 1º Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

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 incomparável na questão, considerando também sua vasta experiências nos diversos setores que atua.

Neste sentido, ressalta-se sua atuação, além de mandatária no repasse dos recursos OGU supracitada, 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, recursos próprios do FINISA, conforme volume de operações abaixo:

Tabela 02 – Carteira Atual em Andamento de Operações de Financiamento – Brasil

Quantidade	Valor de Repasse	Valor de Investimento
3.651	R\$ 123,71 bilhões	R\$ 184,11 bilhões

A CAIXA possui estrutura física inquestionável, dispondo de uma rede que alcança praticamente todo o país. É de conhecimento pleno da sociedade brasileira o potencial de alcance da CAIXA, além da qualidade técnica do seu corpo funcional, que abarca profissionais das mais diversas áreas de formação e atuação, de tal modo que não se compara a demais instituições existentes no mercado.

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, 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.

Súmula 252, Tribunal de Contratos 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.”

Súmula 39 do Tribunal de Contas da União

Neste diapasão, 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.

Impende registrar os fundamentos levantados pela doutrina pátria, que evidenciam que, **quando houver explícita frustração do correto 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 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. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput.”¹

1.1. Experiência - Qualificação – Capacidade Técnica → CAIXA

¹ (sem grifo no original) (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2012, p. 505)

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 de milhões de 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.

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, detendo uma carteira ativa superior a R\$ 120 bilhões contratados, operacionalizados com diversas fontes de recursos (CAIXA, FGTS, BNDES, FMM, FDNE, FDCO, FDA). Somente em 2016, desembolsou R\$ 12,1 bilhões em 64 contratações de financiamento para obras de saneamento e infraestrutura.

Essa carteira é composta por mais de 3 mil contratos de longo prazo firmados com os setores público e privado, distribuídos nos segmentos de Saneamento, Energia, Mobilidade Urbana, Logística, Indústria Naval, entre outros. No setor de Saneamento a carteira ativa soma aproximadamente R\$ 33 bilhões em financiamento.

Diversas dessas operações tratam de financiamentos para execução de empreendimentos vinculados a contratos de Concessões e Parcerias Público-Privadas.

Essas operações possuem uma estrutura complexa, o que requer uma análise pormenorizada de inúmeras vertentes do projeto. 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.

1.2. Expertise na Análise de Projetos Complexos

Conforme exposto, o portfólio da CAIXA engloba grandes empreendimentos de infraestrutura do Brasil, nos mais diversos setores.

A complexidade na análise dessas operações demanda conhecimento e expertise muito especializada desenvolvida ao longo das últimas décadas pelas equipes técnicas da CAIXA.

Em operações deste porte, áreas especializadas são demandadas, e, após análise, consolidam seus estudos em Pareceres Técnicos.

O portfólio de projetos de grande porte analisados pela CAIXA, incluindo as análises dos aspectos de engenharia, jurídico, socioambientais e de viabilidade econômico-financeira, é extenso. Em seguida destacamos alguns para cada setor:

Energia

- Usina Hidrelétrica Belo Monte (R\$ 28,8 bilhões);
- Usina Hidrelétrica Jirau (R\$ 15,7 bilhões);
- Usina Hidrelétrica Santo Antônio (R\$ 15,1 bilhões);
- 1º Bipolo de Transmissão de Energia de Belo Monte (R\$ 5,5 bilhões).

Rodovias

- Rodovia BR-163 MS (R\$ 3,4 bilhões);
- Rodovia BR-050 MG/GO (R\$ 1,5 bilhão).

Aeroportos

- Aeroporto de Guarulhos - São Paulo (R\$ 5,0 bilhões);
- Aeroporto JK - Brasília (R\$ 1,4 bilhão).

Saneamento

- Sistema Produtor São Lourenço - SP (R\$ 2,6 bilhões);
- Abastecimento de Água para os Municípios da Baixada Fluminense - RJ (R\$ 3,37 bilhões);
- Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Recife - PE (R\$ 930 milhões).

Mobilidade Urbana

- Material Rodante e Sistemas do Metrô Linha 4 do RJ (R\$ 1 bilhão).

A atuação da CAIXA compreende o assessoramento à estruturação da operação com integração de análises de modelagem econômico-financeira, estrutura de garantias, risco do tomador e da operação, estrutura jurídica das empresas e contratos, adequação técnica de engenharia e socioambiental.

1.3. Experiência de Atuação no Setor Infraestrutura Viária

Em relação ao segmento de infraestrutura viária destaca-se a atuação da CAIXA em aproximadamente 600 operações de financiamento e de carta de crédito abarcando:

- mobilidade urbana (acessibilidade viária; interligação; anel viário, pontes e/ou viadutos);
- qualificação e requalificação de vias públicas/rodovias (desapropriação);
- pavimentação e recapeamento de vias públicas e rodovias;
- aquisição de equipamentos rodoviários, etc.

O volume total de investimentos destas operações neste setor é de, aproximadamente, R\$ 13 bilhões, que equivalem à análise de investimentos em execução de infraestrutura, construção e restauração de vias públicas em todo o Brasil.

Na Bahia, o volume de investimentos, que perfazem cerca de 30 operações naquele Estado, é da ordem de R\$ 500 milhões.

1.4. Histórico e Qualificação na Prestação de Serviços em PPP

A notória expertise da CAIXA nas análises dos aspectos de Engenharia, Jurídico, Socioambiental e Viabilidade econômico-financeira, conferiram à CAIXA a oportunidade de participar de projeto de PPP emblemático.

A Parceria Público-Privada do Complexo Datacenter da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil é a primeira e única PPP do Governo Federal contratada desde a publicação da Lei n.º 11.079/04.

Com operação iniciada em março de 2013, este projeto possui, em sua trajetória, vários elementos relevantes para insumos em iniciativas futuras.

Esta foi a primeira PPP realizada no âmbito do Governo Federal, e a CAIXA foi responsável pela estruturação completa do projeto.

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 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.

A CAIXA é a instituição financeira escolhida como agente administradora do fundo, e a única contratada para prestar o serviço de assessoramento técnico aos entes beneficiados.

Além de ser administradora do fundo, **a inequívoca expertise da CAIXA culminou em sua contratação pelo FEP CAIXA para prestar o serviço de assessoramento técnico aos municípios contratantes do fundo** - Importante destacar que a própria lei dispensa a licitação para contratação do FEP CAIXA pelo município.

A CAIXA atua em 19 projetos em andamento de Assessoramento à Estruturação de PPP, como parceira estratégica do Governo para promover o desenvolvimento sustentável dos Municípios e Estados brasileiros por meio da integração de políticas públicas e investimento do setor privado, **seja mediante FEP ou sem contar com esse Fundo.**

Para estruturação de projetos de PPP, a CAIXA possui consolidada experiência nas atividades de Assessoramento Técnico, segregadas em 4 (quatro) fases:

- **Fase 1: Avaliação do Projeto**, que abará os serviços de Diagnóstico da Situação Operacional; Diagnóstico da Situação Fiscal; Diagnóstico da Situação Legal; Plano de Comunicação, Transparência e Engajamento de Stakeholders; Estudos Socioambientais; Estudos de Engenharia e Afins; Estudos de Interesse de Mercado e Estudos de demanda pelos Serviços; Estudos de Modelagem Econômica e Financeira; Outros Pontos Relevantes; Relatório Final Consolidado;
- **Fase 2: Estruturação do contrato**, constituída pelas seguintes atividades: Estudos de Indicadores de Desempenho; Estudos de Mecanismos de Garantia; Modelagem Jurídica; Estabelecimento de Mecanismos de

Resolução de Conflito; Kit de contratação do concessionário e TR do Verificador Independente;

- **Fase 3: Validação externa**, correspondente à consultoria técnica ao ente público, serviço que confere auxílio na realização de eventos referentes à consulta pública, revisão de documentos de licitação e relatório final de conclusão da fase;
- **Fase 4: Licitação**, correspondente à consultoria técnica de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro validando Edital, junto à Comissão responsável pela Licitação do ente público.

Para análise da viabilidade da PPP são assentes os pilares: Jurídico, Engenharia, Socioambiental e Econômico-financeira. A experiência na elaboração e análise de todos os produtos é fator fundamental para o sucesso dessas operações.

A CAIXA atua diligentemente em apoio integral aos municípios e estados, participa das atividades e reuniões concernentes ao serviço, garantindo amparo ao ente federado em cada etapa do processo.

Na prática, são empregados efetivamente no serviço de assessoramento os conhecimentos adquiridos com a ampla atuação em operações estruturadas, comuns às características de complexidade e especificidade presentes na estruturação de projetos, que justificam a contratação do serviço.

Ademais, a CAIXA conta com a colaboração de consultores externos para determinadas análises e execução de alguns serviços específicos que integram partes dos estudos, tendo em vista a complexidade das tarefas para a estruturação de uma concessão que inviabilizam a execução integral de todos os serviços, que demandam determinada especialização.

A CAIXA possui expertise na supervisão das consultorias que colaboram com esses estudos. Atua de modo relevante, a partir de seu corpo técnico qualificado, no gerenciamento dos serviços prestados, avaliação e consolidação dos dados, coordenação e validação de documentos técnicos produzidos por consultores especializados.

A integridade técnica do projeto é garantida pela CAIXA, responsável por obter os insumos técnicos necessários de seu corpo funcional com subsídios de consultorias especialistas, conduzindo a estruturação de projetos de parceria público-privada, objeto fim do assessoramento prestado.

A CAIXA tem papel fundamental para a estruturação da PPP, na medida em que seria inviável e demasiadamente onerosa a contratação das diversas consultorias pelo próprio ente federado, sob o risco de se desvirtuar o próprio objeto consubstanciado no Assessoramento Técnico e comprometer os estudos de viabilidade, dada a complexidade e expertise necessária para esse tipo de projeto.

O Assessoramento Técnico tem como escopo justamente viabilizar os Projetos de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Desestatizações através da oferta de um serviço que engloba desde os estudos preliminares até a contratação do Concessionário pelo Ente público, sendo essencial para o êxito da PPP.

Segundo posicionamento consolidado do TCU (Acórdão 3776/2017), quando da inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto, verifica-se pertinente a contratação de assessoramento com auxílio de prestação de serviços especializados para permitir a integralidade do projeto.

O assessoramento oferecido pela CAIXA, com sua expertise no setor e na condução de consultorias especializadas, permite a melhor adequação à realidade mercadológica, onde serviços complexos demandam multiplicidades de atividades.

1.5. Qualificação Profissional e Capacidade Técnica

A CAIXA conta com mais de 4.000 empregados atuando nas unidades responsáveis pela análise e gerenciamento das operações de financiamento em todas as etapas, passando pelas áreas técnicas de engenharia, socioambiental, modelagem econômico-financeira, jurídica e risco.

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 e multidisciplinar possui cerca de 2.000 engenheiros/arquitetos, 900 advogados e 250 técnicos de projetos sociais, distribuídos por todo o país.

Há destinação de empregados com dedicação exclusiva à área de Governo, 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 + Brasil (antigo SICONV)
- 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.

Denota-se, assim, a inquestionável singularidade da CAIXA como instituição financeira que está presente em todo o território nacional, acumulando como nenhuma outra, a cada projeto iniciado, conhecimentos únicos em parcerias público-privadas, e aplicando sua expertise multidisciplinar para um assessoramento seguro e confiável.

A atuação desses profissionais ao longo do tempo e com tal diversidade de projetos, conforme supracitado, confere inegavelmente à CAIXA uma posição diferenciada e sofisticada em relação a qualquer outra instituição financeira do país para prestar o serviço com a notória complexidade da Assessoria Técnica Referente ao Produto CAIXA Gestão e Fomento à Políticas Públicas.