

Caixa Econômica Federal: função social e atribuições na execução de políticas públicas e do Orçamento Geral da União

Marcelo Quevedo do Amaral

Advogado da CAIXA no Rio Grande do Sul

Graduado em Ciências Econômicas pela

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Especialista em Direito Registral Imobiliário

pela PUC/Minas Gerais

Especialista em Processo Civil pela Universidade

de Santa Cruz do Sul

Mestre em Direito pela Universidade do

Vale do Rio dos Sinos

RESUMO

A atuação da Caixa Econômica Federal como braço operacional do governo federal na efetivação das políticas públicas tem se fundamentado na realização de um duplo interesse coletivo, com uma função social econômica e outra eminentemente social. A função social econômica se manifesta fundamentalmente na busca de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, materializando uma série de direitos sociais constitucionais (o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados). Essa inovadora forma de prestação de serviços públicos tem propiciado conjugar os ganhos de eficiência, de controle e de produtividade almejados pelas medidas de reforma do Estado com o domínio e a titularidade sobre a estrutura operacional dos serviços públicos preconizados pela ordem constitucional. Em síntese, o modelo adotado atualmente tem permitido a modernização administrativa e incorporado importantes valores da visão gerencial sem abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas, balizando-se pela consecução dos objetivos constitucionais de forma a assegurar a centralidade dos direitos individuais e sociais, afastando a atuação da administração pública dos desvios de modelos baseados principalmente no interesse econômico privado.

Palavras-chave: Instituição financeira. Agente de políticas públicas. Princípios constitucionais da ordem econômica. Atuação dos bancos públicos.

ABSTRACT

The performance of the CAIXA Econômica Federal as operational arm of the federal government in the execution of public policy has been based on the achievement of a double collective interest, with an economic and social function other eminently social. Economic social function is mainly manifested in the search for constitutional purposes, such as national development, reducing inequalities, the eradication of poverty and social marginalization. In the public policy agent status, this social function expands, materializing a series of constitutional social rights (the right to housing, transport, food, work, education and assistance to the destitute). This innovative form of public service has provided combine the efficiencies, control and productivity sought by state reform measures with the domain and ownership of the operational structure of public services recommended by the constitutional order. In short, the model adopted today has allowed the administrative modernization and incorporated important values of managerial vision without giving the public control over the implementation of policies, it marks up the achievement of the Constitutional objectives to ensure the centrality of the individual and social rights, away from the performance of public administration in mainly based models of deviations in the private economic interest.

Keywords: Financial institution. Public policy agent. Constitutional principles of the economic order. The public banks acting.

Introdução

O objetivo do presente artigo é elencar e analisar, ainda que brevemente, as atividades da Caixa Econômica Federal (CAIXA) como braço operacional do Governo Federal na efetivação das políticas públicas de modo a demonstrar sua adequação ao modelo constitucional vigente, especialmente no que diz respeito ao art. 173 da Constituição Federal (CF), que estabelece que a atuação de uma empresa estatal em atividade econômica em sentido estrito (ou tipicamente privada, como é o caso do setor financeiro) somente é “permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.

Instituição criada por Dom Pedro II com o propósito de proteger as economias populares, a CAIXA acompanhou toda a evo-

lução da Administração Pública brasileira, passando de autarquia a empresa pública federal. Nos últimos anos, no entanto, a empresa passou gradativamente a abranger várias políticas públicas, entre as quais, a gestão dos contratos de repasse do Orçamento Geral da União (OGU). Essa nova forma de ação pública surgiu justamente num momento em que o Estado realizava grandes esforços administrativos para produzir respostas capazes de enfrentar os obstáculos advindos da necessidade de modernização do aparelho administrativo burocrático e de efetividade aos objetivos da ordem constitucional.

Nesse sentido, deve-se observar também que as transformações sofridas no ambiente de atuação do sistema bancário nacional nas últimas décadas tiveram como consequência a significativa redução do número de agentes econômicos e a concentração de mercado. Além disso, a estabilidade macroeconômica e os avanços tecnológicos – notadamente da informática e das telecomunicações – representaram elementos que permitiram ao setor bancário nacional agregar enorme gama de serviços, ampliar sua rede de atuação e alcançar relevantes ganhos de eficiência e de produtividade.

Paralelamente, no mesmo período, o Estado brasileiro conviveu com a crescente necessidade de modernização da máquina administrativa, a fim de assegurar a prestação dos serviços públicos, a execução dos programas de Governo e a concretização das diretrizes políticas que balizaram os direitos sociais e a cidadania a partir da CF de 1988. Desde então, a inclusão social, a urbanização, o aumento da escolaridade, entre outros fatores, pressionaram o Poder Público a designar novas formas de atuação que aumentassem a eficiência e a abrangência dos serviços públicos – o que sintetiza um desafio de notória complexidade, considerando-se o contingente populacional e as dimensões continentais do País.

A mensuração da eficiência, por pressuposto, também deve obrigatoriamente prezar os valores imateriais, como a transparência da gestão pública, a construção da cultura de planejamento e de inovação, o compartilhamento de informações, a afirmação dos valores democráticos e federativos, a gestão participativa, entre outros aspectos. Por evidente, a manutenção pela esfera Federal de um aparato estatal permanente e de grande dimensão para o cumprimento de ações públicas que têm sua demanda correlacionada aos ciclos de crescimento econômico, por sua própria natureza, poderia ocasionar forte grau de ineficiência em determinados períodos históricos. Essa circunstância, logicamente, poderia deslegitimar a atuação desses ór-

gãos em momentos de baixo investimento público e, assim, propiciar seu esvaziamento.

Todavia, como o desenvolvimento econômico está fortemente correlacionado à capacidade de planejamento e de indução dos agentes econômicos pelo Poder Público, mais cedo ou mais tarde a retomada dos investimentos estatais se faz imprescindível. Nesse momento, a experiência, a capacitação e a estrutura para a operacionalização dessas ações contemplam fatores estratégicos para o cumprimento dos planos e das metas necessários a qualquer processo de desenvolvimento. Essa dinâmica, intrinsecamente relacionada à discussão do papel do Estado, tem motivado a adoção de várias novas formas de atuação estatal (terceirização, privatizações, concessões, parcerias público-privadas), com resultados sempre controversos. Curiosamente, talvez uma das formas mais recentes e menos debatidas seja a atuação dos bancos públicos – especialmente a CAIXA – como braços operacionais do Governo Federal na efetivação das políticas públicas.

E, nessa perspectiva, possivelmente a mais emblemática experiência de atuação da empresa seja a operação de programas sociais e a condição de mandatária da União na execução dos convênios e dos contratos de repasses oriundos do OGU.

Nessa seara, insta observar que as formas tradicionais de atuação do Estado com estruturas hierarquizadas e piramidais não são mais capazes de enfrentar o atual papel atribuído ao Estado, às expectativas da sociedade em relação aos serviços públicos e às necessidades emergentes de uma sociedade cada vez mais complexa. Portanto, a adoção de novos instrumentos de atuação estatal não simboliza apenas uma resposta às transformações em curso, mas uma verdadeira necessidade para encarar as demandas decorrentes do texto constitucional, as quais são notoriamente incapazes de ser atendidas pelos mecanismos tradicionais da Administração Pública.

Desse modo, ao se transferir a uma empresa pública de atuação tipicamente bancária o papel de operadora de políticas públicas, necessariamente se impõe o dever teórico de se revisitar os fundamentos tradicionais da intervenção do Estado no domínio econômico. E, quanto a isso, salienta-se que as transformações da sociedade requerem interpretação dinâmica ao texto constitucional – inclusive no que tange aos instrumentos de realização de políticas públicas.

Outrossim, nessa análise não se pode perder de vista que o lucro (indicador de eficiência) não deve ser o único ponto de valoração para a atuação do Estado na esfera estritamente eco-

nômica, mas sim objetivos mais amplos – em especial, a concretização de princípios constitucionais, como:

- a) a redução das desigualdades sociais e regionais;
- b) a erradicação da pobreza;
- c) a promoção do bem-estar social;
- d) a garantia do desenvolvimento nacional;
- e) a defesa do consumidor;
- f) a livre concorrência;
- g) a promoção da eficiência econômica, entre outras questões oportunas.

Conseqüentemente, também devem ser consideradas as externalidades positivas produzidas pela atuação da empresa pública, tais como a bancarização, a indução à concorrência, a universalização dos serviços, o acesso ao crédito a segmentos vulneráveis e/ou pouco atrativos ao mercado privado. A complexa tarefa de interpretação de novos fenômenos sociais à luz dos princípios constitucionais, tendo em vista a necessidade de balancear a incidência dos diversos princípios que sobre eles atuam (liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores), predomina constantemente no mundo jurídico.

O interesse social, por óbvio, não representa um valor pre-determinado, sofrendo variações nas diferentes estruturas sociais e períodos históricos. A sociedade, por exemplo, pode priorizar em determinados momentos maior concentração econômica, visando à eficiência e à competitividade diante de agentes econômicos externos. Em outros momentos, ainda pode combater a concentração como forma de aumentar o bem-estar social. Obviamente, o alcance de tais objetivos dependerá de diversas variáveis, como a estrutura e o grau de abertura econômica, o sistema político, entre outras possibilidades. O direito, para atingir seus fins, deve ter a capacidade e o dinamismo para aprimorar constantemente pressupostos e estruturas de forma a perseguir o interesse público definido como fundamental num dado momento histórico.

É inegável que as normas constitucionais guardem valores políticos e ideologias que combinem com determinado modelo econômico, cabendo à hermenêutica a tarefa de oportunizar a harmonização dos princípios e das regras constitucionais com os valores e os interesses conflitantes, com vistas a adaptar as normas constitucionais à evolução social. Dessa forma, a atuação do Estado, através de uma empresa estatal do setor financeiro para operacionalizar diversas políticas públicas ao mesmo tempo em que direciona sua atuação para induzir a concorrência, reduzir

juros e ampliar o acesso ao crédito, configura uma preciosa experiência para o estudo da evolução dos valores que balizam a compreensão do sistema jurídico e da ordem econômica.

Por isso, pretende-se descrever as principais políticas públicas sob a responsabilidade da instituição, de modo a caracterizar a função social da empresa e seu duplo papel de banco comercial e de agente de políticas públicas.

1 Surgimento e desenvolvimento no Brasil

O surgimento de caixas econômicas como instituições sem fins lucrativos destinadas a captar e a proteger as economias das classes populares e a promover o desenvolvimento de pequenas atividades econômicas com empréstimos de baixo custo remonta à Europa, no século XVIII. Segundo Oliveira (1954), numerosas instituições surgiram nos fins do século XVIII e nos primórdios do XIX com características que progressivamente foram se aproximando das caixas econômicas atuais. Ademais,

Depois da aventura napoleônica, as administrações públicas (províncias, distritos e principalmente comunas) começaram a fundar essas caixas econômicas, que, além de favorecerem a poupança, tinham de fornecer àquelas entidades os recursos circulatórios exigidos pelas suas próprias necessidades. A publicação da primeira lei alemã sobre esses institutos ocorreu na Prússia em 1838 e serviu de modelo a quase todos os outros Estados do Império, dando extraordinário impulso às caixas de direito público (OLIVEIRA, 1954, p. 67).

No Brasil, a criação de uma instituição nos moldes das Caixas Econômicas europeias somente ocorreria em 1861, durante o reinado de Dom Pedro II. Se durante o Brasil Imperial a instituição se confundia com a própria administração pública direta do Estado Brasileiro e objetivava principalmente proteger as economias populares e financiar o Tesouro Nacional, ao longo da sua história, a Caixa Econômica passará de autarquia à empresa pública federal, assumirá funções de fomento econômico e de desenvolvimento social e se constituirá num verdadeiro braço operacional do Governo Federal na execução de políticas públicas do País.

Criadas pela previsão do Decreto nº 1.083, promulgado por Dom Pedro II no ano de 1860 – a chamada Lei dos Entraves, cujo objetivo era regular as atividades dos bancos de emissão, do meio circulante, das companhias, das sociedades, das “caixas econô-

micas e dos montes de socorro” – as Caixas Econômicas do Brasil inicialmente tencionaram criar alternativas às “casas de agiotagem” que aceitavam penhores em garantia de empréstimos.^{1 2} Nessa perspectiva, o Decreto nº 1.083 dedicou nove parágrafos de seu art. 2º para regulamentar sua criação e seu funcionamento, com a grande inovação de estabelecer a natureza beneficente da instituição, proibindo a distribuição de dividendos aos controladores, a exemplo das leis dos países europeus (SILVA, 2004, p. 83- 84). Também

A Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte deu o seguinte conceito para caixa econômica (mutual saving bank): uma instituição criada e dirigida por pessoas desinteressadas, da qual os lucros, depois de deduzidas as despesas indispensáveis ao movimento dos negócios, são aplicados, totalmente, em benefício dos depositantes, sob a forma de dividendos ou fundos de reserva para sua maior segurança. (OLIVEIRA, 1954, p. 172).

Em 12 de janeiro de 1861, com a edição do Decreto nº 2.723, seria criada a Caixa Econômica da Corte³, com inspiração nas experiências europeias – especialmente a alemã –, com o intento de ser um banco seguro para as classes menos favorecidas⁴, com ênfase nas finalidades sociais que haviam motivado seu surgimento na Europa.⁵ Em seus primeiros anos, a instituição teria ainda um relevante papel na administração dos pecúlios formados pelos escravos para a compra da carta de alforria – inclusive com o aporte do Decreto nº 5.153, de 13 de novembro de

¹ O então Ministro da Fazenda, o baiano Ângelo Muniz da Silva Ferraz (1812-1867), futuro Barão de Uruguaiana, foi o responsável pela redação da Lei, agindo em nome do imperador, que estava “assustado [...] e instruído dos escândalos que a agiotagem cometia e da necessidade de opor-lhe paradeiro” (BRASIL, 2010, p. 14).

² Anteriormente, existiram caixas econômicas no Brasil, porém na qualidade de empresas privadas com objetivos lucrativos e empresariais.

³ Irineu Evangelista de Sousa, conhecido Barão de Mauá, o maior empresário brasileiro do tempo do Império, viria a integrar o Conselho Inspetor e Fiscal da Caixa da Corte.

⁴ Nos primeiros 16 anos de existência, a instituição funcionaria em uma sala emprestada no prédio da chamada Cadeia Velha no Rio de Janeiro (local do atual Palácio Tiradentes), contando com apenas seis funcionários: um tesoureiro, um guarda-livros, um leiloeiro, um porteiro, um contínuo e um servente.

⁵ Sobre a experiência das Caixas Econômicas nos países europeus e nos EUA, recomenda-se a leitura da obra de Silva (2004).

1872, o qual determinou a aceitação de depósitos dos escravos com a abertura de cadernetas em nome dos seus senhores.⁶

Em 1874, por força do Decreto nº 5.594, seriam instituídas as caixas econômicas nas capitais provinciais – São Paulo, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Sul –, as quais dariam origem às caixas econômicas nos respectivos Estados da Federação e somente seriam unificadas na década de 1960, com a criação da Caixa Econômica Federal, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Em estudo sobre o surgimento e o desenvolvimento das Caixas Econômicas brasileiras, Silva (2004) divide a história da instituição em cinco períodos, a saber:

- a) o do Brasil Imperial (1861 a 1889);
- b) o da República Velha;
- c) o iniciado pela Revolução de 1930;
- d) o período inaugurado pelo Governo Militar, após o golpe de 1964;
- e) o chamado período contemporâneo, que se iniciaria na década de 1990.

No período do Brasil Imperial – de 1861 a 1889 – ocorre a criação da Caixa Econômica da Corte e das Caixas Econômicas das províncias. O segundo período – da República Velha – tem início com o governo provisório de 1889 e se caracteriza pela ampliação do debate sobre a necessidade de reforma do sistema, acabando com a concentração dos depósitos no Tesouro Nacional e estendendo a missão social da instituição. Nesse período, se evidencia a crítica ao afastamento da instituição do modelo europeu de Caixas Econômicas, em especial, pela restrição de sua área de atuação, que naquela época atingia basicamente as capitais dos estados⁷, deixando desprotegidas as populações mais carentes residentes no interior do País.

A instituição não estaria, portanto, cumprindo plenamente sua missão social nem promovendo o fomento econômico pelo

⁶ Em 16 de novembro de 1861, 12 dias depois de a instituição ter iniciado suas operações, Margarida Luíza, escrava de Joaquim José Madeira, abriu a caderneta de poupança nº 59 da CAIXA. Ela a encerrou três anos mais tarde, no dia 5 de janeiro de 1865, retirando os 353.542 réis com os quais comprou a carta de alforria (BRASIL, 2010, p. 50-51).

⁷ Essa limitação espacial da atuação da instituição tinha como consequência nefasta também impedir a propagação do hábito da poupança entre a população. Outro elemento apontado como responsável pela dificuldade de formação de poupança interna no País, nesse período, era a prática descontrolada e indiscriminada de jogos de azar, o que absorvia parte dos recursos da sociedade.

crédito (que se limitava a operações de penhor), posto que restava nítido o direcionamento das suas atividades para o financiamento do Tesouro Nacional. Constatou-se, assim, que a missão social e coletiva que deveria orientar a atuação da Caixa Econômica, a exemplo do modelo europeu, não se consolidava.

A falta de diretrizes sociais impedia a população de ver resultados positivos na ação das caixas econômicas. A inexistência de uma estrutura de agências inviabilizava o fluxo de poupança popular para a carteira de depósitos. O sistema exclusivo – centralizando os depósitos no Tesouro – impedia que os saldos em depósitos fossem aplicados em atividades produtivas. Eis aí as razões pelas quais no Período Imperial e na República Velha a história não registrou a construção e consolidação da economia popular no Brasil. (SILVA, 2004, p. 95).

Com a Revolução de 1930, juntamente com o chamado Estado Novo de Getúlio Vargas, principia um novo período na história da instituição: promoveram-se reformas para permitir à Caixa Econômica desenvolver sua missão de desenvolvimento e de fomento econômico, possibilitando a concessão de empréstimos de diversas modalidades, ao mesmo tempo em que se manteve a garantia governamental para os depósitos bancários na instituição. Contudo, as deficiências apontadas nos debates acerca do cumprimento da missão que se esperava da Caixa Econômica somente começariam a ser superadas com o Decreto nº 24.427, de 19 de junho de 1934, que regulamentou a criação de carteiras hipotecárias⁸, de caução de títulos, de consignações e de contas garantidas, outorgando à instituição a gestão da Loteria Federal e a exclusividade dos empréstimos sob o penhor.⁹ Já nesse

⁸ Contudo, a primeira operação financeira com garantia hipotecária já havia sido realizada pela Caixa Econômica do Rio de Janeiro, em 1 de junho de 1931, em favor da Sociedade Clube Ginástico Português. A operação, inédita até então, necessitou da aprovação do Conselho Administrativo da instituição, como fruto do comportamento arrojado dos gestores em face do elevado grau de engessamento existente na instituição para promoção de operações de crédito.

⁹ Sobre as operações financeiras, assim dispunha o art. 57 do Decreto nº 24.427/34:

“Art. 57. As Caixas Econômicas poderão operar em empréstimos de dinheiro: a) sob caução de títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, cotados na bolsa; b) sob consignação de juros de títulos mencionados na letra a; c) sob penhor civil ou comercial de joias, pedras preciosas, metais, moedas, ou coisas; d) sob consignação de vencimentos de funcionários públicos, civis e militares, desde que tais vencimentos

momento o governo buscou regulamentar as Caixas Econômicas com a finalidade de uniformizar as atividades e as operações em todo o território nacional. Logo,

O Decreto nº 24.427 colocou as caixas econômicas federais definitivamente em outro caminho. A partir de então, afinadas com a nova visão política, elas adotaram novos princípios: a) finalidade social; b) garantia do governo federal; c) educação da população para hábitos da poupança; d) fomento da atividade econômica e do desenvolvimento social; e) autonomia administrativa e uniformidade de operações em todo o território nacional. (SILVA, 2004, p. 125).

Em que pese a indiscutível modernização das Caixas Econômicas ocorridas nas décadas subsequentes, as rápidas transformações pelas quais passava o Brasil – especialmente após o desfecho da Segunda Guerra Mundial – impunham novos desafios à gestão pública e, por via de consequência, à instituição. Tal realidade – como não poderia deixar de ser – também passou a pautar os debates públicos sobre os seus rumos, especialmente quanto à pertinência da unificação das diversas Caixas Econômicas (autarquias) em uma única empresa de âmbito nacional e outorga de novas atribuições capazes de fazer frente às crescentes demandas da sociedade brasileira, então em acelerado processo de industrialização e de urbanização. Outrossim,

Nos anos 1950, quando a população brasileira se aproxima dos 52 milhões de habitantes, o velho adágio das Caixas Econômicas da época do Império, ‘Vintém poupado, vintém ganho’, é substituído pelo lema ‘Mão que economiza é mão que não pede’. O novo lema traz a noção de poupança associada à conquista da autonomia necessária ao desenvolvimento. Nesse momento, aproximadamente 50% dos brasileiros são analfabetos e um alto percentual não possui casa pró-

mentos figurem permanentemente nos orçamentos, bem como dos próprios funcionários das Caixas Econômicas; e) sob consignação de vencimentos de funcionários dos Estados, municípios, e empregados de estabelecimentos de crédito, devendo as condições desses empréstimos ser estabelecidas por proposta dos Conselhos Administrativos e aprovação do Conselho Superior; f) sob garantia hipotecária; g) sob garantia de taxas criadas ou fixadas pelo Governo Federal, Estadual ou municipais, e uma vez que tais taxas sejam arrecadadas pelas Caixas Econômicas; i) sob garantia de Bancos de notória idoneidade.

Parágrafo único. Além desses negócios, poderão as Caixas Econômicas operar em outras modalidades, sob proposta dos Conselhos Administrativos e aprovação do Conselho Superior”.

pria, situação que revela a necessidade de promover conquistas sociais na área da Educação e da promoção da renda nacional (TORRESINI, 2011, p. 92).

Em 14 de julho de 1961, o Presidente Jânio Quadros assinaria o Decreto nº 50.954, que delegaria a execução dos serviços da Loteria Federal à CAIXA. A legislação, em sua exposição de motivos, já assinalava a conveniência de ser submetido dito serviço ao regime de execução direta, a fim de se assegurar a aplicação dos apreciáveis recursos que proporciona às finalidades de natureza educativa e assistencial. Nesse prisma, Silva (2004, p. 129) revela que houve grande resistência dos setores que exploravam o jogo no Brasil à transferência da sua administração para a administração pública. Todavia, logo o papel social desempenhado com os valores obtidos com a atividade – outrora destinados à apropriação privada de poucos – legitimou a nova fonte de financiamento dos serviços públicos e do desenvolvimento social.¹⁰ A receita líquida da Loteria Federal deveria ser recolhida à conta de um Fundo Especial destinado ao financiamento de serviços públicos municipais, inclusive de abastecimento de água e outras operações de caráter educativo e assistencial impostas às Caixas Econômicas Federais pela legislação em vigor.¹¹

No entanto, a grande transformação na estrutura da instituição somente ocorreria posteriormente às seguintes inovações:

- a) criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964;
- b) instituição do Sistema Financeiro Nacional, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964;
- c) a unificação das Caixas Econômicas dos Estados, pelo Decreto nº 759, de 12 de agosto de 1969, com a constituição da CAIXA, então instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.

¹⁰ Entre os anos de 2011 e 2014, segundo o relatório publicado pela empresa, as loterias administradas pela CAIXA arrecadaram R\$ 44,24 bilhões, destinando expressivos recursos para os programas sociais do Governo Federal, especialmente para a segurança pública, a cultura, a educação, o esporte e a seguridade social.

¹¹ O art. 6º do Decreto nº 50.954/61 trazia ainda interessante e inovadora política pública afirmativa, ao determinar que as Caixas Econômicas Federais poderiam efetuar a venda dos bilhetes por meio de vendedores autônomos, os quais seriam obrigatoriamente escolhidos entre pessoas que, por serem idosas, inválidas ou portadoras de defeito físico, não tivessem condições de prover a sua subsistência por meio de outra atividade.

1.1 O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Financeiro Nacional, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a Constituição Federal (CF)

O Golpe Militar, ocorrido em 1 de abril de 1964 – que instalaria a ditadura militar que governaria o país pelas próximas duas décadas –, representou um novo período de grandes transformações para a CAIXA, sua natureza jurídica e sua missão institucional. Em 21 de agosto de 1964, seria promulgada a Lei nº 4.380, que cria o chamado Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – com o objetivo de intervir no setor habitacional para constituir uma política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Com essa finalidade, concebem-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), aos quais, conjuntamente com as CAIXA's, é atribuído o papel de representar os principais instrumentos de intervenção do Governo Federal no setor habitacional.¹² A política habitacional passaria a ser constituída com duas finalidades centrais:

- a) reduzir o gigantesco déficit habitacional brasileiro;
- b) promover o desenvolvimento econômico e a geração de empregos.

Importa mencionar que o sistema criado pretendia integrar esforços públicos e privados na captação de recursos, na execução de obras e no direcionamento de financiamentos para empreendimentos imobiliários e, como medida de incentivo aos investidores, instituiu a correção monetária dos contratos de imobiliários, o que teria sérias implicações econômicas e jurídicas nos anos seguintes. A partir de então, a CAIXA ocuparia um espaço cada vez maior no financiamento imobiliário e na execução das políticas públicas da área habitacional.

Atualmente, a empresa representa o principal agente do Governo Federal no que se refere à operacionalização de programas habitacionais e o principal agente financeiro do setor imobiliário brasileiro, respondendo por 67,64% das operações de crédito imobiliário em 2014.

¹² Posteriormente, ambos os órgãos teriam suas funções absorvidas pela CAIXA.

Alguns meses após a criação do SFH, o Governo Militar tomaria uma medida legislativa de grande importância: o estabelecimento do Sistema Financeiro Nacional, através da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Destarte,

Até o início da década de 1960, as 22 autarquias então existentes eram regidas pelo Decreto nº 24.427/33 e fiscalizadas pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais. Essa condição peculiar, por um lado, dava uma certa autonomia, mas, por outro lado, deixava as caixas econômicas alijadas do sistema bancário, a ponto de não serem consideradas instrumentos determinantes da política econômica do governo federal, nem instituições de peso no contexto do sistema bancário (SILVA, 2004, p. 137).

Nesse aspecto, convém lembrar que a inclusão formal das CAIXA's no Sistema Financeiro Nacional em 1964¹³ (o que afirmou também o seu papel de instituição financeira) simbolizou enorme alteração na condição de uma instituição que nasce como órgão público, transforma-se em autarquia e tem seu papel social muitas vezes vinculado a atividades filantrópicas ou puramente governamentais. Assim, a instituição passará gradualmente a exercer papel tanto de instituição bancária que persegue os objetivos estratégicos da política econômica do Governo Federal como de agente de políticas públicas. Por fim, outra medida de vital importância para o SFH seria adotada em 13 de setembro de 1996, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).¹⁴

Como se sabe, até a criação do FGTS, os contratos de trabalho no Brasil geravam estabilidade do vínculo empregatício após dez anos de vigência, o que ocasionava enorme insatisfação entre a classe empresarial, que pressionava por mudanças a fim de extinguir a estabilidade no emprego, sob o argumento de que tal

¹³ Importa observar que somente com a reforma do Sistema Financeiro Nacional, promovida pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, foi criado o Banco Central do Brasil, sendo que, até 1945, as funções inerentes ao Banco Central eram exercidas pelo Banco do Brasil, um banco comercial. Em 1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dirigida por um Conselho presidido pelo Ministro da Fazenda, que seria o embrião do futuro banco central.

¹⁴ A Constituição Federal de 1988, no inciso III do art. 7º, consagra o direito do trabalhador ao FGTS como um direito social constitucional. A Lei nº 5.107, de 1966, foi posteriormente revogada pela Lei nº 7.839, de 12 de outubro de 1989. Em 1990 é publicada a Lei nº 8.036/90, que revoga a Lei nº 7.839/89, centralizando o controle e administração das contas vinculadas do FGTS unicamente à CAIXA.

medida era vital para acarretar maior produtividade e assegurar mais competitividade às empresas nacionais. Além do mais, o FGTS foi concebido como uma alternativa ou uma compensação ao trabalhador pelo fim do instituto da estabilidade no emprego e é formado pelos depósitos realizados pelo empregador de um percentual fixado em lei, em conta vinculada ao empregado, os quais constituem uma reserva financeira que poderá ser utilizada pelo trabalhador nas situações previstas em lei, especialmente em caso de demissão do trabalhador sem justa causa.¹⁵

Destaca-se ainda que o percentual de contribuição definido (8%) considerou o montante necessário a ser depositado anualmente pelo empregador capaz – com as devidas atualizações financeiras – de proporcionar um salário de remuneração a cada ano trabalhado pelo empregado titular da conta vinculada. Contudo, a criação do FGTS também atendeu a outra necessidade do Governo Brasileiro: a formação de fontes de recursos para financiamentos de longo prazo. Nesse enfoque, inicialmente a nova lei já procura vincular os investimentos do fundo às políticas de desenvolvimento urbano do Governo, à época, atribuídas ao BNH, a quem também competia a gestão do FGTS. Nesse âmbito, o art. 12 estipula que

a gestão do FGTS pelo BNH far-se-á segundo planejamento elaborado e normas gerais expedidas por um

¹⁵ Lei nº 5.107/66 - "Art. 8º O empregador poderá utilizar a conta vinculada, nas seguintes condições, conforme se dispuser em regulamento:

I - No caso de rescisão sem justa causa, pela empresa, comprovada mediante declaração desta, do sindicato da categoria do empregado ou da Justiça do Trabalho, ou cessação de suas atividades, ou em caso de término e contrato a prazo determinado, ou, finalmente, de aposentadoria concedida pela Previdência Social, a conta poderá ser livremente utilizada;

II - No caso de rescisão, pelo empregado, sem justa causa, a conta poderá ser utilizada, parcial ou totalmente, com a assistência do sindicato da categoria do empregado, ou, na falta deste, com a do representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), nas seguintes situações devidamente comprovadas:

a) Aplicação de capital em atividade comercial, industrial ou agropecuária, em que se haja estabelecido individualmente ou sociedade;

b) Aquisição de moradia própria nos termos do art. 10 desta Lei;

c) necessidade grave e premente, pessoal ou familiar;

d) aquisição de equipamento destinado a atividade de natureza autônoma;

e) casamento do empregado do sexo feminino.

[...]

III - Durante a vigência do contrato de trabalho, a conta somente poderá ser utilizada na ocorrência das hipóteses previstas nas letras "b" e do item II deste artigo" (BRASIL, 1966).

Conselho Curador, integrado por um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, um representante do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, um representante das categorias profissionais e o Presidente do BNH, que o presidirá (BRASIL, 1966).

Uma ideia do impacto social e econômico gerado pela aplicação dos recursos do FGTS se dá pelo montante de R\$ 377 bilhões investidos pelo fundo – especialmente nas áreas de habitação e de saneamento – ao longo de 40 anos, segundo evidência o demonstrativo de resultados e de ações publicado pelo FGTS.¹⁶ Na década de 1990, por força da Lei nº 8.036, regulamentada pelo Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990, a CAIXA passaria a ser o agente operador do FGTS em razão da extinção do antigo BNH.

À CAIXA, na qualidade de agente operador do FGTS, caberia a função, desde então, de:

- a) centralizar os recursos do FGTS;
- b) manter e controlar as contas vinculadas;
- c) emitir regularmente os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas;
- d) participar da rede arrecadadora dos recursos do FGTS;
- e) expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo-operacionais dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregadores e dos trabalhadores, integrantes do sistema do FGTS;
- f) definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana, estabelecidos pelo Conselho Curador, com base nas normas e nas diretrizes de aplicação sistematizadas pelo Ministério da Ação Social;
- g) elaborar as análises jurídicas e econômico-financeiras dos projetos de habitação popular, de infraestrutura urbana e de saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS;
- h) emitir Certificado de Regularidade do FGTS;
- i) efetuar as contas do FGTS, encaminhando-as ao Ministério da Ação Social;
- j) implementar os atos emanados do Ministério da Ação Social relativos à alocação e à aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador;

¹⁶ Outra curiosidade em relação ao FGTS diz respeito às hipóteses de saque dos valores das contas vinculadas nesse mesmo período, no qual 67,5% foram motivados por demissão e 14,6% foram destinados à aquisição da casa própria.

k) garantir aos recursos alocados ao Fundo de Investimentos (FI)-FGTS, em cotas de titularidade do FGTS, a remuneração aplicável às contas vinculadas, na forma do caput do art. 13 da Lei nº 8.036/90.

Enfim, vale salientar que todas as transformações supracitadas ocorreram anteriormente à reforma da administração pública realizada pelo Decreto-Lei nº 200/67. Um conjunto de novas funções acabou por ser atribuído à instituição CAIXA ainda organizada sob a forma autárquica, dispersa por 22 estados da Federação, sem organização administrativa centralizada, planejada e racional. Portanto, os novos desafios, as novas demandas e a realidade da sociedade brasileira exigiriam transformações profundas na estrutura administrativa da instituição.

1.2 A Unificação das Caixas Econômicas e a Criação da CAIXA

A unificação da instituição das Caixas Econômicas ocorreu por força do Decreto-Lei nº 759, de 13 de agosto de 1969, que concedeu autorização ao Poder Executivo de constituir a CAIXA, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda. Assim, criou-se uma única Caixa Econômica de âmbito nacional, abrangendo as antigas autarquias estaduais, agora extintas.

Nessa nova fase, ampliaram-se as funções da CAIXA em se tornar um banco múltiplo e agente financeiro da habitação, assumindo a administração de alguns programas da área social e de serviços delegados pelo Governo Federal. O documento estabelecia, em seu art. 2º, que a instituição teria por finalidade:

a) receber em depósito, sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;

b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;

c) operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do BNH, com o fito de facilitar e de promover a aquisição de sua casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população;

d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal, nos termos da legislação pertinente;

e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e de continuidade;

f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas.

No momento da sua unificação, portanto, já se procurava outorgar à instituição atribuições atípicas, de natureza pública, prevendo como uma de suas finalidades a prestação de serviços delegados pelo Governo Federal e considerados adequados à sua estrutura de instituição financeira. O Decreto de unificação elencou também os princípios fundamentais que os gestores devem respeitar na elaboração dos estatutos, da estrutura geral e das normas de funcionamento da empresa. Silva (2004, p. 153) garante que, em que pesem as inúmeras modificações sofridas na estrutura organizacional, administrativa e operacional da empresa nas décadas seguintes, os princípios básicos constantes no Decreto de unificação, em sua essência, permaneceram preservados.

A partir da unificação desapareceram as dificuldades legais que tanto haviam impedido a modernização da instituição nas épocas anteriores – Império, República Velha e Revolução de 1930. Um dos entraves estava no fato de que uma mesma Lei definia os princípios básicos e regulamentava a estrutura organizacional das antigas autarquias. A Caixa Econômica Federal dos novos tempos, regida por duas normas de diferentes hierarquias legislativas, passou a ter facilidade para fazer as mudanças administrativas e operacionais na velocidade que o mundo contemporâneo exige das empresas (SILVA, 2004, p. 155).

Nesse ponto, interessa relembrar – como visto na seção anterior – que justamente nesse momento histórico a administração pública passava por um processo de descentralização e de desburocratização da sua máquina administrativa. O Decreto-Lei nº 200/67 havia sido promulgado apenas dois anos antes, pretendendo modernizar a administração pública brasileira com ênfase à descentralização, à racionalização, ao planejamento e com vistas a obter maior eficiência, principalmente, através da transferência de atividades à administração indireta. Essa reforma assim fortaleceu a distinção entre atividades-fim e atividades-meio e entre administração direta e indireta.

Dentre as diretrizes trazidas pelo Decreto-Lei nº 759/69, também se constata claramente a preocupação com a superação da cultura patrimonialista na administração pública. Nesse prisma, percebem-se muitos dos princípios da administração pública, posteriormente consagrados na CF de 1988, dentre aqueles que o Decreto-Lei torna de observância obrigatória na elaboração

dos estatutos, na implantação da estrutura geral e das normas de funcionamento da empresa. O art. 8º, por exemplo, ressalta o princípio da moralidade e da legalidade, ao alertar que

os diretores da CEF, respeitados os princípios da legislação em vigor, serão solidariamente responsáveis pelos prejuízos ou danos causados pelo não cumprimento das obrigações ou deveres impostos pela lei ou regulamentos que lhes definam os encargos e atribuições (BRASIL, 1969).

Da afirmação da impessoalidade e da profissionalização da gestão pública resultam a previsão da obrigatoriedade da contratação de pessoal, através de concurso público, e principalmente, a preocupação com a eficiência, como explicitam os seguintes princípios previstos no Decreto:

a) programação e coordenação das atividades em todos os níveis administrativos;

b) desconcentração da autoridade executiva, a fim de encurtar os canais processuais e de assegurar rapidez à solução das operações;

c) descentralização e desburocratização dos serviços e das operações, eliminando-se as tramitações desnecessárias e os controles supérfluos;

d) economia dos gastos administrativos, reduzindo-se as despesas de pessoal ao estritamente necessário;

e) simplificação das estruturas, evitando-se o excesso de chefias e de níveis hierárquicos;

f) incentivo ao aumento de produtividade de seus serviços.

Em suma, a reestruturação organizativa e a unificação da CAIXA pelo Decreto-Lei nº 759/67 devem ser vistas como resultado direto das diretrizes político-administrativas que conduziam as ações do Poder Público naquele momento histórico, especialmente quanto ao esforço para a modernização do Estado e para a superação do patrimonialismo e da ineficiência na gestão.

Com o referido desenho institucional, a empresa foi incorporando novas funções. Na década seguinte, surgiram o Programa de Integração Social (PIS)¹⁷ e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).¹⁸ Na década de 1980, em razão da crise que abatia o SFH desde os anos de 1970, o BNH seria extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, e a CAIXA passaria a responder pelo ativo e pelo passivo do antigo BNH e agregaria a gestão do FGTS e do Fundo de Compensação das

¹⁷ Instituído pela Lei Complementar nº 07, de 7 de setembro de 1970.

¹⁸ Criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974.

Variações Salariais (FCVS). Na década de 1990 – como já se apurou na seção anterior – o Brasil sofreria os fortes impactos da crise econômica em um ambiente de aguçamento dos dilemas impostos pelo processo de globalização econômica.

A CAIXA – como não poderia deixar de ser – também foi diretamente afetada pela nova realidade. O país então adotou medidas de combate à inflação que impactaram diretamente o Sistema Financeiro Nacional. As reformas legais e institucionais realizadas mudaram profundamente a atuação do mercado financeiro, deixando evidente a necessidade de modernização e de mudanças nas instituições financeiras quanto às suas áreas de atuação, já que tinham se habituado a lucrar com o processo inflacionário, o qual geralmente compensava ineficiências administrativas e deficiências nas análises de concessões de crédito.

Além das transformações macroeconômicas, o Sistema Financeiro enfrentou ainda transformações regulatórias e estruturais, como a adesão do Brasil ao Acordo de Basileia I, a maior liberdade de movimentação de capitais e a maior presença de instituições estrangeiras no mercado de crédito. Nesse cenário, o Governo Federal implantou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), com o intuito de reorganizar e de reordenar o Sistema Financeiro Nacional comandado pelo Banco Central.

O PROER, composto pela Medida Provisória nº 1.179 e pela Resolução nº 2.208, ambas de 3 de novembro de 1995, teve por diretriz o incentivo à fusão e à incorporação de bancos sob a orientação do Banco Central. Juntamente com o PROES, estimulou um processo de concentração do setor financeiro, de abertura ao capital internacional e de redução do papel dos bancos públicos – principalmente, os estaduais – no Sistema Financeiro Brasileiro. Logo, como a Administração Pública Brasileira – que, salienta-se, promovia marcante reforma administrativa naquele momento, com objetivo de obter maior grau de eficiência –, a CAIXA também reformulou profundamente sua estrutura organizacional e redefiniu suas áreas de atuação. E, assim,

Como consequência dessa reengenharia, a empresa passou a ter três segmentos bem definidos nas suas operações: serviços financeiros (operações bancárias); desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura); e transferências de benefícios (serviços delegados pelo governo federal na área social) (SILVA, 2004, p. 155).

Outrossim, a empresa visivelmente buscou reafirmar seu papel social num momento de redefinições e de redução do espaço de atuação no Estado brasileiro, em especial em atividades econômicas produtivas e concorrenciais. O interesse público que motivava a exploração do Estado da atividade econômica enquanto banco comercial – com base no que consta no art. 173 da CF – podia ser encontrado na existência de falhas de mercado, na garantia de acesso de todos os brasileiros à rede bancária, no incentivo à concorrência, entre outras justificativas sempre sujeitas a contrapontos e a objeções. Entretanto, a presença do interesse público na intervenção do Estado como instrumento de desenvolvimento urbano e de viabilização de políticas sociais configura um anseio público quase inquestionável diante da realidade socioeconômica brasileira.

E será com essa dualidade funcional – banco comercial e braço operacional do governo na prestação de políticas públicas – que a empresa firmar-se-á como a responsável pela condução dos principais programas de governo na última década. Uma trajetória *sui generis*, na medida em que transcendeu as atribuições tradicionais de um banco comercial estatal, orientado para o atendimento de prioridades socialmente definidas via operações de financiamento, com subsídios – ou não – para agregar igualmente a missão da gestão e da execução de prioridades delegadas pelo Poder Público.

2 Competência legal, função social e políticas públicas executadas pela instituição

Antes da apresentação da atual competência legal da CAIXA, impera destacar que a imagem social da empresa ainda se mantém intrinsecamente relacionada às suas funções de Banco Comercial, com pouca discussão ou visibilidade pública para as demais funções desempenhadas pela instituição, especialmente no que tange às atividades de promoção, de execução e de implementação de política públicas e programas sociais. O Banco Central do Brasil, por exemplo, apresenta a seguinte definição da empresa:

A Caixa Econômica Federal, criada em 1861, está regulada pelo Decreto-Lei 759, de 12 de agosto de 1969, como empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Trata-se de instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços. Uma característica distintiva da Caixa é que ela

prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte. Pode operar com crédito direto ao consumidor, financiando bens de consumo duráveis, emprestar sob garantia de penhor industrial e caução de títulos, bem como tem o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e tem o monopólio da venda de bilhetes de loteria federal. Além de centralizar o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1969).

Observa-se que a definição do Banco Central enfatiza as atividades de um banco comercial público típico, voltado ao desenvolvimento e ao financiamento de programas e de projetos de cunho social (assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte) e ao fomento de atividades econômicas de interesse público, agregando as atividades desempenhadas na administração de loterias e do FGTS e no SFH. Basta verificar a missão e a competência legal atual da CAIXA para esclarecer a insuficiência e a defasagem de uma definição exclusivamente baseada nas suas funções de banco comercial.

A empresa definiu como missão institucional “atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015), com o propósito de ser reconhecida como o melhor parceiro do setor público. Para tanto, estabeleceu um conjunto de objetivos estratégicos que visam, fundamentalmente, proporcionar maior grau de eficiência na prestação de serviços ao Poder Público, desenvolvendo produtos, serviços e ações adequadas às necessidades do setor público. Com essa finalidade, a instituição estipulou as seguintes metas:

- a) ter o melhor portfólio para atender ao setor público e ser o agente executor e proponente de ações e de soluções para a implementação de políticas públicas;
- b) desenvolver plataforma tecnológica para possibilitar visão e atuação integrada;
- c) revisar o modelo de atuação, de atendimento, da sistemática operacional das fontes e da estratégia de captação para operações de infraestrutura;
- d) melhorar a percepção do cliente em relação aos serviços prestados;

e) criar e explorar novos canais, meios de pagamentos e tecnologias de distribuição;

f) criar canais regionais de relacionamento com o setor público;

g) prestar assistência técnica e apoio ao cliente/governo;

h) fortalecer o relacionamento negocial em todas as esferas e poderes de governo;

i) desenvolver ferramentas tecnológicas adequadas para suportar a execução dos processos, do modelo de negócios, dos relatórios, entre outros;

j) fortalecer *fundring* e/ou parcerias.

As metas expostas integram o planejamento estratégico da CAIXA para “estar entre os três maiores bancos brasileiros até 2022, mantendo a liderança como agente de políticas públicas” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015). Também a competência legal da empresa – expressa no Estatuto Social da CAIXA, aprovado pelo Decreto nº 7.973, de 21 de março de 2013 – demonstra claramente tal insuficiência, uma vez que afirma, entre outros objetivos previstos em seu artigo 5º¹⁹, funções sociais de desenvolvimento e demais serviços não tipicamente bancários e empresariais, como:

¹⁹ DECRETO nº 7.973, de 28 de março de 2013, art. 5º - “A CEF tem por objetivos:

I - receber depósitos, a qualquer título, inclusive os garantidos pela União, em especial os de economia popular, com o propósito de incentivar e educar a população brasileira nos hábitos da poupança e fomentar o crédito em todas as regiões do País;

II - prestar serviços bancários de qualquer natureza, por meio de operações ativas, passivas e acessórias, inclusive de intermediação e suprimento financeiro, sob suas múltiplas formas;

III - administrar, com exclusividade, os serviços das loterias federais, nos termos da legislação específica;

IV - exercer o monopólio das operações de penhor civil, em caráter permanente e contínuo;

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

VI - realizar quaisquer operações, serviços e atividades negociais nos mercados financeiros e de capitais, internos ou externos;

VII - efetuar operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários no mercado de capitais, para investimento ou revenda;

VIII - realizar operações relacionadas à emissão e à administração de cartões, inclusive os cartões relacionados ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, nas modalidades alimentação e refeição;

IX - realizar operações de câmbio;

a) prestar serviços delegados pelo Governo Federal e prestar serviços, mediante convênio, com outras entidades ou empresas, observada sua estrutura e natureza de instituição financeira;

X - realizar operações de corretagem de seguros e de valores mobiliários, arrendamento residencial e mercantil, inclusive sob a forma de leasing;

XI - prestar, direta ou indiretamente, serviços relacionados às atividades de fomento da cultura e do turismo, inclusive mediante intermediação e apoio financeiro;

XII - atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda;

XIII - atuar como agente operador e financeiro do FGTS;

XIV - administrar fundos e programas delegados pelo Governo federal;

XV - conceder empréstimos e financiamentos de natureza social de acordo com a política do Governo federal, observadas as condições de retorno, que deverão, no mínimo, ressarcir os custos operacionais, de captação e de capital alocado;

XVI - manter linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte;

XVII - realizar, na qualidade de agente do Governo federal, por conta e ordem deste, quaisquer operações ou serviços que lhe forem delegados, nos mercados financeiro e de capitais;

XVIII - prestar serviços de custódia de valores mobiliários;

XIX - prestar serviços de assessoria, consultoria 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;

XX - atuar na exploração comercial de mercado digital voltada para seus fins institucionais;

XXII - realizar, na forma fixada pelo Conselho Diretor e aprovada pelo Conselho de Administração da CEF, aplicações não reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter socioambiental, que se enquadrem em seus programas e ações, que beneficiem prioritariamente a população de baixa renda, e principalmente nas áreas de habitação de interesse social, saneamento ambiental, gestão ambiental, geração de trabalho e renda, saúde, educação, desportos, cultura, justiça, alimentação, desenvolvimento institucional, desenvolvimento rural, e outras vinculadas ao desenvolvimento sustentável.

§ 1º No desempenho de seus objetivos, a CEF opera ainda no recebimento de:

I - depósitos judiciais, na forma da lei; e

II - depósitos de disponibilidades de caixa dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, observada a legislação pertinente.

§ 2º A atuação prevista no inciso XXI do caput deverá ocorrer em colaboração com o órgão ou entidade da União competente para coordenar a cooperação técnica internacional" (BRASIL, 2013).

b) prestar, direta ou indiretamente, serviços relacionados às atividades de fomento da cultura e do turismo, inclusive mediante intermediação e apoio financeiro;

c) atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e de saneamento e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo Federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda;

d) atuar como agente operador e financeiro do FGTS;

e) administrar fundos e programas delegados pelo Governo Federal;

f) conceder empréstimos e financiamentos de natureza social de acordo com a política do Governo Federal, observadas as condições de retorno, que deverão, no mínimo, ressarcir os custos operacionais, de captação e de capital alocado;

g) prestar serviços de assessoria, de consultoria e de gerenciamento de atividades econômicas, de políticas públicas, de previdência e de outras matérias relacionadas à sua área de atuação, diretamente ou mediante convênio ou consórcio com órgãos, entidades ou empresas;

h) atuar em projetos e em programas de cooperação técnica internacional para auxiliar na solução de problemas sociais e econômicos;

i) realizar, na forma fixada pelo Conselho Diretor e aprovada pelo Conselho de Administração da CAIXA, aplicações não reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter socioambiental que se enquadrem em seus programas e em suas ações e que beneficiem prioritariamente a população de baixa renda, e principalmente nas áreas de habitação, de interesse social, de saneamento ambiental, de gestão ambiental, de geração de trabalho e renda, de saúde, de educação, de desportos, de cultura, de justiça, de alimentação, de desenvolvimento institucional, de desenvolvimento rural, e outras vinculadas ao desenvolvimento sustentável.

O Estatuto ainda preconiza que a instituição deve seguir, além dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade e eficiência, os seguintes preceitos:

a) programação e coordenação de suas atividades, em todos os níveis administrativos;

b) desconcentração da autoridade executiva para assegurar maior eficiência e agilidade às atividades-fim, com descentralização e desburocratização dos serviços e das operações;

- c) racionalização dos gastos administrativos;
- d) simplificação de sua estrutura, evitando o excesso de níveis hierárquicos;
- e) incentivo ao aumento da produtividade, da qualidade e da eficiência dos serviços;
- f) aplicação de regras de governança corporativa e dos princípios de responsabilidade social empresarial;
- g) administração de negócios direcionada pelo gerenciamento de risco.

Percebe-se nitidamente que a instituição incorporou preceitos valorizados pela *reforma administrativa* que buscam a desburocratização, a descentralização e a eficiência. Os preceitos orientadores da empresa valorizam:

- a) o planejamento (programação e coordenação; racionalização de gasto);
- b) a flexibilização e a descentralização da gestão (desconcentração da autoridade executiva, descentralização e desburocratização dos serviços e operações);
- c) o controle do resultado (aplicação de regras de governança corporativa e dos princípios da responsabilidade social e administração direcionada pelo gerenciamento de risco);
- d) o incentivo à eficiência (incentivo ao aumento da produtividade, da qualidade e da eficiência dos serviços) – todos objetivos sustentados pelos defensores da reforma administrativa do Estado.

No que concerne à eficiência, cumpre considerar que a instituição é constantemente desafiada pelas demais instituições públicas e privadas que atuam no mercado bancário nacional. A natureza dual de banco comercial público e de agente de políticas públicas, inserida num mercado concorrencial, obriga a empresa a inovar e a buscar sinergias entre suas atividades que proporcionem ganhos de produtividade integral. Tal peculiaridade, somada à flexibilidade, à autonomia e à descentralização de uma empresa pública em face da administração direta, tem proporcionado a essa forma de atuação bons resultados no cumprimento de sua função social, em comparação com as formas burocráticas tradicionais de execução das políticas públicas.

2.1 A dupla função social: banco comercial e agente de políticas públicas

No que diz respeito à função social desempenhada pela CEF, mais uma vez, calha ressaltar que se manifesta com dupla incidência: há uma função social econômica expressa na atuação

como banco comercial, a qual se soma a outra função social, como agente de políticas públicas. Na primeira – função social econômica – o interesse coletivo que autoriza a atuação do Estado na atividade econômica se manifesta fundamentalmente na busca de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, materializando uma série de direitos sociais constitucionais, a saber: o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados²⁰, através de um conjunto de programas governamentais sob a gestão da empresa, como se verá a seguir.

2.1.1 A atuação como Banco Comercial

Como Banco Comercial, a empresa tem desempenhado reconhecido papel de fomento da atividade econômica nacional ao longo de sua história, ressaltando-se principalmente no tocante ao financiamento habitacional, respondendo por mais de 67% das operações imobiliárias do país. Para além disso, disponibiliza capital de giro e financiamento para setores da indústria, do comércio e dos serviços e crédito para o consumo das famílias, direcionando esforços para segmentos relevantes para o projeto de desenvolvimento do país – como micro e pequenas empresas, construção naval e mobilidade urbana - ou para públicos socialmente articulados com programas de inclusão social do governo (microcrédito).²¹

Outro aspecto significativo da função social da atuação como banco comercial é o fomento ao desenvolvimento regional, à infraestrutura e ao saneamento básico. Nesse segmento, a CAIXA desempenha papel crucial na medida em que são operações que somente se viabilizam com financiamento de longo prazo e com taxas de juros mais baixas que as geralmente praticadas pelo mercado financeiro não estatal brasileiro. A infraestrutura e o saneamento, por exemplo, respondiam por aproximadamente 8,9% da carteira de crédito total da empresa em 2014. Nesse segmento, os recursos do FGTS constituem a principal fonte de recursos para viabilizar os projetos de longo prazo na área de infraestrutura, possibilitando atualmente investimentos em energia, em portos, em hidrovias, em ferrovias, rodovias e em saneamento.

²⁰ A Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, incluiu o transporte como direito social.

²¹ A CAIXA detinha 18,1% do mercado de crédito bancário nacional, segundo informa o Relatório de Sustentabilidade da empresa de 2013.

A função social presente na atuação no mercado de crédito ficou especialmente evidente com a atuação anticíclica promovida pelos bancos públicos no quarto trimestre de 2008. A retração do crédito pelos bancos privados em razão do aprofundamento da crise financeira global somente não teve efeitos mais nefastos na economia nacional em razão da atuação dos bancos públicos. A expansão da oferta de crédito para contrapor os efeitos recessivos oriundos da escassez de crédito privado (política econômica anticíclica), tanto do setor interno como externo, foi crucial naquele momento para evitar maiores efeitos sobre a atividade econômica, o nível de emprego e até a quebra de alguns setores produtivos.

Os efeitos da crise financeira de 2008 desmistificaram muitos dos postulados defendidos pelo pensamento neoliberal, revalorizando novamente o papel regulador e indutor do Estado. Confrontando com uma crise produzida justamente pelo setor financeiro internacional, ao contrário de outros países, o Brasil obteve relativo sucesso em empreender políticas econômicas anticíclicas, o que só foi possível em razão da manutenção da participação estatal no sistema financeiro capaz de cumprir as ações públicas, de realizar programas sociais e de induzir os agentes privados a investir.

Por fim – e igualmente importante –, é a função social de promoção e de expansão da bancarização, ou seja, do processo que permite e/ou que facilita o acesso das classes menos favorecidas – vulneráveis e residentes em locais de baixa densidade populacional – aos produtos e aos serviços bancários tradicionais. Esses segmentos, em regra, não são atrativos ao mercado privado pela baixa rentabilidade que proporcionam, e por muitas vezes se localizarem em regiões de baixa densidade populacional, o que os torna pouco atrativos aos investimentos do setor privado. Com isso, é pontualmente o cumprimento dessa função social que motiva a empresa a manter canais de atendimento em todos os municípios do País, possuindo inclusive três agências-barco e 26 caminhões-agência, com o objetivo de permitir o atendimento das populações nas localidades mais isoladas.

O acesso popular aos produtos do mercado bancário e ao crédito simboliza uma função social econômica que não pode ter sua importância subestimada. Primeiramente, porque assegura a proteção dos recursos financeiros das populações de renda inferior. Dessa feita, facilita o acesso aos produtos bancários, os quais, devidamente articulados com políticas públicas de incentivo e crédito (microcrédito), podem induzir processos de

geração de renda, emprego, desenvolvimento social e regional – logo, são fatores essenciais em quaisquer esforços para a realização dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades, de erradicação da pobreza e da marginalização. Em segundo lugar, porque a soma das reservas financeiras das pequenas economias desse grande contingente populacional possibilita a constituição de um montante expressivo de recursos financeiros (*funding*) que se revelam vitais para o financiamento de projetos de interesse coletivo e social priorizados pela instituição (infraestrutura, habitação, desenvolvimento urbano, entre outros).

Em síntese, esses exemplos consubstanciam o relevante interesse coletivo no campo econômico para atuação do Estado, através de uma empresa estatal, na atividade econômica, na forma disposta pelo art. 173 da CF. Mas o interesse coletivo igualmente se materializa, inclusive com maior clareza, nas atividades desempenhadas como agente de políticas públicas, seja prestando serviços na gestão de benefícios sociais, de programas governamentais ou atuando como mandatário da União na execução das transferências voluntárias do OGU.

2.1.2 A atuação como agente de políticas públicas

Embora geralmente a discussão das políticas públicas seja afeita à Ciência Política e à Gestão Pública, essa temática também está diretamente ligada à ciência do Direito. Afinal, não é possível realizar políticas públicas – sejam elas quais forem – sem suporte normativo. Basta lembrar que a simples consagração de um direito social não significa sua concretização e que a efetividade do direito pressupõe a adoção de um conjunto de atividades de ordem político-administrativa, também próprias do universo jurídico. Na seara do direito, ocorrerá toda a formalização da estrutura administrativa, do modelo institucional responsável por operacionalizar as políticas públicas, dando efetividade ao direito. Especialmente no campo das políticas públicas se visualizará essa interligação, através do diálogo constante entre o direito e a política.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes

e politicamente determinados. (DALLARI BUCCI, 2006, p. 39).

Nesse sentido que as funções sociais desempenhadas pela CAIXA a qualificam como agente de políticas públicas do Governo Federal. Indiscutivelmente as funções exercidas pela empresa possuem grande visibilidade e reconhecimento social e, simplificada, podem ser divididas em dois grandes grupos de atribuições: a gestão de benefícios sociais e a gestão de programas governamentais. Como já afirmado, na condição de agente de políticas públicas, a função social da empresa é ampliada para além do fomento econômico, já que é responsável por um conjunto de programas sociais que concretizam direitos constitucionais, quais sejam:

- a) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (direito à moradia);
 - b) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (direito ao transporte);
 - c) Programa Bolsa-Família (direito à alimentação e à assistência aos desamparados);
 - d) Seguro-Desemprego, PIS e FGTS (direito ao trabalho);
- entre outros.

Os programas listados demonstram que o Estado, para concretizar seu projeto social constitucional, necessita dispor de instrumentos públicos capazes de gerir e operacionalizar suas políticas sociais de forma eficiente, descentralizada e autônoma.

2.1.2.1 A gestão de benefícios sociais

No desempenho de funções que se referem à gestão de benefícios sociais, consideraram-se as atividades que envolvem principalmente a administração financeira, a gestão de cadastros e o repasse de recursos financeiros na forma e nas condições estabelecidas por cada programa. Isso posto, a gestão de benefícios sociais requer:

- a) rede presente em todo o território nacional;
- b) existência, constituição e administração de cadastros sociais;
- c) interlocução e relacionamento com outros agentes públicos ou privados participantes, entre outros pressupostos que não estão necessariamente presentes nas atividades bancárias tradicionais. Nesse grupo, a CAIXA presta serviços e/ou responde pela gestão de alguns dos mais importantes programas sociais e de transferência de renda atualmente existentes, dos quais a seguir se arrolarão os principais exemplos.

A centralização do controle e a administração das contas do FGTS, determinadas pela Lei nº 8.036/90, representam provavelmente o programa de maior impacto e projeção sobre a gestão da instituição. A atividade foi outorgada à empresa em razão dos inúmeros problemas advindos de uma gestão dispersa em diversas instituições financeiras (76, ao todo), que se refletiam na multiplicidade de cadastros e de procedimentos operacionais para gestão das contas. Confrontado com o desafio de qualificar seus serviços, o Governo Federal pôde se valer da CAIXA para realizar a centralização das 55 milhões de contas do FGTS então existentes, e obter, com isso, expressivos ganhos de eficiência tanto na gestão das contas quanto na aplicação dos recursos.

Uma noção da dimensão da gestão desses programas pode ser observada pelos números do PIS²², do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego: somente neles (todos administrados pela CAIXA), foram movimentados 634,768 milhões de benefícios sociais de dezembro de 2011 a setembro de 2014, totalizando um montante de mais de R\$ 86,218 bilhões. Por sua vez, o principal e mais famoso programa de transferência de renda e de combate à pobreza do governo brasileiro, o Bolsa-Família, atendeu, entre 2011 e 2014, mais de 14 milhões de famílias, beneficiando aproximadamente 50 milhões de pessoas em todos os municípios brasileiros. Repara-se também a sinergia envolvida na gestão desses programas, que podem ser potencializados com a articulação de outras políticas públicas ou serviços. Assim, por exemplo, das 14 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família, mais de 6 milhões também acessaram algum outro produto ou serviço financeiro prestado pela CAIXA, reforçando o seu potencial de inclusão e de desenvolvimento.

Outro bom exemplo dessas atividades pode ser dado pelo Programa Brasil Sem Miséria, lançado oficialmente pelo Governo Federal em 2011, a fim de elevar a renda e as condições de bem-estar das famílias extremamente pobres (renda familiar de até R\$ 70,00 por pessoa) e que ainda não são atendidas pelos programas sociais do governo, através da busca ativa do Poder Público por esse público-alvo. Além disso, pretende agregar a política de transferência de renda com o acesso a serviços públicos nas áreas de educação, de saúde, de assistência social, de saneamento, de energia elétrica, bem como promover a inclusão produtiva. A ideia central é promover um conjunto de ações que envolvam a criação

²² Os recursos arrecadados pelo PIS, a partir de 1988, passaram a integrar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pelo financiamento dos programas de Seguro-Desemprego e abono salarial.

de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, para permitir a inclusão da população mais pobre nas oportunidades geradas pelo desenvolvimento econômico. Para atingir tal objetivo, o programa contou com um sistema para formação do cadastro único desenvolvido pela CAIXA, visando garantir a unicidade e a integração dos dados indispensáveis à identificação das famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Entre 2011 e 2014, a base do cadastro único do Programa Brasil sem Miséria cresceu 24%, consolidando os dados de 35 milhões de famílias, compostas por mais de 129 milhões de pessoas. Uma ideia da dimensão do trabalho envolvido é dada pela operacionalização desse sistema, que realizou em média mais de 3 milhões de transações por dia nesse período, considerando inclusões e alterações cadastrais. Contudo, o desempenho da função social da empresa vai além dos serviços relacionados aos benefícios sociais, estando fortemente correlacionado à gestão de programas de governo responsáveis pela concretização de outros direitos sociais constitucionais.

2.1.2.2 A gestão de programas de governo

No ponto que toca à gestão de programas de governo, foram consideradas as atividades que envolvem financiamentos – com subsídio ou com incentivo governamental – mas que requerem, para a concretização de seus objetivos, a articulação de esforços públicos e privados, especialmente com os demais entes da Federação. O papel da CAIXA na execução desses programas geralmente resta delimitado na legislação que os rege, como comprovam os exemplos a seguir e a remuneração pelas atividades exercidas.

A remuneração pelo Estado à empresa pública não gera, por si só, qualquer vantagem indevida ou outro efeito causador de distorções no mercado concorrencial bancário. Isso porque a remuneração deve incluir apenas os custos adicionais gerados pela execução do serviço mais uma taxa de lucro condizente. Portanto, uma vez observado tal pressuposto, restam fragilizados possíveis questionamentos sobre a existência de vantagem econômica ou financeira indevida pela remuneração recebida, sob o ponto de vista do direito econômico.

2.1.2.3 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Criado a partir da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o já citado PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo

à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou à reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal previamente definida como prioritária ao atendimento. O Programa compreende dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Além de contar com subvenções do orçamento da União, articula esforços com o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para atender as famílias de renda mais baixa. As modalidades de financiamento contam com taxas de juros subsidiadas e/ou com subsídios diretos sobre o saldo devedor, com as operações garantidas com alienação fiduciária em garantia dos imóveis. Tanto a gestão operacional do PNHR²³ quanto a gestão operacional dos recursos destinados à concessão de subvenções do PNHU competem à CAIXA.²⁴ Nessa qualidade, a instituição responde, por exemplo, pela disponibilização à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e ao Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV) de dados e de informações na forma e na periodicidade que venham a ser solicitados e que permitam o acompanhamento e a avaliação dos subprogramas, além de outras atividades que lhe venham a ser atribuídas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, no âmbito de suas competências legais.

A legislação do programa é expressa pelo art. 9º, parágrafo único e art. 16º, parágrafo único da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, ao estabelecer que os Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda fixarão, em ato conjunto, a remuneração da CAIXA pelas atividades exercidas no âmbito dos programas. O impacto social e econômico dessa atividade pode ser mensurado pelo volume de contratações realizadas. Somente de 2009 a setembro de 2014, a CAIXA foi responsável pela contratação de mais de 2 milhões de unidades habitacionais pelo PMCMV.

²³ Criado em 2009, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) também contempla pescadores artesanais, extrativistas, silvícolas, aquicultores, piscicultores e comunidades quilombolas e indígenas. Segundo o Relatório de Sustentabilidade da Caixa de 2013, o programa já repassou mais de R\$ 2,7 bilhões, permitindo a contratação de 119.614 unidades habitacionais.

²⁴ As subvenções econômicas aos beneficiários são realizadas com base na disponibilidade orçamentária e financeira da União (art. 2º, Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009).

2.1.2.4 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O já mencionando PAR foi instituído pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, com o objetivo de incentivar a produção de moradia à população de baixa renda, sob a modalidade de arrendamento residencial com opção de compra. Sua gestão compete ao Ministério das Cidades, e a sua operacionalização, à CAIXA. Segundo especifica a legislação do PAR (art. 1º, § 2º), também compete aos Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda a fixação, em ato conjunto, da remuneração da CAIXA pelas atividades exercidas no âmbito do Programa.

A operacionalização do PAR ocorre através de um fundo financeiro privado – o já apontado Fundo de Arrendamento Residencial ou FAR – que possui a finalidade de segregar patrimonial e contabilmente os haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa. O FAR recebe recursos provenientes do OGU para viabilizar a construção de unidades habitacionais. A medida foi tomada para atender ao déficit habitacional urbano para famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008. Além da criação do FAR e da alocação dos recursos, a CAIXA se responsabiliza:

a) por delimitar os critérios técnicos a serem observados na aquisição, na alienação e no arrendamento com opção de compra dos imóveis destinados ao Programa;

b) por expedir os atos necessários à operacionalização do Programa;

c) por assegurar que os resultados das aplicações sejam revertidos para o fundo e que as operações de aquisição de imóveis sujeitar-se-ão aos critérios técnicos definidos para o Programa;

d) por representar o arrendador ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente; por promover, em nome do arrendador, o registro dos imóveis adquiridos;

e) por observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do SFH.

Como se vê, nesse Programa, a atuação da CAIXA ultrapassa – em muito – a mera prestação de serviços e a gestão financeira, uma vez que responde pela própria definição do Programa e representa juridicamente o arrendador (FAR). Os imóveis utilizados pelo programa são adquiridos pelo FAR. Ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios é facultado aderir ao Programa, via Termo de Adesão, com vistas a somar esforços e a assegurar a sua

colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.

As empresas de construção civil, por sua vez, participam através da apresentação de propostas e da execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa. Trata-se de um programa que exige a articulação de esforços de todas as esferas do setor público e da iniciativa privada, cabendo à CAIXA, portanto, a coordenação desses esforços. Outro apontamento importante diz respeito à previsão de que

as operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis obedecerão aos critérios estabelecidos pela CEF, respeitados os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, ficando dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação (Lei nº 10.188/2001, art. 4ª, parágrafo único). (BRASIL, 2001).

Nesse panorama, novamente se verifica o espírito da reforma administrativa analisada na seção anterior, com a tentativa de assegurar maior flexibilidade e autonomia à execução de políticas públicas para a obtenção de maior nível de eficiência, com a diferença de que, nesse modelo, as atividades que historicamente eram desempenhadas pela Administração Direta são transferidas a um ente público de direito privado, inserido num mercado concorrencial e sujeito à orientação e aos controles tradicionais da Administração Pública, além do controle de resultado cuja reforma gerencial procurava dar ênfase. Vale comentar que o FAR contratou, entre 2011 e 2014, mais de R\$ 43 bilhões, correspondendo à produção de mais de 143.570 unidades habitacionais.

2.1.2.5 Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

O FDS foi criado pela Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, destinado ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, com permissão para o financiamento nas áreas de saneamento e de infraestrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como

equipamentos comunitários. Para cumprir seus fins, o FDS financia projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou de entidades do setor privado, vedando a concessão de financiamentos a projetos de órgãos da administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios ou ainda das entidades sob seu controle direto ou indireto.

Novamente na condição de agente operador dos recursos do FDS, à CAIXA compete:

a) praticar todos os atos necessários à operação do FDS, de acordo com as diretrizes, os programas e as normas estabelecidos pelo Conselho Curador e pelo órgão gestor do FDS;

b) realizar, quando for o caso, o credenciamento dos agentes promotores e financeiros, em conformidade com o disposto na legislação em vigor e demais diretrizes e critérios emanados do Conselho Curador e regulamentados pelo órgão gestor;

c) adquirir, alienar, exercer os direitos inerentes aos títulos integrantes da carteira do FDS, praticando todos os atos necessários à administração da carteira;

d) analisar, emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los, enviando todos os pareceres ao órgão gestor, inclusive os não aprovados;

e) contratar as operações, respeitando os limites estabelecidos na forma do art. 6º;

f) acompanhar, fiscalizar e controlar os empréstimos e os financiamentos, buscando assegurar o cumprimento dos memoriais descritivos e dos cronogramas aprovados e contratados;

g) elaborar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, submetendo-os à aprovação do Conselho Curador, com os balanços anuais acompanhados de parecer de auditor independente;

h) cumprir as atribuições fixadas pelo Conselho Curador.

Com recursos provenientes do OGU, aportados ao FDS, por exemplo, são promovidos o Programa Habitacional Popular Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMV-E) e o Programa Crédito Solidário. Com recursos de contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – que podem tanto aportar recursos financeiros quanto ofertar bens e/ou serviços necessários à composição do investimento a ser realizado –, o Programa tem a intenção atender beneficiários da população de baixa renda das áreas urbanas que estejam organizados associativamente. Dessa forma, associações, cooperativas e sindicatos, por exemplo, podem acessar recursos de financiamento para a promoção de projetos habitacionais a seus participantes.

2.1.2.6 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

A CAIXA se constitui como um dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)²⁵, criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, com o intuito de:

a) viabilizar à população de menor renda, através de ações articuladas com os estados e os municípios, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

b) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e oportunizando o acesso à habitação;

c) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e dos órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Os princípios que orientam a estruturação, a organização e a atuação do SNHIS clarificam as funções sociais desempenhadas:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana, visando garantir a atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

²⁵ Na forma do art. 5º da Lei nº 11.124/2005, integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) os seguintes órgãos e entidades: "I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II – Conselho Gestor do FNHIS;

III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH" (BRASIL, 2005).

Dentro desse Sistema, a CAIXA representa o agente operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o qual, de natureza contábil, objetiva centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Diferentemente dos demais programas, o SNHIS pretende promover programas de habitação de interesse social, contemplando tanto a produção e a reforma de unidades quanto as ações para urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social, implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, através de repasses de Fundo a Fundo, ou seja, do FNHIS para o respectivo fundo municipal ou estadual responsável pela implementação da política de habitação de interesse social na região. Nessa seara, compete à CAIXA:

- a) atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;
- b) definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e nas diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;
- c) controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS;
- d) prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS, com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

É adequado relatar também que, nesse Programa, as diretrizes políticas e as estratégias são definidas por um Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades, cabendo à CAIXA as atribuições necessárias à operacionalização da aplicação e ao controle da execução físico-financeira dos recursos na forma pactuada.

2.1.2.7 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC, estabelecido pelo Governo Federal em 2007, tem o propósito de promover o desenvolvimento econômico e sustentável através da retomada do planejamento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país. Com tal finalidade, articulou-se um conjunto de medidas institucionais e econômicas, fiscais e tributárias, promotoras de melhoria do ambiente de investimento e de estímulo ao crédito e ao financiamento.

Nas medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, a CEF assumiu importante papel na viabilização das medidas destinadas a elevar o financiamento de longo prazo. Direcionando seus esforços para seguir a orientação social e o interesse público em vez do foco no lucro de curto prazo que caracteriza as atividades econômicas privadas, a empresa operacionalizou e articulou um conjunto de medidas essenciais para o sucesso do programa, dentre as quais se destacam:

a) a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FI-FGTS, com o objetivo de cumprir relevante função indutora de investimentos públicos e privados nos setores prioritários da infraestrutura brasileira. Vale dizer que somente isso permitiu investimentos superiores a R\$ 42,3 bilhões entre 2011 e 2014, financiando 43 projetos distribuídos por todo o território brasileiro nas áreas de energia, de ferrovias, de rodovias, de aeroportos, de hidrovias, de portos, de saneamento, entre outros setores;

b) a concessão de financiamentos a entes públicos, estados e municípios para investimentos nas áreas de saneamento e de habitação popular, os quais foram viabilizados pela concessão pela União de crédito de R\$ 5,2 bilhões para a CAIXA aplicar com tal finalidade.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) congloba seis eixos de ação – Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos – e, segundo retrata o 11º Balanço 2011-2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2011), até 31 de outubro de 2014, o montante investido pelo Programa atingiu R\$ 1,009 trilhão – o equivalente a 91,3% do total previsto –, tendo sido investidos somente no Rio Grande do Sul, entre 2011 e 2014, R\$ 65, 95 bilhões.

Além das ações integrantes do Programa que requerem a liberação de financiamento, a CAIXA também atuou como mandatária da União em uma série de contratos de repasse de recursos do OGU, propiciando diversos empreendimentos, que incluem desde a aquisição de equipamentos (retroescavadeiras, motoniveladoras, caminhões-caçamba, entre outros) para a recuperação de estradas vicinais pelos municípios, a construção de galpões de triagem de resíduos sólidos, os serviços de saneamento e de drenagem, de pavimentação e de qualificação de vias urbanas até a sinalização turística e a construção de quadras poliesportivas e de centros de esportes. A atuação como mandatária do Ministério da Justiça no Programa de Construção de Estabelecimentos Penais ilustra a amplitude alcançada pela empresa na operacionalização de políticas públicas do Governo

Federal. Ainda no que se refere ao Programa, somente no Rio Grande do Sul, em 2015, encontram-se em execução contratos de repasse alusivos à construção de penitenciárias e de cadeias públicas, à aquisição de equipamentos, de veículos e de mobiliários e à construção do Centro Regional de Excelência em Perícias Criminais do Sul, em Porto Alegre, que somam recursos de aproximadamente R\$ 100 milhões.

E justamente na atuação como mandatária dos contratos de repasse do OGU se verifica a atividade desempenhada pela CAIXA mais típica da administração direta e atípica do setor financeiro, uma vez que envolve a contratação, a operacionalização, a análise de planos de trabalhos e de documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas, acompanhando a execução de obras e de serviços, a prestação de contas, a liberação dos recursos e, especialmente, a relação institucional com os demais entes da Federação. Somente em 2014, exemplificativamente, a CAIXA intermediou R\$ 26,92 bilhões em Transferências de Recursos da União para Estados e Municípios.

Tabela 1 - Modalidades de Transferência de Recursos

Modalidade	Valor	%
Contrato de Repasses (OGU)	R\$ 2,02 bilhões	7,5%
PAC	R\$ 3,3 bilhões	12,3%
Convênios	R\$ 2,1 bilhões	7,8%
Fundo a Fundo Saúde	R\$ 19,5 bilhões	72,4%
Total	R\$ 26,92 bilhões	100%

Fonte: CEF (2015)

3 Os contratos de repasse do Orçamento Geral da União (OGU)

Os contratos de repasse sintetizam uma alternativa entre os instrumentos utilizados para a realização das transferências voluntárias dos recursos do OGU. O conceito de transferências voluntárias encontra-se na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federa-

ração, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2000).

As transferências voluntárias de recursos dos órgãos ou das entidades da administração pública direta e indireta da União podem ser realizadas para qualquer órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada sem fins lucrativos. Tratando-se de transferências voluntárias da União²⁶, efetuam-se dentro da política federativa brasileira como forma de auxiliar, de cooperar e de atuar conjuntamente na resolução de problemas e na efetivação de políticas públicas.

²⁶ Além das transferências voluntárias, a União também realiza transferências obrigatórias, ou seja, aquelas transferências de recursos financeiros determinadas em lei ou na Constituição, na quais inexistem qualquer poder discricionário da autoridade pública quanto a conveniência e oportunidade ou momento do repasse para o outro ente federativo. As transferências voluntárias, por sua vez, são realizadas em razão do juízo discricionário da autoridade pública, sendo feitas mediante contratos e convênios para alcançar objetivos previamente pactuados no instrumento de transferência.

O planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle englobam princípios fundamentais da Administração Pública, previstos no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. As atividades da Administração Federal, desde então, têm por diretriz buscar ampla descentralização, tendo o decreto estabelecido que, “ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes” (art. 10, § 5º) (BRASIL, 1967). Já naquele momento, a reforma administrativa almejada fixava entre seus objetivos desincumbir-se das tarefas de planejamento, de coordenação, de supervisão e de controle e, com o fito de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, determinava à Administração desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (art. 10, § 7º).

3.1 A CAIXA como mandatária da União nos contratos de repasse

Na década de 1990, exatamente no momento em que se projeta a discussão da Reforma Administrativa voltada à visão gerencial do aparelho burocrático do Estado, a CAIXA passa a atuar na condição de mandatária da União na formalização, no acompanhamento e na execução dos contratos de repasse firmados pela União para a transferência voluntária de recursos aos demais entes federativos. Então,

A partir do ano de 1995, a instituição passou a exercer um papel inédito, acompanhando e fiscalizando a correta aplicação de recursos públicos federais repassados do Orçamento Geral da União para os Estados e Municípios brasileiros ou outras entidades públicas e privadas, como fundações universitárias e hospitalares. Também é a Caixa Econômica Federal que está encarregada de repassar recursos oriundos de outras fontes internas ou externas, como é o caso dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras instituições multilaterais (SILVA, 2002, p. 222).

Inicialmente, as atividades foram assumidas em razão de acordo de cooperação firmado entre a União e a CAIXA, na qualidade de mandatária, com a previsão dos limites dos poderes outorgados e as funções a serem desempenhadas pela instituição financeira. Essa opção do gestor público pela transferência das atividades deve ser analisada à luz de dois fatores: a influência do programa de Reforma Administrativa com visão gerencial que tem, entre suas diretrizes, o estabelecimento de parcerias com o objetivo de alcançar maior eficiência, priorizando-se o controle por resultados, e as carências de recursos e a inadequação estrutural dos órgãos da administração direta em realizar um crescente número de políticas públicas através da sua própria estrutura administrativa e de pessoal. Nesse último aspecto, por diversas vezes, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar questionamentos sobre a legalidade desse procedimento, consignou como um dos principais motivos que levaram os gestores a buscar a parceria com a instituição “a necessidade de redução dos estoques de processos pendentes de avaliação final de obras e o reduzido quadro técnico existente nos Ministérios para atendimento do grande volume de contratos celebrados anualmente” (como se vê em TC 007.594\2002-9 e em TC 004.736\2002-6). Nesse ponto de vista, o acórdão nº 788/2006 do TCU assim se manifestou:

Constatou-se que vários órgãos da administração pública, por não possuírem estrutura para acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos por convênio, optaram por contratar instituição financeira oficial, no caso a CEF, para celebração de contratos de repasse para a transferência de recursos da União para Estados e Municípios, sobretudo por causa de sua estrutura capilarizada, mais próxima, portanto, do local de execução do convênio. (BRASIL, 2006a).

Além do mais, inúmeros problemas de controle, de prestação de contas e de irregularidades decorrentes de falhas estruturais, administrativas e operacionais em convênios operacionalizados de forma direta pela União consolidaram gradativamente o papel da CAIXA como agente operador dos contratos de repasse da União, especialmente em razão dos bons resultados obtidos pela empresa na sua execução, decorrentes da capilaridade, da flexibilidade, do controle e da economicidade advindos dos ganhos de escala e do escopo que possui diante das formas tradicionais de atuação do Poder Público. Por conseguinte,

Os novos serviços foram confiados à Caixa Econômica Federal em razão da reconhecida qualidade técnica e

experiência de muitos anos do corpo profissional da instituição em áreas as mais diversas, como análise econômica, jurídica, engenharia e gestão. A eficiência na gestão da aplicação de recursos públicos, respaldada pelos organismos internacionais, tem um significado todo especial, pois representa uma vitória contra a corrupção e o desperdício de dinheiro destinado a obras sociais ou de interesse público (SILVA, 2002, p. 222).

As vantagens dos serviços prestados pela CAIXA, no que se trata do controle, da eficiência, da economicidade e da regularidade da execução em relação aos procedimentos tradicionais dos órgãos da Administração Pública, também foram constatadas pelo TCU, como exemplifica o trecho da TC 007.452/2003-5:

a atuação da CAIXA nos contratos de repasse tem contribuído de forma satisfatória para o cumprimento das metas de transferências voluntárias, consignadas nas leis orçamentárias, de recursos da União para os outros entes da Federação; e os procedimentos adotados pela CAIXA nos contratos de repasse podem ser considerados como boa prática na administração pública e a estrutura existente para acompanhar a execução das obras e serviços contratados tem se mostrado eficiente quanto ao aspecto da legalidade, tendo em vista o fato de que a atuação da CAIXA inibe a ocorrência de situações irregulares, como a não-execução do objeto pactuado, o desvio de finalidade, a má aplicação dos recursos e o superfaturamento. O fato de a CAIXA efetivar medições das obras é um ponto positivo no processo, posto que o acompanhamento da execução do objeto permite que haja a regular aplicação dos recursos, dentro dos padrões de qualidade exigidos pelas normas técnicas, a preços compatíveis com o mercado; à época da ANOP (Auditoria de Natureza Operacional), a CAIXA contava com empregados em seu quadro com diversas formações como: engenheiros, arquitetos, assistentes técnicos, técnicos sociais, técnicos de fomento e analistas, além de contar com 2.644 empresas de engenharia e 170 empresas de trabalho social terceirizadas e habilitadas a prestarem serviços referentes à operacionalização dos contratos de repasse (BRASIL, 2006b).

As atribuições da CAIXA eram delimitadas, em termos de cooperação firmada com a União, com base no Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, que sucintamente previa:

Art. 1º As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou

Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes.

Art. 2º As transferências de que trata o artigo anterior ou poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo o Ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, dentre outros, os limites de poderes outorgados (BRASIL, 1996).

O caráter genérico do decreto ocasionou diversos questionamentos quanto à legalidade da contratação da CAIXA. O TCU foi instado a se manifestar sobre aspectos concernentes à atuação da instituição, especialmente quanto ao percentual acordado para pagamento pela fiscalização das obras e para subcontratação dos serviços de engenharia, e a possibilidade do exercício de função fiscalizadora das licitações realizadas pelos entes contratantes (estados e municípios) pela mandatária. Por decorrência, justificou-se o aperfeiçoamento do regramento legal dos contratos de repasse, através do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Figura 1 - Orçamento Geral da União



Fonte: CEF (2015).

3.1.1 Os contratos de repasse sob o regramento do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007

O Decreto nº 6.170 disciplinou os contratos de repasse do OGU, com o intento de dirimir muitas das dúvidas e dos questionamentos existentes e de aperfeiçoar o procedimento administrativo e seus mecanismos de controle.

Os contratos de repasse foram definidos como instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, que atua como mandatário da União. Posteriormente, por força do Decreto nº 8.244/2014, foi determinado que as transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas – decorrentes da celebração de convênios e de contratos de repasse – serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, que poderá atuar como mandatária da União para execução e fiscalização.

A transferência de recursos financeiros via convênios²⁷ e termos de execução descentralizada²⁸ também se regulamenta pelo Decreto nº 6.170/2007. Os instrumentos, os contratos de repasse, os convênios e os termos de execução descentralizada são celebrados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, de projetos e de atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

²⁷ Os convênios são definidos no Decreto (art. 1º, §1º, I) como o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

²⁸ A definição do termo de execução descentralizada consta do art. 1º, § 1º, III – “instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

Contudo, o § 3º do art. 1º parece afirmar a realização de contratos de repasse como regra, ao determinar que “excepcionalmente, os órgãos e entidades federais poderão executar programas estaduais ou municipais, e os órgãos da administração direta, programas a cargo de entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação mediante convênio” (BRASIL, 2007). Importa ressaltar que a CAIXA também atua como agente financeiro repassador dos recursos decorrentes da celebração de convênios com os estados, os municípios e as entidades públicas e privadas de interesse público.

A transferência de recursos do poder contratante – ou seja, do órgão ou da entidade da administração pública direta e indireta da União que pactua a execução de programa, de projeto, de atividade ou de evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse – pode ser realizada para qualquer órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como para entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.²⁹

²⁹ Há, contudo, vedação da celebração de convênios e contratos de repasse, nas seguintes situações (art. 2º): “I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pelo Decreto nº 7.594, de 2011);

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008);

III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III; (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011);

IV - com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse; e (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011);

V - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

a) omissão no dever de prestar contas; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

Outra importante inovação do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, foi a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) (Portal de Convênios), através do qual todos os convênios e os contratos de repasse de recursos voluntários da União passaram a ser celebrados, operacionalizados e acompanhados através de um único sistema, o Portal de Convênios do Governo Federal (www.convenios.gov.br). A medida, além da evidente desburocratização propiciada pela unificação de vários sistemas em um único, qualifica a gestão administrativa, assegurando maior controle, transparência e eficiência, especialmente por permitir o acompanhamento de todas as fases do procedimento pela sociedade através da internet. O sistema permite ainda ao gestor acessar rapidamente as informações de cada um dos programas e acompanhar sua execução (celebração, alteração, liberação de recursos, execução do projeto, prestação de contas, entre outras ações).

3.2 O ciclo de operacionalização de um contrato de repasse

Na condição de mandatária da União, compete à CAIXA a operacionalização do contrato, ou seja:

- a) a instrução das propostas selecionadas;
- b) a celebração dos contratos de repasse;
- c) o acompanhamento através do recebimento e da análise dos Planos de Trabalhos, da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas previamente selecionadas;
- d) a vistoria da execução das obras e serviços;
- e) a disponibilização dos dados e das informações quanto ao acompanhamento da prestação de contas.

b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

d) ocorrência de dano ao Erário; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011).

Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do caput, é permitido: (Redação dada pelo Decreto nº 7.568 de 2011);

I - consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II - celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais" (BRASIL, 2007).

Figura 2 - Ciclo de execução das Operações de Repasse OGU



Fonte: CEF (2015).

Desse modo, a atuação da CAIXA ocorre em cada uma das fases entre a seleção dos planos de trabalho e a prestação de contas final. A seleção dos projetos que serão contemplados com recursos, em regra, é realizada através de chamamento público³⁰, ao qual deverá ser dada ampla publicidade, com divulgação no Portal de Convênios da União e na página oficial do

³⁰ Art. 4º, § 2º, Decreto nº 6.170 - "O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no caput nas seguintes situações: (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011) (BRASIL, 2007).

órgão ou da entidade concedente. O chamamento público deverá estabelecer os critérios objetivos da seleção no que tange à qualificação técnica e à capacidade operacional do proponente. Assim, a entidade interessada em contratar deverá primeiramente realizar o cadastramento junto ao SICONS e apresentar um Plano de Trabalho, que deverá conter:

- a) a descrição do objeto a ser executado;
- b) a justificativa;
- c) a importância do projeto;
- d) as metas a serem atingidas;
- e) o público beneficiado e os resultados esperados;
- f) a estimativa dos recursos financeiros necessários, discriminando o valor do repasse e da contrapartida da entidade contratada;
- g) o prazo de execução previsto;
- h) as informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução, entre outros pontos.

Uma vez selecionado, o proponente efetuará a contratação e deverá apresentar um projeto básico, o qual deve caracterizar a obra e/ou o serviço objeto do contrato, com todos os elementos necessários para demonstrar a viabilidade técnica, os custos, as fases, o tratamento do impacto ambiental, a avaliação do custo da obra ou do serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução. Em todas as fases, a CAIXA também presta assistência aos proponentes através do seu corpo técnico profissional. No que se refere à avaliação de custos, por exemplo, desenvolveu e disponibilizou aos interessados o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) (CAIXA, 2015).

Outro elemento indispensável aos entes públicos contratantes compreende a demonstração de cumprimento das exigências legais para a realização de transferência voluntária existentes na CF, na LRF (Lei Complementar nº 101/2000), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na legislação federal pertinente. Entre outras exigências, o proponente deverá evidenciar:

- a) que observou os limites de gastos com pessoal;
- b) que publicou o relatório de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal;
- c) que regulamentou e que arrecadou todos os tributos previstos nos art. 155 e 156 da CF;
- d) que não possui pendências financeiras e contratuais com a União;
- e) que atende aos limites constitucionais de aplicação em saúde e em educação;

- f) que há previsão orçamentária de contrapartida no orçamento do ente contratante;
- g) que tem licença ambiental;
- h) que respeita os limites legais de endividamento;
- i) que comprove os poderes inerentes à propriedade do imóvel quando o objeto do contrato envolver obra ou benfeitorias em imóvel.

O proponente poderá comprovar o atendimento das exigências da CF, da LRF, da LDO e da legislação federal aplicável através de extrato emitido pelo subsistema denominado Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), que verifica o atendimento dessas exigências. Além delas, logicamente o proponente deverá também cumprir todas as exigências específicas previstas em cada um dos programas governamentais responsáveis pela transferência dos recursos.³¹ Com o atendimento desses requisitos, o contrato de repasse será firmado e publicado nos respectivos Diários Oficiais e estabelecerá detalhadamente:

- a) o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;
- b) as obrigações de cada um dos partícipes;
- c) a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição, quando atendida por meio de bens e de serviços;
- d) as obrigações do interveniente, quando houver;
- e) a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;
- f) a obrigação de o contratante prorrogar de ofício a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;
- g) a prerrogativa de o órgão ou a entidade transferidor(a) dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;
- h) a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e a data da Nota de Empenho ou da Nota de Movi-

³¹ Observe-se que os dados e as informações constantes do SICONV possuem fé pública. Nesse sentido, dispõe a Orientação Normativa nº 30, de 15 de abril de 2010, da Advocacia-Geral da União: “os dados constantes no sistema de gestão de convênios e contratos de repasse (SICONV) possuem fé pública. Logo, os órgãos jurídicos não necessitam solicitar ao gestor público a apresentação física, a complementação e a atualização de documentação já inserida no ato de cadastramento no SICONV, salvo se houver dúvida fundada”.

mentação de Crédito e a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e os empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

i) o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

j) a obrigatoriedade de o conveniente ou o contratado incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por tal Portaria, mantendo-os atualizados;

k) a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

l) no caso de órgão ou de entidade pública, a informação de que os recursos para atender as despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

m) a obrigação do conveniente de manter e de movimentar os recursos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

n) a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou da extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente;

o) a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade;

p) o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas concedentes ou contratantes e os do controle interno do Poder Executivo Federal e do TCU aos processos, aos documentos, às informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

q) a faculdade de os partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

r) a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o Projeto Básico não ter sido aprovado ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso;

s) a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos convênios, dos contratos ou dos instrumentos congêneres, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa;

t) a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

- u) a forma de liberação dos recursos ou de desbloqueio;
- v) a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;
- w) o bloqueio de recursos na conta-corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;
- x) a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público;
- y) o prazo para apresentação de prestação de contas, entre outros.

Todas as condições e procedimentos supracitados são rigorosamente acompanhados e verificados pela CAIXA em cada fase da execução contratual. Na análise do projeto, por exemplo, o corpo de engenharia da instituição analisa a viabilidade da execução do objeto e do cumprimento das metas previstas. Outra consideração essencial sobre a atuação da instituição diz respeito à objetividade e à padronização da sua atuação, uma vez que todos os procedimentos, funções e responsabilidades são minuciosamente regradados por normativos internos.

Uma vez firmado o contrato e aprovado o projeto, ocorrerá a liberação do contratado para realizar o processo licitatório. A documentação referente, as atas e as informações sobre os participantes e as respectivas propostas apresentadas, além das informações pertinentes às dispensas e às inexigibilidades, devem obrigatoriamente ser registradas no SICONV. Nesse aspecto, outra questão imprescindível toca aos poderes da CAIXA, na condição de mandatária da União, quanto à fiscalização do procedimento licitatório efetuado pelos entes contratados. Não compete à mandatária adentrar no mérito da legalidade do processo licitatório, isso porque não possui poderes para atuar como órgão de controle externo, devendo se limitar a verificar a ocorrência formal da licitação.

Outra questão pontual – já examinada pelo TCU – tange à possibilidade de contratação da CAIXA apenas para a realização de vistoria de avaliação final da execução do objeto do contrato. Entendeu o TCU que a contratação direta da instituição apenas para esse objetivo se afasta do modelo de contrato de repasse típico, pois não há interveniência do agente financeiro para transferência de recurso, mas apenas para vistoria da execução do objeto. Comprovada a realização da licitação, a CAIXA procederá à autorização ao ente contratado, para iniciar a obra objeto do contrato de repasse. Após a conclusão de cada etapa da obra – conforme consta no cronograma de execução –, será realizada a vistoria pelos profissionais de engenharia da empresa, sendo depois atestado o cumprimento da etapa e efetuada a liberação e o pagamento.

Os recursos destinados à execução de contratos de repasse são mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após a verificação da regular execução do objeto pela CAIXA, na condição de mandatária da União.

Por fim, deverá o contratado realizar a prestação de contas diretamente no SICONV, apresentando:

- a) o relatório de cumprimento do objeto;
- b) a declaração de realização dos objetivos a que se propunha o contrato de repasse;
- c) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou a relação de treinados ou de capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;
- d) o comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;
- e) o termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou o contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio ou ao contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Constatada a omissão no dever de prestar contas, após oportunizada a regularização das pendências existentes, deverá ser instaurada Tomada de Contas Especial (TCE), ou seja, o procedimento administrativo que objetiva apurar a responsabilidade por danos causados ao erário público e obter o seu ressarcimento. Em síntese, pode-se concluir que a atuação da CAIXA como mandatária da União na efetivação da transferência voluntária dos recursos do OGU representa dupla evolução em relação aos procedimentos burocráticos tradicionalmente utilizados pela Administração Pública direta. Primeiramente, porque atinge os objetivos de descentralização e de eficiência almejados tanto pela Reforma Administrativa de 1967 quanto pela Reforma Administrativa de cunho gerencial dos anos de 1990. De outra forma, há perceptível aperfeiçoamento da relação federativa, da transparência e do controle público e social sobre a gestão e a aplicação dos recursos, especialmente em razão de todo o procedimento ser de responsabilidade de um quadro técnico profissional contratado por concurso público – pouco suscetível a pressões políticas – estando, em todas as suas etapas, minuciosamente regrado por normativos internos da empresa.

Nesse ponto, importa registrar que o quadro técnico profissional da empresa – especialmente os profissionais de Engenharia e de Arquitetura – tem desempenhado um conjunto amplo e importante de atividades na seara do planejamento urbano e da infraestrutura, inclusive no que diz respeito à orientação e à assessoria aos estados e aos municípios. Do mesmo modo, tal ca-

racterística de agente técnico não sujeito às injunções político-ideológicas diretas permite que a instituição atue como importante espaço de interlocução e de articulação de esforços entre os entes federativos (União, estados e municípios) governados por partidos políticos distintos na busca da execução de programas e de políticas públicas de interesse comum.

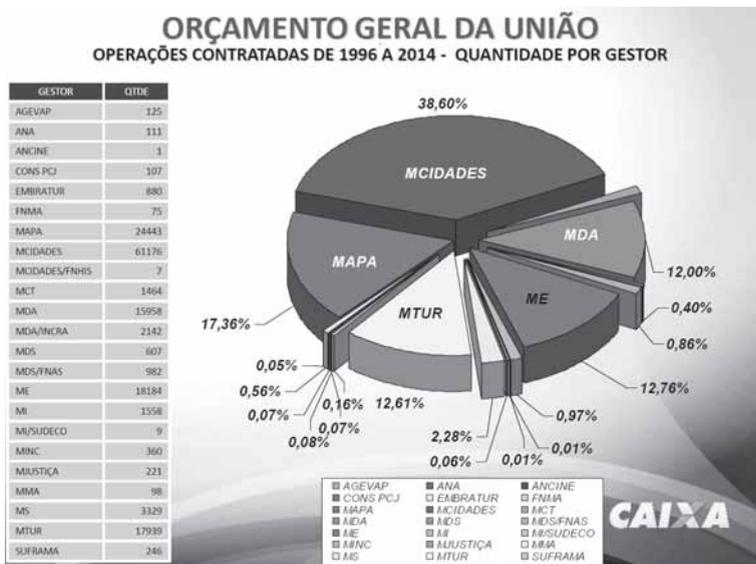
Em suma, nota-se a modernização e aperfeiçoamento da gestão sem se abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas públicas, ganhando-se eficiência, controlando-se resultados e descentralizando-se a execução. Enfim, se consolida um modelo de gestão que aprimora o Estado Democrático, reforça o federalismo e permite a eficiente concretização das políticas públicas.

Ainda no que diz respeito à economicidade e à eficiência, deve-se também considerar que o modelo dos contratos de repasse permite que o custo dos serviços prestados seja contabilizado detalhadamente, facilitando ao Governo Federal dimensionar e adequar suas políticas públicas em relação ao seu custo de execução. Nessa perspectiva, por exemplo, alguns programas podem possuir objetos cujo valor de execução não justifique a realização de contratos de repasse em razão do seu próprio custo administrativo.

3.3 Os contratos de repasse administrados pela CAIXA em números

Finalmente, cumpre mensurar brevemente o impacto social e econômico dessa atividade da CAIXA: uma dimensão pode ser dada pelo montante de recursos repassados do OGU no ano de 2012. Os valores em todo o Brasil atingiram mais de R\$ 92,7 bilhões, com R\$ 24,66 bilhões (26,6%) não integrantes do PAC e R\$ 68,01 (73,4%) bilhões referentes ao PAC. Somente no Rio Grande do Sul foram repassados mais de R\$ 4 bilhões, sendo R\$ 3,06 bilhões (62,2%) referentes ao PAC e R\$ 1,86 bilhão (37,8%) não integrantes do Programa.

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União



Fonte: CEF (2015).

A seguir, a título meramente ilustrativo, elencam-se alguns dos programas sob a responsabilidade da CAIXA:

a) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Órgão Gestor dos Projetos de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário (PRODESA) e Recursos do FFAP-MAA;

b) Ministério das Cidades - Gestor dos Programas: Morar Melhor, Infraestrutura Urbana - Pró-Infra, Saneamento é Vida, Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos - PROGEST e Gestão Urbana e Metropolitana, Ação de Municipalização do Turismo, Apoio Desenvolvimento Urbano Município Médio e Grande Porte, Apoio Desenvolvimento Urbano Município Pequeno Porte, Drenagem Urbana Sustentável, Fortalecimento de Gestão Municipal Urbana, Habitação de Interesse Social, Implantação de Saneamento Básico, Mobilidade Urbana, Programa de Ação Social em Saneamento, Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional, Trilhos Urbanos, Urbanização Regularização Integração de Assentamentos Precários, Gestão Política de Desenvolvimento Urbano, Habitar-BID, Programa de Assistência Técnica (PAT), Serviço Urbano de Esgoto;

c) Ministério da Ciência e Tecnologia - Gestor do Programa Inclusão Digital;

d) Ministério do Desenvolvimento Agrário - Gestor do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e

Programa Nacional Desenvolvimento Sustentável Rural (PRONAT), Assistência Financeira Mediante Emenda (AFEM);

e) Ministério da Justiça - Gestor do Programa Construção de Estabelecimentos Penais;

f) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - Gestor do Programa Restaurante Popular;

g) Ministério do Esporte - Gestor dos Programas: Esporte Solidário, Brasil Potência Esportiva e Esporte na Escola, Brasil Esporte de Alto Rendimento, Esporte Direito de Todos, Esporte e Lazer na Cidade, Esporte na Escola, Rumo ao PAN 2007, Segundo Tempo, Turismo Coração no Brasil, Turismo Novo Milênio, Turismo Sudeste, Turismo SUL;

h) Ministério da Integração - Gestor dos Programas: Desenvolvimento Integrado e Sustentável, Drenagem Urbana Sustentável, Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Proágua Infraestrutura, Promoção da Sustentabilidade de Espaços, Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões, Resposta aos Desastres;

i) Ministério do Turismo - Gestor dos Programas: Municipalização do Turismo e Participação da União em Projetos de Infraestrutura Turística, no âmbito do PRODETUR NE II, na Região Nordeste.

Conclusão

Como demonstrado, o interesse público que motiva a exploração do Estado da atividade econômica enquanto banco comercial – com base no que consta no art. 173 da CF – pode ser encontrado na existência de falhas de mercado, na garantia de acesso de todos os brasileiros à rede bancária, no incentivo à concorrência, dentre outras justificativas sempre sujeitas a contrapontos e a objeções. Entretanto, a presença do interesse público na intervenção do Estado como instrumento de desenvolvimento urbano e de viabilização de políticas sociais configura um anseio público quase inquestionável diante da realidade socioeconômica brasileira.

Assim, o interesse coletivo que legitima a atuação da empresa se verifica no cumprimento de relevante função social, sob o ponto de vista econômico, ao promover fomento do crédito, financiamento da infraestrutura, consumo e investimentos e gestão de fundos de financiamento de obras de infraestrutura, de desenvolvimento urbano, de habitação, de mobilidade, de saneamento, de educação e de projetos sociais, além de sua transformação em um dos principais braços operacionais do Governo Federal na efetivação das políticas públicas.

Em razão disso, a atuação da empresa na atividade econômica se fundamenta na realização de um duplo interesse coletivo, com função social econômica e outra eminentemente social. A função social econômica se manifesta fundamentalmente na busca de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, materializando uma série de direitos sociais constitucionais (o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados). Mas o interesse coletivo da atuação do Estado na seara econômica através da CAIXA igualmente se materializa, inclusive com maior clareza, nas atividades não tipicamente financeiras desempenhadas pela empresa – em especial, na atuação como agente de políticas públicas. Ademais, é nessa condição que são prestados os serviços de gestão de benefícios sociais, de programas governamentais e a gestão dos contratos de repasse do OGU.

Isso posto, essa inovadora forma de prestação de serviços públicos tem propiciado conjugar os ganhos de eficiência, de controle e de produtividade almejados pelas medidas de reforma do Estado com o domínio e a titularidade sobre a estrutura operacional dos serviços públicos preconizados pela ordem constitucional. Motivado inicialmente pela carência de pessoal e pela inadequação estrutural da Administração Direta para gestão dos contratos de repasse, o modelo de prestação de serviços públicos tem demonstrado ser capaz de atingir muitos dos objetivos preconizados pela reforma gerencial na medida em que valoriza o planejamento, a flexibilização, a descentralização da gestão, o controle de resultado e o incentivo à eficiência. Ainda no que toca à economicidade e à eficiência, a execução dos contratos de repasse pela CEF tem possibilitado a contabilização detalhada dos custos dos serviços prestados, facilitando ao Governo Federal dimensionar e adequar suas políticas públicas em relação ao seu custo de execução.

Pode-se concluir ainda que a atuação da CAIXA como mandatária da União na efetivação da transferência voluntária dos recursos do OGU representa também grande evolução em relação aos procedimentos burocráticos tradicionalmente utilizados pela Administração Pública direta, especialmente por qualificar a relação federativa e assegurar transparência, controle público e social sobre a gestão e a aplicação dos recursos. Nesse aspecto, há um claro rompimento com o modelo tradicional de Administração Pública, com a estruturação de todo um procedimento sob a responsabilidade de um quadro técnico profissio-

nal contratado por concurso público – pouco suscetível a pressões políticas – estando, em todas as suas etapas, minuciosamente regrado por normativos internos da empresa. E são essas características que permitem à instituição atuar como importante espaço de interlocução e de articulação de esforços entre os entes federativos (União, estado e municípios), governados por partidos políticos distintos, na busca da execução de programas e de políticas públicas de interesse comum, dirimindo conflitos e somando esforços entre todos os atores responsáveis e interessados na implementação de programas públicos, cujo bom exemplo pode ser constatado pela atuação no PAC.

Em síntese, o modelo adotado dificulta a prática de possíveis desvios patrimonialistas e incorpora importantes valores da visão gerencial sem abdicar do controle público sobre a operacionalização das políticas públicas através da transferência de serviços tipicamente públicos a entidades privadas com fins lucrativos. Um modelo que se baliza pela consecução dos objetivos constitucionais – quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades e promover o bem de todos, sem preconceitos – de forma a assegurar a centralidade dos direitos individuais e sociais afasta a atuação da administração pública dos desvios baseados unicamente no interesse econômico privado.

São valores alinhados a uma abordagem da Administração Pública que preconiza o diálogo com os valores constitucionais e democráticos, via as estratégias de racionalização, de negociação e de intermediação de interesses entre os cidadãos. Portanto, um serviço público focado no cidadão (e não no cliente), pautado pelo desejo de contribuir para a sociedade (e não para o mercado), que abarca como principais diretrizes:

- a) a descentralização administrativa;
- b) o compartilhamento de responsabilidade entre as esferas de Governo na execução de políticas públicas;
- c) a elaboração de processos ágeis, flexíveis e permeáveis a mecanismos de gestão de resultados e de controle social;
- d) a condução por funcionários públicos guiados por lei, por valores, por normas profissionais, por interesses dos cidadãos e por estruturas de colaboração com a liderança compartilhada.

Em suma, trata-se de características condizentes com um modelo de gestão que aprimora o Estado Democrático, reforça o federalismo, assegura o controle público e social, garante a descentralização e permite a eficiente concretização das políticas públicas.

Referências

- BRASIL. **Caixa**: 150 anos de uma história brasileira. Brasília, DF: Buenas Idéias, 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade - ADIN nº 1.923/DF**. Requerentes: Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Interessados: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Academia Brasileira de Ciências e Sindicato dos Trabalhadores e Servidores em Serviços de Saúde públicos, conveniados, contratados e/ou consorciados ao SUS e previdência do Estado do Paraná – SINDSAÚDE/PR. Relator Min. Ayres Britto. Julgado: 15 maio 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Terceiro_Setor/Jurisprudencia_ACP/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 788/2006**. Brasília, DF, 24 de maio de 2006a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo: 007.452/2003-5**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/poder-publico/apoio-poder-publico/sinapi/Paginas/default.aspx](https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight Conteudo? key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3537353235&texto=null&termo=Fq=null&bases=ACORDAO-LEGA-DO; DECISAO-LEGADO;RELA CAO-LEGADO;ACORDAO-RELA CAO-LE- GADO;&sort=RELEVANCIA&ordem= DESC&highlight=&posicao Docu- mento=0> . Acesso em: 16 nov. 2015.</p>
<p>CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Plataforma de Governo CEF. Brasília, DF, 2015.</p>
<p>CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Brasília, DF, 2015. Disponível em: <. Acesso em: 01 dez. 2015.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sobre a Caixa**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 01 dez. 2015.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula (org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- OLIVEIRA, João Gualberto de. **Caixas econômicas**: economia e história. 2. ed. São Paulo, 1954.
- SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares: serviço público “à brasileira”? **RDA**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 45-24, 2002.
- SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas**: a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- TORRESINI, Elizabeth Rochadel. **A advocacia na Caixa Econômica Federal**: trajetória de 150 anos. Brasília, DF: Medianiz, 2011.