CONTRATO ADMINISTRATIVO — DISPENSA DE LICITAÇÃO — URGÊNCIA

— Caracteriza-se urgência na contratação de empresa para prestação de serviços na centralização, pela Caixa Econômica Federal, do controle das contas vinculadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

— Não cabe fornecer certidão de peças de processo antes de decisão sobre denúncia de irregularidades.

— Interpretação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC-026.502/91-7

Sigiloso

Cuidam os autos de representação do Sr. Subprocurador-Geral da República, Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, secretário da Coordenação dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos, acompanhada de cópia de representação formulada junto àquele órgão do Ministério Público, pelo ilustre Deputado Federal Luiz Gushiken, noticiando a existência de contrato firmado entre a CEF e a Interbank, sem a devida licitação.

Na sessão sigilosa de 26 de novembro de 1991, esta Corte adotou a Decisão de nº 138/91, também sigilosa, no sentido de: a) receber a representação do Sr. Subprocurador-Geral da República sobre a existência de contrato firmado entre a Caixa Econômica Federal e a Interbank, sem a devida licitação, como denúncia, nos termos do art. 34 e segs. da Resolução nº 206/80; b) converter o julgamento em diligência, determinando a realização de inspeção especial na Caixa Econômica Federal, com vistas a elucidar a questão denunciada na representação, fixando-se o prazo de 15 dias para serem conclusos ao Relator os resultados da inspeção; e c) manter o tratamento sigiloso do presente processo.

Concluso o relatório de inspeção especial, vieram os autos ao meu gabinete com propostas, por parte da equipe, no sentido de que: a) seja julgado irregular o contrato celebrado em 15 de julho de 1991 entre a Caixa Econômica Federal e a Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., em decorrência da não-observância dos princípios de licitação, contidos nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86 e alterações posteriores; b) nos termos do art. 71, inciso XI, § 1º, da Constituição Federal, esta Corte represente ao Congresso Nacional com vistas à sustação do contrato acima referido, firmado em de-

sobediência aos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86, e alterações posteriores; c) seja promovida a audiência prévia dos membros da Diretoria da Caixa Econômica Federal, com vistas à aplicação da multa prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, para que apresentem justificativas sobre:

1) a contratação da empresa Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., contrariando os arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86; e

2) a contratação de empresa para prestar serviços de assessoria de gestão do Plano de Informática em seus aspectos técnico-administrativos, quando o seu objeto social é o de comércio e suprimentos para informática e prestação de serviços de processamento de dados.

O Sr. Diretor de Divisão, com a anuência de então inspetora-geral, endossa as conclusões apresentadas pela equipe, todavia, preconiza que seja, preliminarmente, realizada a audiência prévia sugerida.

Por despacho de 20 de dezembro de 1991, determinei a realização de audiência prévia dos responsáveis pela autorização e contratação da empresa Interbank para gerenciar a implantação do Plano de Informatização da CEF, sem realização de licitação, solicitando, na mesma oportunidade, o judicioso pronunciamento da D. Procuradoria.

A instrução do processo, a cargo da 8ª IGCE, após analisadas as alegações apresentadas pelos dirigentes da Caixa Econômica Federal, por força da audiência prévia, considerando-as insuficientes para sanar a ilegalidade em causa, opina por que este Tribunal, após pronunciamento da D. Procuradoria, como solicitado pelo Ministro Relator, dê prosseguimento às medidas propostas na conclusão do relatório de inspeção especial" (alíneas *a*, *b* e *c*). A proposição é acolhida pelos Srs. Diretor da 2ª Divisão e Inspetor-Geral, substitutos.

A D. Procuradoria, nos autos representada pelo Sr. Procurador-Geral, em brilhante parecer, que acolho, enfrenta a questão posta nos autos com os seguintes argumentos:

(...)

"4. Em seu v. despacho de fl. 31, o eminente Ministro Relator Homero Santos, diante das razões expendidas no parecer do Sr. Diretor da 2ª Divisão da 8ª IGCE (cf. fl. 28) e 'a urgência que o caso requer', houve por bem determinar a medida preconizada por S. Sa., tendente à 'audiência prévia' dos responsáveis arrolados no relatório da equipe de inspeção e indicados na letra *c* da 'conclusão' por nós reproduzida no item precedente, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria TCU nº 173/80, sendo, na mesma assentada, distinguida esta Procuradoria com o pedido de pronunciamento sobre a espécie.

V

5. Os autos foram aqui presentes em 4 do mês em curso, uma vez atendida aquela 'audiência'.

VI

6. Não tendo como bastantes as justificativas ora produzidas, a mais recente instrução do processo propõe à egrégia Corte que 'dê prosseguimento às medidas propostas na conclusão do relatório de inspeção especial de fl. 25 (alíneas *a*, *b* e *c*)", acrescentando, porém, a digna inspetora-geral, em substituição, à fl. 46, que o presente processo deve ser juntado às respectivas contas da CEF (exerc. de 1991), após cancelada a chancela de 'sigiloso' '.

VII

7. Não se despem de rigor lógico, mas, antes, se revestem de substância e merecem consideradas as razões expostas pela 8ª Inspetoria Geral, as quais induzem à não acolhida das justificativas pela CEF.

8. Toda a questão, com efeito, cinge-se em saber se configurado, na espécie, "caso de emergência", que se elenca no art. 22 do Decreto-lei nº 2.300/86 (cf. inciso IV) como uma das causas de dispensa de licitação.

9. Cobra relevo, no feito, que o parecer técnico do órgão jurídico da empresa, ou-

vido sobre as razões expostas pelo Sr. Coordenador de Sistemas — Cosit, que alvitrava a aplicação, *in casu*, do disposto no art. 22, inciso IV, e no art. 23, inciso II, do citado Decreto-lei nº 2.300, descartou, de pronto, a hipótese de inexigibilidade licitatória, por não se persuadir de que a 'notória especialização' estivesse 'induvidosamente comprovada'.

10. Já no tocante ao aspecto da 'urgência' da contratação, observava a Cojur, no parecer constante de fls. 24-8 do anexo vol. I, que a possibilidade de prejuízo para a CEF afigurava-se, à época (17.6.1991), 'sob forma potencial', embora reconhecesse poder tornar-se 'real'. Não deixava, porém, a douta Consultoria Jurídica da empresa de consignar que 'urgia' buscar-se a solução que mais conviesse aos interesses da CEF, 'não podendo, por óbvio, a empresa quedar inerte diante de tal situação'. E adiantava, por derradeiro, que 'o reconhecimento da emergência é de valoração subjetiva', ainda que deva basear-se em 'fatos iminentes, comprovados ou previstos que justifiquem a dispensa da licitação'. Daí concluir que 'convicta' a Cosit acerca da caracterização da 'situação' de 'emergência', a contratação poderia ser efetuada com supedâneo no permitivo do Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (cf. Decreto-lei nº 2.300, art. 22, IV). Advertia-se, ainda, nesse pronunciamento, para a imperiosa observância das disposições do Decreto nº 30, de 7 de fevereiro de 1991.

11. Donde se infere que a administração da CEF buscou orientação no órgão técnico competente, o qual lhe traçou o procedimento a ser adotado, 'desde que' caracterizada a 'situação de emergência', cujo árbitro de sua configuração seria, ao ver da mesma Cojur, o próprio administrador.

12. Este pormenor minimizava em parte, a nosso ver, a responsabilidade da direção da CEF, em conformidade com iterativa orientação que prevalece neste Tribunal, desde quando o eminente Ministro Ivan Luz sustentou, com o apoio do colendo Plenário, na sessão de 29 de maio de 1984 (cf. Anexo III da Ata nº 37/84), que 'quando o administrador age sob entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido'.

VIII

13. No caso concreto, evidencia-se, portanto, o cuidado do administrador em buscar respaldo no órgão jurídico para a sua ação, a qual se torna discutível, consoante se infere da minudente análise da zelosa equipe de inspeção e demais peças de instrução do processo a cargo da 8ª Inspetoria Geral, em face da caracterização da 'urgência' motivadora da dispensa do procedimento licitatório.

IX

14. Assim sendo, e em que pese reconhecermos o zelo e a concatenação lógica do raciocínio que embasa a instrução do processo, pensamos que a CEF apresenta, também, razões de convencimento ponderáveis, as quais — forçoso é convir — quedam no campo da valoração subjetiva, conforme observava a Conjur que lhe assessorou no ato administrativo (contrato) em comento.

X

15. Estas são razões que não nos induzem, *data venia*, a endossar as medidas apontadas na 'conclusão' do bem lançado relatório de inspeção, entendendo, no entanto, oportuna a proposição da Sra. Inspetora-Geral, em substituição, quanto ao cancelamento da chancela de 'sigiloso' que pesa sobre os autos e quanto à juntada deste processo às respectivas contas da CEF, para oportuno exame em conjunto e em confronto.

16. Se, todavia, o colendo Plenário entender descaracterizado o invocado motivo dispensador da licitação, nada teremos a opor à solução alvitrada no parecer da IGCE (cf. fl. 46), desde que transformado este processo em tomada de contas especial e

efetivada a 'audiência prévia' do membro da diretoria que deixou de ser ouvido por estar afastado em 'gozo de férias'."

Estando o processo no meu gabinete, em fase de análise, recebi em 22 de julho de 1992, como referente, Of. Gab./CD nº 0017/92, de 17 de julho de 1992, do ilustre Deputado Federal Luiz Gushiken, vazado nos seguintes termos:

"Requeiro, com base no art. 54 e parágrafo único da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, publicado em 17 de julho de 1992, *cópia do relatório de inspeção especial de 12 de dezembro de 1991*, realizado na Caixa Econômica Federal (grifei).

O processo TC-26.502/91-7 trata de contratação irregular, pela CEF, da empresa Interbank."

É o relatório.

Voto

1. Preliminar:

Antes de adentrar na apreciação de mérito das questões que envolvem o presente processo, trago, preliminarmente, à apreciação deste plenário, o requerimento do ilustre parlamentar Luiz Gushiken, por se tratar de aplicação pioneira da nova 'Lei Orgânica' no tocante a questões envolvendo denúncia formulada a este Tribunal.

Estabelece o art. 54 da Lei nº 8.443/92:

Art. 54. 'O denunciante' poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, "desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado".

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do "recebimento da denúncia", será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Enfatizo, inicialmente, que a matéria está por merecer regulamentação por parte desta Corte, o que ocorrerá quando da elaboração de seu regimento interno. Todavia, os casos concretos submetidos ao Tribunal devem receber, independentemente de regulamentação, apreciação de mérito. Nos dispositivos acima citados, para sua aplicação, alguns aspectos de ordem processual e doutrinária deverão merecer uniformização. A exemplo, as expressões: "certidão dos despachos e dos fatos apurados"; "processo de apuração tenha sido concluído"; e "a contar do recebimento da denúncia".

O pedido de certidão de atos processuais encontra guarida no inciso XXXIV do art. 5º, da Constituição Federal, *in fine*:

XXXIV — são a todos assegurados, independente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa do direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direito e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Por outro lado, quanto à questão do sigilo de informações, a Lei Orgânica deste Tribunal, em seu art. 55, estabelece que:

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até a decisão definitiva sobre a matéria.

Tal disposição regulamenta, no âmbito desta Corte de Contas, a aplicação do inciso LX, do art. 5º da Constituição Federal.

O conceito de decisão definitiva não tem outra interpretação senão o da apreciação final e conclusiva do processo.

O fornecimento de certidão, visando a defesa de direito e esclarecimento de situações de interesse pessoal, de peças ou parte de processo que tramite em caráter sigiloso, como é o caso de denúncia, sem que o Tribunal tenha proferido decisão definitiva sobre a matéria, implica, indubitavelmente, desobediência ao que preceitua o art. 55 da Lei Orgânica e afronta ao art. 5º, inciso LX, da Constituição Federal.

Por outro lado, somente os atos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas câmaras e os despachos saneadores oferecidos pelos respectivos Ministros Relatores, que presidem a instrução dos processos, constituem fontes de informações e refletem a posição

desta Corte ou do Relator, respectivamente, sendo que as demais peças e pareceres, excetuando-se o pronunciamento do Ministério Público, como órgão externo à Corte, constituem tão-somente informações de caráter interno e servem de subsídio para a formulação de mérito pelo Tribunal, que a seu juízo poderão ter ou não publicidade.

Assim, os conceitos que se prestam à "certidão dos despachos" e "dos fatos apurados", referem-se, o primeiro, aos despachos do Relator e, o segundo, ao que sobrevier à decisão definitiva do Tribunal sobre a matéria denunciada ou tratada no processo. Já a expressão legal "desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído" indica a existência de decisão definitiva de mérito.

Reveste-se de maior complexidade a expressão "a contar do recebimento da denúncia". A nova Lei Orgânica recepciona o art. 40 e seus parágrafos, da Resolução nº 206, de 27 de novembro de 1980, e alterações posteriores, que cuida das denúncias, que permito-me transcrever:

Art. 40. As denúncias "apresentadas ao Tribunal", contra pessoas ou entidade sob sua jurisdição, deverão ser formuladas em linguagem clara e objetiva, acompanhada de provas razoavelmente convincentes, com o nome legível do signatário, sua qualificação e endereço.

§ 1º As denúncias de que trata este artigo "serão instruídas, em caráter reservado e de urgência", (...);

§ 2º O processo será distribuído a Ministro, que determinará as diligências necessárias, ouvirá o Ministério Público, se entender conveniente, "e propor ao Plenário, em sessão reservada, o recebimento ou arquivamento da denúncia", tendo em vista a observância dos requisitos estabelecidos para a sua apresentação e os meios de provas oferecidos.

§ 3º Recebida a denúncia, "o Plenário decidirá sobre a manutenção ou não da reserva".

Assim, "a data do recebimento da denúncia" é aquela em que o Tribunal Pleno e em sessão reservada decidir por seu acolhimento ou arquivamento.

No mérito do pedido de certidão:

Considerando que a denúncia, a esta Corte, foi formulada pelo Sr. Subprocurador-Geral da República, consubstanciada em representação dirigida àquela autoridade pelo eminente Deputado Federal Luiz Gushiken, fato que não atribui ao segundo co-autoria de ação, uma vez que poderia tê-la dirigido, nos termos do § 2º do art. 74 da Constituição Federal, diretamente a esta Corte, sem a interferência do Ministério Público Federal; considerando que, ao receber a denúncia, na sessão sigilosa de 26 de novembro de 1991, entendeu o Tribunal, ao acolher o voto que proferi, manter o caráter sigiloso do processo; considerando que o relatório produzido pela equipe de inspeção e demais pareceres constantes dos autos, exceto o da lavra do Ministério Público, bem assim o voto e a decisão prolatados na sessão de 26 de novembro de 1991, não representam, necessariamente, o entendimento do Tribunal sobre a matéria denunciada; considerando que o Tribunal não proferiu decisão definitiva sobre a matéria; e considerando, por fim, o que estabelece o inciso LX do art. 5º da Constituição Federal, regulamentado, para o âmbito desta Corte, pelo art. 55 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, voto, na preliminar, porque seja indeferido o pedido de certidão requerida pelo Deputado Federal Luiz Gushiken, por carecer-lhe o direito de ação, na forma da decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

2. Mérito:

O ponto central que envolve a matéria, objeto da denúncia do D. Subprocurador-Geral da República, situa-se na verificação da possibilidade legal da dispensa de licitação procedida pela CEF, à luz do que dispõe o Estatuto de Licitação (Decreto-lei nº 2.300/86) e o Regulamento de Licitações e Contratações daquela empresa, amparada no critério da urgência.

O fundamento da dispensa de licitação, segundo o contrato de fls. 5-12, está consubs-

tanciado no Decreto-lei nº 2.300/86, no regulamento próprio da CEF, e "autorizada pelas circunstâncias previstas no item 7.1.5 desse mesmo regulamento". A Coordenadoria de Sistema da CEF deixou patenteada a possibilidade do enquadramento da situação que se afigurava na hipótese contemplada no inciso II do art. 23, e no inciso IV do art. 22 do Decreto-lei nº 2.300/86.

É forçoso convir que a CEF arcou, sem estar preparada para tal, compulsoriamente, com os serviços de centralização de todas as contas, existentes no setor bancário nacional, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990). Se não bastasse a imposição dessa enorme tarefa, como alega a direção da empresa, além do fato de que a "CEF sempre foi atendida por prestadores de serviços em suas necessidades de processamento de dados com equipamentos de grande porte", o Serpro, que executava aproximadamente 80% de seus serviços, denunciou o contrato que mantinha com a CEF. Procedida a avaliação do ambiente de informática da CEF, pela Price Waterhouse e SAF/Sinfor, foi-lhe demonstrada a "precariedade de gestão e ausência de uma organização adequada para a área, provocando uma situação de alto risco para a instituição". Não obstante dar notícia dessas avaliações, as mesmas não foram consideradas ou sequer referidas na descaracterização, pela equipe de auditoria, da situação emergencial para os efeitos da inexigência de licitação (Rel. de fls. 18 e segs., itens 34 e 37), quando textualmente afirma:

"34. A presente análise não pretende enfocar o mérito da necessidade da referida contratação, mas versará, notadamente, sobre os aspectos legais previstos no Decreto-lei nº 2.300/86 que rege a contratação de serviços pelos órgãos públicos, cuja legislação estabelece a obrigatoriedade da realização de processo licitatório para a formalização de contrato."

Logo adiante, afirma:

"37. No que concerne ao caráter de urgência de que se revestia a situação da CEF, motivo principal da contratação sem licitação, ao nosso ver, apresenta-se bastante discutível, pois trata-se de "aspecto de valorização subjetiva", conforme entendimento da Consultoria Jurídica da CEF contida no Of. MA/Cojur nº 139/91 (vol. 1, fl. 24-8)."

Destaco, também, do relatório de inspeção especial, a citação do ilustre tratadista, Hely Lopes Meirelles, que preconiza:

"A emergência que dispensa licitação caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares. Situação de emergência é, pois, toda aquela que põe em risco ou causa dano à segurança, à saúde, ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do poder público para debelar ou minorar suas conseqüências lesivas."

Estabelece o inciso I do art. 7º da Lei nº 8.036/90: "Art. 7º À Caixa Econômica Fe-Econômica Federal no segundo dia útil sub-I — centralizar os recursos do FGTS, manter e controlar as contas vinculadas, e emitir regularmente os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas e participar da rede arrecadadora dos recursos do FGTS" e, em seus arts. 11 e 12:

"Art. 11. Os depósitos feitos na rede bancária, a patrir de *1º de outubro de 1989*, relativos ao FGTS, serão transferidos à Caixa Econômica Federal no segundo dia útil subseqüente à data em que tenha sido efetuado.

Art. 12. No prazo de um ano, a contar da promulgação desta Lei, a Caixa Econômica Federal *assumirá o controle total das contas vinculadas, nos termos do item I do art. 7º*, passando os demais estabelecimentos bancários, findo esse prazo, à condição de agentes recebedores e pagadores do FGTS, mediante recebimento de tarifa, a ser fixada pelo Conselho Curador" (grifos do Relator).

A denunciação por parte do Serpro, no segundo semestre de 1989, do contrato de prestação de serviços de informática, deixando de executar os serviços a partir de 1º

de janeiro de 1990, a obrigatoriedade de transferência dos recursos do FGTS a partir de 1º de outubro de 1989 para a CEF e assunção do "controle total das contas vinculadas" naquela instituição, constituem e caracterizam, de fato, a situação de emergência, porquanto, constituíram ocorrências alheias à ação da política de gerenciamento da CEF. Por outro lado, a não adoção urgente de medidas fortes para sanear os problemas impostos ensejaria prejuízos em potencial a terceiros, os trabalhadores, titulares das contas vinculadas, mormente quanto aos possíveis saques, que se avolumam em virtude da crise econômica que vem enfrentando a Nação, e também à política governamental para a aplicação dos recursos do FGTS, voltada ao atendimento da política nacional de desenvolvimento urbano e às políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, na forma da mencionada lei.

Registro, por oportuno, que o cronograma de migração de contas do FGTS para a CEF se situa em torno de 40 (quarenta) milhões de contas, com um volume financeiro não inferior a Cr$ 160 bilhões (fl. 41), envolvendo mais de 4 (quatro) dezenas de instituições bancárias.

Com isto, entendo que a dispensa de licitação ocorreu diante de fato concreto, longe de se alicerçar em argumentos de ordem subjetiva, com respaldo em razões sólidas de natureza operacional do sistema de gerenciamento do ambiente de informática da CEF, ou seja, a contingência de não se verem atingidas as metas impostas à CEF pelo Poder Público, no gerenciamento de suas atividades institucionais, caso medidas impostergáveis e precisas não fossem adotadas, quando não se dá mais lugar a improvisações, diante do avanço tecnológico e em face do volume de informações a serem processadas bem como a agilidade requerida pelos usuários do sistema.

Se tais razões não fossem suficientes, também chamou-me a atenção a afirmativa da Dr. Procuradoria, quando o eminente Procurador-Geral verberou:

"13. No caso concreto, evidencia-se, portanto, o cuidado do administrador em buscar respaldo no órgão jurídico para a sua ação, a qual se torna discutível, consoante se infere da minudente análise de zelosa equipe de inspeção e demais peças de instrução do processo a cargo da 8ª Inspetoria Geral, em face da caracterização da 'urgência' motivadora da dispensa do procedimento licitatório."

Ao descaracterizar a urgência, a instrução da 8ª IGCE, analisando as razões apresentadas pela direção da CEF, demonstra que houve um lapso de tempo de aproximadamente 14 meses, entre a promulgação da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 e a efetivação do contrato, em 15 de julho de 1991. À primeira vista, parece irretorquível a afirmativa. Em 8 de setembro de 1990, a CEF já recebia da Price Waterhouse o relatório do trabalho de assessoria realizado na avaliação da atividade de informática da CEF, nos termos da carta-proposta de 27 de maio de 1990 (fl. 3, vol. II). Por deliberação da diretoria, de 22 de maio de 1991, foi apreciado e aprovado o plano de metas visando "a instalação da área de informática e sua estabilização nos padrões de mercado, nos próximos dois anos". Dessa forma, em face da relevância e magnitude do problema posto — instalação da área de informática de uma grande empresa que atua no mercado financeiro —, os parâmetros de datas utilizados não têm relevância na apreciação da matéria, porquanto para a atividade a que se propôs, procedeu corretamente ao obter o diagnóstico, através de agentes externos, de sua real capacidade e de suas necessidades. Todavia, para ser considerada alguma data com o fator determinante ou não da urgência, esta seria a data da deliberação da diretoria da CEF que aprovou o mencionado plano, considerando o prazo fixado pela Lei nº 8.036/90 para a centralização das mais de 40 milhões de contas do FGTS, isto é, respectivamente, 22 de maio de 1991 e 11 de maio de 1991. Assim, ao aprovar o pedido de urgência da contratação, estava fora do prazo a CEF para o atender à determinação legal.

Faço registrar, na oportunidade, a seguinte afirmação da equipe de inspeção: "apesar de não dispormos de informações acerca do gênero dos serviços executados por tais empresas, podemos inferir da análise do quadro acima que, em média, os preços da Interbank apresentam-se compatíveis com os de mercado.

São estas as razões que me levam, acompanhando o entendimento esposado pela D. Procuradoria, a considerar justificada e procedente a argüição de "urgência" preconizada no parecer da Assessoria Jurídica da Caixa Econômica Federal, que alicerçou a decisão de sua diretoria a promover a contratação da empresa Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., com fulcro no inciso IV do art. 22 do Decreto-lei nº 2.300/86.

Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 29 de julho de 1992. — *Homero Santos*, Ministro Relator.

Parecer

Originam-se estes autos de expediente do ilustre Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos — Secodid, encaminhando a este Tribunal cópia de "representação" formulada pelo não menos ilustre Deputado Federal Luiz Gushiken, "noticiando a existência de contrato firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Interbank, sem a devida licitação".

II

2. Mediante a v. Decisão nº 138, de 26 de novembro de 1991, houve por bem o colendo Plenário receber a referida 'representação" como "denúncia", nos termos do art. 34 e segs. da Resolução TCU nº 206/80, convertendo o processo em diligência, com determinação de inspeção especial na CEF, "com vistas a elucidar a questão denunciada na representação", mantido o caráter sigiloso do presente processo (cf. fl. 15).

III

3. Às fls. 18-26 consta o minucioso relatório apresentado pela diligente equipe de inspeção deste Tribunal, logrando demonstrar a procedência da "denúncia" e propondo, desde logo, a adoção das seguintes medidas, *verbis*: "a) seja julgado irregular o contrato celebrado em 15 de julho de 1991, entre a Caixa Econômica Federal e a Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., em decorrência da não-observância dos princípios de licitação, contidos nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86 e alterações posteriores; b) nos termos do art. 71, inciso XI, § 1º, da Constituição Federal, representar ao Congresso Nacional, com vistas à sustação do contrato celebrado em 15 de julho de 1991 entre a Caixa Econômica Federal e a Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., em desobediência aos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86, alterado pelos de n.os 2.348/87 e 2.360/87; c) aplicação da multa prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, no valor de 10 (dez) salários mínimos à diretoria da CEF, para tanto, deverá ser feita audiência do presidente da CEF, Sr. Álvaro Mendonça Júnior e dos diretores, Milton Luiz de Melo Santos, Carlos Roberto Siqueira de Almeida, Carlos Pinheiro Chambers Ramos, Celso Hanke Camargo e José Carlos Batista Guimarães, para justificarem: c.1) a contratação da empresa Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., contrariando os arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 2.300/86; c.2) as razões que levaram a CEF a contratar uma empresa para prestar serviços de assessoria de gestão do plano de informatização em seus aspectos técnico-administrativos, quando o objeto social da mesma era comércio de equipamentos e suprimentos para informática e prestação de serviços de processamento de dados, conforme comentado nos §§ 42 e 43 da instrução."

IV

4. Em seu v. despacho de fl. 31, o eminente Ministro Relator Homero Santos, diante das razões expendidas no parecer do Sr. Diretor da 2ª Divisão da 8ª IGCE (cf. fl. 28) e "a urgência que o caso requer", houve por bem determinar a medida preconizada por S. Sa., tendente à "audiência prévia" dos responsáveis arrolados no relatório da equipe de inspeção e indicados na letra *c* da "conclusão" por nós reproduzida no item precedente, nos termos do art. 4º, § 1º, da Portaria TCU nº 173/80, sendo, na mesma assentada, distinguida esta Procuradoria com o pedido de pronunciamento sobre a espécie.

V

5. Os autos foram aqui presentes em 4 do mês em curso, uma vez atendida aquela "audiência".

VI

6. Não tendo como bastantes as justificativas ora produzidas, a mais recente instrução do processo propõe à egrégia Corte que "dê prosseguimento às medidas propostas na conclusão do relatório de inspeção especial de fl. 25 (alíneas *a*, *b* e *c*)", acrescentando, porém, a digna Inspetoria Geral, em substituição, à fl. 46, que o presente processo deve ser juntado às respectivas contas da CEF (exerc. de 1991), após cancelada a chancela de 'sigiloso' ".

VII

7. Não se despem de rigor lógico, mas, antes, de revestem de substância e merecem consideradas as razões expostas pela 8ª Inspetoria Geral, as quais induzem à não-acolhida das justificativas produzidas pela CEF.

8. Toda a questão, com efeito, cinge-se em saber se configurado, na espécie, "caso de emergência", que se elenca no art. 22 do Decreto-lei nº 2.300/86 (cf. inciso IV) como uma das causas de dispensa de licitação.

9. Cobra relevo, no feito, que o parecer técnico do órgão jurídico da empresa, ouvido sobre as razões expostas pelo Sr. Coordenador de Sistemas — Cosit, que alvitrava a aplicação, *in casu*, do disposto no art. 22, inciso IV, e no art. 23, inciso II, do citado Decreto-lei nº 2.300, descartou, de pronto, a hipótese de inexigibilidade licitatória, por não se persuadir de que a "notória especialização" estivesse "induvidosamente comprovada".

10. Já no tocante ao aspecto da "urgência" da contratação, observava a Cojur, no parecer constante de fls. 24-8 do anexo vol. I, que a possibilidade de prejuízo para a CEF afigurava-se, à época (17 de junho de 1991), "sob forma potencial", embora reconhecesse poder tornar-se "real". Não deixava, porém, a douta Consultoria Jurídica da empresa de consignar que "urgia" buscar-se a solução que mais conviesse aos interesses da CEF, "não podendo, por óbvio, a empresa quedar inerte diante de tal situação". E adiantava, por derradeiro que "o reconhecimento da emergência e de valoração subjetiva", ainda que deva basear-se em "fatos iminentes, comprovados ou previstos que justifiquem a dispensa da licitação". Daí concluir que "convicta" a Cosit acerca da caracterização da "situação" de "emergência", a contratação poderia ser efetuada com supedâneo no permitivo do Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos (cf. Decreto-lei n. 2.300, art. 22, IV). Advertia-se, ainda, nesse pronunciamento, para a imperiosa observância das disposições do Decreto nº 30, de 7 de fevereiro de 1991.

11. Donde se infere que a administração da CEF buscou orientação no órgão técnico competente, o qual lhe traçou o procedimento a ser adotado, "desde que" caracterizada a "situação de emergência", cujo árbitro de sua configuração seria, ao ver da mesma Conjur, o próprio administrador.

12. Este pormenor minimizava em parte, a nosso ver, a responsabilidade da direção da CEF, em conformidade com iterativa orientação que prevalece neste Tribunal, desde quando o eminente Ministro Ivan Luz

sustentou, com o apoio do colendo Plenário, na sessão de 29 de maio de 1984 (cf. Anexo III da Ata nº 37/84), que "quando o administrador age sob entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido".

VIII

13. No caso concreto, evidencia-se, portanto, o cuidado do administrador em buscar respaldo no órgão jurídico para a sua ação, a qual se torna discutível, consoante se infere da minudente análise da zelosa equipe de inspeção e demais peças de instrução do processo a cargo da 8ª Inspetoria Geral, em face da caracterização da "urgência" motivadora da dispensa do procedimento licitatório.

IX

14. Assim sendo, e em que pese reconhecermos o zelo e a concatenação lógica do raciocínio que embasa a instrução do processo, pensamos que a CEF apresenta, também, razões de convencimento ponderáveis, as quais — forçoso é convir — quedam no campo da valoração subjetiva, conforme observava a Conjur que lhe assessorou no ato administrativo (*contrato*) em comento.

X

15. Estas são razões que não nos induzem, *data venia*, a endossar as medidas apontadas na "conclusão" do bem lançado relatório de inspeção, entendendo, no entanto, oportuna a proposição da Sra. Inspetora-Geral, em substituição, quanto ao cancelamento da chancela de "sigiloso" que pesa sobre os autos e quanto à juntada deste processo às respectivas contas da CEF, para oportuno exame em conjunto e em confronto.

16. Se, todavia, o colendo Plenário entender descaracterizado o invocado motivo dispensador da licitação, nada teremos a opor à solução alvitrada no parecer da IGCE (cf. fl. 46), desde que transformado este processo em tomada de contas especial e efetivada a "audiência prévia" do membro da diretoria que deixou de ser ouvido por estar afastado em gozo de férias.

Procuradoria, em 7 de fevereiro de 1992. — *Francisco de Salles Mourão Branco*, Procurador-Geral.

DECISÃO Nº 176/92 — Plenário

O Tribunal de Contas da União, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

— na preliminar, por que seja indeferido o pedido de certidão formulado pelo Deputado Federal Luiz Gushiken;

— considerar justificada e procedente a argüição de "urgência" preconizada no parecer da Assessoria Jurídica da Caixa Econômica Federal, que alicerçou a decisão de sua diretoria a promover a contratação da empresa Interbank Comércio de Equipamentos para Informática e Consultoria Ltda., com fulcro no inciso IV do art. 22 do Decreto-lei nº 2.300/86;

— determinar o envio de cópia do relatório, voto e desta decisão, ora proferidos, ao Exmo. Sr. Subprocurador-Geral da República Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos — Secodid;

— retirar a chancela de reservado do presente processo;

— comunicar do subitem "8.1" desta decisão ao Exmo. Sr. Deputado Federal Luiz Gushiken;

— determinar o arquivamento do presente processo.

Ata nº 27/92 — Plenário (sigilosa).

Data da sessão: 29 de julho de 1992. — *Carlos Átila Álvares da Silva*, Presidente. *Homero Santos*, Ministro Relator.