CONTRATO ADMINISTRATIVO — INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES LEGAIS E REGULAMENTARES — I. A. P. C.

— Os contratos administrativos, por motivo de interêsse público, podem ser declarados inexequíveis.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 14.774-57

Presidência da República. Consultoria-Geral da Republica. E. M. n.º 35, de 27 de janeiro de 1958. Encaminha o Parecer n.º 370-Z, sôbre aquisição de terreno e contrato de construção efetuados pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários. "Aprovo. 29-1-58". (Res. proc. M.T.I.C., em 29-1-58).

*

PARECER

I

Determina o Excelentíssimo Senhor Presidente da República o pronunciamento desta Consultoria-Geral sôbre a legalidade dos atos praticados pela administração do Instituto dos Comerciários, relativamente à construção do conjunto residencial de Irajá e a que se refere o presente processo.

Conforme a exposição do Presidente do Instituto levada a conhecimento do Chefe do Govêrno, por intermédio do Exmo. Sr. Ministro do Trabalho: *a*) — fôra o Instituto autorizado pelo então Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, pelo Aviso Ministerial n.º 161, de 31 de dezembro de 1948, do Ministério da Fazenda, a construir 6.750 casas para comerciários, das quais 3.673 já estavam concluídas; *b*) — que o Instituto estava habilitado a concluir o restante, numa média de 800 residências por ano, de 1958 a 1961, sem prejuízo do plano de obras para outras unidades da Federação e, *c*) — que, assim, consultava o Excelentíssimo Senhor Presidente da República se desejava autorizar o prosseguimento da obra, cuja conclusão deverá obedecer ao pronunciamento dos seus órgãos técnicos.

O Senhor Presidente indagou por qual verba correria a despesa. E informou, então, o Presidente do Instituto que o prosseguimento das obras do conjunto residencial de Irajá seria atendido pela verba própria do orçamento de aplicação de capital dessas entidade e cuja dotação, para o corrente exercício, era de Cr$ 280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de cruzeiros).

Não era exato. Verifica-se do processo que a verba para atender a construção de conjuntos residenciais *em todo o país* era Cr$ 217.917.107,70. Para o Distrito Federal, a verba total era de Cr$ 65.264.907,10 e, para a construção de Irajá, apenas estava reservada a dotação de Cr$ 9.864.145,80.

Foi a respeito, ouvido o DASP e, em face de parecer favorável dêsse Departamento, o Chefe do Govêrno aquiesceu no prosseguimento das obras.

Mas, na verdade, não era prosseguimento de obras. Porque era necessário, primeiro, adquirir o terreno e, depois contratar a construção.

Assinale-se, aqui, que não se disse uma palavra sequer sôbre aquisição de terrenos e contrato de construção, nas exopsições dirigidas ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Não obstante, o Instituto sem mais, se sentiu autorizado a adquirir um terreno para nêle edificar-se o conjunto residencial. E o adquiriu logo, na Fazenda de Irajá, por Cr$ 244.300.000,00 (*duzentos e quarenta e quatro milhões e trezentos mil cruzeiros*) e fêz um

contrato de construção do valor de Cr$ 1.250.000.000,00 (*Hum bilhão, duzentos e cinqüenta milhões de cruzeiros*). *Excusez du peu...*

A aquisição do terreno se fêz à firma Betonitte Artefatos de Construção S. A. e o contrato de construção com a firma Capua & Capua, firmas das quais é Diretor o Sr. Júlio Capua.

II

Em meu parecer, a aquisição do terreno se fêz contra expressas determinações legais.

Antes de tudo, assinale-se que o terreno foi avaliado por técnicos do Instituto, por Cr$ 244.300.000,00, mas êsse preço foi fixado como preço de cota de terreno de cada apartamento a ser construído. Avaliar-se em Cr$ 1.500,00 o metro quadrado de terreno em Irajá, sem maiores explicações, a qualquer leigo parecerá demasiado. Não se tomou em conta o valor do terreno, adquirido em 31-12-52 e do qual apenas a metade era vendida ao Instituto. Seria sem dúvida um seguro índice para avaliação, que se dispensou, sem motivo.

Mas, o certo é que não se pediu autorização, nem ao Presidente da República, nem ao Departamento Nacional de Previdência Social, para essa aquisição, como se fazia necessário .

Dispõe, com efeito, o Decreto n.º 34.828, de 17 de dezembro de 1958, sôbre as operações imobiliárias das Instituições de Previdência Social que as operações, como a que foi feita, cujo valor exceder a 1% da arrecadação das contribuições dos empregadores para a Instituição, no exercício anterior "dependerão de prévia autorização da Departamento Nacional de Previdência Social" (art. 35).

No que diz respeito à aquisição de terrenos, dispõe, terminantemente, o parágrafo único do art. 35:

"Parágrafo único. A aquisição do terreno dependerá *em qualquer caso*, de prévia autorização do Departamento Nacional de Previdência Social".

Ora, não se pediu, absolutamente autorização, nem ao Presidente da República, nem ao DNPS, para a aquisição do terreno, pelo que a compra feita pelo Presidente do Instituto, embora minutada a escritura pelo Procurador-Geral da entidade, é ato nulo, por falta de poderes.

Acresce que o Conselho Fiscal não foi ouvido, pelo que, quando o processo lhe foi remetido afinal, resolveu devolvê-lo "para os fins convenientes" ...

O parecer da Consultadoria-Geral da República é que deve o IAPC providenciar o desfazimento do negócio, recuperando, com os juros legais, o preço pago, tomando as medidas judiciais necessárias.

III

Quanto ao contrato de empreitada, embora avençado após audiência do Procurador-Geral, padece do mesmo vício — falta de poderes do Presidente do IAPC. Está claro que o Aviso n.º 161, de 1 948, do Ministro da Fazenda, não poderia autorizar o contrato de obras com a firma Capua & Capua. O que disse êsse Aviso foi que o Govêrno de então liberara cento e vinte milhões de cruzeiros, em prestações, para "financiamento de 6.750 casas populares a serem construídas pela Companhia Construtora Capua & Capua, segundo condições já aprovadas pelo Instituto" (textual).

Tudo indicava, então, que os Cr$... 120.000.000,00 eram bastantes para construção das 6.750 moradias. O Aviso não autorizou qualquer contrato com a firma. A finalidade do Aviso foi informar ao IAPC que a verba de Cr$ 120.000.000,00 está diberada em prestações de Cr$ 10.000.000,00, mas as *condições da construção estavam "já aprovadas pelo Instituto"*, nas textuais expressões do Aviso.

Nem seria o Ministro da Fazenda de 1948 a pessoa qualificada para ordenar construções com Capua & Capua, no IAPC.

De qualquer forma, na hipótese, não se tratava de *prosseguimento de obras*, pois nem terreno possuía o Instituto para a construção. A impressão que

certamente teve o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, e terá quem quer que leia as citadas exposições, é que havia uma obra paralisada, à qual se pretendia dar prosseguimento, quando, na verdade, para a construção, nem terreno possuía o Instituto. Trata-se de obra nova. Indiscutìvelmente nova.

Depois do Aviso do Ministro da Fazenda, foi expedido o novo Regulamento do Instituto, em 1.º de maio de 1953, Decreto n.º 32.667, daquela data. Sôbre aplicação da receita do Instituto, dispõe, é certo, o art. 98, que pode esta ser feita com empréstimos aos segurados, aquisição de títulos, como *"Construção ou compra de imóveis destinados à obtenção de renda ou utilização pelo Instituto*.

Mas, tais operações, obedecerão elas "a instruções especiais do Departamento Nacional de Previdência Social" (Decreto n.º 32.667, de 1953, art. 98 e parágrafo único).

Ora, essas instruções aprovadas pela vigente Portaria n.º 3.740, de 4 de abril de 1956, são expressas ao exigir *concorrência pública* para tais construções.

"Art. 60. Quando as instituições não realizarem as construções diretamente, estas são feitas por *concorrências públicas ou administrativas, parciais ou globais*".

Na hipótese, não se fêz nenhuma concorrência. Baseado num Aviso do Ministério da Fazenda, cuja finalidade foi dar conhecimento ao Instituto que determinada verba estava liberada, deu-se, dez anos mais tarde a uma só firma, em plena Capital Federal, sem qualquer concorrência ou coleta de preços, uma construção de *um bilhão duzentos e cinqüenta milhões de cruzeiros*.

Por uma questão mesmo de moralidade pública, a concorrência se impunha.

E assinale-se, para essa construção adquiria-se de uma outra firma, com o mesmo Diretor Sr. Júlio Capua, um terreno por Cr$ 244.000.000,00!

Os contratos administrativos por motivo de interêsse público, podem ser declarados inexeqüíveis (Código de Contabilidade Pública, art. 788).

Na hipótese, o Presidente da República tem poder hierárquico para apreciar a legalidade dos contratos administrativos feitos por diretores de serviços, pelo que, em meu parecer, pode declarar a inexeqüibilidade, a nulidade do contrato.

O parecer da Consultoria-Geral da República é que assim se declare, por falta de poderes do Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1958. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.