TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TOMADA DE CONTAS — INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

— A administração pode anular os seus próprios atos, quando ilegais.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

PARECER

1. Está em exame, no presente processo, a *tomada de contas* do Instituto de Alimentação e Nutrição, relativamente ao período de 23.4.1973 a 4.4.1974.

2. Integram os autos em lide, dentre outros, os seguintes elementos:

a) Relatório com o certificado de auditoria;

b) Relatório com as conclusões do inquérito;

c) Relatório da auditoria especial;

d) Documentação aludida no relatório de auditoria (extratos bancários, contratos e outros);

e) Relatório da inspeção extraordinária (TC-5 850/75).

3. Consta, em apartado, expediente da Procuradoria da República no DF, comunicando haver providenciado a abertura do *procedimento criminal*, contra o ex-Presidente do INAN, que é o responsável *sub judice*, diante das irregularidades apuradas na Auditoria Extraordinária realizada pela IGF/MS (TC-1 375/75).

4. Junta-se, por conexão, a *consulta* formulada pelo Ministério da Saúde, quanto à possibilidade de serem pagos os serviços que o INAN contratara, em face das irregularidades apontadas no Relatório da Auditoria (consistentes na dispensa de licitação, na falta de aprovação ministerial, na ausência de publicação, no pagamento antecipado e na dispensa da caução), e bem assim os pedidos feitos pelo mesmo Ministério, para o pronunciamento da colenda Corte de Contas sobre a legalidade de contratos outros, anteriormente firmados, e de seu pagamento, diante daquelas impugnações (TC-5 008/75, 4 580/75 e 4 590/75), tendo tais contratos como objetivo, respectivamente, o seguinte:

a) confecção e distribuição de livros, jogos de murais didáticos e folhetos, do projeto de educação nutricional;

b) assessoria e consultoria de relações públicas e divulgação; e

c) assessoria, montagem e elaboração de projetos de comunicação e divulgação, nas várias áreas de atuação do INAN.

II

5. De acordo com o decidido na Sessão de 24.9.1974 (fls. 99 do TC-24 180/74), foi realizada uma Inspeção Extraordinária na entidade, abrangendo parte do período das contas em causa.

6. A equipe, constituída para aquela inspeção *in loco*, realizou um excelente trabalho, consubstanciado no Relatório em apenso (TC-24 180/74), com os seus 10 volumes anexos.

7. O Relatório supracitado apresenta, com muita precisão, as *irregularidades* apuradas, as quais são as seguintes, em síntese:

7.1 — Inobservância do disposto no Decreto nº 72 034/73, quanto a participação das fontes no PROMAN (fls. 4/5);

7.2 — Falta de publicação, na época propícia, do Quadro de Detalhamento (fls. 6);

7.3 — Empenhos n.os 63 e 578 não encontrados (fls. 7);

7.4 — A ordem cronológica dos empenhos de despesa não corresponde à de suas datas (fls. 7);

7.5 — Defeitos na escrituração contábil, que não guarda conformidade com o Plano de Contas (fls. 7);

7.6 — Contratos não publicados, sem valor determinado e de objetivos não condizentes com a finalidade específica do Programa — PNA (fls. 10-11);

7.7 — Servidores não credenciados assumiram vultosos compromissos em nome da entidade, sem amparo legal, fazendo inclusive contratações, aquisições de bens e admissões de pessoal (fls. 12-13);

7.8 — Vários casos de acumulações ilegais de cargos com empregos na autarquia (fls. 13-16);

7.9 — Pagamento de salários, sem observância dos tetos legais e sem seguir os paradigmas equivalentes no funcionalismo federal (fls. 13-14);

7.10 — Vultosos pagamentos a "colaboradores eventuais", por serviços de caráter permanente (fls. 14), sendo que os recibos não especificam a natureza do trabalho executado nem trazem a devida atestação de haverem sido efetivamente prestados (fls. 15);

7.11 — Pessoal servindo no INAN, mas pago pela COBAL, em razão de convênio, sem amparo legal e com flagrante desvirtuamento de função da referida empresa (fls. 16);

7.12 — Locações de inúmeros imóveis residenciais, carentes de base legal e sem prévia licitação, alguns dos quais luxuosamente mobiliados, além de não estar sendo efetuado o desconto das respectivas taxas de ocupação (fls. 16);

7.13 — Aquisição de injustificável número de veículos, não precedida de licitação e com infração à norma contida na Lei nº 1 081/58, sendo algumas delas entregues a diversas Secretarias Estaduais de Saúde, sem nenhum termo de responsabilidade nem justificativa de critério, para tal distribuição (fls. 17);

8. Em conclusão, a equipe sugere o seguinte, no seu relatório:

8.1 — *citação* dos servidores responsáveis pela falta do recolhimento da Taxa de Ocupação (fls. 19 do TC-5 850/75 e fls. 9-11 do seu anexo-VIII), comunicando-se as demais irregularidades ao INAN e à IGF/MS;

8.2 — *Inspeção* na COBAL e na UnB, para verificar os reflexos dos convênios feitos com o INAN (fls. 19 e Anexo-VI);

8.3 — Comunicação ao MS, pedindo abertura de inquérito, para apuração da responsabilidade pessoal de cada ordenador de despesa (fls. 19);

8.4 — Instituição de sistema eficaz, para acompanhamento da publicação de contratos (fls. 20) e outras medidas destinadas a apurar acumulações ilícitas e a criar melhores condições de controle dos órgãos da Administração Indireta.

9. A 8ª IGCE, contudo, concorda apenas com as medidas relacionadas a que

os fatos apurados sejam levados ao conhecimento do INAN e da IGF/MS, bem assim que sejam *citados os ocupantes dos imóveis*, para recolherem as Taxas devidas, no total de Cr$ 65.693,35 (fls. s/n).

III

10. Bem elaborado, também, foi o minucioso relatório da Auditoria Extraordinária, que igualmente aponta uma série de irregularidades, a saber:

10.1 — Falta de aprovação do orçamento (fls. 2);

10.2 — Carência completa de normas relativas à organização da entidade, que definissem as atribuições dos órgãos internos e os limites de sua competência (fls. 3);

10.3 — Termos de contratos, firmados com a COBAL, não aprovados pela autoridade ministerial, com infringência a normas legais (Decreto-lei nº 200/67, arts. 19 e 26, parágrafo único, letra *f*; e Decreto nº 67 561/70, art. 1º e seu parágrafo), prevendo admissão de pessoal sem prova (Decreto-lei nº 797/69, art. 2º; e Decreto nº 64 715, de 1969), falta de critério para fixação de salários e, ainda, ensejando a ocupação dos cargos sem ser feita a estruturação do INAN (fls. 9, 10, 11 e 12);

10.4 — Convênios, também com a COBAL, para a distribuição de gêneros alimentícios, mas não demonstrada a sua boa e regular execução (fls. 12);

10.5 — Despesas com serviços de terceiros, pagas por intermédio da COBAL (fls. 53);

10.6 — Recursos outros aplicados pela COBAL, sem que haja condições para examinar a legalidade das operações e, bem assim, envolvendo locação de serviços fora da especialidade daquela empresa (fls. 13-14);

10.7 — Pagamento a pessoal efetuado pelo INAN, diretamente, com infração do disposto nos Decretos nº 57 630/66, art. 7º, § 1º, letra *f*, e nº 67 561/70, art. 8º, inciso IV (fls. 14-15);

10.8 — Delegação de competência, indevida, para os Diretores do DA contratarem pessoal eventual, sendo que dos respectivos recibos nada consta, quanto à natureza dos serviços prestados (fls. 16);

10.9 — Realização de muitas compras e locações sem licitação, com fulcro no art. 126, §§ 1º e 2º, letras *d* e *g*, do Decreto-lei nº 200/67, para casos não compreendidos naquela exceção legal (fls. 18, 20 e 24);

10.10 — Veículos comprados sem a prévia autorização ministerial, exigida pela Lei nº 1 081/58 (fls. 19);

10.11 — Celebração de contratos vários, ferindo as normas contidas nos arts. 787 e 785 do RGCP, assim como as do art. 13, da Portaria Interministerial nº 5/68 (fls. 20);

10.12 — Gastos, da ordem de ..... Cr$ 11.750,00 em obras no apartamento, para residência do próprio Presidente do INAN (fls. 24);

10.13 — Serviços de divulgação contratados, com pagamentos antecipados, a título de adiantamento (fls. 28);

10.14 — Pagamento, parcial, dos serviços relativos a confecção e distribuição de vastíssimo material didático, que não se realizaram nos prazos previstos, pois ainda persiste a emissão (fls. 31).

11. Diante de tudo o que resultou apurado, a IGF/MS concluiu por imputar ao ex-Presidente do INAN o *débito* de Cr$ 32.248.848,86, emitindo *certificado de irregularidade* (fls. 34-35).

12. Ressalte-se, por ser bem oportuno, que o relatório da Auditoria Extraordinária obteve *aprovação ministerial* (fls. 36), o qual foi até presente ao órgão do Ministério Público competente, para a instauração da *Ação Penal*, contra aquele mesmo ex-Presidente.

IV

13. Em virtude das irregularidades ocorridas, foi instaurado um *inquérito administrativo*, cujas conclusões fazem parte integrante dos presentes autos (Anexo-I).

14. Consta do inquérito que a contratação feita com a COBAL, "inclusive para essa empresa contratar pessoal para aquela Autarquia" (o INAN), foi feita sem o conhecimento do Sr. Ministro da Saúde (fls. 6 do Parecer que se segue às fls. 53 do processo). Informa-se, também, que (diante de notícias veiculadas pela imprensa de estar o INAN fazendo despesas excessivas) o nobre titular da pasta em Aviso de 19.6.1973, teria solicitado providências, no sentido de remessa de cópias de todos os instrumentos de contratos, acordos, ajustes ou convênios acaso celebrados com terceiros (fls. 6 do parecer supracitado). Quanto ao *Projeto-ACAL* (Atividade Comunitária e Alimentação), foi ele objeto de exame por um Grupo de Trabalho, o qual concluía pela *inadequacidade técnica e operacional e inviabilidade financeira* do referido projeto, que extrapolava os limites das atribuições do INAN, mas mesmo assim foram instaladas 37 unidades ACAL em diversos Municípios (Ver fls. 9 do Parecer referido e os Anexos II e XXI).

15. A Comissão de Inquérito, constituída pela Portaria/MS n.os 87/84 e 174/74, concluiu por imputar o *débito* de Cr$ 26.690.335,45 aos ex-Presidentes da autarquia (JMDRG e JHFR), ao substituto eventual (LSCB) e ao ordenador das despesas (MCV), em parte, solidariamente.

16. Ressalte-se, todavia, que a IGF/MS havia atribuído o débito, apenas ao ex-Presidente titular (JMDRG), porque este não poderia delegar competência, da qual não era legítimo detentor (fls. 44).

17. Impõe-se assinalar, outrossim, que as justificativas apresentadas, no caso, pelo ex-Presidente consistiram, fundamentalmente, no seguinte (fls. 46):

a) que não podia esperar pela completa satisfação das formalidades, porque então acabaria o governo, ao qual servia, sem poder realizar os objetivos pretendidos;

b) que os pagamentos efetuados eram do conhecimento do então Presidente da República e, ainda, atendiam a "interesses superiores, pela urgência e prioridade nacional do programa a ser implantado".

V

18. Os processos, separadamente, foram instruídos pela 8ª IGCE, mas examinados em conjunto nesta Procuradoria.

19. Quanto à solução proposta, no Relatório da Inspeção (TC-24 180/74 e 5 850/75), já foi feita referência, neste parecer (Parte II, § 9). *Data venia*, não concordamos com a simplória comunicação ali sugerida, porquanto o INAN e a IGF/MS já estão plenamente sabedores dos fatos, os quais são, na sua maior parte, coincidentes com os apurados na Auditoria e no Inquérito. Não vemos como, tampouco, citar e responsabilizar, apenas, cada um dos ocupantes de imóveis locados, isoladamente, quando quem tem contas a ajustar é o Administrador da entidade autárquica, não estando *sub judice* aqueles seus servidores, de per si, favorecidos com a incúria do gestor. Poder-se-ia admitir, quando muito, que tais devedores sejam solidários com o Presidente do INAN, mas nunca pretender atribuir-lhes responsabilidade excludente da deste Administrador.

20. Com relação às contas especiais (TC-44 202/74), em si, a instrução faz uma análise dos débitos apurados, especificando-os devidamente (fls. 44, 46-48 e 51). Não acolhe, contudo, a declaração de irregularidade, sob a alegação de que o total não espelha um valor exato, os

valores apurados discrepam (entre a Inspeção, a Auditoria e o Inquérito), não houve locupletamento ou desvios, os valores recebidos foram aplicados, as despesas visaram atender o IPRONAN (cuja aprovação, urgência e interesse nacional são fatos inequívocos e notórios, não cabendo ao TCU apreciar aspectos subjetivos das críticas e oposições feitas), o exame das contas revela divergências (confrontadas com a documentação e com o resultado da Auditoria), as irregularidades não são suficientes para imputar responsabilidade civil e, por fim, o responsável já recebeu punição prevista no Estatuto. Assim, conclui simplesmente no sentido de que sejam as contas julgadas *regulares*, dando-se *quitação* ao responsável (fls. 53). Com esta conclusão, aliás, concorda o parecer da 8ª IGCE, após uma série de considerações e críticas à atuação da Comissão de Inquérito, que deveria cingir-se (segundo tal parecer) à incumbência recebida (apurar irregularidades). A nosso ver, porém, andou muito bem a ilustre Comissão, quando apurou outros fatos, relacionados com o projeto ACAL e com o comportamento do ex-Presidente, pois tudo aquilo reflete nas irregularidades abundante e suficientemente demonstradas (fls. 9 do parecer que se segue à lauda 53).

21. No tocante à consulta (TC-5 008/75), sobre o pagamento de despesas impugnadas pela IGF/MS (por motivo de vícios nos contratos de que decorrem), a instrução conclui "que, não obstante as irregularidades apontadas pela IGF, a obrigação prossegue entre as partes". No exame da questão, entendeu a 8ª IGCE que a consulta "deixa entrever uma *aprovação implícita* ao contrato", que "a alegação do pagamento adiantado e a dispensa da caução já não faz sentido" (visto como parte do serviço foi prestado), que a falta de publicação do contrato "não afetou a sua execução por parte da contratada" (como isso "era dever da Autarquia o lapso poderá ser corrigido", publicando-o agora). Admite a instrução que, em caso contrário, não só a União poderia vir a arcar com perdas e danos como, também, uma nova licitação agora importaria em elevados custos operacionais. Acha, também, que a rescisão unilateral importaria na perda do adiantamento e, ainda, na "reparação integral de todos os prejuízos decorrentes da mesma".

22. Relativamente aos pedidos de pronunciamento, sobre o *pagamento* dos *serviços* decorrentes daqueles contratos impugnados pela IGF/MS (TC-4 590/75 e 4 580/75), entende a 8ª IGCE que não mais cabe o exame da legalidade dos contratos e que já passou a oportunidade para a providência prevista no art. 72, § 6º, da Consituição, concluindo porém favoravelmente à liquidação das despesas. O atual Presidente do INAN, por seu turno, manifestou-se no sentido de que lhe parece *ilegítimo o objeto do contrato* de Assessoria, além de os *serviços serem contrários aos fins do ajuste* (TC-4 590/75, fls. 2), informando ainda que a atestação dos mesmos, prestados no mês de abril, foi feita por quem já não mais exercia as funções de Assessor. A Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, em seu judicioso Parecer aprovado pelo digno titular da Pasta (fls. 117), concluiu que o pagamento reclamado não deveria ser efetuado antes de ouvido o Tribunal de Contas da União, sobre a *legalidade das despesas*. Diz o referido Parecer, em suas considerações, "que o *resultado do contrato não condiz*, parcialmente, *com o próprio conteúdo material da obrigação*" (fls. 115). A IGF "não vê como possa o INAN proceder à liquidação das referidas faturas" (fls. 37).

VI

23. Tanto o exaustivo Relatório de Auditoria como, também, os do Inquérito

e da Inspeção, com certa uniformidade, apresentam uma série infindável de irregularidades, de maior ou menor gravidade, todas elas muito bem caracterizadas, constituindo aquelas peças um verdadeiro libelo acusatório, contra o ex-Presidente do INAN e outros co-responsáveis.

24. De fato, variam entre si os totais dos débitos apurados em cada um daqueles instrumentos (fixaram-nos a Auditoria em Cr$ 32.248.848,86 e o Inquérito em Cr$ 26.690.335,45). É incontroversa, contudo, a imputação de responsabilidade ao ex-Administrador, isoladamente ou em solidariedade com outros co-responsáveis. Ainda que os Relatórios constantes dos autos, expressamente, "em nenhum momento acusem locupletamento, desvio de bens, dinheiro e valores públicos", verdade é que as *irregularidades* apontadas, em grande parte, *não são apenas formais*, mas também de fundo, importando algumas delas em *mau emprego dos dinheiros públicos* e/ou *gastos lesivos ao patrimônio da Autarquia*. Estes atos, portanto, não são menos graves que aqueles de improbidade, mesmo sem importar enriquecimento ilícito.

25. Aquela divergência apontada (quanto aos totais dos débitos), a nosso ver, em nada pode aproveitar à defesa do antigo dirigente da autarquia. Isto deve conduzir, naturalmente, a uma definição mais precisa, naquilo onde houve eventual engano ou diversidade de critérios. Esta a razão pela qual a nós parece que, diante das evidências, não seria temerário, absolutamente, responsabilizar o ex-servidor em lide, como pareceu à instrução. Com a devida vênia, entendemos que temerário seria, ao contrário, dar quitação ao responsável, de plano, sem ao menos apurar melhor os fatos indigitados.

26. Ao que nos parece, a propósito, não é mais possível tolerar-se a irresponsabilidade na gestão de bens, dinheiros e interesses públicos, como ocorreu neste caso. As normas legais e regulamentares de administração financeira, inclusive as relativas a contratos e pagamento de pessoal, constituem medidas de resguardo da moralidade administrativa. Além do mais, diante do princípio da "legalidade", ao administrador é *vedado* fazer aquilo a que não esteja autorizado por lei como, também, proibido está de agir em desacordo com as normas reguladoras da espécie. Desta forma, a *discricionariedade* administrativa, por mais liberdade de ação que dê, não pode *preterir a observância das exigências legais*, ao talante de cada gestor. Verifica-se, no fundo, que aquelas normas mais antigas são facilmente esquecidas e, por outro lado, as mais recentes ainda não foram bem assimiladas, pelo menos isto é o que se evidencia em casos como este. Impõe-se, portanto, que seja promovido e prestigiado o império da lei, reprimindo-se os seus transgressores. Não é crível que as exigências e formalidades legais, de ordem pública, sejam relegadas a segundo plano, sob pretextos os mais pueris e inconsistentes, conforme ocorreu na espécie dos autos. As razões aduzidas pelo responsável, por conseguinte, são de todo improcedentes (fls. 45-46).

27. No que pese o notável propósito do I-PRONAN, não vemos muita vantagem em nele haver o INAN aplicado todos os recursos recebidos. Mais importante seria, isto sim, que aqueles valores fossem ali despendidos, mas de maneira correta e na forma da lei. Na medida em que tal não ocorreu, perfeitamente cabível será fazer sentir-se a ação fiscalizadora da Corte de Contas. Com isto, não estará o órgão controlador invadindo a área de conveniência e oportunidade da Administração, porque até estaria ele agindo nos estritos limites do exame de legalidade. Em suma, "quem quer que utilize *dinheiros públicos* terá que *justificar seu bom e regular emprego* na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das

autoridades administrativas competentes" (Art. 93, do Decreto-lei nº 200/67).

VII

28. Preceituam as Súmulas n.os 346 a 473, da jurisprudência predominante no Egrégio Supremo Tribunal Federal, o seguinte:

I — que "A administração pública pode declarar a *nulidade* dos seus próprios atos"; e

II — "A administração pode *anular* seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam *ilegais*, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

29. A Lei nº 4 717, de 29.6.1965, no seu art. 1º, estabelece que "qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a *anulação* ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio ... de *entidades autárquicas* ..." (Art. 1º), considerando como "patrimônio público", para tal fim, "os bens e direitos de valor econômico, estético ou histórico" (§ 1º).

30. Dispõe o diploma legal supracitado, ainda, o seguinte, no seu art. 2º:

"Art. 2º — *São nulos* os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

a) incompetência;
b) vício de forma;
c) ilegalidade do objeto;
d) inexistência dos motivos;
e) desvio de finalidade.

Parágrafo único — Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o *vício de forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando o fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra da competência.

31. O art. 4º, daquela mesma lei, em os seus incisos I, III, IV e V, estabelece o seguinte:

"Art. 4º — São também *nulos* os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º:

I — a admissão ao serviço público remunerado, com desobediência quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais;

II — ... (*omissis*) ...

III — a empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição;

IV — as modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que

estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos;

V — a compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação;

VI — ... (*omissis*) ...

VII — ... (*omissis*) ...

VIII — ... (*omissis*) ...

IX — ... (*omissis*) ..."

32. Impõe-se assinalar, outrossim, que *não adquirem validade jurídica os contratos* celebrados por *autoridade incompetente,* realizados para a execução de *serviços carentes de autorização legal* e falhos das demais formalidades, previstas no art. 767, letras *g* e *h,* do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, assim como aqueles sem uma das *cláusulas essenciais* (Art. 775, letras *a* a *e* do seu § 1º) e os *não publicados no prazo legal* de 20 dias (Decreto-lei nº 426, de 12.3.1938, § 3º do art. 25; e art. 792, do RGCP), omissão esta, aliás, insusceptível de ser suprida *a posteriori,* com a pretendida publicação agora (completamente a destempo), pois aquela falta, na época própria, importou frustrar os objetivos da divulgação prévia à execução do contrato.

33. Em face do preceituado nas Súmulas supracitadas, em combinação com o disposto nas normas legais acima igualmente transcritas e referidas são *nulos* e sem valor jurídico algum todos os *atos* e *contratos,* tanto os relativos à *admissão irregular de pessoal* (sem a prova de habilitação, exigida na regulamentação já mencionada) como, também, os referentes às locações e à *prestação dos serviços,* vinculados aos projetos de educação nutricional (Parte inicial deste parecer, nº 4, alíneas *a* a *c*), cujas adjudicações foram feitas sem prévia licitação, além da falta de publicação e de haverem sido assumidos os compromissos por autoridade incompetente conforme resultou suficientemente demonstrado na Auditoria, no Inquérito e na Inspeção (Referências feitas neste mesmo parecer, partes II, III e IV, n.os 7, 10 e 14, respectivamente).

34. Logo, a própria Administração pode, livremente, *anular ou declarar a nulidade dos atos e contratos viciados,* conforme for o caso, sem contudo responder por perdas e danos, visto como daqueles instrumentos *não se originaram quaisquer direitos.* Mesmo que assim não fosse, caberia ao Judiciário dirimir a questão, quando e se for proposta em juízo, pelas partes interessadas. De qualquer forma, todavia, os responsáveis estariam sujeitos à Ação Regressiva, caso a Autarquia viesse a ser condenada (Constituição, art. 107 e seu parágrafo; e Lei nº 4 619, de 28.4.1965). Na hipótese, ainda, de vir a ser apurado que houve algum enriquecimento ilícito, por parte de servidores ou adjudicatários, restaria aplicar-lhes as medidas cabíveis previstas no Ato Complementar nº 42, de 27.1.1969, ou nas Leis n.os 3 164, de 1.6.1957, e 3 502, de 21.12.1958 (In Coletânea do TCU, vol. III, p. 90/91, e v. II, p. 171-172 e 173-176).

VIII

35. Este órgão especial do Ministério Público, que atua junto à Egr. Corte de Contas, tem a seu cargo a elevada missão de promover, permanentemente, a defesa dos interesses da Administração e da Fazenda Pública (Decreto-lei nº 199/67, art. 20, inciso I). No desempenho do *munus legis,* não pode furtar-se ao indeclinável

dever, não menos árduo quanto honroso, de pugnar pelo império da lei, zelando para que seja fielmente executada. Assim, no tocante às "tomadas de contas", a decisão final sobre a sua regularidade, soberanamente, cabe ao colendo Colegiado, mas a intervenção desta Procuradoria constitui trâmite essencial, a fim de poder promover aquela defesa, como também para que se lhe permita, em cada caso, suscitar e sustentar as questões de direito, consideradas relevantes. Sem dúvida, não detém o monopólio exclusivo daquele encargo; ocorre que lhe é irrecusável o exercício daquele ônus funcional. Logo, diante dos graves prejuízos causados ao erário, em casos como o destes autos, outra alternativa não nos resta, qual a de pretender ver *apuradas e reparadas as irregularidades* noticiadas nos autos. Daí, na espécie, não podermos concordar, em suas conclusões, com os pareceres da instrução.

36 Diante do exposto, parece-nos:

a) que as contas em lide não estão, absolutamente, em condições de serem julgadas regulares, razão pela qual deveriam ser *citados todos os responsáveis* (o principal e os secundários), contra os quais foram imputadas responsabilidades, *in solidum* ou de per si, para no prazo fatal de 30 dias ser recolhido o débito relativo à Taxa de Ocupação (n.os 8.1 e 9 da parte-II deste parecer) e, justificadamente, serem apresentadas razões de defesa, quanto aos demais fatos (ações e omissões), referidos neste parecer (n.os 7 da parte-II, 10 da parte-III e 14/15 da parte-IV), os quais estão individualizados nos Relatórios da Auditoria, do Inquérito e da Inspeção, constantes dos autos, *ouvindo-se* inclusive os servidores acusados de acumulação ilícita (Parte-II deste parecer, nº 7.8), de atestar a prestação do serviço indevidamente (fls. 2 do TC-4 590/75 em apenso) e de firmarem recibos dos pagamentos sem especificar a natureza dos serviços eventuais prestados (fls. 16 do TC-44 202 e fls. 12-13 do TC 5 850 com seu anexo-VII).

b) que se deve solicitar adoção das providências cabíveis, por parte da autoridade de nível ministerial, no sentido de ficar apurada a eventual ocorrência de *enriquecimento ilícito,* por parte das pessoas físicas ou jurídicas envolvidas naquelas irregularidades, com vistas ao disposto nas Leis n.os 3 164, de 1.6.1957 e 3 502, de 21.12.1958, assim como no Ato Complementar nº 42, de 27.1.1969, especialmente diante das contratações feitas sem licitação, para aquisições, locações e prestação de serviços.

c) que seria bastante oportuna a realização de uma *Inspeção* na *COBAL* e na *UnB,* conforme sugerido no Relatório e na Instrução deste processo (fls. 20, alíncas *g* e *h,* do TC-5 850/75 em anexo), para verificar os reflexos dos convênios celebrados com o INAN e objeto de impugnações.

d) que, à luz das tomadas de contas dos *Fundos Lotéricos,* geridos pela Caixa Econômica Federal, fosse apurada a real situação das *transferências feitas* para o INAN e seus programas.

e) que caberia solicitar maiores esclarecimentos, da atual Administração do INAN, sobre os gastos realizados no *projeto ACAL* e os resultados efetivamente alcançados, visto como fora executado sem autorização ministerial e a despeito do pronunciamento contrário do Grupo de Trabalho, constituído para opinar a respeito (n.os 14 da parte-IV e 20 da parte-V).

f) que, quanto às obrigações decorrentes dos contratos indigitados (TC-5 008, 4 580 e 4 590/75 anexos; e n.os 21/22 da parte-V deste parecer), caberia ao Ministério da Saúde promover a anulação ou a declaração de nulidade dos mesmos, no que forem aplicáveis as Súmulas e as normas legais aludidas neste parecer (Parte-VII, n.os 28 a 34), mas as despesas

deles decorrentes seriam pagas, apenas, no referente aos serviços já realizados, desde que o foram em condições de alcançar os seus objetivos no tempo certo (ante as ressalvas feitas no TC-4 590/75 anexo, fls. 2-3, 109-110 e 114-117; e TC-4 580/75 fls. 244/245) e uma vez apurado que os preços cobrados não excedem ao razoável, conforme o mercado de trabalho à época da adjudicação, deduzindo-se as parcelas pagas por antecipação.

g) que, da decisão adotada na espécie, deveria ser dado conhecimento à Procuradoria da República no DF, solicitando informar a solução dada à Ação Penal intentada contra os responsáveis em causa (TC-1 375/75 em apenso).

h) que, por fim, à vista das justificativas e dos esclarecimentos, a serem ulteriormente produzidos e analisados (alíneas *a* e *e* supra), poder-se-á examinar o mérito das contas e será possível, conforme o convencimento resultante da apreciação daqueles novos elementos, chegar-se à conclusão da exata importância do débito, a ser atribuído a cada responsável, e do cabimento da cominação de multa, pelas infrações às normas de administração financeira (Art. 53, do Decreto-lei nº 199/67), quanto aos atos e fatos impugnados, cujas irregularidades não forem elididas ou suficientemente ilididas.

Sub censura.

Procuradoria, em 28 de abril de 1975. *Sebastião Baptista Affonso*, Procurador-Geral, em substituição.