

Parecer Jurídico nº 001/2022/JUNTA/ADAPS

EMENTA: Relatório de gestão referente ao exercício de 2022. Ressalvas. Mandato vencido. Ausência de legitimidade para assumir compromissos, assinar contratos, editar atos e resoluções. Ausência de aprovação pelo Conselho Deliberativo. Nulidade. Constituição de Junta Jurídica Extraordinária – (Resolução 03/2023). Supremacia do Interesse público sobre o privado.

| | |
|--------------------|---------------------------------------------------------|
| DADOS | |
| TIPO | RELATÓRIO DE GESTÃO-ANO 2022 |
| PARTES | ADAPS – Gestão 2022. Ilegitimidade. Mandato vencido. |
| OBJETO | Relatório de Gestão |
| VALOR | Indefinido |
| DATA DA ASSINATURA | Março/2023 |

5 - APÊNDICE

5.1 - Relação de Dirigentes (rol de responsáveis)

| DIRETORES | | | | |
|------------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------|-------------------|
| NOME: | CPF: | CARGO/FUNÇÃO: | ATO DE DESIGNAÇÃO | ATO DE EXONERAÇÃO |
| Alexandre Pozza Urnau Silva | xxx.659.291 - xx | Diretor Presidente | Portaria nº 1.958, de 17 de agosto de 2021 | - |
| Soraya Zacarias Drumond de Andrade | xxx.844.921 - xx | Diretora de Gestão Administrativa | Portaria nº 1.947, de 12 de agosto de 2021 | - |
| Caroline Martins José dos Santos | xxx.471.217 - xx | Diretora Técnica | Portaria nº 2.829, de 21 de outubro de 2021 | - |

Quadro 15. Composição da Diretoria Executiva
Fonte: Secretaria Executiva. Adaps, 2022

| CONSELHO DELIBERATIVO | | | | |
|--------------------------------------|------------------|--------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| NOME: | CPF: | CARGO/FUNÇÃO: | ATO DE DESIGNAÇÃO | ATO DE EXONERAÇÃO |
| Raphael Câmara Medeiros Parente | xxx.313.187 - xx | Titular Presidente | Portaria nº 1.161, de 8 de junho de 2021 | DOU-Seção 2 - Edição Extra nº 69, 02/01/2023 |
| Renata Maria de Oliveira Costa | xxx.978.785 - xx | Suplente | Portaria nº 3.425, de 1 de setembro de 2022 | Seção 2 - Edição Extra ISSN 1677-7050 N° 1-B, segunda-feira, 2 de janeiro de 2023 |
| Antonio Geraldo da Silva | xxx.444.936 - xx | Titular | Portaria nº 1.161, de 08 de junho de 2021 | - |
| Francine Leão Rodrigues Acar Pereira | xxx.962.061 - xx | Suplente | Portaria nº 3.931, de 4 de novembro de 2022 | |
| Emmanuel Fortes Silveira Cavalcanti | xxx.795.064 - xx | Titular | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | |
| Alceu José Peixoto Pimentel | xxx.504.584 - xx | Suplente | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | |
| Fernando Passos Cupertino de Barros | xxx.630.601 - xx | Titular | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | |

| | | | | |
|---------------------------------|------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maria José Oliveira Evangelista | xxx.430.425 - xx | Suplente | Portaria nº 1267, de 19 de junho de 2020. | |
| Hélio Angotti Neto | xxx.453.537 - xx | Titular | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020. Portaria nº 518, de 11 de março de 2022. | Portaria GM/MS nº 1.335, de 12 de julho de 2022 |
| Vinicius Nunes Azevedo | xxx.717.147 - xx | Suplente | Portaria nº 1.829, de 23 de julho de 2020 | Página 3 da Seção 2 - Edição Extra A do Diário Oficial da União (DOU) de 30 de Dezembro de 2022 |

152

CONSELHO DELIBERATIVO

| NOME: | CPF: | CARGO/FUNÇÃO: | ATO DE DESIGNAÇÃO | ATO DE EXONERAÇÃO |
|---------------------------------------|------------------|---------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Luana Costa Vasconcelos | xxx.734.501 - xx | Titular | Portaria GM/MS nº 989, de 29 de abril de 2022 | Seção 2 - Edição Extra ISSN 1677-7050 N° 1-B, 71 - segunda-feira, 2 de janeiro de 2023 |
| Midya Hemilly Gurgel De Souza Targino | xxx.996.614 - xx | Suplente | Portaria nº 3.425, de 1 de setembro de 2022 | Portaria GM/MS nº 1.402, de 12 de fevereiro de |
| Maria Inez Pordeus Nogueira | xxx.761.094 - xx | Titular | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | DOU-Seção 2 - Edição Extra nº 71, 02/01/2023 |
| Adriana Lustosa Eloí Vieira | xxx.830.021 - xx | Suplente | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | Seção 2 - Edição Extra ISSN 1677-7050 N° 1-B, 71 - segunda-feira, 2 de janeiro de 2023 |
| Mauro Guimarães Junqueira | xxx.962.136 - xx | Titular | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | |
| Wilames Freire Bezerra | xxx.529.303 - xx | Suplente | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | |
| Paulo Cesar Ferreira Júnior | xxx.794.116 - xx | Titular | Portaria nº 3.425, de um de setembro de 2022 | DOU-Seção 2 - Edição Extra nº 71, 02/01/2023 |
| Marcus Vinicius | xxx.120.106 | | | |

| | | | | |
|----------------------------------|---------------------|----------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Marcus Vinícius Fernandes Dias | xxx.120.106 - xx | Suplente | | |
| Sandra de Castro Barros | xxx.608.761 - xx | Titular | Portaria nº 518, de 11 de março de 2022 | DOU-Seção 2 - Edição Extra nº 69, 02/01/2023 |
| Ana Paula Teles Ferreira Barreto | xxx.904.191 - xx | Suplente | Portaria nº 1.267, de 19 de junho de 2020 | Seção 2 - Edição Extra ISSN 1677-7050 Nº 1-B, segunda-feira, 2 de janeiro de 2023 |
| Zeliete Linhares Leite Zambon | xxx.685.697 -xx | Titular | Portaria nº 1.704, de 26 de julho de 2021 | |
| Luciana Rodrigues Silva | xxx.946.855 - xx | Suplente | Portaria nº 1.161, de 8 de junho de 2021 | |

Quadro 16. Composição Conselho Deliberativo
Fonte: Secretaria Executiva. Adaps, 2022

153

| CONSELHO FISCAL | | | | |
|-------------------------------------|----------------|---------------|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| NOME: | CPF: | CARGO/FUNÇÃO: | Ato de designação | Ato de exoneração |
| Donizetti Dimer Giamberardino Filho | xxx.355.219-xx | Titular | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | - |
| Quirino Cordeiro Júnior | xxx.496.788-xx | Suplente | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | - |
| Rodolpho Daltrozo Bezerra | xxx.808.524-xx | Titular | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | Portaria GM/MS nº 3.708 de 07/10/2022 |
| Waldyr de Oliveira Neto | xxx.857.847-xx | Suplente | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | |
| Wesley Pires Barbosa | xxx.513.591-xx | Titular | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | |
| Marcelo Sette Gutierrez | xxx.739.461-xx | Suplente | Portaria nº 495 de 11/03/2022 | Carta de renúncia datada de 25 de janeiro de 2023 |

Quadro 17. Composição Conselho Fiscal
Fonte: Secretaria Executiva. Adaps, 2022

I – RELATÓRIO

01. O relatório de gestão em análise foi produzido e assinado por Diretoria com mandato expirado em 24/04/2022, assim como alguns integrantes do Conselho Deliberativo já não mais fazem parte da atual gestão.

02. Pela análise observou-se que praticamente a totalidade dos contratos e portarias foram firmadas neste marco temporal pós encerramento de mandato, o que em tese está abarcado pelo vício da nulidade, todavia todos estes atos serão individualmente analisados por essa Junta Jurídica, nos termos do que dispõe a Resolução 03/2023 do Conselho Deliberativo da ADAPS.

03. Para melhor compreensão do acima relatado, listamos a seguir todos os atos normativos mencionados no relatório de gestão e que serão, nos próximos meses, submetidos à análise da Junta Jurídica, e, posteriormente, convalidação ou declaração de nulidade por este Conselho Deliberativo:

| |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>01 - Portaria nº 04, de 21 de junho de 2022 – Regulamento do Estágio de Experiência Remunerado do Programa Médicos pelo Brasil;</i> |
| <i>02 - Portaria nº 06, de 20 de julho de 2022 – Estabelece normas de substituição para os cargos em comissão e funções de confiança da Adaps;</i> |
| <i>03 - Portaria nº 08, de 26 de julho de 2022 – Autoriza a institucionalização do Programa de Gestão e Desempenho no âmbito da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde;</i> |
| <i>04 - Portaria Adaps nº 09, de 01 de agosto de 2022 – Institui os parâmetros para concessão de subsídio para hospedagem e traslados de médico bolsista para realização de tutoria clínica;</i> |
| <i>05 - Portaria Adaps nº 10, de 02 de agosto de 2022 – Aprova o regulamento de convênios da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde;</i> |
| <i>06 - Portaria nº 11, de 19 de agosto de 2022 - Institui o Plano de Cargos, Salários e Benefícios para os cargos de Tutor Médico e Médico de Família e Comunidade da carteira de Médicos da Adaps;</i> |
| <i>07 - Portaria nº 12, de 19 de agosto de 2022 Disciplina as regras de remanejamento do médico no âmbito do PMpB;</i> |
| <i>08 - Portaria nº 18, de 06 de outubro de 2022 – Institui o processo eletrônico como forma oficial para a formalização dos processos administrativos da Adaps;</i> |

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>09 - Portaria nº 06, de 20 de Julho de 2022 – Estabelece normas de substituição para os cargos em comissão e funções de confiança da Adaps;</i> |
| <i>10 - Portaria nº 08, de 26 de Julho de 2022 – Autoriza a institucionalização do Programa de Gestão e Desempenho no âmbito da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde;</i> |
| <i>11 - Portaria Adaps nº 09, de 01 de agosto de 2022 – Institui os parâmetros para concessão de subsídio para hospedagem e traslados de médico bolsista para realização de tutoria clínica;</i> |
| <i>12 - Portaria Adaps nº 10, de 02 de agosto de 2022 – Aprova o regulamento de convênios da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde;</i> |
| <i>13 - Portaria nº 11, de 19 de agosto de 2022- Institui o Plano de Cargos, Salários e Benefícios para os cargos de Tutor Médico e Médico de Família e Comunidade da carreira de Médicos da Adaps;</i> |
| <i>14 - Portaria nº 12, de 19 de agosto de 2022 Disciplina as regras de remanejamento do médico no âmbito do PMpB;</i> |
| <i>15 - Portaria nº 18, de 06 de outubro de 2022 – Institui o processo eletrônico como forma oficial para a formalização dos processos administrativos da Adaps;</i> |

II – DAS AÇÕES EXECUTADAS PELA UNIDADE DE INTEGRIDADE

04. Relaciona, ainda, neste parecer, ações de controle interno, no programa de trabalho do contrato de gestão, que abarca auditorias internas e externas e denúncias de irregularidades, com a finalidade de regulamentar e estruturar o sistema de integridade da ADAPS.

05. Chama a atenção desta Junta Extraordinária que diversas ações estão relacionadas como concluídas e que foram encerradas no ano de 2023, já em período de encerramento de mandato da gestão anterior, o que em tese, podem estar contaminados pela nulidade e serão objetos de futura apreciação da Junta Jurídica, como acima relatado.

06. São eles:

Quadro 05: Ações executadas pela Unidade de Integridade em 2022.

| No. | Assunto | Referência | Status |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------|
| 1 | Acórdãos do TCU Recomendações CGU Recomendações AUDIT e Conselho deliberativo e Conselho Fiscal da Adaps. | N/A | Concluído |
| 2 | Elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2022. | Processo 13/2022/UNINT | Concluído |
| 3 | Elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2023. | Processo 004/2023/UNINT | Concluído |
| 4 | Elaboração do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINT/2022. | Processo 007/2023/UNINT | Concluído |
| 5 | Pesquisa de insumos para a elaboração do Manual de Auditoria Interna. | N/A | Concluído |
| 6 | Levantamento de informações no Sistema Contábil e controladoria contábil | Nota Técnica 003/2023 | Concluído |
| 7 | Levantamento de informações na folha de pagamento. | Nota Técnica 002/2023 | Concluído |
| 8 | Levantamento de informações do processo documental de admissão. | Nota Técnica 004/2023 | Concluído |
| 9 | Levantamento de Informações do perfil de atividades da Adaps. | Nota Técnica 012/2022 | Concluído |
| 10 | Capacitação/técnicas de controle Interno | N/A | Concluído |
| 11 | Apoio à gerência nas atividades administrativas | N/A | Concluído |

Fonte: Unidade de

Quadro 06. Proposta de Providências por Ordem de Serviço

| Ordem de Serviço | Nota Técnica | PPs Recomendadas | Status |
|--------------------------------|--------------|------------------|----------|
| OS 01/2022 - Auditoria Interna | 012/2022 | 7 | Emitidas |
| OS 02/2022 - Auditoria Interna | 002/2023 | 12 | Emitidas |
| OS 03/2022 - Auditoria Interna | 004/2023 | 12 | Emitidas |
| OS 04/2022 - Auditoria Interna | 003/2023 | 9 | Emitidas |

Fonte: Unidade de Integridade. Adaps, 2022

O Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) é relativo ao ano 2022, o qual aborda os trabalhos propostos no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT/2022), aprovado por meio da Reunião Deliberativa da Diretoria Executiva de 06 de setembro de 2022. As Propostas de Providências foram auditadas e positadas por objeto, conforme exposto a seguir.

Quadro 07. Proposta de Providências por Objeto

| Nota Técnica | Objeto Auditado | PPs Recomendadas | Status |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|
| 012/2022 | Gerências e Núcleos das Diretorias de Gestão Administrativa, Técnica e da Presidência. | 7 | Emitidas |
| 002/2023 | Remunerações dos médicos bolsistas e tutores médicos. | 12 | Emitidas |
| 004/2023 | Documentos cadastrais e registros básicos obrigatórios dos médicos bolsistas e médicos tutores. | 12 | Emitidas |
| 003/2023 | Composição das contas contábeis e Demonstrativos Contábeis. | 9 | Emitidas |

Fonte: Unidade de Integridade. Adaps, 2022

III – DESEMBOLSO FINANCEIRO

07. O contrato de gestão celebrado entre o Ministério da Saúde e Adaps prevê a transferência de valores oriundos do Ministério para o cumprimento de objetivos, obrigações e metas pactuadas.


08. O quadro abaixo, que consta das páginas 113 em diante do Relatório de Gestão, apontam cifras de receitas recebidas pela ADAPS no período em que a antiga gestão estava atuando sem mandato. A saber:

| Mês | n° OB | Data | Valor Total (R\$) | Adaps (R\$) | PMpB (R\$) |
|----------------|--------------|------------|-------------------|---------------|----------------|
| abr./2022 | 20220B809557 | 28/04/2022 | 110.000.000,00 | 8.148.148,15 | 101.851.851,85 |
| mai./2022 | 20220B811436 | 31/05/2022 | 100.000.000,00 | 7.407.407,41 | 92.592.592,59 |
| set./2022 | 20220B822925 | 20/09/2022 | 100.000.000,00 | 7.407.407,41 | 92.592.592,59 |
| out./2022 | 20220B825262 | 31/10/2022 | 50.000.000,00 | 3.703.703,70 | 46.292.296,30 |
| nov./2022 | 20220B826478 | 29/11/2022 | 75.000.000,00 | 5.555.555,56 | 69.444.444,44 |
| dez./2022 | 20220B830373 | 26/12/2022 | 70.000.000,00 | 5.185.185,19 | 64.814.814,81 |
| TOTAL RECEBIDO | | | 505.000.000,00 | 37.407.407,42 | 467.592.592,59 |

Tabela 09. Cronograma de Desembolso Financeiro 2022
Fonte: Unidade de Orçamento, Contabilidade e Finanças. Adaps, 2022

Inicialmente, o referido contrato foi assinado no valor de **R\$ 1.215.945.400,00** (um bilhão, duzentos e quinze milhões, novecentos e quarenta e cinco mil e quatrocentos reais), que seriam repassados conforme cronograma abaixo:

| Mês | Valor em R\$ |
|----------------|-------------------------|
| outubro/2021 | 103.000.000,00 |
| janeiro/2022 | 103.000.000,00 |
| fevereiro/2022 | 103.000.000,00 |
| maio/2022 | 103.000.000,00 |
| setembro/2022 | 385.250.330,77 |
| TOTAL | 1.215.945.400,00 |



Desse cronograma, apenas o montante de R\$ 103.000.000,00 (cento e três milhões de reais) foi repassado, por meio da ordem bancária nº 20210B824513, na data de 16 de novembro de 2021, visando atender as despesas dos custos administrativos internos da Adaps, para o qual considerou-se a estimativa de remuneração dos empregados, aquisição de equipamentos, móveis, cauções, licenças de softwares, registro de marca, dentre outros, como custos iniciais da Agência.

Em 18 de abril de 2022, por meio do primeiro termo aditivo, o contrato de gestão teve o seu valor reduzido e o cronograma de desembolso foi ajustado (Tabela 11). Em 21 de novembro de 2022, foi publicado o segundo termo aditivo, alterando mais uma vez o cronograma de desembolso.

| Mês | Valor em R\$ |
|---------------|-----------------------|
| abril/2022 | 110.000.000,00 |
| maio/2022 | 100.000.000,00 |
| junho/2022 | 150.000.000,00 |
| julho/2022 | 150.000.000,00 |
| agosto/2022 | 100.000.000,00 |
| setembro/2022 | 100.000.000,00 |
| outubro/2022 | 50.000.000,00 |
| outubro/2022 | 23.678.863,00 |
| TOTAL | 783.678.863,00 |

Tabela 11. Alteração de Repasse Financeiro
Fonte: Unidade de Orçamento, Contabilidade e Finanças. Adaps, 2022

IV – DA ANÁLISE

09. Inicialmente, mister destacar que a Lei nº. 13.958/20, no art. 17, determina que são obrigações da ADAPS:

*I – apresentar anualmente ao Ministério da Saúde, até 31 de março do ano subsequente ao término do exercício financeiro, relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão, com a **prestação de contas dos recursos públicos aplicados**, e avaliação geral do contrato e as análises gerenciais pertinentes;*

*II – remeter ao Tribunal de Contas da União, até 31 de março do ano subsequente ao término do exercício financeiro, **as contas da gestão anual**, após manifestação do Conselho fiscal e aprovação pelo Conselho Deliberativo.*

10. Apesar da exigência de que em ambos os documentos contenham prestação de contas, no documento a ser remetido ao Tribunal de Contas da União, as contas devem ser precedidas de manifestação do Conselho Fiscal, além de cumprir as determinações da Instrução Normativa nº. 84/2022 do TCU.

11. A Diretoria Executiva que gerenciou a ADAPS em 2022 – frise-se que durante um período de forma ilegítima – optou, a princípio, por elaborar um único documento a ser enviado tanto ao Ministério da Saúde, como ao TCU.

15. Conquanto não exista óbice a elaboração de documento único a ser encaminhado aos dois órgãos supracitados, no caso das contas a serem remetidas ao TCU, antes da aprovação pelo Conselho Deliberativo, as mesmas deverão ser submetidas ao Conselho Fiscal para apresentação de manifestação, que terá caráter eminentemente consultivo.

16. *In casu*, do ponto de vista formal, houve manifestação do Conselho Fiscal, datado de 20 de março de 2023, e assinado pelos Conselheiros Titulares WESLEY PIRES BARBOSA E DONIZERRI DIMER GIAMERARDINO FILHO, e pelo Conselheiro Suplente WALDYR DE OLIVEIRA NETO.

17. Apesar de cumprida a exigência de manifestação, torna-se imprescindível mencionar a simplicidade e o caráter meramente descritivo do parecer, eis que limitou-se a se referenciar em relatório expedido pela Auditoria Independente Global Auditores Independentes, que teria concluído que “os registros estão de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil”.

18. Em do conteúdo do parecer, e considerando que o contrato com a Auditoria Independente supracitada será analisado por essa Junta Jurídica e pelo Conselho Deliberativo, somando-se a turbulência a que estava submetida a ADAPS quando da elaboração do referido parecer, sugere-se, preventivamente, realização de nova auditoria independente contábil-financeira para reanálise deste relatório de gestão, independente de sua aprovação e envio ao TCU.

19. Outrossim, o referido relatório de gestão, não obstante ser do exercício de 2022, foi firmado por diretoria que não possuía mandato para este mister, valendo destacar que a assinatura da maioria dos contratos do período estão sob a égide de inspeção desta Junta Jurídica Extraordinária.

20. O Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva foi eleito e tomou posse em 20/04/2020 para o mandato de 02 anos, conforme Ata do Conselho Deliberativo e Certidão do 2º Cartório de Ofício de Brasília. Assim, o mandato em referência se encerrou em 24/04/2022.

21. Tudo que foi praticado pelo Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva após essa data, *prima facie*, não tem validade, por lhe faltar mandato para tanto, nos termos do artigo 662 do Código Civil, e será, portanto, submetido a apreciação da Junta Jurídica e possível convalidação ou declaração de nulidade do Conselho Deliberativo.

22. A invalidade da representação do Sr. Alexandre Pozza Urnau Silva é questão objetiva que independe de maiores argumentações, posto que se baseia em documento oficial da Adaps, a Ata de Eleição e Posse de 24/04/2020, e em Certidão Cartorária.

23. Apesar dessa nulidade, os atos praticados por pessoa sem mandato, podem ser aproveitados por quem era detentor dos poderes outorgados, desde que seja de sua conveniência e, mesmo, para preservar direito de terceiros de boa-fé e quando verificado o interesse público, mas mesmo nesse caso, a decisão é do outorgante, no caso a Adaps, por meio do Conselho Deliberativo.

24. Não obstante flagrante ilegitimidade, necessário se faz uma análise minuciosa de cada contrato para que seja observado se há outras nulidades, pois são contratos que geraram despesas para a agência, sendo imperiosa a observância de critério de aprovação ou não do Conselho Deliberativo, previsto na Lei 13.958/19, que determina que os contratos feitos pela ADAPS sejam aprovados pelo Conselho Deliberativo:

“Art. 20. O Conselho Deliberativo aprovará e dará publicidade ao manual de licitações e aos contratos firmados pela Adaps.”

25. Destaca-se que a Lei não excetua qualquer tipo de contrato que deve ter aprovação do Conselho Deliberativo. Desse modo, para validade, todos os contratos feitos pela Agência devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo.

26. Também neste ponto, apesar da existência da nulidades, há a possibilidade da Adaps, por decisão do Conselho Deliberativo, convalidar os atos e dar continuidade aos contratos após a minuciosa análise desta Junta, com base no art. 662 do Código Civil, *in verbis*:

“Art. 662. Os atos praticados por quem não tenha mandato, ou o tenha sem poderes suficientes, são ineficazes em relação àquele em cujo nome foram praticados, salvo se este os ratificar.”

27. Sobre a aprovação do Conselho Deliberativo, obrigação determinada pelo artigo 20 da Lei 13.958/19, pode ser solucionada com a respectiva convalidação. Reforça essa posição, o fato de que a o artigo 20 não especifica o momento da aprovação do contrato a ser realizada pelo Conselho Deliberativo, ou seja, se antes ou depois da assinatura.

28. Finalmente, sobre as regras licitatórias não observadas à risca no procedimento, em especial quanto aos artigos 25 e 26 do Manual do Regulamento das Licitações, Compras e Contratação da ADAPS (Resolução nº. 03/21 do Conselho Deliberativo), elas também podem ser convalidadas, com não anulação de todo o procedimento. Trata-se aqui de se fazer uma ponderação entre o interesse público à legalidade e a segurança jurídica.

29. O Tribunal de Contas de Minas Gerais, no julgamento do Processo Administrativo 768841¹, sobre essa questão ponderou que:

“(...) para determinadas situações, nas quais, inicialmente, entender-se-ia como dever da Administração invalidar sempre o ato irregular, existe o instituto da convalidação, para o pleno atendimento do princípio da legalidade e recomposição da ordem jurídica.

(...)

Dessa forma, a convalidação visa à restauração não só do princípio da legalidade, mas de outros, igualmente importantes para o ordenamento jurídico pátrio, tal como o princípio da segurança jurídica.”

30. No mesmo sentido o TCU no Acórdão 4911/2015 - Primeira Câmara²:

¹ <https://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/896871>

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/convalida%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520atos%2520irregulares/%2520score%2520desc%2520C%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=0dcecad0-3de6-11ea-99de-9532d83d6dca>

“O perigo de dano ao erário pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de ilícita desclassificação de propostas de licitantes, de forma a preservar o interesse público. A atuação do Poder Público não pode ocasionar um dano maior que aquele que objetiva combater com a medida administrativa.”

31. Seja pelo contido nos precedents dos Tribunais de Contas acima colacionados, seja pelo contido no art. 172 do Código Civil, que assevera que “os negócio anulável pode ser confirmado pelas partes, salvo direito de terceiro”, é absolutamente passível de convalidação os atos e contratos contidos no Relatório de Gestão e que serão apreciados novamente pela Junta Jurídica e pelo Conselho Administrativo.

SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

32. Reconhecido no direito público que proclama a superioridade do interesse da coletividade sobre o do particular, sendo pressuposto de uma ordem social estável, o princípio do interesse público deve ser um balizador imprescindível na análise cautelosa de todas as situações ocorridas no vácuo administrativo de mandato expirado (abril/2022 a abril/2023).

33. Destaca-se que dois certames foram realizados no segundo semestre de 2022 (fora do período de mandato) que gerou a contratação de mais de 18 mil médicos bolsistas e instrutores (sob o manto da boa fé) e que foram alocados para a região Nordeste, em conjunto com a região Norte (dados constantes da mensagem do Presidente), com um potencial impacto de 16.749.750 vidas.

34. Todavia, por meio da autotutela, há o poder-dever da Agência de rever seus próprios atos, nos limites da lei, através de manifestação unilateral de vontade, bem como decretação de nulidade deles, quando viciados. Porém, é imprescindível que haja conexão com a função administrativa que está ancorada da satisfação de interesses públicos.

35. Sobre essa dogmática, traz lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, na obra Curso de Direito Administrativo – 36. Edição Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 128, de 22.12.2022, e a Medida Provisória 1.154, de 10.1.2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, pag. 59:

“Quem exerce "função administrativa" está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.

Tendo em vista este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos - e não da pessoa exercente do poder -, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como "poderes" ou como "poderes-deveres". Antes se qualificam e melhor se designam como "deveres-poderes", pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.

V – CONCLUSÃO

36. Considerando a ressalva de que todos os atos normativos e contratos celebrados entre 25/04/2022 e o término do ano de 2022 serão apreciados pela Junta Jurídica Extraordinária e, posteriormente, convalidados ou anulados pelo Conselho Deliberativo; Considerando que o ordenamento jurídico e a jurisprudência autorizam a ADAPS a convalidar os atos e contratos emanados por dirigentes sem mandados ou frutos de outras irregularidades; Considerando a recomendação de realização de auditoria independente contábil-financeira sobre o exercício financeiro do ano de 2022, conclui-se que o presente Relatório de Gestão pode ser aprovado pelo Conselho Deliberativo, com as ressalvas acima mencionadas.

S.M.J. é o parecer que se submete a análise.

Brasília/DF, 12 de maio de 2023.

ALESSANDRA CAMARANO MARTINS

OAB/DF 13.750

JONATAS MORETH MARIANO

OAB/DF 29.446

Este documento foi assinado eletronicamente.

Identificador do processo: 939d6a46-e2b2-41ab-8f5f-5199f60e1e26

Resumo do arquivo original: 6f0f559e48766ec5a5cd100f8e889791a8c829f9b7c46c67ddd60a7379709b52

Data: 17/05/2023 20:19:55 Horário de Brasília (GMT-03:00)

Resumo (Página 1 de 1)

Assinaturas:

Nome: Alessandra Camarano

E-mail: alessandra.camarano@adapsbrasil.com.br

Telefone: Não informado

IP: 177.174.209.31

Data: 17/05/2023 20:11:31 Horário de Brasília (GMT-03:00)

Nome: Jonatas Moreth

E-mail: jonatas.moreth@adapsbrasil.com.br

Telefone: Não informado

IP: 189.6.35.87

Data: 17/05/2023 20:19:52 Horário de Brasília (GMT-03:00)