TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 08713/08

Origem: Departamento de Estradas de Rodagem da Paraíba – DER/PB
Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN/PB
Natureza: Decorrente de Decisão de Plenária
Interessados: Inácio Bento de Morais Junior (ex- Diretor Superintendente do DER)
Vicente de Paula Holanda Matos (ex- Diretor Superintendente da SUPLAN)
Raimundo Gilson Vieira Frade (ex- Diretor Superintendente da SUPLAN)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DECORRENTE DE DECISÃO PLENÁRIA. Processo formalizado para exame de convênios celebrados pelo DER e pela SUPLAN com Cooperativa Médica. Análise de legalidade da utilização de convênio com vistas a prestação de serviços de saúde a servidores públicos dos órgãos convenentes. Regularidade. Arquivamento.

ACÓRDÃO APL - TC 00070/14

RELATÓRIO

Na sessão de 06/08/2008, quando da apreciação do **Processo TC 01978/07**, que tratou da PCA do DER relativa ao exercício de 2006, o Tribunal Pleno determinou, pelo Acórdão APL – TC 591/2008 (fls. 03/05), a formalização de processo apartado para examinar a legalidade de convênios celebrados entre aquelas entidades e a Cooperativa de Assistência Médica dos Servidores do DER – PB LTDA (COMSEDER). Após a juntada de vasta documentação (fls. 07/295), com o julgamento do Processo TC 02575/09, que tratou da PCA da SUPLAN referente ao exercício de 2008, o Tribunal, através do Acórdão APL - TC 518/2011 (fls. 297/301) determinou a anexação dos documentos atinentes à contratação da COMSEDER pela SUPLAN aos autos deste processo, juntando-se então os documentos de fls. 304/360.

Quando da instrução inicial da mencionada prestação de contas do DER a Auditoria, em suma, afirmou que foi celebrado um convênio entre o DER e a COMSEDER objetivando a prestação de serviços médicos, ambulatoriais e odontológicos, incluindo também os exames de laboratórios e internamento hospitalar pela referida cooperativa, aos servidores do DER e seus dependentes, aposentados e pensionistas, transferindo aquela Autarquia para a COMSEDER 2% do total da folha de pagamento de pessoal, como complementação à contribuição efetuada por cada servidor à cooperativa, cujo valor transferido em 2006 atingiu o montante de R$538.332,29.

Informou, naquela oportunidade, o Órgão de Instrução, haver a Controladoria Geral do Estado se posicionado no sentido da suspensão da retromencionada contribuição, sugerindo inclusive a formalização de consulta ao TCE – PB para decisão sobre a legalidade do ato praticado.

Já no processo de prestação de contas de 2008 da SUPLAN a Auditoria constatou que foram pagos à mencionada cooperativa, no exercício, o montante de R$490.282,79, considerando irregular o instrumento jurídico utilizado, qual seja, o convênio. Considerou o Órgão Técnico que, por tratar-se de uma relação de prestação de serviço de natureza tipicamente contratual, caberia o contrato. Além disso, asseverou que, independentemente da utilização de convênio ou contrato para a prestação dos serviços de atendimento médico e odontológico, não poderia a Administração da SUPLAN prorrogá-lo indefinidamente, por meio da edição de incontáveis termos aditivos, sua vigência de 1994 aos dias atuais e que a cooperativa médica teve sua criação originalmente destinada ao atendimento dos servidores do DER, sugerindo a formalização de processo apartado a ser apensado aos presentes autos.

Quando do exame da matéria nos presentes autos, a Auditoria assim se manifestou:

"Em relatório lançado na prestação de contas da Superintendência de Obras Plano de Desenvolvimento do Estado SUPLAN/PB e do Departamento de Estradas de Rodagem - DER/PB as Divisões de Auditoria das contas do Governo do Estado – DICOG II e III consideraram que a utilização de Convênio firmado com a COMSEDER, para fins de prestação de serviços médicos, odontológicos, ambulatoriais e internamento hospitalar, não estava correto e que o instrumento adequado seria o contrato. Cita como socorro a sua tese decisão cautelar do Ministro Carlos Ayres Brito do STF que suspendeu liminarmente julgamento do TCU (Acórdão 458/2004) que considerava ilegal a confecção de Convênio para prestação de serviços Públicos Federais, tendo como convenente a GEAP.

(...)

Ao seu turno, o Ministério Público endossou a necessidade de se constituir autos apartado para verificar a legalidade da questão."

Analisando o mérito da questão esta DILIC não concorda em dar efeitos retroativos na tentativa de virada jurisprudencial. Para aquela quadra histórica o convênio era o instrumento corriqueiro das administrações públicas no Brasil e até recomendado pelas Legislações. Perceba-se que a LC 39/86, antigo Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Paraíba, recomendava taxativamente a confecção de convênio para assistência à saúde:

(...)

Contemporaneamente enquanto o STF não culminar o julgado, o busílis continua em aberto, entretanto, pode-se afirmar, que pelas características da COMSEDER, entidade voltada exclusivamente a atender os servidores do DER e estendida a SUPLAN, e o momento histórico em que o convênio fora assinado, o comando legal lançada na LC 39/85 autorizava a realização de convênios para assistência aos servidores público do Estado da Paraíba.

Por fim a DILIC não descortina mácula no convênio 004/1994 e seus Termos Aditivos firmados entre a SUPLAN e a COMSEDER e o DER e a COMSEDER, ante a legitimidade prevista na Lei Complementar 39/85 e a manutenção do interesse público."

Instado a se pronunciar o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer subscrito pela Subprocuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, opinou pela regularidade do convênio 004/1994 e seus termos aditivos firmados entre o DER e a COMSEDER e entre a SUPLAN e a COMSEDER.

O processo foi agendado para a presente sessão, sem as comunicações de estilo.

VOTO DO RELATOR

Inicialmente cabe lembrar que o processo foi constituído, visando o exame de mais de um convênio e vários aditivos conforme quadro a seguir:

Instrumento	Entes envolvidos	Data
Convênio 06/93	DER/COMSEDER	01/12/1993
Aditivo 01 ao Convênio 06/93	DER/COMSEDER	11/02/1998
Convênio PJ 008/02	DER/COMSEDER	21/10/2002
Aditivo 01 ao convênio PJ 008/02	DER/COMSEDER	25/04/2003
Aditivo 02 ao convênio PJ 008/02	DER/COMSEDER	11/07/2005
Aditivo 03 ao convênio PJ 008/02	DER/COMSEDER	20/10/2006
Convênio 04/94	SUPLAN/COMSEDER	30/05/1994
Aditivo 05 ao Convênio 04/94	SUPLAN/COMSEDER	08/07/2002
Aditivo 07 ao Convênio 04/94	SUPLAN/COMSEDER	27/07/2006

Os convênios administrativos, segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho, podem ser conceituados como sendo *"ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e*

entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público" [1]. Assim, pode-se afirmar que o convênio tem por finalidade a resolução de obstáculos inerentes à ampliação das funções estatais. Do mesmo modo, veja-se o magistério do ilustre Administrativista Hely Lopes Meirelles[2] acerca da definição do instrumento em questão: *"(...) Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes"*.

Na Constituição Federal, encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

No ponto, como asseverou a representante do Ministério Público junto ao Tribunal, a COMSEDER foi criada para atender aos servidores públicos estaduais da SUPLAN e do DER, sendo uma entidade fechada de assistência à saúde e não disputa mercado, sua finalidade é atender unicamente aos servidores das entidades convenentes em questão. O convênio é pertinente ao caso porque os interesses das partes são comuns, ao contrário da execução de um contrato, após a realização de licitação.

Por outro lado, conforme já dito pela Auditoria, a Lei Complementar 39/85, vigente na época em que o convênio 004/1994 foi realizado (que foi revogada somente em 30 de dezembro de 2003 pela Lei Complementar 58), autorizava a realização de convênios para a assistência aos servidores públicos do Estado da Paraíba.

Ante o exposto, VOTO no sentido que o Tribunal decida pela regularidade dos convênios e seus termos aditivos firmados entre o DER e a COMSEDER e entre a SUPLAN e a COMSEDER.

---

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 14 ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 183.
[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo : 2000, p. 371

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 08713/08

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos dos **Processos TC 08713/08,** formalizados a partir de decisão do colendo Plenário desta Corte de Contas - Acórdão APL - TC 00591/2008, para examinar a legalidade do convênio celebrado entre o Departamento de Estradas de Rodagem da Paraíba – DER/PB e a Cooperativa de Assistência Médica dos Servidores do DER – PB LTDA (COMSEDER), com anexação de documentos relativos ao convênio entre a Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN/PB e a referida Cooperativa, em obediência ao Acórdão APL - TC 518/2011, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **JULGAR REGULARES** os convênios 06/93 e PJ 08/02 e seus aditivos celebrados entre o DER e a COMSEDER, bem como o convênio 04/94 e seus aditivos celebrados entre a SUPLAN e a COMSEDER, determinado o **ARQUIVAMENTO** do presente processo.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário João Agripino.
João Pessoa, 26 de fevereiro de 2014.

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Presidente em exercício

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB