

Processo: 1082449
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Sheyla Raquel Brito da Silva
Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Processo referente: 923916, Tomada de Contas Especial
Apenso: 1066881, Embargos de Declaração
Procuradores: Frederico Moreira Guimarães, OAB/MG 119.789; Thiago Salles Rocha, OAB/MG 115.712
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO - 24/11/2021

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. AFASTADA. PRELIMINARES. VALOR DE ALÇADA. EXISTÊNCIA DE AÇÃO NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO. REJEITADAS. MÉRITO. DESPESAS COM TARIFAS BANCÁRIAS. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO. MANTIDOS OS DEMAIS TERMOS DA DECISÃO RECORRIDA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. A previsão contida na Lei Complementar nº 102/2008, art. 110-C inciso VII e art. 182-C, inciso VII, do RITCMG determina que ocorre a interrupção da contagem do prazo prescricional no momento da decisão e não da sua publicação.
2. Nos termos do que preceitua o art. 17, parágrafo único, da Instrução Normativa n. 03/2013, para fins de fixação do valor de alçada considera-se o valor atualizado do somatório do dano apurado, que não pode ser inferior ao valor estabelecido pelo Tribunal.
3. À vista da independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, o ajuizamento de Ação Ordinária de Ressarcimento por Danos Materiais, na esfera do judiciário, não retira a competência do Tribunal de Contas para instaurar Tomada de Contas especial e condenar a responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos.
4. A ausência de razões recursais que justifiquem despesas com diárias de viagens para eventos que já incluíam a hospedagem e alimentação dos inscitos, ou sem comprovação da participação dos empregados, torna necessária a manutenção da determinação de restituição ao erário dos valores correspondentes.
5. Não se mostra razoável que o gestor seja responsabilizado pelo pagamento de tarifas bancárias decorrentes da utilização de serviços bancários com o objetivo de cumprir a finalidade do convênio.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, por unanimidade, do Recurso Ordinário interposto;
- II) rejeitar, por unanimidade, na prejudicial de mérito, a arguição da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas;
- III) rejeitar, por unanimidade, a preliminar suscitada de que o valor histórico do dano era inferior ao valor de alçada, uma vez que, para efeito de apuração da relevância do dano e remessa da Tomada de Contas a este Tribunal, será considerado o valor atualizado do dano, e não o seu valor histórico;
- IV) rejeitar, por unanimidade, o argumento da Recorrente quanto à existência de *bis in idem*, uma vez que a judicialização não induz litispendência e não exime, nesse caso, o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, e considerando ainda que a competência e a responsabilidade administrativa não se confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes;
- V) julgar, no mérito, parcialmente procedente o Recurso Ordinário, para excluir da condenação o valor histórico de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos) relativo a despesas com tarifas bancárias, sendo mantidos os demais termos da decisão proferida nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916, em 04/04/2019;
- VI) determinar a intimação da Recorrente, nos termos do disposto no inciso I do § 1º do art. 166 da Resolução n. 12/2008, para que no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento dos valores devidos, na forma prevista no caput do art. 365 do RITCMG;
- VII) determinar, ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, o arquivamento dos autos, nos termos do art.176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana apenas na preliminar de admissibilidade, o Conselheiro Mauri Torres nas demais preliminares, prejudicial de mérito e mérito, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Durval Ângelo. Vencidos, em parte, no mérito, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Mauri Torres.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de novembro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 10/02/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto por Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social - IGS, à época dos fatos, em face da decisão da 2ª Câmara deste Tribunal, proferida no Processo nº 923.916, Tomada de Contas Especial, na Sessão do dia 04/04/2019, disponibilizada no DOC do dia 17/05/2019, acórdão de fls. 185/189 dos autos principais, no seguinte teor:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva, uma vez que o dever da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva pela prestação de contas dos valores repassados ao IGS torna-a jurisdicionada deste Tribunal e parte legítima para figurar no polo passivo do processo de controle externo; **II)** julgar irregulares, no mérito, as contas de responsabilidade da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento no art. 48, III, alínea 'a', c/c art. 51, caput, da Lei Orgânica deste Tribunal, na condição de presidente do Instituto de Governança Social à época, em razão das irregularidades no pagamento de diárias e de tarifas bancárias na execução do Convênio n. 04/11; **III)** aplicar à Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento nos arts. 83, incisos I, e 85, inciso II, da Lei Orgânica, pena de multa no valor de R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais); **IV)** determinar que a responsável, Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, promova o ressarcimento aos cofres estaduais do valor histórico de R\$12.698,18 (doze mil seiscentos e noventa e oito reais e dezoito centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa n. 3/13; **V)** determinar a intimação da responsável do conteúdo desta decisão, inclusive pela via postal; **VI)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Em face da referida decisão, a administradora responsabilizada apresentou Embargos de Declaração (Processo nº 1.066.881), que foram parcialmente providos para corrigir erro material de cálculo do valor a ser ressarcido ao Estado, e mantidos os demais termos da decisão, como transcrevo:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer, preliminarmente, do presente recurso; **II)** dar parcial provimento, no mérito, aos embargos de declaração opostos pela Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social à época, tão somente para suprir as omissões constantes do acórdão embargado e **corrigir o erro material existente no cálculo da determinação de ressarcimento ao erário, que passará a ser no valor histórico de R\$12.639,77 (doze mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos)**, a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13, mantidas as demais disposições do acórdão embargado; **III)** determinar a intimação da embargante do teor desta decisão; **IV)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Inconformada, a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva apresentou Recurso Ordinário, por meio da petição de fls.01/24, alegando a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, a necessidade de arquivamento da TCE em razão do valor do dano ser inferior ao valor de alçada, a necessidade de exclusão da condenação da Recorrente para evitar *bis in idem* à vista da existência de ação correspondente tramitando no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Insurgiu-se,

ainda, no mérito, contra decisão que julgou irregulares as despesas com diárias de viagem e pagamento de tarifas bancárias.

Distribuído o Recurso Ordinário à minha relatoria (fl.26), após admiti-lo, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para exame (fls. 28/28v).

A Unidade Técnica, em relatório de fls. 30/39v, peça 5 do SGAP, arquivo n. 2139552, após a análise das razões recursais rejeitou a alegação de prescrição, e entendeu pelo acolhimento parcial das razões recursais no que se refere às tarifas bancárias, concluindo que o valor correspondente deve ser excluído da condenação. Contudo, não verificou no presente recurso elementos capazes de desconstituir a decisão quanto às demais questões.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, peça 7 do SGAP, arquivo 2148429, acompanhando o entendimento da Unidade Técnica, opinou pela exclusão da condenação, do valor histórico de R\$388,10 (trezentos e oitenta e oito reais e dez centavos), referente às despesas com tarifas bancárias, e pela manutenção quanto às demais matérias, da decisão proferida pela Segunda Câmara desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916.

É o relatório, em síntese.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Doutor Tiago para seu pronunciamento.

ADVOGADO THIAGO SALLES ROCHA:

Excelentíssimos Senhores conselheiros, cumprimento a todos na pessoa do Relator Doutor Wanderley Ávila, demais presentes a essa Sessão Plenária.

Excelências, gostaria aqui de ressaltar alguns pontos, de forma bastante breve, como é próprio da sustentação oral e, o primeiro ponto que a responsável gostaria de levantar é a respeito da prescrição. Na realidade essa Tomada de Contas Especial foi autuada em 29 de abril de 2019 e o acórdão foi publicado em 17 de maio de 2019. Na realidade foi autuado em 2014. Então temos aqueles cinco anos de prescrição intercorrente.

A questão a ser discutida aqui, é que a responsável defende que o marco temporal para prescrição intercorrente é a publicação da súmula do acórdão. Ao passo que a Coordenadoria de Fiscalização defende que a mera sessão de julgamento já teria o condão de interromper essa prescrição.

Eu, tendo acesso ao relatório da Coordenadoria de Fiscalização, inclusive os doutos funcionários fizeram uma relação com o dicionário a respeito da palavra prolação, mas, no Regimento Interno do Tribunal de Contas, hora nenhuma se deu a palavra prolação. O que tem o condão de interromper a prescrição é a decisão de mérito recorrível.

Assim, a defendente, aqui, suscita os arts. 98, 201 e 202 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que preveem a revisão da decisão oral. Há um prazo de revisão da decisão oral e, depois, isso é assinado pelos participantes, principalmente, pelo relator e, após, a publicação.

De modo que como a prescrição seria interrompida por uma decisão que é provisória?

Vamos supor que, em um exercício aqui, a revisão da decisão determinasse que a parte é ilegítima, que o processo deve ser arquivado, a prescrição se interromperia de quê?

Então, nesse momento, defende a defendente que a decisão oral é provisória. O que de fato faz essa decisão ser definitiva, e, nesse sentido, interromper a prescrição, é a publicação da súmula,

como já é praxe no Código de Processo Civil, no Código de Processo Penal e no Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Desse modo, reitera a prescrição intercorrente pelo decurso de cinco anos entre a autuação, corrigindo, aqui, entre 29/4/2014 e a súmula do acórdão que foi publicada em 17/5/2019; portanto, cinco anos e dezoito dias. Esse é o primeiro ponto.

O segundo ponto, Excelências, a questão da alçada.

A SEPLAG imputou à defendente irregularidades da ordem de cento e onze mil reais. Então, estaria acima da alçada de trinta mil reais, prevista na Decisão Normativa n. 01/2016.

Só que, já na primeira análise da Coordenadoria de Fiscalização, esse valor histórico já foi apontado em diversas públicas, como regulares e esse valor foi fixado em vinte e oito mil reais (valor histórico).

O Ministério Público, vinculado a este Tribunal, na primeira análise dele, já constatou que o valor atualizado era quinze mil reais.

Então, por mais que a parte tenha sido citada, esse valor de cento e quarenta mil reais, na realidade, foi fixado em quinze mil reais atualizado.

Então, o valor é ínfimo e a parte foi citada antes da manifestação do Ministério Público, mas não se pode imputar à defendente a mora, o julgamento e, principalmente, os equívocos da SEPLAG, que constatou irregularidades de cento e onze mil reais, sendo que, na realidade, o que está prevalecendo até o momento são as diárias, e apenas.

Então, invoca-se aqui o precedente deste próprio Tribunal de Contas, seiscentos e cinquenta mil, quatrocentos e noventa e nove, em que foi dado vista ao Ministério Público, antes da citação; o Ministério Público constatou que o valor estava baixo de alçada e o processo foi arquivado.

Nesse sentido, até pelo princípio da igualdade, previsto no art. 5º da Constituição de 88, seria legalmente recomendado e justo, que esse processo também fosse arquivado pelo seu valor ínfimo até o momento.

No mérito, Excelências, a defendente pede que seja mantido o relatório da Coordenadoria de Fiscalização em relação às tarifas bancárias, que a SEPLAG imputa que as taxas não podem constar nos convênios, mas de fato o que foi gasto foram tarifas, principalmente, com a emissão de cheques, porque os funcionários do convênio não têm como sacar valores. Dois mil reais, quatro mil reais, às vezes, para pagar, meramente tarifas de emissão de cheques, nenhuma taxa, nenhum tipo de tarifa nesse sentido.

Então, a própria Coordenadoria e o Ministério Público já opinaram pela regularidade dessas rubricas, razão pela qual requeiro seja mantida esse relatório.

Em relação às diárias, Excelências, para finalizar, a SEPLAG imputou que essas diárias estariam acima do valor previsto para os funcionários públicos e que em alguns eventos teria sido concedido a alimentação e hospedagem, isso de acordo com o Decreto Estadual 45.618/2011. Mais uma vez a defendente reitera as suas razões no sentido de que:

1º - em relação a não comprovação dos funcionários terem usufruído desses dias é muito simples a comprovação. Todos esses eventos, em que pese não ter o comprovante da passagem de ida e volta, mas nesses eventos tem um relatório dos hotéis, constando as pessoas que foram hospedadas, os próprios eventos, têm diversos documentos nos 24 anexos que demonstra que eles estavam presentes nesses eventos, recibo de táxi, recibo de alimentação. Então, tem como se verificar que eles estavam nos eventos e no próprio relatório técnico isso é incontroverso, a própria SEPLAG admite que eles estavam presentes.

Em relação ao valor dessas diárias, se são funcionários privados, se aplicaria o art. 457, da CLT, que fala que as diárias não podem ser 50% acima do salário, isso antes da reforma trabalhista, que aí ela seria considerada uma verba remuneratória. Então, na realidade é econômico para o Estado essa diária ser fixada na forma da CLT, porque ela é uma verba indenizatória.

Então, invoca-se o Acórdão 570/2007 do TCU, que determina que as diárias devem respeitar apenas os critérios da razoabilidade, moralidade e economicidade, quando se tratam de entes privados, que é o típico caso do convênio.

E nesse sentido, Excelências, se vocês tiverem interesse, nas folhas 63 do anexo 24, a média dessa diária, por quatro dias de eventos, cada funcionário auferiu R\$ 675,00. Se dividido por quatro, a diária era R\$135,00. Não é um valor exorbitante, é um valor que, ao nosso ver, está de acordo com a razoabilidade, com a moralidade, com a economicidade, e estava previsto no cronograma e no plano de aplicação. De modo que a defesa invoca o Decreto 43635/2003 que fala que as despesas têm que estar previstas nesse cronograma no plano de aplicação e isso que incontrovertidamente estava. Tanto essas diárias estão no critério da economicidade e da razoabilidade, Excelências, que nós estamos falando de um convênio de um ano de R\$1.489.000,00 e nós estamos discutindo, aqui, diárias de todos os funcionários, todos os dias, atingiu R\$12.000,00. Então, é um valor que não está dando nem 1% do convênio.

De modo, que no mérito se pede para que sejam julgadas irregulares essas diárias e mais uma vez, que se confirme o relatório em relação às tarifas bancárias.

É isso.

Obrigado a todos e um excelente trabalho!

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Da admissibilidade

Conforme Certidão de fl. 27, a contagem do prazo recursal iniciou em 16/10/2019, considerando que o recurso de Embargos de Declaração interrompeu o prazo para o Recurso Ordinário, nos termos do art. 344 do RITCMG, tendo o presente Recurso Ordinário dado entrada nesta Corte em 13/11/2019, obedecendo, portanto, o prazo regimental.

Assim, uma vez que constatei estarem presentes todos os requisitos previstos no art. 335 do Regimento Interno desta Corte, sendo o recurso próprio e tempestivo e a Recorrente parte legítima, conheci do recurso e, agora, ratifico o teor do meu despacho nesse sentido (fls. 28/28v).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito o recurso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2 – Das razões do Recurso

II.2.1 – Da Prejudicial de mérito - Da Prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas

Sustentou a Recorrente que:

A hipotética falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado relativos à execução do Convênio remonta ao período de maio a dezembro de 2011 (fls. 112 a 133 destes autos).

Inobstante esta data, a presente Tomada de Contas Especial foi autuada neste E. Tribunal em **04 de Abril de 2014** (fls. 14)

Conforme artigos 182 – C e 182-F deste E. TCE/MG:

Art. 182-C. São Causas interruptivas da prescrição: (...)

II – autuação do feito no Tribunal nos casos de prestação e tomada de contas

Art. 182-F. A contagem do prazo a que se refere o art. 182-E voltará a correr, por inteiro:

I- quando ocorrer causa interruptiva da prescrição, entre aquelas previstas nos incisos I a V do art. 182-C

Ora, clarividente que se a prescrição punitiva de 05 anos se interrompeu com a autuação da presente Tomada de Contas Especial, em 04 de Abril de 2014, voltou a correr, por inteiro, a partir dessa data, **sendo o marco prescricional final, a data de 03 de Abril de 2019! A partir de 04 de Abril de 2019 a pretensão punitiva encontrava-se irremediavelmente prescrita.**

Inobstante esse fato, conforme certidão de fls.189, a Súmula do Acórdão foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de **17/05/2019, para ciência das partes.**

Sustentou que, em obediência ao princípio da publicidade, 17/05/2019 deveria ser a data a ser considerada como a primeira decisão de mérito recorrível, para fins de prescrição.

Para fundamentar sua tese citou artigos do RITCMG nos quais os prazos são fixados para iniciar a partir das respectivas publicações e argumentou que o marco para a contagem do prazo prescricional deveria ter ocorrido apenas na data em que o acórdão foi publicado.

Isso porque, no seu ponto de vista, nessa ocasião se toma conhecimento público da decisão e não na data da sessão de julgamento, quando os julgadores têm oportunidade de discutir os votos e proferir uma decisão oral, provisória, uma vez que a decisão só geraria efeitos no mundo jurídico após, pelo menos, a transcrição dos entendimentos orais em uma plataforma física.

A Unidade Técnica examinou a matéria às fls.31/32v. Ressaltou que a documentação que instruiu o processo de Tomada de Contas Especial, embora tenha sido recebida e protocolizada neste Tribunal em 04/04/2014, somente foi autuada como processo, recebendo numeração e posterior distribuição, em 29/04/2014. Portanto, a data a ser considerada para fins de interrupção da contagem do prazo prescricional seria essa, dilatando assim para 29/04/2019 o período que este Tribunal teria resguardada sua pretensão punitiva.

Para dirimir qualquer dúvida transcreveu dispositivos regimentais a respeito, quais sejam:

CAPÍTULO II – DO RECEBIMENTO DE DOCUMENTOS

Art. 105. Todos os documentos e expedientes referentes aos assuntos de competência do Tribunal, serão recebidos e protocolizados pela unidade competente observada a forma de entrega estabelecida em ato normativo próprio.

§ 1º. A protocolização compreende o registro de entrada de documento ou expediente no Tribunal, contendo número de ordem, data e horário do registro

CAPÍTULO III – DA AUTUAÇÃO

Art. 111. Somente serão autuados os documentos de origem interno o externa, que exijam tramitação e instrução específicas para deliberação do Tribunal, devendo, para tanto, receber numeração e ser classificados segundo as naturezas previstas em normativos próprios.

Relativamente à suposta necessidade da publicação da decisão, para efeito de interrupção da prescrição, salientou que o art. 182-F, III, do RITCEMG, não exige, para fins de interrupção da prescrição, a publicação da decisão, mas tão somente que ela seja prolatada.

Observo que, oportunamente, o *Parquet* destacou (peça 7 do SGAP, arquivo 2148429) a decisão dos embargos de declaração apresentados nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916, nestes termos:

[...]

2. Conforme disposto no art. 110-C, inciso VII, da Lei Orgânica, a prescrição, nos processos de controle externo deste Tribunal, interrompe-se pela prolação de decisão de mérito recorrível, sendo irrelevante a data da publicação do acórdão.

[...]

Nesse ponto, é de se ressaltar que, embora outros diplomas legais, como o Código Penal, tenham elegido a publicação de decisão condenatória recorrível como causa de interrupção da prescrição (art. 117, inciso IV), a Lei Orgânica que rege os processos de controle externo deste Tribunal elegeram outra causa, a saber, a decisão de mérito recorrível (art. 110-C, inciso VII).

Diante da expressa e inequívoca opção da lei, não há como desconsiderar a prolação do acórdão desta Segunda Câmara como causa de interrupção da prescrição, sendo impossível a analogia contra legem para aplicar o critério do CPP.

E concluiu que, tanto o art. 110-C, inciso VII, da LC nº 102/2008, quanto o art. 182-C, inciso VII, do RITCEMG, são claros ao determinar que a interrupção da prescrição se dá com a decisão de mérito, na data em que foi proferida.

Com efeito verifico que constam dos autos principais, fl. 17, a autuação do processo em 29/04/2014, não restando dúvida quanto à sua natureza singular e diversa daquela constituída pela protocolização. Tanto é assim que ausentes os requisitos exigidos para autuação, a documentação sequer se tornará processo, sendo arquivada ou remetida ao órgão de origem, não havendo tampouco tramitação.

Acolho, ainda, as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno deste Tribunal determinam expressamente que deverá ser considerada a decisão de mérito para a interrupção da prescrição. Portanto, afasto a arguição de prescrição fundada na data da publicação da decisão.

E considerando que a decisão foi proferida antes de 29/04/2019, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

Acrescento que esta Corte aplica, subsidiariamente, as disposições contidas nas normas jurídicas de alcance geral do ordenamento pátrio, quando não existe expressa disposição no seu Regimento Interno. Este, porém não é o caso, uma vez que nenhuma omissão se verifica no texto da LC nº 102/2008, art. 110-C, inciso VII e art. 182-C, inciso VII, do RITCEMG, porquanto a partir da decisão está interrompida a prescrição.

Irreparável, portanto, a decisão que rejeitou a arguição de ocorrência de prescrição, nos autos dos Embargos Declaratórios, distribuídos sob o n. 1.066.881.

Rejeito a arguição de prescrição.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também rejeito a arguição da prescrição, nos termos do voto do condutor.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 9/6/2021

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pela Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, presidente do Instituto de Governança Social – IGS, à época dos fatos, em face da decisão proferida pela

Segunda Câmara na sessão do dia 04/04/19 no bojo da Tomada de Contas Especial nº 923.916 (fls. 185/189 do processo principal).

Na ocasião, as contas de responsabilidade da recorrente foram julgadas irregulares, razão pela qual lhe foi aplicada multa e determinado o ressarcimento aos cofres públicos, *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva, uma vez que o dever da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva pela prestação de contas dos valores repassados ao IGS torna-a jurisdicionada deste Tribunal e parte legítima para figurar no polo passivo do processo de controle externo; II) julgar irregulares, no mérito, as contas de responsabilidade da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento no art. 48, III, alínea 'a', c/c art. 51, caput, da Lei Orgânica deste Tribunal, na condição de presidente do Instituto de Governança Social à época, em razão das irregularidades no pagamento de diárias e de tarifas bancárias na execução do Convênio n. 04/11; III) aplicar à Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento nos arts. 83, incisos I, e 85, inciso II, da Lei Orgânica, pena de multa no valor de R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais); IV) determinar que a responsável, Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, promova o ressarcimento aos cofres estaduais do valor histórico de R\$12.698,18 (doze mil seiscentos e noventa e oito reais e dezoito centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa n. 3/13; V) determinar a intimação da responsável do conteúdo desta decisão, inclusive pela via postal; VI) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

A decisão foi disponibilizada no DOC do dia 17/05/19.

Em sede de embargos de declaração, autuados sob o nº 1.066.881, a Segunda Câmara corrigiu erro material relativo ao valor a ser ressarcido na sessão de 05/09/19, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) conhecer, preliminarmente, do presente recurso; II) dar parcial provimento, no mérito, aos embargos de declaração opostos pela Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social à época, tão somente para suprir as omissões constantes do acórdão embargado e corrigir o erro material existente no cálculo da determinação de ressarcimento ao erário, que passará a ser no valor histórico de R\$12.639,77 (doze mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13, mantidas as demais disposições do acórdão embargado; III) determinar a intimação da embargante do teor desta decisão; IV) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Em seu recurso ordinário, a responsável alega, em suma, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, uma vez que transcorridos mais de 5 (cinco) anos entre o primeiro marco interruptivo e a publicação da decisão de mérito recorrível, a necessidade de arquivamento da Tomada de Contas Especial, em virtude de seu valor não ter atingido o valor de alçada, a existência de *bis in idem*, ante a existência de ação em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que trata de fatos correlatos. No mérito, defende a regularidade das despesas realizadas com diárias de viagem e tarifas bancárias.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 10/02/21, após sustentação oral do procurador da recorrente, em que reforçou as razões do recurso, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou seu voto, no qual, em sede de admissibilidade, conheceu do recurso, sendo acompanhado pelos demais conselheiros presentes. Em prejudicial de mérito, afastou a arguição de ocorrência da prescrição da pretensão, com os seguintes argumentos:

Com efeito verifico que constam dos autos principais, fl. 17, a autuação do processo em 29/04/2014, não restando dúvida quanto à sua natureza singular e diversa daquela constituída pela protocolização. Tanto é assim que ausentes os requisitos exigidos para autuação, a documentação sequer se tornará processo, sendo arquivada ou remetida ao órgão de origem, não havendo tampouco tramitação.

Acolho, ainda, as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno deste Tribunal determinam expressamente que deverá ser considerada a decisão de mérito para a interrupção da prescrição. Portanto, afasto a arguição de prescrição fundada na data da publicação da decisão.

E considerando que a decisão foi proferida antes de 29/04/2019, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

Acrescento que esta Corte aplica, subsidiariamente, as disposições contidas nas normas jurídicas de alcance geral do ordenamento pátrio, quando não existe expressa disposição no seu Regimento Interno. Este, porém não é o caso, uma vez que nenhuma omissão se verifica no texto da LC nº 102/2008, art. 110-C, inciso VII e art. 182-C, inciso VII, do RITCEMG, porquanto a partir da decisão está interrompida a prescrição.

Irreparável, portanto, a decisão que rejeitou a arguição de ocorrência de prescrição, nos autos dos Embargos Declaratórios, distribuídos sob o n. 1.066.881.

Portanto, rejeito a arguição de prescrição.

O conselheiro Sebastião Helvecio acompanhou o voto condutor e, na sequência, pedi vista do processo para melhor avaliar a matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise detida dos autos, considero que o voto apresentado pelo relator apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo, razão pela qual acompanho sua conclusão.

III – CONCLUSÃO

Ainda em Prejudicial de Mérito, estou acompanhando integralmente o voto do Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO.

Devolvo a palavra ao Relator Conselheiro Wanderley Ávila, para o prosseguimento de seu voto.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2.2 – Das Preliminares

II.2.2.1 - Do valor de alçada da Tomada de Contas Especial

A Recorrente contestou a determinação desta Corte de dar andamento à Tomada de Contas Especial nº 923.916, sob o argumento de que antes mesmo de sua citação, a Unidade Técnica apurou dano ao erário em valor histórico inferior ao valor de alçada previsto na Decisão Normativa nº 01/2016, equivalente ao valor de R\$28.005,93 (vinte e oito mil e cinco reais e noventa e três centavos), conforme fl. 32 dos autos principais, o que implicaria no arquivamento da TCE.

A Unidade Técnica esclareceu, às fls. 32v/33v, que a Instrução Normativa nº 03/2013 determina a utilização do montante atualizado do dano, e não de seu valor histórico, nos seguintes termos:

Art. 17. Os autos da tomada de contas especial serão encaminhados ao Tribunal, para julgamento, em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data da instauração do procedimento.

Parágrafo único. Os autos não serão encaminhados, salvo por determinação em contrário do Tribunal, **quando o valor atualizado** do dano for inferior ao valor estabelecido pelo Tribunal mediante decisão normativa.

E demonstrou que embora o dano histórico tenha sido de R\$28.005,93 (vinte e oito mil e cinco reais e noventa e três centavos), o valor atualizado do dano, com base na tabela de atualização monetária do TJMG, era de R\$40.178,99 (quarenta mil, cento e setenta e oito reais e noventa e nove centavos), superior, portanto, ao valor de alçada fixado à época, de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Esclarecido, portanto, que desde antes da citação, o valor atualizado do dano era superior ao valor de alçada estipulado na Decisão Normativa nº 01/2016, o Órgão Técnico concluiu que não havia que se falar em arquivamento do processo com fundamento no art. 248, §2º do RITCE.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, corroborando o entendimento da Unidade Técnica, afirmou que *a análise da unidade técnica soluciona a questão. Com base no art. 17 da IN nº 03/2013 c/c art. 1º da Decisão Normativa nº 01/2016, fica evidente que para verificação do valor de alçada (R\$30.000,00) deve ser utilizado o montante atualizado do dano ao erário apurado no caso concreto (peça 7 do SGAP, arquivo 2148429).*

E acrescentou:

[...] Deve-se destacar, também, que a análise do preenchimento dos requisitos de constituição e desenvolvimento válido e regular da Tomada de Contas Especial, no que tange ao valor de alçada, deve ser feito até o momento da citação. Ultrapassada a citação, mesmo que o valor do dano apurado venha a ser reduzido para montante inferior ao valor de alçada, não se pode extinguir o feito por esse motivo. Isto porque o art. 248, §2º, do RITCEMG impõe dois requisitos cumulativos para a extinção: dano inferior ao valor de alçada e ausência de citação dos responsáveis.

Em face do exposto, tendo verificado que as razões da Recorrente não encontram amparo na legislação atinente à matéria, que taxativamente determina, para efeito de apuração da relevância do dano e remessa da Tomada de Contas a este Tribunal, que será considerado o valor atualizado do dano, e sendo este superior ao valor de alçada, à época, de R\$30.000,00 (trinta mil reais), rejeito a preliminar suscitada.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

FICA APROVADA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2.2.2 – Da possibilidade de se incorrer em *bis in idem* à vista da existência de processo judicial em andamento

Pretendeu a Recorrente que os valores relativos ao ressarcimento do dano sejam excluídos da presente condenação, ao argumento de que estes valores já foram incluídos na Ação Ordinária de Ressarcimento por Danos Materiais nº 0594979-94.2014.8.13.0024, que tramita perante a 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual desta Capital. O pagamento nas duas esferas, no seu entendimento, caracterizaria *bis in idem* e locupletamento ilícito estatal.

O Órgão Técnico reiterou, às fls. 33v/34, o teor da manifestação do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, no acórdão dos Embargos de Declaração interpostos (Processo nº 1.066.881), no sentido de que a mera existência de ação judicial com mesmo objeto não induz litispendência, sobretudo porque sequer foi prolatada sentença na ação judicial até o momento.

E atualizando a tramitação do processo no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, informou que sua última movimentação foi no dia 20 de fevereiro de 2020, permanecendo, portanto, pendente de decisão até agora.

Visando demonstrar que o entendimento de independência entre as instâncias judicial e administrativa já se encontra consolidado no âmbito do TCE-MG, enumerou alguns exemplos recentes que passo a transcrever: Tomada de Contas Especial nº 932.250 (Relator Hamilton Coelho. Sessão 29/10/2019, 1ª Câmara), Tomada de Contas Especial 987.408 (Relator Licurgo Mourão. Sessão 08/10/2019, 1ª Câmara), Tomada de Contas Especial nº 1.031.742 (Relator Durval Ângelo. Sessão 28/05/2019, 1ª Câmara), Tomada de Contas Especial nº 959.091 (Relator José Alves Viana. Sessão 30/04/2019, 1ª Câmara).

A Unidade Técnica trouxe, ainda, trecho do voto do Conselheiro Durval Ângelo, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 1.012.166, na sessão de 8 de outubro de 2019 da 1ª Câmara, para corroborar o entendimento desta Corte quanto à inexistência do risco de a recorrente vir a ser cobrada em duplicidade:

Destaco que é entendimento consolidado neste Tribunal que a existência de ação judicial não constitui por si só, óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, em vista da independência entre as instâncias penal, civil e administrativa. A competência deste Tribunal decorre de mandamento constitucional, em que um processo autônomo de apuração sujeita-se a rito próprio e independente, conforme estatuído nos artigos 70 e 71 da Carta Magna cuja atuação independe de outras instâncias administrativas ou judiciais.

Assim, levando-se em conta a independência das instâncias, bem como a competência constitucionalmente reservada a cada órgão, concluo que não resta prejudicada a análise por esta Corte da matéria tratada neste processo, motivo pelo qual afastado a preliminar suscitada.

Eventual risco de *bis in idem* na condenação de ressarcimento do dano ao erário é afastada no entendimento do Min. Luiz Fux, no MS26.969:[...]”na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial bastaria à impetrante a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa”. Assim não ocorreria duplo ressarcimento em fato.(G.N.)

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer constituído pela peça 7 do SGAP, arquivo 2148429, colacionou outras decisões deste Tribunal demonstrando a independência entre as instâncias judicial e administrativas e ao final concluiu:

Não obstante, esclareço que os responsáveis não serão compelidos a efetuar o ressarcimento dos valores em dobro. Isto é, independentemente da coexistência de duas condenações sobre o mesmo objeto, uma no âmbito administrativo e outra no judiciário, é certo que não haverá a duplicidade de devoluções, devendo ser levantada a exceção de pagamento pelos eventuais executados.

Cumprido ressaltar que a Constituição Federal claramente concede aos Tribunais de Contas a obrigação de julgar as contas daqueles que deram causa a dano ao erário e de aplicar-lhes multa, inclusive concedendo eficácia de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas que imputar débito ou multa.

Portanto, a distribuição de ação judicial não exige o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, uma vez que a competência e a responsabilidade administrativa não se confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e as instâncias civil, penal e administrativa são independentes. Nesse sentido vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXIGIBILIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE GOIÁS. QUESTÃO JUDICIALIZADA. DEFICIÊNCIA NA INSTRUÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL. PRECEDENTES. DECISÕES ADMINISTRATIVA E JUDICIAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, DENEGADO.¹

¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 28752 / DF - Distrito Federal Mandado de Segurança Relator(a): Min. Cármen Lúcia Julgamento: 12/03/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma.

[...]

E ainda que se restrinja o debate à pretendida subsidiariedade da atuação do Tribunal de Contas da União, **realço o entendimento pacífico deste Supremo Tribunal no sentido da independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, excetuados os efeitos da decisão proferida nesta última, se assentada a inexistência de autoria ou a inocorrência material do próprio fato**, v.g.: Mandado de Segurança n. 21.310, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 11.3.1994; Mandado de Segurança n. 22.796, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 12.2.1999; Mandado de Segurança n. 22.534, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 10.9.1999; Mandado de Segurança n. 22.899, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 16.5.2003; Mandado de Segurança n. 22.155, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2006, do qual destaco o seguinte trecho:

“- As decisões emanadas do Poder Judiciário não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública nem lhe coarctam o exercício da competência disciplinar, exceto nos casos em que o juiz vier a proclamar a inexistência de autoria ou a inocorrência material do próprio fato, ou, ainda, a reconhecer a configuração de qualquer das causas de justificação penal.”

Por isso este Supremo Tribunal assentou que **“o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos”** (Mandado de Segurança n. 25.880-DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007).

Desta forma, a instauração de ação ressarcitória perante o Poder Judiciário não implica em prejuízo para a atuação deste Tribunal, mormente em relação à satisfação da pretensão punitiva e ressarcitória do poder público. A judicialização não induz litispendência e não exime, nesse caso, o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, uma vez que a competência e a responsabilidade administrativa não se confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes.

Ultrapassada esta questão verifico que o temor da Recorrente está na possibilidade de ter que arcar duas vezes com a mesma dívida, o que pelo já fartamente exposto não se sustenta. Isto porque, efetuado o pagamento, o documento de quitação terá efeito de prova perante toda e qualquer instância.

Por fim, acrescento que em consulta ao site do TJMG, verifiquei que não foi proferida decisão no processo 0594979-94.2014.8.13.0024 até o dia 22/01/2021².

Rejeito, pois, o argumento da Recorrente quanto a existência de *bis in idem*.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

² [tps://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=14059497](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=24&numero=1&listaProcessos=14059497)

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADA A OUTRA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.3 - Mérito

II.3.1 – Das despesas com diárias de viagens

A Recorrente sustentou a regularidade das despesas com diárias de viagens pagas aos funcionários do Instituto de Governança Social impugnadas pela SEPLAG. Argumentou que a própria SEPLAG não contradiz a efetiva realização das viagens, o que por si só afastaria a alegação de dano ao erário, tratando-se a irregularidade apontada de simples vício de forma. No seu entendimento a SEPLAG agiu com rigor excessivo ao considerar referidos vícios como lesivos ao erário.

A Recorrente vinculou a regularidade das despesas com as diárias, ao fato de terem, os recursos liberados, sido efetivamente aplicados. Para corroborar sua tese citou a seguinte jurisprudência do TCU:

Para o recebimento de diárias, é necessário o deslocamento do beneficiário da sua residência sendo também imprescindível que a viagem seja realizada no interesse do órgão ou entidade que esteja custeando tais despesas e, ainda, que o deslocamento do beneficiário da sua residência corresponda ao afastamento em caráter eventual e transitório do órgão ou entidade onde presta serviço para outro ponto do território nacional ou exterior. É indevido o pagamento de diárias nos deslocamentos da residência para o local de trabalho, ou vice-versa, mesmo que o servidor resida em outro município (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL nº 018.405/2004-1; 2ª Câmara do E. TCU; Ministro Relator Guilherme Palmeira; 30/10/2007).

Para não restarem dúvidas sobre a afirmativa citou Maria Sylvia di Pietro que na obra Direito Administrativo. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2003. Pág 202, afirma que *a finalidade é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato.*

Ressaltou, ainda, que a Administração tem poder discricionário para convalidar atos praticados com vício, com o objetivo de aproveitar os efeitos já produzidos concluindo: *Assim, se a Administração pode validar certos atos considerados viciados e se resta incontroverso que o Convênio atingiu os objetivos proporcionais até o repasse, não há qualquer motivo para a aplicação de penalidades ao Agente de boa-fé, representante de entidade sem fins lucrativos.*

Trouxe ainda ao apelo trecho de decisão desta Corte e manifestação do Órgão Técnico no sentido de que a demonstração satisfatória denexo de causalidade entre os recursos financeiros e os serviços executados afastaria eventuais falhas mínimas das contas.

A este argumento acrescentou, ainda, a inaplicabilidade do Decreto Estadual nº45.618/2011 aos funcionários do Instituto de Governança Social, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas. Referido decreto, por regulamentar a concessão de diárias a servidores públicos, no seu entendimento, não poderia servir de fundamento para a caracterização da irregularidade.

Isto porque, segundo a Recorrente, por possuir personalidade jurídica que não se enquadra no conceito de autarquia, nem de fundação pública, estaria desvinculada do âmbito da Administração Pública que compreenderia pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

A Recorrente consolidou sua argumentação da forma seguinte:

Resta evidenciado, portanto que o decreto Estadual que regula diárias concedidas a *funcionários públicos*, não pode se aplicar aos funcionários da Convenente, pois, como é público e notório, eles são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho ou pela Legislação Civil. Entender o contrário é afrontar expressamente a Lei, prejudicando-os e podendo sujeitar a Convenente a sofrer prejuízos na Justiça do Trabalho, pois, nos termos do artigo 1º da CLT, é a referida norma que abrange *as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas*.

Concluiu que o Plano de Trabalho e as solicitações para a realização do evento, aliados ao comprovante de pagamento aos beneficiários das diárias já seriam prova suficiente do correto emprego do recurso público repassado, de modo que não se configuraria a alegada ausência de documentos comprobatórios.

A Unidade Técnica procedeu ao exame do recurso, explanando, às fls. 35v/36v:

Conforme se extrai do Reexame Técnico realizado pela 1ª CFE no processo originário, as despesas referentes ao pagamento de diárias aos funcionários do IGS foram glosadas pela SEPLAG por duas razões: (a) gastos injustificáveis com diárias que já estavam incluídas (pagas) pelo evento pertinente; (b) passagens sem comprovantes (fls. 155v da TCE).

Observa-se no acórdão do processo originário que, ao final, foi determinado à responsável ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$12.310,08, referentes “a despesas com viagens pagas sem documento comprobatório da viagem, em valor superior ao devido ou para eventos que já incluíam hospedagem e alimentação” (fl. 188 da TCE).

As diárias consistem em despesa destinada, sobretudo, ao custeio de hospedagem e alimentação ao funcionário público que se ausenta de seu município a serviço do ente público. Desta forma, o pagamento de diárias para o comparecimento a um evento cuja inscrição já inclui a hospedagem e a alimentação, além de consistir em ato antieconômico, viola o art. 7º, V, do Decreto Estadual nº 45618/2011, que assim dispõe:

Art. 7º A diária não é devida nas seguintes hipóteses:

(...)

V- quando fornecidos alojamento, ou outra forma de pousada e alimentação pela Administração Pública ou pelo evento para o qual esteja inscrito.

O Órgão Técnico salientou que referido Decreto foi revogado em 2016 pelo Decreto Estadual nº 47.045/2016, que passou a regulamentar as viagens a serviço e concessão de diárias no âmbito da Administração Pública do Estado, constando do seu art. 3º, V, a vedação mencionada.

Relativamente à aplicabilidade do Decreto Estadual nº45.618/2011 aos funcionários do Instituto de Governança Social, negada pela Recorrente, o Setor Técnico esclareceu que tal

alegação já fora rejeitada por aquela Unidade Técnica por ocasião do Reexame Técnico realizado em 18 de maio de 2018, nos termos seguintes (fl. 155v da TCE):

Ao contrário do que argumento a conveniente, a legislação das diárias de viagem (Decreto Estadual n. 45.618/2011), embora se destine especificamente a servidores públicos, **aplica-se também a funcionários de entes privados que receberem recursos públicos, assim como a Lei n. 8.666/93 também se aplica a entidades receptoras de recursos do Estado.**

Diz a defesa, equivocadamente, que se aplicaria ao caso o art. 456, parágrafos 1º e 2º da CLT, sobre diárias, o que lhes atribui um conceito mais amplo, isto é, permite um montante maior de gastos.

Ademais, mesmo que no plano de trabalho do convênio esteja previsto todo o planejamento de gastos, a execução dessas despesas está sujeita às normas legais pertinentes.

E transcreve, ainda, o parecer ministerial de fls. 176v/177 da TCE, no seguinte teor:

Quanto à legislação aplicável à entidade, entendo que, apesar de se tratar de uma OSCIP, o IGS não possui total liberdade e discricionariedade na administração dos recursos públicos repassados. Nesse sentido a entidade está submetida aos princípios gerais da Administração Pública, dentre eles o da economicidade. Ademais, a entidade possui o dever de apresentar todos os documentos hábeis a comprovar a utilização correta dos recursos.

Ante o exposto, entendo em consonância ao órgão técnico, no sentido de considerar improcedente a defesa, nesse ponto e manter irregulares as despesas referentes a esse item.

Acrescentou que no Acórdão prolatado na sessão de 4 de abril de 2019 da 2ª Câmara, o Conselheiro Relator Cláudio Terrão acolheu os posicionamentos técnico e ministerial, registrando que a defesa apresentada não foi suficiente para afastar a caracterização do dano ao erário, mormente porque, ao contrário do alegado, a disciplina da Consolidação das Leis Trabalhista é inaplicável à concessão de diárias na execução de convênio público, e não restou devidamente comprovada a regularidade das despesas de viagem (fl. 188 da TCE).

Diante da constatação de que as alegações recursais consistiram basicamente em renovação dos argumentos já apresentados anteriormente, todos já apreciados e refutados pela Unidade Técnica, pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e pela Câmara julgadora no próprio acórdão, considerou que o recurso interposto não trouxe elementos capazes de alterar a conclusão a que este Tribunal chegou no acórdão recorrido.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer constante da peça 7 do SGAP, arquivo 2148429, para embasar a obrigatoriedade da comprovação das despesas com diárias de viagem por meio da apresentação do bilhete de passagem ou outro documento hábil, reproduziu decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão 643/2014 – Plenário, sessão de 19/03/2014, Relator Ministro Marcos Benquerer, que foi citado na sua manifestação conclusiva nos autos do processo principal, a saber:

RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO ACERCA DA LEGALIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS E DOS PAGAMENTOS DE DIÁRIAS E PASSAGENS. CONSTATAÇÃO DE FALHAS TANTO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS QUANTO NOS PROCESSOS DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS DA ENTIDADE. DETERMINAÇÕES.

[...]

2. Nos processos de concessão de diárias e passagens, é necessária a comprovação da despesa realizada, mediante a apresentação de cartão de embarque ou equivalente, bem como de documento capaz de demonstrar a efetiva participação do beneficiário no evento designado.

[...]

VOTO

[...]

16. Sobre os processos de concessão de passagens e diárias aos conselheiros e empregados, há falhas nas respectivas prestações de contas: não foram juntados os cartões de embarque originais e os comprovantes de participação nos eventos que ensejaram a concessão de passagens e diárias, conforme demonstrado pela unidade técnica (item 8.6.2 da instrução constante do Relatório). (grifos meus)

Merece destaque, ainda, a citação feita pelo *Parquet* do ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro no sentido de que, ao elencar os pontos em comum entre as entidades do terceiro setor destacou que “*seu regime jurídico é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público, precisamente em decorrência do vínculo que as liga ao Poder Público.*”

Assim, concluiu que apesar de a natureza da entidade ser eminentemente de direito privado, a administração e utilização de recursos públicos faz com que as normas de direito privado sejam parcialmente derogadas pelas normas de direito público, como forma de proteção aos interesses e recursos públicos.

Acompanho a conclusão do Órgão Técnico e do *Parquet*. Em desdobramento, se por um outro lado, é incontroversa a aplicação do recurso de forma antieconômica uma vez que ficou demonstrado o pagamento de diárias aos funcionários da IGS para participação em evento que já incluía a hospedagem e alimentação dos inscritos, por outro, nos demais eventos sequer houve comprovação da participação dos empregados mediante apresentação de documento que demonstrasse a viagem, o que constitui ausência de prestação de contas da aplicação dos recursos.

O fundamento, portanto, do enquadramento da Recorrente em conduta irregular está constitucionalmente disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal que prevê *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

À vista de todo o exposto, mantenho a condenação da Recorrente quanto a este item, uma vez que não há em suas razões recursais qualquer fundamento que desconstitua as análises da Unidade Técnica, Ministério Público de Contas e decisões já proferidas por esta Corte quanto à matéria.

II.3.2 – Das despesas com tarifas bancárias

Suscitou a Recorrente a reforma da decisão relativamente à determinação de ressarcimento de despesas com tarifas bancárias. Argumentou tratar-se de despesa-meio para a execução do convênio, sendo exigência do próprio instrumento a manutenção de uma conta bancária para movimentação dos recursos. Reiterou, ainda, que a despesa impugnada é referente a tarifa e não a taxas bancárias, cujo pagamento é vedado pelo Decreto Estadual 43.635/2003.

Recorreu à analogia com gastos com telefonia, considerados regulares pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas por admitirem que embora não constassem do plano de trabalho, constituíam despesas administrativas rotineiras essenciais à consecução do objeto do convênio.

Acrescentou que a grande maioria das tarifas são pela emissão de cheques, não sendo razoável que a convenente efetuasse saques, correndo o risco da subtração dos recursos. No seu entendimento, determinam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que essas tarifas sejam arcadas pelo convênio, pois realizadas a seu exclusivo benefício, não gerando qualquer contrapartida ou benefício à conveniente.

A Unidade Técnica ressaltou, às fls. 36/39v, ser importante mencionar que o Decreto Estadual nº43.635/2003, vigente à época do convênio, foi revogado, sendo substituído pelo Decreto Estadual nº46.319/2013, que em seu art. 35, II, ‘c’, traz a mesma vedação prevista na regulamentação anterior.

E complementou que, tal como destacado pela Recorrente, a legislação estadual, tanto o decreto revogado quanto o que o substituiu, vedam o pagamento de taxas bancárias com os recursos do convênio firmado com o Estado, silenciando-se a respeito de tarifas bancárias. Visando estabelecer uma diferenciação conceitual entre a figura da taxa bancária e a tarifa bancária explanou:

Assim, pode-se dizer que as tarifas bancárias têm por fato gerador um serviço prestado pela instituição financeira em favor do cliente. O mesmo não pode ser dito a respeito das chamadas taxas bancárias. Veja-se a diferenciação entre as duas modalidades de cobrança segundo explicada no *site* da instituição financeira NuBank (disponível em <<https://blog.nubank.com.br/o-que-sao-tarifas-bancarias/>>. (Acesso em 10 jun 2020)

Afinal, o que são tarifas bancárias? São as tarifas que os bancos e as instituições financeiras cobram dos clientes pelos serviços contratados, como transferências via TED e DOC, emissão de folhas de cheque e saques.

É importante ressaltar que essas cobranças só podem ser feitas com a aprovação do cliente – seja assinando um contrato físico ou digital, apertando um botão de “concordo” no site ou simplesmente adquirindo um serviço depois de ser avisado sobre o valor cobrado.

Mas atenção: tarifas bancárias são diferentes de taxas.

Enquanto as tarifas são opcionais, as taxas são cobranças obrigatórias – como os juros, cobrados automaticamente quando o cliente não paga uma conta na data, por exemplo.

A cobrança das taxas, portanto, decorre de alguma conduta do cliente, a exemplo de efetuar um pagamento com atraso, acarretando a incidência de juros. Outro exemplo de conduta do cliente que acarreta na cobrança da taxa é a devolução de cheque sem provisão de fundos (art. 14 da Resolução nº 1.631/1989 do BACEN). Pode ainda a instituição cobrar do cliente taxa para excluir seu nome do Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos (art. 23 da Resolução nº1.631/1989 do BACEN). Todos os fatos geradores mencionados estão relacionados a alguma conduta do cliente.

Informou o Órgão Técnico que, a despeito da diferença entre as duas modalidades de cobrança, houve casos em que o TCEMG determinou o ressarcimento de tarifas bancárias com

fundamento na vedação ao pagamento de taxas, tratando igualmente os dois conceitos (citou exemplos).

Trouxe jurisprudência do TCU que vem entendendo pela não imputação de débito em razão de despesas com tarifas bancárias, empenhando-se em diferenciá-las, que decorrem da simples utilização dos serviços bancários necessários, das taxas, que decorrem de comportamento inadequado do titular da conta (Acórdão 169/2019 – Primeira Câmara, sessão de 29/01/2019, Relator Marcos Bemquerer).

Na esteira da mais recente jurisprudência, a Unidade Técnica concluiu pelo acolhimento das razões recursais, para excluir da condenação o dever de ressarcir os pagamentos de tarifas bancárias, no montante histórico de R\$388,10 (trezentos e oitenta e oito reais e dez centavos).

O *Parquet* manifestou-se opinando pelo provimento parcial deste Recurso Ordinário, excluindo da condenação o montante histórico de R\$388,10 (trezentos e oitenta e oito reais e dez centavos), referente às despesas com tarifas bancárias, nos termos seguintes:

Sobre o tema, considerando que: **1)** de fato, há diferença conceitual entre tarifas bancárias e taxas bancárias; **2)** que as despesas com tarifas bancárias decorrem de utilização normal da conta bancária, que se mostra essencial à consecução do objeto do convênio; **3)** que o Decreto Estadual veda somente as despesas com taxas bancárias, e não com tarifas; **4)** que não deve ser feita interpretação extensiva em norma restritiva; e **5)** que a jurisprudência do TCU já vem reconhecendo a regularidade de despesas com tarifas bancárias, OPINO pelo acolhimento das razões recursais, neste ponto.

Aponto, contudo, que o valor acima citado foi alterado em sede de Embargos Declaratórios, n. 1.066.881, como transcrevo:

Por fim, a embargante sustenta a existência de erro material no acórdão embargado, na medida em que a soma do dano ocasionado pelos itens 46, 47, 64, 65, 66, 68, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 92 (fls. 22/26 – Anexo 24), relativos ao pagamento de tarifas bancárias em desacordo com o disposto no art. 15, do Decreto Estadual nº 43.635/03, **resultaria não em R\$388,10 (trezentos e oitenta e oito reais e dez centavos), mas em R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos).**

Razão assiste à embargante, como se pôde perceber ao refazer os cálculos aritméticos. Dessa forma, devem ser os embargos acolhidos para, corrigindo erro material, modificar a decisão embargada, fazendo constar a determinação de ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$12.639,77 (doze mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13.

Pelas mesmas razões expostas, e sobretudo por ser obrigatória a movimentação de conta bancária pela conveniente, considero, pelo princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, pertinentes as razões da Recorrente quanto à condenação pelas despesas com tarifas bancárias.

Determino, pois, seja decotado do montante da condenação, o valor histórico de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos), considerando que o valor apontado na decisão da Tomada de Contas Especial foi alterado pela decisão proferida nos Embargos Declaratórios.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação e na esteira do entendimento do Órgão Técnico e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, voto pela procedência parcial do Recurso Ordinário, para excluir da condenação o valor de histórico de R\$329,69 (trezentos e

vinte e nove reais e sessenta e nove centavos) relativo a despesas com tarifas bancárias, sendo mantidos os demais termos da decisão proferida nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916, em 04/04/2019.

Intime-se a Recorrente, nos termos do disposto no inciso I do § 1º do art. 166 da Resolução n. 12/2008, para que no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento dos valores devidos, na forma prevista no caput do art. 365 do RITCMG.

Ultimadas as providências, e transitado em julgado a decisão, determino o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista no mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

VISTA, NO MÉRITO, CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 24/11/2021

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se do recurso ordinário interposto pela Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social – IGS, no exercício financeiro de 2011, em face do que decidido, neste Tribunal de Contas, sobre irregularidades detectadas na execução do Convênio nº 04/2011, celebrado, em 4/4/2011, entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, e a referida entidade.

No julgamento da Tomada de Contas Especial nº 923.916, o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 4/4/2019, chegou a acórdão assim sumulado (sublinhas minhas, nesta e em outras citações):

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva, uma vez que o dever da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva pela prestação de contas dos valores repassados ao IGS torna-a jurisdicionada deste Tribunal e parte legítima para figurar no polo passivo do processo de controle externo; II) julgar irregulares, no mérito, as contas de responsabilidade da Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento no art. 48, III, alínea 'a', c/c art. 51, caput, da Lei Orgânica deste Tribunal, na condição de presidente do Instituto de Governança Social à época, em razão das irregularidades no pagamento de diárias e de tarifas bancárias na execução do Convênio n. 04/11; III) aplicar à Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, com fundamento nos arts. 83, incisos I, e 85, inciso II, da Lei Orgânica, pena de multa no valor de R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais); IV) determinar que a responsável, Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, promova o ressarcimento aos cofres estaduais do valor histórico de R\$12.698,18 (doze mil seiscentos e noventa e oito reais e dezoito centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa n. 3/13; V) determinar a intimação da responsável do conteúdo desta decisão, inclusive pela via postal; VI) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Ao depois, no julgamento dos Embargos de Declaração nº 1.066.881, opostos contra o antecedente acórdão, aquele Colegiado, na Sessão de 5/9/2019, chegou a novo acórdão, que recebeu esta súmula:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) conhecer, preliminarmente, do presente recurso; II) dar parcial provimento, no mérito, aos embargos de declaração opostos pela Senhora Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social à época, tão somente para suprir as omissões constantes do acórdão embargado e corrigir o erro material existente no cálculo da determinação de ressarcimento ao erário, que passará a ser no valor histórico de R\$12.639,77 (doze mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos), a ser devidamente atualizado, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13, mantidas as demais disposições do acórdão embargado; III) determinar a intimação da embargante do teor desta decisão; IV) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Na Sessão Plenária de 10/2/2021, admitido o recurso, o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila, apresentou voto pela rejeição da alegação de prescrição, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Sebastião Helvecio.

Ato contínuo, pediu vista o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que, na Sessão de 9/6/2021, veio a acompanhar integralmente o voto do Relator, pela rejeição da alegação de prescrição.

Ainda na Sessão de 9/6/2021, votamos também com o Relator o Conselheiro Mauri Torres, eu mesmo e o Conselheiro Durval Ângelo, o que levou à rejeição da alegação de prescrição, por unanimidade.

Na sequência do julgamento, nos termos do voto do Relator, vieram a ser rejeitadas, também por unanimidade, as alegações tanto de incidência do valor de alçada nas tomadas de contas especiais quanto de *bis in idem*, pela existência de processo judicial sobre a mesma matéria.

Completo, então, o Relator o seu voto, com fundamentação e conclusão nas quais me permito colher:

Pelas mesmas razões expostas, e sobretudo por ser obrigatória a movimentação de conta bancária pela conveniente, considero, pelo princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, pertinentes as razões da Recorrente quanto à condenação pelas despesas com tarifas bancárias.

Determino, pois, seja decotado do montante da condenação, o valor histórico de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos), considerando que o valor apontado na decisão da Tomada de Contas Especial foi alterado pela decisão proferida nos Embargos Declaratórios.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação e na esteira do entendimento do Órgão Técnico e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, voto pela procedência parcial do Recurso Ordinário, para excluir da condenação o valor de histórico de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos) relativo a despesas com tarifas bancárias, sendo mantidos os demais termos da decisão proferida nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916, em 04/04/2019.

Havendo os Conselheiros Sebastião Helvecio, Cláudio Couto Terrão e Mauri Torres acompanhado o Relator, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Introdução

O Convênio nº 04/2011, celebrado, em 4/4/2011, entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, e o Instituto de Governança Social – IGS, teve como objeto (fl. 86 do anexo 1 dos autos da TCE nº 923.916, os quais terão seus números de folhas referidos mais algumas vezes nos parágrafos seguintes): “Promoção de Ações de Governança Social e Promoção do Modelo de Gestão em Rede para o Governo do Estado de Minas Gerais.”

Por ocasião da celebração do convênio, foram apresentados pelo IGS e aprovados pela Seplag um projeto (fls. 52 a 61-v do anexo 1) e um plano de trabalho (fls. 71 a 76-v do anexo 1).

No projeto, foram incluídas três metas, com os respectivos custos, assim: “Produção e difusão de conhecimento e estratégias de Governança Social”, com custos, entre outros, de “pessoal identificado no plano de trabalho”, “passagem”, “diárias” e “transporte” (fls. 54-v a 58 do anexo 1); “Articular o trabalho em Rede da Região do Rio Doce”, com custos, entre outros, de “pagamento de pessoal”, “transporte” e “diárias de viagem” (fls. 58 a 59-v do anexo 1); “Articular o trabalho em Rede da Região Norte de Minas”, com custos, entre outros, de “pagamento de pessoal”, “transporte” e “diárias de viagem” (fls. 60 a 61-v do anexo 1).

No plano de trabalho, foram confirmadas as três já referidas metas, com detalhamento dos respectivos custos, assim:

- “Produção e difusão de conhecimento e estratégias de Governança Social”, com custos, entre outros, de “pessoal” (variando a remuneração mensal de R\$7.800,00, para o “Coordenador Geral”, até R\$900,00, para o “Assistente de Projetos”), “diárias” (96, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$14.400,00, no período de um ano) e “passagens” (192, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$28.800,00, no período de um ano), fls. 73 e 73-v do anexo 1;
- “Articular o trabalho em Rede da Região do Rio Doce”, com custos, entre outros, de “pessoal” (variando a remuneração mensal de R\$3.000,00, para o “Analista de Projetos”, até R\$900,00, para o “Assistente de Projetos”), “diárias” (96, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$14.400,00, no período de um ano) e “passagens” (192, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$28.800,00, no período de um ano), fls. 74 e 74-v do anexo 1;

- “Articular o trabalho em Rede da Região Norte de Minas”, com custos, entre outros, de “pessoal” (variando a remuneração mensal de R\$3.000,00, para o “Analista de Projetos”, até R\$900,00, para o “Assistente de Projetos”), “diárias” (96, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$14.400,00, no período de um ano) e “passagens” (192, com valor unitário de R\$150,00, totalizando R\$28.800,00, no período de um ano), fls. 75 e 75-v do anexo 1.

No preâmbulo do termo de convênio, fl. 86 do anexo 1, constou a submissão à “legislação vigente, em especial a Lei 8666/93 e o art. 24, da Lei Estadual nº 17.710/2008 e ainda os Decretos Estaduais nº 43.635/2003 e 44.459/2007”.

Ao longo do texto do termo de convênio, foram estabelecidas cláusulas, dentre as quais devem aqui ser destacadas:

CLÁUSULA QUARTA – Recursos Financeiros

Para atender ao objeto deste Convênio serão alocados recursos no valor total de R\$ 1.489.687,40 (hum milhão, quatrocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e oitenta e sete reais e quarenta centavos), a título de repasse do Tesouro do ESTADO.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Os recursos a serem repassados pelo ESTADO/SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, serão depositados, parceladamente, em conta bancária nº 74089-5, Banco Itaú, agência nº 3144, vinculada ao convênio, indicada pelo Conveniente no Plano de Trabalho, em 3 (três) parcelas, conforme cronograma de desembolso financeiro constante do Plano de Trabalho.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA: O pagamento pelo ESTADO/SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO da segunda e terceira parcela, previstas no cronograma de desembolso, ficará condicionado à comprovação, por parte do IGS, da efetiva realização de todas as despesas do recurso da parcela anterior. [Fl. 88 do anexo 1.]

CLÁUSULA NONA – Rescisão

As partes poderão propor, a qualquer tempo, a rescisão do presente Instrumento, nos casos de inadimplemento de qualquer de suas Cláusulas ou nos casos previstos nos incisos I a IV, do art. 33, do Decreto nº 43.635/03, sem prejuízo, todavia, dos atos jurídicos até então praticados.

SUBCLÁUSULA ÚNICA: Em qualquer das hipóteses de rescisão, processar-se-á o acerto financeiro do presente Termo, mediante a competente Prestação de Contas Final, consoante o que estipula o retro citado § 6º, do art. 116, da Lei 8666/93. [Fl. 90 do anexo 1.]

Instalada no âmbito da Seplag a Comissão de Tomada de Contas Especial do Convênio nº 04/2011, veio ela a elaborar relatório, fls. 35 a 85 do anexo 24.

Naquele relatório, constou que foram: *a)* transferidas ao IGS uma primeira parcela, no valor de R\$496.562,47, em 14/4/2011, fl. 40, e uma segunda parcela, no valor de R\$248.281,23, em 21/9/2011, fl. 41; *b)* prestadas contas parciais, em 1º/9/2011, fl. 41.

E constou também:

... o IGS encaminhou, em 1º de novembro de 2011, ofício (folha 4.504) solicitando a rescisão do convênio em epígrafe. Não obstante, em 10 de novembro de 2011, a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena, enviou o ofício ao IGS (folha 4.505) encaminhando os relatórios técnico e financeiro e sugerindo o encerramento do Convênio, com base no inciso IV do artigo 33 do Decreto MG nº 43.635/2003.

Como se vê, a decisão de encerramento do Convênio nº 04/2011 deu-se de acordo com a vontade de ambas as partes, ainda que de forma isolada e quase que ao mesmo tempo. [Fl. 44.]

7. Recomendações

Diante dos fatos apurados recomendamos à autoridade administrativa a adoção das seguintes ações:

- Notificar a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva ao ressarcimento do débito apurado [R\$104.688,81].
- Orientar ao gestor do convênio o acompanhamento de forma intensiva [d]a execução dos convênios.
- Definir um plano de ação para saneamento das pendências de anos anteriores relativas aos recursos entregues para execução de convênios.
- Criar mecanismos de controle tempestivos, que limitem a possibilidade de dano ao erário e instruem o conveniente sobre as necessidades e obrigações existentes na execução dos projetos e políticas a serem executados. [Fl. 84.]

A esta altura, permito-me fazer uma pausa na narrativa introdutória, exclusivamente para citar o inciso IV do art. 33 do Decreto nº 43.635, de 20/10/2003, dispositivo em que se baseou a Seplag para encerrar antecipadamente o Convênio nº 04/2011:

Art. 33. Constitui motivo para rescisão do convênio, independente do instrumento de sua formalização, a inadimplência de quaisquer das cláusulas pactuadas, particularmente quando constatadas as seguintes situações:

- I – utilização dos recursos em desacordo com o plano de trabalho;
- II – aplicação dos recursos no mercado financeiro em desacordo com o disposto neste Decreto;
- III – falta de apresentação da prestação de contas parcial, nos prazos estabelecidos; ou
- IV – obtenção de resultados abaixo dos indicadores de desempenho, qualidade e produtividade fixados no plano de trabalho do convênio.

Parágrafo único. Na ocorrência do disposto no inciso III, a autoridade competente instaurará a respectiva tomada de contas especial.

O relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial do Convênio nº 04/2011, instruído com farta documentação, foi encaminhado a este Tribunal, que o autuou como o processo de Tomada de Contas Especial nº 923.916.

A Unidade Técnica deste Tribunal, no relatório de fls. 21 a 41 do volume 1: *a)* discordou de grande parte – R\$80.263,79 – das glosas que haviam sido feitas pela Seplag; *b)* fez suas próprias glosas, que totalizaram R\$5.262,41, e que atingiram, entre outras, “despesas bancárias (Dec. 43.635, art. 15)”, no importe de R\$254,65.

No despacho do então Relator da TCE nº 923.916, fl. 43 do volume 1, foi determinada, em 13/6/2017:

abertura de vistas dos autos, nos termos do artigo 166, inciso I, do Regimento Interno, à Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do IGS à época, para que apresente as justificativas e documentos que entender necessários sobre os apontamentos elencados no relatório técnico de fls. 21/42, cuja cópia deverá ser encaminhada juntamente com o ofício, nos termos do art. 77, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Representada por advogado, a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva apresentou defesa, fls. 49 a 107 do volume 1, refutando, no que interessa à solução do recurso sob exame: *a)* os argumentos da Seplag, que glosara as despesas com diárias de viagem, porque elas estariam em desacordo com o Decreto nº 45.618, de 9/6/2011; *b)* os argumentos da Seplag e da Unidade Técnica deste

Tribunal, que haviam glosado despesas bancárias, porque seu pagamento com recursos estaduais transferidos estaria vedado no art. 15 do Decreto nº 43.635, de 2003.

Em novo relatório, fls. 144 a 161-v do volume 1, a Unidade Técnica deste Tribunal retratou-se de algumas das glosas por ela feitas anteriormente, mas, no que interessa à solução do recurso sob exame, assim se manifestou sobre as “despesas com diárias de viagens”:

Do contrário do que argumenta a convenente, a legislação das diárias de viagem (Decreto Estadual n. 45.618/2011), embora se destine especificamente a servidores públicos, aplica-se também a funcionários de entes privados que recebem recursos públicos, assim como a Lei n. 8666/93, também se aplica a entidades receptoras de recursos do Estado.

E sobre as “despesas com tarifas bancárias”:

Quanto às despesas referentes a tarifas bancárias, não há como deduzi-las tendo em vista o Decreto n. 43.635/2003, art. 15, que proíbe expressamente qualquer despesa de tal natureza.

No seu parecer, fls. 164 a 181 do volume 1, o Ministério Público junto ao Tribunal, no que interessa à solução do recurso sob exame, pontuou relativamente às “despesas com diárias de viagens”:

78. A defendente alegou que o Decreto Estadual nº 45.618/2011, que dispõe sobre viagem a serviço e concessão de diária ao servidor dos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, não é aplicável ao IGS, por se tratar de entidade privada. Ademais, afirmou que a legislação aplicável ao caso seria o art. 457, §§ 1º e 2º, da CLT.

79. A unidade técnica, em seu reexame, não acolheu as alegações da defendente, mantendo a irregularidade dessas despesas. Afirmou que não são aplicáveis ao caso as normas da CLT que atribuem um conceito mais amplo às diárias de viagem, permitindo um montante maior de gasto.

[...]

81. Quanto à legislação aplicável à entidade, entendo que, apesar de se tratar de uma OSCIP, o IGS não possui total liberdade e discricionariedade na administração dos recursos públicos repassados. Nesse sentido, a entidade está submetida aos princípios gerais da Administração Pública, dentre eles o da economicidade. Ademais, a entidade possui o dever de apresentar todos os documentos hábeis a comprovar a utilização correta dos recursos.

82. Ante o exposto, entendo em consonância ao órgão técnico, no sentido de considerar improcedente a defesa, neste ponto, e manter irregulares as despesas referentes a esses itens.

E relativamente às “despesas com tarifas bancárias”:

91. Como já exposto pela unidade técnica, o Decreto Estadual nº 43.635/2003 proíbe expressamente a inclusão, nos convênios, de realização de despesas com taxas bancárias. Nessa medida, permanecem irregulares as despesas dessa natureza.

Na Segunda Câmara, decidiu-se, com fundamento nas “irregularidades no pagamento de diárias e de tarifas bancárias”, pela irregularidade das contas mesmas referentes ao Convênio nº 04/2011, pela aplicação de multa no valor de R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais) à Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva e pela determinação a ela de ressarcimento ao erário estadual, no montante de R\$12.639,77 (doze mil seiscentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos), sendo R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos) correspondentes a “despesas com tarifas bancárias” e o restante correspondente a “despesas com diárias de viagens”.

Ainda representada por advogado, a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva interpôs seu recurso ordinário, o qual está em julgamento desde a Sessão Plenária de 10/2/2021.

É de se registrar, ainda, que, concluída, no âmbito da Seplag, a tomada de contas especial subsequente ao Convênio nº 04/2011, o Estado de Minas Gerais promoveu, além do encaminhamento do respectivo relatório a este Tribunal de Contas, também o ajuizamento, contra o IGS e a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, da ação nº 0594979-94.2014.8.13.0024, em cuja petição inicial, de quatro páginas (fls. 15, 17, 18 e 19 dos autos dos Embargos de Declaração nº 1.066.881), percebe-se equívoco pelo menos neste parágrafo:

Em sendo assim, conforme Relatório Conclusivo da TCE, os requeridos foram imputados como responsáveis, devendo, a título de regularização das contas, ressarcir o erário estadual, na integralidade dos recursos repassados, no montante de R\$ 166.993,29, valor esse acrescido de juros da taxa SELIC, conforme planilha de cálculos em anexo.

Ora, no relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial do Convênio nº 04/2011, fls. 35 a 85 do anexo 24 dos autos da TCE nº 923.916, concluiu-se pela necessidade de ressarcimento não da “integralidade dos recursos repassados”, mas sim de parte deles.

Na data em que estou concluindo a redação deste meu voto vista, a referida ação judicial está em processo de virtualização, ainda sem sentença.

Pois bem. Adianto que se me afigura coadunável – mas com outra fundamentação – a solução consignada no voto do Relator do recurso, Conselheiro Wanderley Ávila, para as “despesas com tarifas bancárias”.

Tenho para mim, porém, que, para as “despesas com diárias de viagens”, deve prevalecer fundamentação e solução que não as expostas por Sua Excelência.

Passo a expor, nos tópicos seguintes, as razões da minha divergência.

Despesas com diárias de viagens

Na decisão recorrida, foram julgadas irregulares despesas com diárias de viagens, no montante de R\$12.310,08 (doze mil trezentos e dez reais e oito centavos), “mormente porque, ao contrário do alegado, a disciplina da Consolidação das Lei[s] Trabalhistas é inaplicável à concessão de diárias na execução de convênio público e não restou devidamente comprovada a regularidade das despesas de viagem”.

Em verdade, as despesas com diárias de viagens haviam sido glosadas pela Seplag porque, lá, conforme consignado no relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial do Convênio nº 04/2011, fl. 59 do anexo 24 dos autos da TCE nº 923.916, “utilizou-se como parâmetro o Decreto Nº 45.618/2011”.

Essas específicas glosas da Seplag acabaram por ser algumas das poucas confirmadas pela Unidade Técnica deste Tribunal, a qual, em seu primeiro relatório, nada acrescentou sobre o tema.

Tem-se de entender, por isso, que a Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, à qual foi concedida vista do primeiro relatório, poderia e deveria, querendo, opor-se à imputação de infringência ao Decreto nº 45.618, de 2011.

Isso efetivamente o que foi feito, na petição da defesa, fl. 90 do volume 1 dos autos da TCE nº 923.916, e na petição do recurso ordinário, fls. 20 e 21 dos respectivos autos, assim:

Às fls. 62, Anexo 24, é julgada irregular a concessão de diárias sob a justificativa de que teriam sido concedidas em eventos em que já seriam fornecidos hospedagem e alimentação, o que seria vedado pela disposição prevista no artigo 7º, I, do Decreto Estadual 45.618/2011.

Como este Decreto não se aplica aos funcionários da Convenente, celetistas, esta *data venia* observou corretamente o disposto no artigo 457, §§ 1º e 2º, da CLT, que fixa a diária como a indenização pelos gastos do trabalhador em sua viagem, não se limitando à hospedagem e alimentação e englobando eventuais deslocamentos, despesas extraordinárias, refeições além das três habituais, ligações telefônicas, acesso à internet, etc. A única ressalva da CLT, prevista no parágrafo 2º, do referido artigo é que a diária se transfigura em “salário”, caso corresponda a mais de 50% do salário percebido pelo empregado.

E, na petição do recurso ordinário, fl. 18 dos respectivos autos, insistiu-se:

... é incabível a alegação de que não foi respeitado o Decreto Estadual nº 45.618/2011 e que as diárias foram concedidas com valor superior ao devido, já que, nos aludidos eventos, supostamente já teriam sido fornecidas a hospedagem e a alimentação.

Entretantes, como a Recorrente demonstrou nos autos, o referido Decreto é inaplicável à Convenente.

Ora, razão assiste à Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, pois o hoje já revogado Decreto nº 45.618, de 2011, nenhum dispositivo continha que pudesse fazer supor sua aplicabilidade a beneficiados por repasses de recursos estaduais, e sua ementa já indicava essa circunstância: “Dispõe sobre viagem a serviço e concessão de diária ao servidor dos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências.”

Ademais, no termo do Convênio nº 04/2011, nenhuma referência foi feita ao Decreto nº 45.618, de 2011, diferentemente do que se fez em relação, por exemplo, à Lei nº 8.666, de 21/6/1993, e ao Decreto nº 43.635, de 2003.

Aliás, tal referência seria impossível, porque o Convênio nº 04/2011 foi celebrado em 4/4/2011 e o Decreto nº 45.618 somente veio a ser publicado em 10/6/2011 e acabou por ser retificado em 19/8/2011.

Em verdade, ainda tivesse alguém no IGS se dado conta da primeira publicação do Decreto nº 45.618, em 10/6/2011, seria impossível aplicá-lo – e se trataria de aplicação indevida – a algumas das viagens realizadas com recursos proporcionados pelo Convênio nº 04/2011, porque, de acordo com o primeiro relatório da Unidade Técnica deste Tribunal, fls. 33 e 33-v do volume 1 dos autos da TCE nº 923.916, pelo menos treze delas aconteceram antes de 10/6/2011.

Nessas circunstâncias, há que se entender impróprias as glosas de despesas com diárias de viagens, feitas na Seplag e confirmadas pela nossa Unidade Técnica, as quais vieram a caracterizar a primeira das duas irregularidades apontadas na decisão da Segunda Câmara.

O caso é, pois, de desconstituir tanto o juízo de irregularidade das despesas com diárias de viagens, as quais somaram R\$12.310,08 (doze mil trezentos e dez reais e oito centavos), quanto as consequentes multa e determinação de ressarcimento ao erário estadual.

Despesas com tarifas bancárias

Na decisão recorrida, foram também julgadas irregulares despesas com “tarifas bancárias”, no montante de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos), porque “o pagamento de tarifa bancária representa violação expressa à norma jurídica supramencionada [art. 15 do Decreto nº 43.635, de 2003]”.

Pois bem. Penso que o regime das “despesas bancárias” (rótulo genérico, que estou adotando para referir-me tanto a “tarifas bancárias” quanto a “taxas bancárias”), no âmbito dos ajustes para transferência de recursos públicos a organizações da sociedade civil, pode ser compreendido a partir da lembrança da regra nacional que atualmente vige.

Essa regra está na Lei nº 13.019, de 31/7/2014, dita Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, assim:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública.

Perceba-se que, atualmente, os recursos públicos transferidos mediante ajustes semelhantes ao Convênio nº 04/2011 têm de ser “depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária”.

Como o caso sob exame envolveu transferência de recursos pelo Estado de Minas Gerais, convém lembrar a regra aplicável a partir de 1º/8/2014, data do início da vigência do Decreto nº 46.319, de 26/9/2013, o qual contém este dispositivo:

Art. 35. Ficam vedadas na execução do convênio de saída:

[...]

II – a realização de despesas:

[...]

c) com taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos efetuados fora do prazo, ressalvadas as hipóteses constantes de legislação específica; e

...

É bem de ver que essa regra estadual – ainda vigente –, a qual veda, na execução de convênios de saída, a realização de despesas com “taxas bancárias”, dirige-se a todos os sujeitos que tenham atuação direta nos ajustes para transferência de recursos estaduais, incluídos naturalmente os agentes públicos estaduais e os dirigentes das entidades beneficiadas.

No entanto, tinha outros termos a regra análoga no – hoje já revogado pelo citado Decreto nº 46.319, de 2013 – Decreto nº 43.635, de 2003, que dispunha:

Art. 15. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

[...]

VII – realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos efetuados fora dos prazos, ressalvadas as hipóteses constantes de legislação específica, inclusive CPMF;

...

É fácil perceber que essa regra estadual – não mais vigente –, a qual vedava, nos convênios de saída, a realização de despesas com “taxas bancárias”, dirigia-se exclusivamente aos agentes públicos estaduais que tinham atuação direta nos ajustes para transferência de recursos estaduais, em especial os responsáveis pela formalização dos termos de convênio.

Ora, no específico caso do Convênio nº 04/2011, celebrado e executado sob as regras do Decreto nº 43.635, de 2003, não se pode censurar a então Presidente do IGS por haver permitido que pequena parcela dos recursos acabasse por ser utilizada para pagamento de “tarifas bancárias”.

Simplemente, o Decreto nº 43.635, de 2003, vigente à época da celebração e da execução do Convênio nº 04/2011, não continha regra sobre “taxas bancárias” ou sobre “tarifas bancárias” que fosse dirigida aos gestores das entidades beneficiadas, caso da Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do IGS, no exercício financeiro de 2011.

E mais: o termo de convênio assinado pela Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva não continha dispositivo que pudesse fazer supor a proibição de pagamento de “tarifas bancárias” com os recursos estaduais transferidos à entidade por ela presidida.

Por isso, há que se entender impróprias também as glosas de despesas com tarifas bancárias, feitas na Seplag, e confirmadas e ampliadas pela nossa Unidade Técnica, as quais vieram a caracterizar a segunda das duas irregularidades apontadas na decisão da Segunda Câmara.

Essa é, penso eu, a fundamentação necessária e suficiente para desconstituir tanto o juízo de irregularidade das despesas com tarifas bancárias, as quais somaram R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos), quanto as consequentes multa e determinação de ressarcimento ao erário estadual.

III – DECISÃO

Pelo exposto, inaugurando divergência, dou provimento ao recurso ordinário, para desconstituir o que foi decidido pelo Colegiado da Segunda Câmara, no julgamento da antecedente Tomada de Contas Especial nº 923.916, e, assim, afastar o juízo de irregularidade das contas, a aplicação de multa no valor de R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais) e as determinações de ressarcimento ao erário estadual impostas à Sra. Sheyla Raquel Brito da Silva, Presidente do Instituto de Governança Social – IGS, no exercício financeiro de 2011, correspondentes às despesas impropriamente glosadas, com diárias de viagens, no valor de R\$12.310,08 (doze mil trezentos e dez reais e oito centavos), e com tarifas bancárias, no valor de R\$329,69 (trezentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos).

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes, intimando a recorrente por simples publicação no Diário Oficial de Contas, e, ao final, arquivem-se os autos.

É como voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Como eu já votei nesse processo, eu vou rever meu voto e acompanhar o voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ E O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)