



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1082449/2019
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Sheyla Raquel Brito da Silva
Processo Principal: 923916/2014 (Tomada de Contas Especial)
Processo Apenso: 1066881/2019 (Embargos de Declaração)

RELATÓRIO

1. Recurso Ordinário interposto por **Sheyla Raquel Brito da Silva** contra decisão proferida pela **Segunda Câmara** deste Tribunal nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916/2014, fls. 185/189, 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, 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; (...)

2. No recurso de fls. 01/24 a recorrente alegou, em suma: **1)** que não foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do TCEMG; **2)** que o valor do dano ao erário reconhecido na Tomada de Contas Especial é inferior ao valor de alçada para processamento no TCEMG, razão pela qual deveria ter sido arquivado o processo principal; **3)** existência de ação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de ressarcimento ao erário ajuizada pelo Estado, o que implicaria em *bis in idem* no caso de condenação, pelo TCEMG, à restituição dos valores; **4)** que as despesas com diárias de viagens foram regulares; **5)** que as despesas com tarifas bancárias são “despesas-meio” para a consecução do objeto do convênio, razão pela qual não deveriam ter sido glosadas.

3. Posteriormente os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que elaborou o relatório de fls. 30/39v. Em suma, a unidade técnica entendeu pelo acolhimento parcial do recurso, a fim de excluir do dano imputado o valor correspondente ao pagamento de tarifas bancárias.

4. Em seguida os autos vieram a este Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

Da alegação de prescrição da pretensão punitiva do TCEMG – Não ocorrência

5. No recurso interposto, a recorrente afirma que a Tomada de Contas Especial nº 923.916 foi autuada em 04/04/2014, data que marcaria a primeira causa interruptiva da prescrição. Diante disso, afirma que o marco prescricional final seria 03/04/2019. Dessa forma, considerando que o julgamento pelo TCEMG foi realizado em 04/04/2019, a recorrente alega a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

6. Ademais, a recorrente afirma que a súmula do acórdão somente foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de 17/05/2019, para ciência das partes. Alega, diante disso, que essa deve ser a data considerada para a primeira decisão de mérito, e não 04/04/2019, que corresponde à data do julgamento pelo Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

7. A unidade técnica, em sua análise, afirmou que a Tomada de Contas Especial nº 923.916 foi autuada em 29/04/2014, e não em 04/04/2014, como alegado pelo recorrente. A data de 04/04/2014, na verdade, corresponde à data de protocolização dos documentos, e não de autuação da Tomada de Contas Especial. Em relação à alegação de que a data a ser considerada para fim de interrupção do prazo prescricional deveria ser a da publicação da sentença, e não a da sessão do julgamento, o órgão técnico afirmou que o *“art. 182-F, II, do RITCE, não exige, para fins de interrupção da prescrição, a publicação da decisão, mas tão somente que ela seja prolatada”*.

8. Inicialmente, destaco que a autuação da Tomada de Contas Especial (processo principal) foi realizada em 29/04/2014, conforme fls. 16/17 do processo principal. Dessa forma, o marco final da prescrição, no caso em análise, era 28/04/2019.

9. Em relação à data da primeira decisão de mérito recorrível a ser considerada como causa interruptiva da prescrição, entendo em consonância ao órgão técnico, no sentido de ser considerada a data da sessão de julgamento.

10. Destaco que a recorrente interpôs embargos de declaração (processo apenso) relativos à Tomada de Contas Especial nº 923.916, situação na qual a Segunda Câmara assim decidiu sobre a questão:

EMENTA

[...]

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 elegeu 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. *(grifos meus)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

11. A meu ver, 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. Não se pode entender que a decisão somente ocorre após a publicação; esta, na verdade, apenas dá ciência e publicidade a um ato que já ocorreu no mundo jurídico. A data da publicação da decisão é considerada para fins de contagem de prazo para interposição de recursos, não como marco para a interrupção da prescrição.

12. Diante do exposto, OPINO pela rejeição das razões recursais, neste ponto.

Da apuração de dano ao erário em montante inferior ao valor de alçada da Tomada de Contas Especial

13. No recurso interposto, a recorrente alega que a Tomada de Contas Especial nº 923.916 deveria ter sido arquivada, visto que a unidade técnica, antes da citação da responsável, teria apurado dano ao erário em valor histórico inferior ao valor de alçada determinado na Decisão Normativa nº 01/2016. Nesse sentido, afirmou que *“naquela oportunidade, a referida Unidade Técnica havia apurado o valor ATUALIZADO de R\$31.320,95 (...). Como descrito naquele oportunidade, a própria Unidade Técnica já havia apurado valor histórico inferior, de R\$21.831,62 (fls. 160), o que demandaria o arquivamento da tomada de contas”* e *“mesmo na 1ª Análise da Unidade Técnica, o valor histórico era inferior ao valor de Alçada aplicado neste E. Tribunal, totalizando R\$28.005,93, como se observa das fls. 32”*.

14. A unidade técnica, em seu relatório, afirmou 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

15. Diante disso, o órgão técnico entendeu que *“embora o dano histórico tenha sido de R\$28.005,93, o valor atualizado do dano, em conformidade com o fator de atualização monetária do TJMG, era de R\$40.178,99 (fl. 32 da TCE). Portanto, desde antes da citação, o valor atualizado do dano era superior ao valor de alçada estipulado na Decisão Normativa nº 01/2016, inviabilizando o arquivamento do processo com fundamento no art. 248, §2º do RITCE”*.

16. Entendo 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. 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.

17. Ante o exposto, OPINO pela rejeição das razões recursais, neste ponto.

Da existência de processo judicial em andamento

18. No recurso interposto, a recorrente alegou *“existência de ação prévia de ressarcimento ao erário na Justiça Estadual, o que configura bis in idem e locupletamento ilícito estatal”*. Informou a existência de processo judicial que corre paralelamente a este e que versa sobre os mesmos fatos. Trata-se de ação ordinária de ressarcimento por danos materiais de nº 0594979-94.2014.8.13.0024, movida pelo Estado de Minas Gerais em face do Instituto de Governança Social e outros.

19. Em consulta ao site do TJMG, verifiquei que a última movimentação do referido processo data de 20/02/2020. Ademais, não há sequer decisão de mérito proferida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Nessa medida, entendo que a existência de ação judicial sobre a mesma matéria tratada no presente processo não obsta seu exame e julgamento pelo TCEMG.

20. O TCEMG é órgão autônomo, sem vínculo ao Poder Judiciário. Nessa medida, a existência de ação judicial não obsta a instauração e julgamento do processo de Tomada de Contas Especial pelo TCEMG, ou vice-versa. Esse é o entendimento reiteradamente aplicado pelo TCEMG, como na decisão da Primeira Câmara na Tomada de Contas Especial nº 838.910, sessão de 23/10/2018, Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. **INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS.** AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO AO ERÁRIO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ART. 176, III, DO REGIMENTO INTERNO. RECOMENDAÇÃO.

1. A existência de processo judicial não constitui empecilho à atuação desta Corte de Contas, tendo em vista a competência constitucional própria assegurada aos Tribunais de Contas para o exercício do controle externo da Administração Pública e a independência entre as instâncias.

[...]

Em consulta realizada no portal eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, constatei que o Processo n.º 0040785-31.2010.8.13.0611, em curso na Primeira Vara Cível da Comarca de São Francisco, encontra-se em tramitação, ainda sem prolação de sentença de mérito, consoante documentos ora acostados.

A existência da referida ação judicial não constitui impedimento para o exercício da competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, como, aliás, já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento do Mandado de Segurança n.º 25.880/DF, de relatoria do Ministro Eros Grau, *in verbis*:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI Nº 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI Nº 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO
PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.”

Desse modo, levando em conta a independência das instâncias, bem como a competência constitucionalmente reservada a cada órgão, reafirmo a competência para análise dos presentes autos por esta Corte de Contas. (*grifos meus*)

21. 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.

22. Ante o exposto, OPINO pela rejeição das razões recursais, neste ponto.

Das despesas com diárias de viagens

23. No recurso interposto, em relação às despesas com diárias de viagens, julgadas irregulares pelo TCEMG, a recorrente alegou que “*as viagens foram efetivamente realizadas*”, que “*a argumentação da SEPLAG para rejeitar as contas apresentadas pelo Recorrente, se dá em virtude de meros vícios de forma, provenientes de rigor excessivo da SEPLAG*” e 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*”.

24. A unidade técnica, em seu relatório, afirmou que a questão relativa à aplicação das normas do Decreto Estadual que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da Administração Pública, ou da CLT, já havia sido analisada no processo principal, ocasião na qual o órgão técnico, o MPC e a 2ª Câmara concluíram pela não aplicação da CLT, submetendo a entidade às normas do Decreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

25. Diante disso, a unidade técnica, *“uma vez que os gastos com diárias de viagens, além de não terem sido devidamente comprovados, se mostraram contrários ao Decreto Estadual nº 43.319/2003, então vigente, e ao princípio da economicidade”*, concluiu pela manutenção da irregularidade.

26. Em relação à comprovação efetiva das diárias de viagem, já havia destacado, no processo principal, a decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão 643/2014 – Plenário, sessão de 19/03/2014, Relator Ministro Marcos Bemquerer, no sentido de que a apresentação do bilhete de passagem ou outro documento hábil é essencial para comprovar a despesa realizada:

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)

27. Ademais, em relação à legislação aplicável à entidade (se o Decreto Estadual ou se a CLT), destaco ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao elencar os pontos em comum entre as entidades do terceiro setor: *“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”*. Ou seja, apesar de a natureza da entidade ser eminentemente de direito privado, a administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

28. Diante disso, considerando que a entidade não comprovou adequadamente a utilização dos recursos públicos relativos às despesas com diárias de viagens, conforme reconhecido no julgamento da Tomada de Contas Especial nº 923.916, OPINO pela rejeição das razões recursais, neste ponto.

Das despesas com tarifas bancárias

29. No recurso interposto, em relação às despesas com tarifas bancárias julgadas irregulares pelo TCEMG, a recorrente alegou que *“tratam-se de despesas-meio para a execução do Convênio”*, que *“é exigência do próprio Convênio a manutenção de uma conta bancária exclusiva para a movimentação dos recursos”* e que o Decreto Estadual nº 43.635/03 veda a realização de despesas com taxas bancárias, nada dispondo em relação às tarifas bancárias.

30. A unidade técnica, em seu relatório, afirmou que *“com efeito, existe uma diferença conceitual entre taxas bancárias e tarifas bancárias”*. Nesse sentido, afirmou que *“o BACEN conceitua as tarifas bancárias como uma cobrança realizada pela instituição financeira em razão de um serviço prestado”*, e que *“as tarifas bancárias têm por fato gerador um serviço prestado pela instituição financeira em favor do cliente”*. Por outro lado, afirmou que as cobranças de taxas *“decorrem de alguma conduta do cliente, a exemplo de efetuar um pagamento com atraso, acarretando a incidência de juros”*.

31. Em seguida, o órgão técnico citou casos em que o TCEMG determinou o ressarcimento de tarifas bancárias com fundamento na vedação ao pagamento de taxas, tratando igualmente os dois conceitos. Em seguida, o órgão técnico citou jurisprudência do TCU que vem entendendo pela não imputação de débito em razão de despesas com tarifas bancárias, preocupando-se em diferenciar estas, que decorrem da simples utilização dos serviços bancários



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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).

32. Diante disso, 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.

33. 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.

CONCLUSÃO

34. Ante todo o exposto, **OPINO** pelo **provimento parcial** do Recurso Ordinário interposto por **Sheyla Raquel Brito da Silva**, excluindo da condenação o montante histórico de R\$388,10, referente às despesas com tarifas bancárias, e mantendo, no resto, a decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Tomada de Contas Especial nº 923.916/2014.

É o parecer.

Belo Horizonte, 1º de julho de 2020.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)