ACÓRDÃO - AC00 - 1071/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/11813/2018
PROTOCOLO	**:** 1939992
TIPO DE PROCESSO	**:** PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE GUIA LOPES DA LAGUNA
REQUERENTE	**:** JAIRO LUIZ MARTINS VASQUES
ADVOGADO	**:** FABIANO GOMES FEITOSA OAB/MS 8.861
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – CÂMARA MUNICIPAL – IRREGULARIDADES – DESPESAS COM REFEIÇÕES SEM LICITAÇÃO E SEM JUSTIFICATIVAS – DESPESAS COM CORAS DE FLORES – OBJETO ESTRANHO À FINALIDADE DO ÓRGÃO – RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS A MAIOR PELO PRESIDENTE – IRREGULARIDADE – MULTA – COMPROVAÇÃO DA LIQUIDAÇÃO DAS DESPESAS EXECUTADAS COM ALIMENTAÇÃO – INFRINGÊNCIA AO ART. 29, VI, "A", DA CF/88 – IRREGULARIDADE MANTIDA – RECEBIMENTO DE SUBSÍDIO – CUNHO ALIMENTAR– BOA-FÉ NO RECEBIMENTO – EXCLUSÃO DAS IMPUGNAÇÕES DECORRENTES – MANUTENÇÃO DA IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS INDEVIDAMENTE COM A AQUISIÇÃO DE COROAS DE FLORES – CONHECIMENTO – PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A comprovação da liquidação das despesas executadas com alimentação, destinada à recepção esporádica de autoridades e prestadores de serviços visitantes da Câmara, mediante apresentação de notas fiscais, em consonância com o disposto no art. 63, da Lei (federal) nº 4.320/64, permite afastar a impugnação de valor decorrente.

2. É mantida a irregularidade relacionada ao pagamento de subsídio a maior, em dissonância com o previsto no art. 29, VI, "a", da Constituição Federal de 1988; entretanto, conforme precedentes desta Corte, afasta-se a impugnação da quantia excedida a título de subsídio, diante do cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e da presunção de boa-fé dos recebedores.

3. Não merece reparo a impugnação das despesas realizadas indevidamente com a aquisição de coroas de flores para homenagens póstumas de munícipes, haja vista a evidente incompatibilidade delas com as demais atividades finalísticas do legislativo municipal e a ausência de qualquer motivação idônea para que fossem realizadas.

4. Procedência parcial do pedido de revisão, no sentido de rescindir os termos dispositivos das alíneas "a" e "c" do inciso I do Acórdão, excluindo as impugnações dos valores decorrentes de despesas com refeições e de recebimento de subsídios a maior pelo Presidente da Câmara, mantendo as demais disposições.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de outubro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, no sentido de

conhecer do Pedido de Revisão, apresentado pelo **Sr. Jairo Luiz Martins Vasques** (Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Laguna Caarapã na época dos fatos) e, no mérito, dar a ele **procedência parcial,** no sentido de rescindir os termos dispositivos das alíneas **"*a*" e "*c*" do inciso I do Acórdão AC00 413/2015** (prolatado no TC/16820/2012) e mantidas pelo Acórdão AC00 1691/2017 (TC/11813/2018/001), **excluindo as impugnações dos valores de R$ 9.249,00 e de R$ 3.278,28,** que lhe foram infligidas, mantendo as demais disposições.

Campo Grande, 5 de outubro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata do Pedido de Revisão apresentado pelo Sr. **Jairo Luiz Martins Vasques**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Laguna Caarapã, contra os efeitos dos termos dispositivos do inciso I do Acórdão AC00 413/2015, prolatado no TC/16820/2012 (pç. 35, fls. 296-306), que foi mantido pelo Acórdão AC00 1691/2017, proferido no TC/11813/2018/001 (pç. 12, fls. 49-56), tendo o seguinte teor:

> I – Pela IMPUGNAÇÃO no valor de R$ 16.712,28(dezesseis mil, setecentos e doze reais e vinte e oito centavos) a ser exigido do Senhor Jairo Luiz Martins Vasques, Presidente da Câmara Municipal de Laguna Caarapã, no citado município, sendo:
>
> a) R$ 9.249,00 (nove mil, duzentos e quarenta e nove reais), decorrentes de despesas com refeições sem licitação e sem justificativas, irregularidade pontuada no item 4.2 do Relatório de Inspeção – f. 06 – Deve-se considerar para efeito de incidência da correção monetária a partir do dia 1/1/2011 até o efetivo ressarcimento;
>
> b) R$ 4.185,00 (quatro mil, cento e oitenta e cinco reais), decorrentes de despesas com coras de flores, objeto estranho à finalidade do Órgão, irregularidade pontuada no item 4.1 do Relatório de Inspeção – f. 05 – Deve-se considerar para efeito de incidência da correção monetária a partir do dia 01/1/2011, até o efetivo ressarcimento;
>
> c) R$ 3.278,28 (três mil, duzentos e setenta e oito reais e vinte e oito centavos), referentes ao recebimento de subsídios a maior pelo Presidente antes identificado, irregularidade pontuada no item ”c” do Relatório de Inspeção – f. 07 – Deve-se considerar para efeito de incidência da correção monetária a partir do dia 01/01/2011, até o efetivo ressarcimento. (...)

O mencionado Recurso Ordinário foi julgado parcialmente procedente, reduzindo-se o valor da multa originalmente aplicada (200 UFERMS) para o valor equivalente ao de 50 UFERMS (pç. 12, fls. 49-56 do TC/16820/2012/001).

A irresignação do requerente está demonstrada nas razões expostas às fls. 2-12 destes autos, por meio das quais pleiteia o conhecimento e regular processamento do Pedido de Revisão e, no mérito, que seja procedente, para o fim de “*anular a decisão de impugnação da importância equivalente a R$ 16.712,28 e a respectiva exigência de ressarcimento por parte do Recorrente, mantendo a multa prevista na Deliberação AC00 1691/2017 ou reduzir a impugnação ao montante referente à diferença de subsídio recebido a maior pelo Presidente (item I.3)*”.

O juízo de admissibilidade foi exercido pelo Conselheiro-Presidente desta Corte de Contas nos termos regimentais (pç. 3, fl. 14).

Após concessão do efeito suspensivo por Despacho dessa Relatoria (pç. 6, fl. 17), foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria Geral para cadastramento, com fundamento no art. 175, § 3º, da Resolução TC/MS nº 98/2018.

Na sequência, ocorreu o envio dos autos à Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (DFLCP) que se manifestou pela improcedência do Pedido de Revisão e a manutenção dos termos do acórdão (pç. 10, fls. 21-23). No mesmo sentido, foram os posicionamentos da Coordenadoria de Contas dos Município (DFCGG/CCM – fls. 24-27) e do do Ministério Público de Contas (fls. 39-32)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, conheço do presente Pedido de Revisão na forma que admitido pela Presidência, fazendo-se presentes os requisitos necessários a sua admissibilidade – tempestividade, regularidade formal, legitimidade e interesse processual (art. 73 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e art. 160, I e III, da Resolução Normativa n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Em síntese, o requerente pleiteia a revisão do inciso I, do Acórdão AC00 413/2015, prolatado no TC/16820/2012, que foi mantido pelo Acórdão AC 001691/2017, nos autos do Recurso Ordinário interposto, para que seja afastada a impugnação de R$ R$ 16.712,28 que lhe foi infligida enquanto Presidente da Câmara Municipal Laguna Caarapã, ao argumento de que:

> **(i)** as despesas com alimentação (R$ 9.249,00) foram realizadas para recepção de autoridades e prestadores de serviços que vinham de outros municípios, não podendo estas serem impugnadas sob pena de enriquecimento ilícito da administração pública;
> **(ii)**as despesas com coroas de flores (R$ 4.185,00) foram realizadas para homenagear cidadãos lagunenses falecidos, sendo esta uma prática que passou a fazer parte dos costumes da cidade e que eventual rompimento deste costume incutirá um sentimento de “pouco caso” do poder público para com os seus munícipes.
> **(iii)** os subsídios que lhe foram fixados observaram a Lei (municipal) nº 307/2008, a qual foi elaborada e sancionada na legislatura anterior, de acordo com o texto constitucional, de modo que não pode a Câmara, no desenrolar da legislatura, modificar, em termos reais, o ganho do vereador.

Tudo considerado, tenho que o Pedido de Revisão apresentado comporta parcial procedência.

Isso porque, em relação às despesas executadas com alimentação na ordem de R$ 9.249,00, a justificativa apresentada pelo requerente tem amparo nos documentos aportados às fls. 91-107, do TC/16820/2012, os quais demonstram que os valores empenhados foram destinados à recepção esporádica de autoridades e prestadores de serviços visitantes da Câmara Municipal de Laguna Caarapã, de modo que as notas fiscais que as acompanham demonstram a liquidação de tais despesas, em consonância com o disposto no art. 63, da Lei (federal) nº 4.320/64:

> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
>
> (...)
>
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
>
> (...)
>
> III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

À época dos fatos, este Tribunal tinha entendimento pacificado por meio da Súmula TC/MS nº 21 (cancelada pela Deliberação TC/MS nº 32, de 19 de agosto de 2021), que estabelecia o seguinte:

> "**Não havendo indícios de dolo ou má-fé da autoridade responsável, é indevida a impugnação de despesa quando plenamente comprovada** a realização de serviços de engenharia, a prestação dos serviços **ou a aquisição de bens, apesar da ausência de licitação ou do processo de justificativa de dispensa ou inexigibilidade**, o que obriga, entretanto, a declaração da ilegalidade do contrato e a aplicação da multa regimental."

Assim sendo, diante da comprovação da liquidação das despesas nos autos originais, verifico que não houve dano ao erário, afastando consequentemente a impugnação do valor de R$ 9.249,00, decorrente de despesas com refeições sem a realização de licitação ou de processo de justificativa de dispensa de licitação.

Para o caso em comento, aplica-se o disposto no art. 24, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42 – LINDB), de tal forma que a interpretação dada a um dispositivo normativo por jurisprudência majoritária é considerada orientação geral e, como tal, fixa as regras quanto à deliberação acerca dos atos administrativos que produziram efeitos com base nelas:

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as **interpretações** e especificações contidas em atos públicos de caráter geral **ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária,** e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Destarte, entendo pelo afastamento da impugnação da quantia de R$ 9.249,00 imposta ao requerente, pois restou demonstrado que as despesas de alimentação identificadas pela equipe técnica foram devidamente liquidadas, de acordo com as notas fiscais que instruem os autos originais.

No tocante aos **subsídios recebidos pelo requerente acima do teto constitucional**, as razões da peça inaugural sustentam que a despesa foi executada com base em Lei Municipal vigente, elaborada e sancionada de acordo com o texto constitucional.

Ao que se verifica dos autos, a Lei (municipal) nº 307/2008 foi a responsável pela fixação do subsidio dos vereadores do município de Laguna Caarapã para a legislatura compreendida entre os anos de 2009 a 2012, e estabeleceu o valor da remuneração para o ano em R$ 2.400,00. Para o Presidente, contudo, foi estipulado em R$ 2.750,00 e para o Primeiro Secretário, em R$ 2.550,00 (fl. 15, do TC/16820/2012):

O subsídio do legislativo municipal tem como base de cálculo o subsídio dos Deputados Estaduais, tendo como limite 20% deste por força do art. 29, VI, "a", da Constituição Federal, já que o município em questão contava com 5.989 habitantes no ano de 2008 (Resolução IBGE n. 8, de 27/08/2008)[1].

O subsídio dos Deputados Estaduais, por sua vez, tem como base de cálculo o subsídio dos Deputados Federais, tendo como limite 75% deste por força do art. 27, § 2º da Constituição Federal.

Nesse ponto, cabe anotar que o atendimento ao limite constitucional fixado na letra "a" do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal **deve ser observado no momento da promulgação da Lei que fixa os subsídios**, e não ano a ano, pois o direito à revisão geral anual para preservação do valor do subsídio do legislativo municipal independe do exercício desse mesmo direito por parte dos legislativos federal e estadual.

Nesse contexto, o valor do subsídio dos vereadores de Laguna Caarapã estabelecido no ano de 2008 por meio da Lei (municipal) n. 307/2008 deveria

[1] Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=109680 . Acesso: 28/10/2023.

corresponder a 20% de 75% do valor do subsídio dos Deputados Federais para a legislatura subsequente (2009-2012), permitindo-se concluir que os valor do subsidio fixado, em especial, para o Vereador Presidente, superou o dito limite constitucional, tal como planilhado pela equipe técnica (fl. 6, do TC/16820/2012):

Subsídio	**Valor**
Deputado Federal	R$ 16.512,09
Deputado Estadual	R$ 12.384,06
Vereador - 20%	R$ 2.476,82
Subsídio do requerente	R$ 2.750,00

Como bem apontado pelo MPC, nada impede que a Câmara Municipal fixe valores distintos para os vereadores que acumulam funções como a de Presidente e Primeiro Secretário, desde que estes também se encontrem dentro dos limites impostos pela Constituição Federal.

Assim é que o valor nominal do subsídio do requerente, portanto, deveria ter sido fixado, à época, até o limite máximo de R$ 2.476,82, mas foi fixado em R$ 2.750,00, em dissonância com o previsto no art. 29, VI, “a”, da Constituição Federal.

Todavia, inobstante os fatos acima destacados configurarem irregularidade à prestação de contas, essa Corte tem reiteradamente considerado ser indevido impugnar as quantias excedidas a título de subsídios, conforme aresto a seguir:

> EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA E DO PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – IRREGULARIDADE – PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS RECEBEDORES – NATUREZA ALIMENTAR – EXCLUSÃO DA IMPUGNAÇÃO – PROVIMENTO PARCIAL. 1. A Constituição Federal é clara ao determinar que o subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para a subsequente, obedecendo os limites estabelecidos de acordo com o número de habitantes (art. 29, VI, da CF/88). Evidenciado o desrespeito ao limite constitucional, resta claro o descumprimento da regra constitucional, ainda que eventualmente o dispêndio final da Câmara Municipal não tenha ultrapassado outros limites, o que confirma a irregularidade do ato.
>
> **2. Entretanto, mesmo que tenha sido comprovada a irregularidade, não cabe a impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores, diante do cunho alimentar da percepção da vantagem incluída no contracheque e da presunção de boa-fé dos recebedores.**
>
> 3. Parcial provimento do recurso para excluir a impugnação dos valores pagos indevidamente aos Vereadores. (TCE/MS. AC00 111/2022. TC/3362/2013/001. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 9/12/2021, publicação: 1/4/2022)

Desse modo, entendo pelo afastamento da impugnação do valor de R$ 3.278,28 imputada ao requerente, decorrente do recebimento de subsídios acima do teto constitucional, sem, contudo, reformar a irregularidade declarada sobre este tópico.

Por fim, não assiste razão ao requerente no que tange as despesas realizadas com a compra de coroas de flores para supostas homenagens póstumas de munícipes, haja vista que tal contratação foge das finalidades da própria Casa de Leis e da adequada aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade.

Por mais que Laguna Caarapã seja um pequeno município e notoriamente seus residentes possuam uma maior proximidade, não é razoável a administração pública, sem qualquer critério ou motivação, prestigiar determinada pessoa em detrimento de outra com homenagens póstumas, em flagrante desatendimento aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

A atividade do agente público é pautada pela legalidade dos atos afetos a sua função, sendo que, nas palavras da a ilustre doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[2] ele *"(...) não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; (...) não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado."*

No mais, o Tribunal de Contas de Minas Gerais já apreciou a matéria em debate, formando entendimento nos seguintes moldes:

> PROCESSO ADMINISTRATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. EXAME DOS ATOS DE GESTÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL QUANTO ÀS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE MULTA. DESPESAS COM TELEFONIA CELULAR E DIÁRIAS DE VIAGEM. REGULARIDADE. **DESPESAS NÃO AFETAS À COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO, RELATIVAS À AQUISIÇÃO DE COROAS DE FLORES PARA HOMENAGEM PÓSTUMA. DESPESAS A TÍTULO DE VERBA INDENIZATÓRIA. DANO AO ERÁRIO. DETERMINADA A DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO MUNICIPAL** DOS VALORES DISCRIMINADOS POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR.
>
> (...)
>
> 4. A Consulta n. 840.101 tratou da questão relativa às aquisições de coroas de flores para homenagem póstuma da seguinte forma: "**O Legislativo Municipal pode homenagear**, com a aquisição e o envio de coroa de flores, autoridades, cidadãos honorários ou pessoa de notabilidade no Município, **desde que apresente motivação idônea para demonstrar o merecimento da homenagem e não haja violação aos princípios da impessoalidade e moralidade**". (...)
>
> (TCE-MG - PA: 747764, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 02/08/2016, Data de Publicação: 19/08/2016)

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

E, em arremate, assim deliberou esta Corte de Contas:

> EMENTA - AUDITORIA CÂMARA MUNICIPAL ATOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARIDADES NORMA LEGAL DESCONFORMIDADE **DESPESAS EM DESACORDO COM AS ATIVIDADES DO LEGISLATIVO COROAS DE FLORES BANNER COM PUBLICIDADE PARTIDÁRIA** NÃO RECOLHIMENTO DE ISSQN PAGAMENTO POR SESSÃO EXTRAORDINÁRIA GUARDA DE BENS MÓVEIS AUSÊNCIA DE TERMO DE RESPONSABILIDADE APLICAÇÃO DE MULTA IMPUGNAÇÃO RECOMENDAÇÃO.
>
> **Despesas com coroas de flores para funerais** e para pagamento de banner destinado a anunciar Convenção Partidária **não podem ser vistas como objetivo de Câmara Municipal**. (...)
>
> (TCE-MS - INSPEÇÃO ORDINÁRIA: 1167742012 MS 1385449, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1869, de 28/09/2018)

Concluo, portanto, que o Acórdão atacado não merece qualquer reparo acerca da impugnação das despesas indevidamente contratadas com a aquisição de coroas de flores para homenagens póstumas de munícipes, haja vista a evidente incompatibilidade delas com as demais atividades finalísticas do legislativo municipal e ausência de qualquer motivação idônea para que fossem realizadas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de **conhecer do Pedido de Revisão**, apresentado pelo Sr. Jairo Luiz Martins Vasques (Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Laguna Caarapã na época dos fatos) e, no mérito, dar a ele **procedência parcial,** no sentido de rescindir os termos dispositivos das alíneas **"*a*" e "*c*" do inciso I do Acórdão AC00 413/2015** (prolatado no TC/16820/2012) e mantidas pelo Acórdão AC00 1691/2017 (TC/11813/2018/001), **excluindo as impugnações dos valores de R$ 9.249,00 e de R$ 3.278,28,** que lhe foram infligidas, mantendo as demais disposições.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e parcial procedência do Pedido de Revisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 5 de outubro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX/PMS