Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1473/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/2872/2021/001
PROTOCOLO	: 2128849
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE NOVO HORIZONTE DO SUL
RECORRENTE	: NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
INTERESSADO	: ENOQUE CARLOS
ADVOGADOS	: THIAGO A. CHIANCA P. OLIVEIRA OAB/MS Nº 11.285, MURILO GODOY OAB/MS Nº 11.828, LIANA CHIANCA OLIVEIRA NORONHA OAB/MS Nº 16.447.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – ATO DE PESSOAL – REGISTRO DA NOMEAÇÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DA DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA – APLICAÇÃO DE MULTA – AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ E DE PREJUÍZO À REGULARIDADE E À FINALIDADE DOS ATOS PRATICADOS – LINDB – FALHA FORMAL – EXCLUSÃO DA PENALIDADE – PROVIMENTO.

Exclui-se a multa aplicada pela remessa intempestiva dos documentos da nomeação de servidor que registrada, considerando que a inobservância de formalidade legal não resultou prejuízo à regularidade e à finalidade (mérito) dos atos praticados, que atingiram os objetivos constitucionais e legais estabelecidos, conforme novas orientações da ordem interpretativa do direito público, que devem ser observadas com o advento das regras positivas acrescidas ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB”), pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 29 de junho de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, de **conhecer** e **dar provimento** ao **Recurso Ordinário** interposto pela Sra. **Nilza Ramos Ferreira Marques**, Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul à época dos fatos, para **excluir** a multa no valor equivalente ao de 30 (trinta) UFERMS, que lhe foi infligida pelos termos dispositivos do item II da **Decisão Singular DSG G.JD. 4303/2021.**

Campo Grande, 29 de junho de 2022.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Referem-se estes autos ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. **Nilza Ramos Ferreira Marques**, Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul à época dos fatos, em face da Decisão Singular DSG G.JD-4303/2021, proferida no Processo TC/2872/2021 (pç. 6, fls. 9-10), nos seguintes termos:

> I. **REGISTRAR a nomeação do servidor Enoque Carlos**, CPF 038.213.461-32, com base no art. 34, I, da Lei Complementar 160, de 02 de Janeiro de 2012.
>
> II. **APLICAÇÃO DE MULTA equivalente ao valor de 30 UFERMS a Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques – CPF 312.512.261-91**, responsável à época, pela intempestividade relativa à remessa de documentos a este Tribunal de Contas, de acordo com o artigo 46 da Lei Complementar nº 160/ 2012;
>
> (...)

Em suas razões recursais (pç. 2, fls. 10-17) a recorrente demonstra o seu inconformismo com os termos da Decisão acima, pleiteando o recebimento das justificativas apresentadas para o fim de se declarar a exclusão da multa de 30 (trinta) UFERMS que lhe foi imposta.

Dentre os argumentos apresentados, alega que a remessa intempestiva dos documentos não acarretou prejuízo ao erário, invocando em sua defesa a aplicação do art. 22 da LINDB, tendo em vista a ausência de má-fé e dificuldades reais da gestora à época dos fatos.

O Conselheiro-Presidente desta Corte de Contas, ao realizar o juízo de admissibilidade, considerou o recurso tempestivo e cabível, em conformidade com as normas estabelecidas no regimento, recebendo-o em seu efeito suspensivo e determinando a sua distribuição a esta Relatoria, conforme Despacho DSP-GAB.PRES – 28480/2021 (pç. 5, fl.20).

Ato contínuo, tratando-se de matéria que dispensa manifestação técnica, os autos foram encaminhados para a Procuradoria de Contas, cujo membro por meio do Parecer 1ª PRC - 10963/2021 (pç.8, fls.23-25) entendeu que os argumentos ofertados pelo recorrente não foram capazes de modificar o julgamento formado na decisão singular, opinando pelo **conhecimento e improvimento** do recurso.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, conheço do presente Recurso Ordinário na forma que admitido pela Presidência, porque presentes estão os requisitos necessários à sua admissibilidade – tempestividade, regularidade formal, legitimidade e interesse recursal, conforme disposições da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 e normas regimentais.

Desde já adianto que, no mérito, cabe razão à recorrente. Estou convencido, e fundamentarei mais a frente, de que essa *inobservância de formalidade legal*, sobre a qual se sustentou a penalização aplicada pela decisão, no caso presente, não pode prosperar porque não resultou em prejuízo à regularidade e à finalidade (mérito) dos atos praticados aqui examinados

A peça recursal visa combater a Decisão Singular DSG G.JD 4303/2021, proferida no Processo TC/2872/2021, a qual declarou o registro da nomeação de **Enoque Carlos** para exercer o cargo de administrador no Município, mas que aplicou multa de 30 (trinta) UFERMS à recorrente pela remessa intempestiva dos documentos.

Sobre esse aspecto tenho adotado as novas orientações da ordem interpretativa do direito público, que deve ser observada com o advento das regras positivas acrescidas ao Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro-LINDB”), pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

Assim, tenho procurado em casos semelhantes ao examinado, dar uma solução mitigada ao formalismo dos atos administrativos. A matéria tem sido objeto de reconhecimento pelo Poder Judiciário, de modo que os vícios irrelevantes ou questionáveis têm sido desconsiderados quando não produzem lesão a valores finalísticos do direito.

As lições de Marçal Justen Filho sobre o tema justificam com precisão o meu posicionamento, como se vê nas seguintes abordagens daquele autor:

> “(...) Os diplomas legais podem ser mais ou menos formalistas. Isso não autoriza o formalismo do intérprete, que não deve transformar-se em autômato, pretendendo localizar a mais rigorosa compatibilidade entre o mundo dos fatos e o texto escrito de uma lei. A lei não é elaborada para bastar-se em si mesma, tal como se os fins do Direito fossem menos relevantes do que as palavras do legislador.
>
> O princípio da regra da razão expressa-se em ‘procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do Direito.’

> **A Administração está constrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e seus fins. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso.**
>
> (...)
>
> Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que quer proteger. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos."

E no mesmo sentido têm se comportado outros Tribunais, especialmente os que lidam com direito público. Transcrevo abaixo algumas dessas decisões:

> --- PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO. NÃO CONSTATADO DANO AO ERÁRIO. FALHAS DE NATUREZA FORMAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. RECOMENDA-ÇÃO.
>
> Caracterizada impropriedade ou falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, as contas são julgadas regulares com ressalva, nos termos do inciso II do art. 48 da Lei Complementar n. 102/2008. Primeira Câmara 39ª Sessão Ordinária - 18/12/2018. (TCE-MG - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO: 1012295, Relator: CONS. DURVAL ANGELO, Data de Julgamento: 18/12/2018, Data de Publicação: 11/02/2019)
>
> --- EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATORIO PELO JUDICIÁRIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGÊNCIAS DESNECESSÁRIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM.
>
> O "VALOR" DA PROPOSTA "GRAFADO" SOMENTE EM "ALGARISMOS" - SEM A INDICAÇÃO POR EXTENSO - CONSTITUI MERA IRREGULARIDADE DE QUE NÃO RESULTOU PREJUÍZO, INSUFICIENTE, POR SI SO, PARA DESCLASSIFICAR O LICITANTE. A "RATIO LEGIS" QUE OBRIGA, AOS PARTICIPANTES, A OFERECEREM PROPOSTAS CLARAS E TÃO SÓ A DE PROPICIAR O ENTENDIMENTO À ADMINISTRAÇÃO E AOS ADMINISTRADOS. SE O VALOR DA PROPOSTA, NA HIPÓTESE, FOI PERFEITAMENTE COMPREENDIDO, EM SUA INTEIREZA, PELA COMISSÃO ESPECIAL (E QUE SE PRESUME DE ALTO NIVEL INTELECTUAL E TÉCNICO), A PONTO DE, AO PRIMEIRO EXAME, CLASSIFICAR O CONSÓRCIO IMPETRANTE, A AUSÊNCIA DE CONSIGNAÇÃO DA QUANTIA POR "EXTENSO" CONSTITUI MERA IMPERFEIÇÃO, BALDA QUE NÃO INFLUENCIOU NA "DECISÃO" DO ÓRGÃO JULGADOR (COMISSÃO ESPECIAL) QUE TEVE A IDEIA A PERCEPÇÃO PRECISA E INDISCUTÍVEL DO

> "QUANTUM" OFERECIDO. O FORMALISMO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NÃO SIGNIFICA QUE SE POSSA DESCLASSIFICAR PROPOSTAS EIVADAS DE SIMPLES OMISSÕES OU DEFEITOS IRRELEVANTES. SEGURANÇA CONCEDIDA. VOTO VENCIDO. (STJ - MS: 5418 DF 1997/0066093-1, Relator: Ministro DEMÓCRITO REINALDO, Data de Julgamento: 25/03/1998, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 01.06.1998 p. 24RDJTJDFT vol. 56 p. 151RDR vol. 14 p. 133).

E na mesma esteira, os precedentes deste Tribunal de Contas:

> EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO DECISÃO SINGULAR ATO DE PESSOAL CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA REMESSAINTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS MULTA PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE EXCLUSÃO DA MULTA RECOMENDAÇÃO PROVIMENTO. Conquanto a legislação estabeleça a aplicação de multa nos casos em que os documentos são enviados extemporaneamente ao Tribunal para a análise dos atos praticados, analisado o caso concreto e observada a legalidade dos atos julgados, com fundamento no princípio da razoabilidade, entende-se cabível excluir a multa imposta ao recorrente em razão da remessa intempestiva de documentos e recomendar ao atual gestor que observe com maior rigor o prazo para envio ao Tribunal de Contas. (TCE-MS - RO: 1059252011001 MS 1715881, Relator: WALDIR NEVES BARBOSA, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2348, de 31/01/2020)
>
> EMENTA - RECURSO ORDINÁRIO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL DECISÃO SINGULAR NÃO REGISTRO MULTAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS REQUISITOS LEGAIS REGISTRO EXCLUSÃO DAS MULTAS PROVIMENTO. Verificado que a contratação preenche os requisitos legais vigentes, é dado provimento ao recurso interposto, para registrar o ato de admissão e excluir as multas aplicadas. (TCE-MS - RO: 030142012001 MS 1811779, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2192, de 09/09/2019).

Por fim, reafirmo que a falha formal constatada pela decisão não prejudicou o registro da nomeação de servidor efetivo para o cargo de Administrador, motivo pelo qual, no mérito, entendo que a decisão recorrida deve ser reformada, porquanto, independentemente da intempestividade na remessa, é certo que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais e legais estabelecidos, consoante os termos dispositivos no item I da **Decisão Singular DSG G.JD. 4303/2021.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de **CONHECER** e **DAR PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário interposto pela Sra. **Nilza Ramos Ferreira Marques**, Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul à época dos fatos, para **excluir a multa** no

valor equivalente ao de 30 (trinta) UFERMS, que lhe foi infligida pelos termos dispositivos do item II da Decisão Singular **DSG G.JD. 4303/2021.**

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo).

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

Campo Grande, 29 de junho de 2022.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

RAS/MFGM/ARP