



PROCESSO	:	24.955-6/2017
ASSUNTO	:	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
PRINCIPAL	:	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADO	:	ONDANIR BORTOLINI
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

16. Uma vez que já foram admitidos os presentes embargos de declaração¹, passa-se à análise do mérito.

17. De acordo com o art. 69 da Lei Orgânica do TCE/MT² e com o art. 270, III, do Regimento Interno do TCE³, cabem embargos de declaração quando a decisão ou acórdão apresentar obscuridade, contradição ou omissão quanto a ponto sobre o qual o relator deveria ter se posicionado.

18. A obscuridade surge quando da leitura da decisão não é possível compreender o que foi, de fato, decidido. A contradição ocorre quando há na decisão incoerência lógica, pela apresentação de dois fundamentos divergentes e incompatíveis. Por fim, a omissão é a ausência de manifestação pelo relator sobre fatos ou fundamentos pelos quais deveria ter se pronunciado.

19. Assim, considerando os argumentos constantes nos autos, não entendo assistir razão à embargante quanto à existência dos defeitos apontados no Acórdão de nº 735/2019 – TP que culminassem no afastamento da sanção imposta.

20. Isso porque o voto condutor do Acórdão ora atacado foi claro ao mencionar que a obrigação pela prestação de contas é de responsabilidade do ordenador de despesas

¹ Documento Digital nº 15173/2020.

² Art. 69 Cabem Embargos de Declaração, quando a decisão impugnada contiver obscuridade ou contradição ou omitir ponto sobre o qual deveria ter se pronunciado.

³ Art. 270. Nos termos da Lei Complementar 269/2007, cabem as seguintes espécies recursais: (...)

III. Embargos de Declaração, quando houver na decisão ou no acórdão, obscuridade ou contradição, ou quando for omitido ponto sobre o qual o Relator ou o Tribunal deveria se pronunciar.



do órgão, nos termos do art. 70 da Constituição Federal e do art. 2º da Resolução Normativa nº 31/2014 do TCE/MT:

Constituição Federal

Art. 70 [...] 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Resolução Normativa nº 31/2014 TCE/MT

Art. 2º. No âmbito estadual, o Poder Executivo - Administração direta e indireta - Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Ministério Público e a Defensoria Pública, deverão remeter por seus responsáveis, via internet, nos prazos definidos nesta Resolução, as informações detalhadas no leiaute das tabelas do Sistema APLIC - Anexo 2.

21. Não bastante, a decisão embargada colaciona jurisprudência desta Corte por meio de julgados que corroboram a responsabilidade do ordenador de despesas, além de expressamente mencionar que “o fato de que a empresa contratada enfrentou dificuldades operacionais não impede que o cumprimento da obrigação seja garantido ou, ao menos, que medidas que mitigassem o problema fossem adotadas”.⁴

22. Nesse sentido, a ocorrência de rescisão contratual com a empresa contratada para a realização desses serviços de envio de informações, conforme apontado pela embargante, não afasta a responsabilidade do ordenador de despesas.

23. Como muito bem apontado no voto condutor do Acórdão nº 266/2018 – TP, do Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha, “erros e falhas administrativas são passíveis de ocorrer, no entanto, é dever do gestor de prevenir ou minimizar esses riscos, sobretudo, com o estabelecimento de rotinas internas e procedimentos de controle sobre a sistemática de prestação de contas a esta Corte de Contas”⁵.

24. Dessa maneira, restou evidente que, por ocasião de problemas operacionais da empresa contratada, caberia ao gestor diligenciar no sentido de adimplir com a sua obrigação, como bem apontado pelo Ministério Público de Contas (MPC):⁶

4 Documento Digital nº 104800/2019, fl. 4.

5 Documento Digital nº 134755/2018, fl. 4.

6 Documento Digital nº 20622/2020, fl. 6.



[...] diante de uma situação excepcional, de inviabilidade do envio temporário dos balancetes por meio informatizado, cabe ao gestor buscar solução alternativa, como a remessa por meio físico, ou protocolar pedido de prorrogação de prazo junto à Corte de Contas. Veja-se que o art. 286 do Regimento Interno do TCE/MT, possibilita a remessa por meio físico:

Art. 286 Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por:

[...]

VII. inadimplência na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

25. Assim, diante da impossibilidade da remessa dos documentos e informações a esta Corte de Contas, deveria o ordenador de despesas ter agido para regularizar a situação ou no mínimo mitigá-la. Entretanto, inexistem nos autos quaisquer evidências que apontem para isso, eis que não houve nenhuma comunicação do gestor a esta Corte nesse sentido.

26. Portanto, não assiste razão à embargante quanto à omissão apontada, já que a decisão atacada evidenciou que a responsabilidade pela prestação de contas é do ordenador de despesas, de modo que a ocorrência de falhas na prestação de serviços por terceiros não o eximem de sua responsabilidade.

27. Por outro lado, em que pese assistir razão à embargante quanto à equivocada menção de remessa por meio físico dos documentos e informações a este Tribunal, tal falha não altera o teor decisório do Acórdão embargado, uma vez que não existem nos autos quaisquer documentos que demonstrem as atitudes adotadas pelo responsável no sentido de mitigar a falha nos envios.

28. Com efeito, o responsável se limitou a afirmar que a culpa pelos atrasos e não envios de documentos a esta Corte de Contas era exclusivamente da empresa contratada e da consequente rescisão contratual, sem demonstrar ter adotado medidas que visassem sanar ou mitigar as irregularidades.

29. Mais adiante, quanto às cargas mensais de janeiro a outubro de 2016, as quais a embargante sustenta estarem abarcadas pela Decisão Administrativa nº 11/2016,



entendo não lhe assistir razão.

30. Isso porque o questionamento utilizado pela embargante se funda nos termos do voto condutor do Acórdão nº 266/2018 – TP, proferido pelo eminente Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha, ao passo que os presentes embargos de declaração foram opostos em face do Acórdão nº 735/2019 – TP.

31. Portanto, o suposto defeito apontado pelo embargante deveria ter sido questionado em face do Acórdão nº 266/2018 – TP, e não do Acórdão nº 735/2019-TP. Independentemente disso, o voto condutor do Acórdão nº 735/2019 – TP deixou claro quais as cargas do Sistema Aplic tiveram seus prazos prorrogados pela Decisão Administrativa nº 11/2016, vejamos:

A decisão invocada pelo recorrente para justificar os atrasos (Decisão Administrativa nº 11/2016) não se aplica ao caso em comento. Conforme apontado na decisão recorrida, a prorrogação de prazos concedida pela Decisão Administrativa foi a seguinte:

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	
Tipo de Carga do APLIC	Prazo para regularização do envio
Licitações	30/09/16
Benefícios Previdenciários	31/03/17
Concursos	31/03/17
Folha de pagamento e Atos de Pessoal	31/03/17

Da simples leitura do contido na Decisão Administrativa nº 11/2016, extrai-se para quais tipos de cargas do sistema Aplic o prazo para regularização foi prorrogado, de forma que não cabe ao recorrente interpretar extensivamente o conteúdo da decisão de modo a incluir as cargas mensais, as quais claramente não foram incluídas nessa prorrogação.

32. Dessa forma, não procedem os argumentos do embargante, inexistindo o defeito apontado diante da literalidade do disposto na Decisão Administrativa nº 11/2016, à qual não cabe a interpretação extensiva pretendida.

33. Já quanto à alegação de ausência de justificativa da sanção pecuniária, novamente não procedem os fundamentos invocados pela embargante. Afinal, a métrica para os valores fixados consta expressamente no art. 4º da Resolução Normativa nº 17/2016 TCE/MT, vejamos:

Art. 4º. As multas por inadimplências na remessa, por meio informatizado ou físico, dos documentos e informações ao TCE/MT serão aplicadas com observância aos valores descritos abaixo:

I. Assuntos de remessa imediata:

a) informes do Sistema Aplic de concurso público: 4 UPFs/MT para abertura; 2 UPFs/MT para as demais cargas;



- b) informes do Sistema Aplic de licitação: 1 UPF/MT para abertura; 0,5 UPFs/MT para as demais cargas;
- c) arquivos do Sistema Geo-Obras: 0,2 UPFs/MT para todas as cargas;
- d) informes do Sistema Aplic de benefícios previdenciários: 3 UPFs/MT.
- II. Assuntos de remessa mensal:
- a) balancetes das organizações estaduais: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;
- b) informes mensais do Sistema Aplic: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;
- c) informes do Sistema Aplic referente a folha de pagamento de Unidades Gestoras Estaduais: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;
- III. Assuntos de remessa bimestral:
- a) RREO das organizações estaduais: 6 UPFs/MT;
- IV. Assuntos de remessa quadrimestral: a) RGF das organizações estaduais: 6 UPFs/MT;
- V. Assuntos de remessa anual:
- a) contas anuais: 10 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;
- b) peças de planejamento – PPA, LDO e LOA: 6 UPFs/MT;
- c) decisão do Legislativo sobre as contas do Executivo: 2 UPFs/MT;
- d) recadastramento anual: 6 UPFs/MT;
- e) carga inicial do Sistema APLIC: 6 UPFs/MT, atualizados diariamente em 0,1 UPF/MT até a efetiva regularização;
- f) informes de planejamento do Sistema APLIC: 3 UPFs/MT.

34. Dessa maneira, considerando o teor do art. 4º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Resolução Normativa nº 17/2016, acima colacionado, verifica-se que as multas previstas para os atrasos possuem atualização diária, de modo que quanto maior o atraso na remessa dos documentos e informações, maior será o valor da sanção.

35. Em vista disso, a Secretaria de Controle Externo (Secex) produziu quadro demonstrativo contendo os itens intempestivos, os dias de atraso e o cálculo da multa a ser imposta, o qual foi reproduzido por este Relator por ocasião do voto condutor do Acórdão atacado com os itens mantidos, vejamos:

	Documento/Informação	Situação	Qtde. Dias em Atraso	Valor da Multa (UPF's)	Dispositivo Normativo Infringido
1	Balancetes Das Organizações Estaduais De Janeiro de 2016	Enviado atrasado	42	10.2	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).
2	Balancetes Das Organizações Estaduais De Fevereiro de 2016	Enviado atrasado	33	9.3	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).
3	Balancetes Das Organizações Estaduais De Março de 2016	Enviado atrasado	28	8.8	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).
4	Balancetes Das Organizações Estaduais De Abril de 2016	Enviado atrasado	2	6.2	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).
5	Balancetes Das Organizações Estaduais De Novembro de 2015	Enviado atrasado	11	7.1	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).
6	Balancetes Das Organizações Estaduais De Dezembro de 2015	Enviado atrasado	38	9.8	Art. 182, II e art. 184, caput, da Resolução TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno).



11	Carga Mensal - Competência De Janeiro de 2016	Não Enviado	274	33.4	Art. 4º, IV, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
12	Carga Mensal - Competência De Fevereiro de 2016	Não Enviado	259	31.9	Art. 4º, V, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
13	Carga Mensal - Competência De Março de 2016	Não Enviado	244	30.4	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
14	Carga Mensal - Competência De Abril de 2016	Não Enviado	213	27.3	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
15	Carga Mensal - Competência De Maio de 2016	Não Enviado	183	24.3	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
16	Carga Mensal - Competência De Junho de 2016	Não Enviado	152	21.2	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
17	Carga Mensal - Competência De Julho de 2016	Não Enviado	121	18.1	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
18	Carga Mensal - Competência De Agosto de 2015	Não Enviado	30	9.0	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
19	Carga Mensal - Competência De Agosto de 2016	Não Enviado	91	15.1	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
20	Carga Mensal - Competência De Setembro de 2016	Não Enviado	60	12.0	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.
21	Carga Mensal - Competência De Outubro de 2016	Não Enviado	30	9.0	Art. 4º, VI, da Resolução Normativa TCE-MT nº 31/2014.

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital nº 248743/2017).

36. O fato de este Relator ter utilizado o quadro acima não importa em dizer que inexistiu fundamento para o cálculo das multas impostas, eis que se trata de ferramenta que visa apenas facilitar a visualização da irregularidade e dos valores de sanção correspondentes.

37. Pelo contrário, pois permitiu uma fundamentação baseada em especificação de cada uma das sanções, com seu respectivo valor, em relação ao seu evento imediatamente correspondente. Portanto, não visualizo o defeito alegado pela embargante, não padecendo o Acórdão embargado de omissão quanto aos fundamentos que fixaram os valores de multa.

38. Isso porque as multas previstas no já mencionado art. 4º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, e inciso V, alíneas “a” e “e”, da Resolução Normativa nº 17/2016 são atualizadas por dia de atraso, de modo que progridem sem qualquer tipo de limite, gerando distorção entre a conduta do responsável e a sanção a ela cominada quando há uma série grande de eventos, mormente em órgãos com considerável estrutura, em casos como este em exame.

39. Vale salientar que a irregularidade tratada nestes autos é classificada como MB02 (descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT), a qual possui natureza grave e parâmetros de multa fixos, conforme previsto na Resolução Normativa nº 17/2016, vejamos:



Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir: [...]

II – Irregularidades graves:

a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT;

b) reincidência: 10 a 15 UPFs/MT.

40. Impõe destacar que cada item em atraso ou não enviado corresponde a uma irregularidade MB02 distinta, de modo que as multas são aplicadas por cada item intempestivo ou não remetido.

41. Com efeito, verifica-se que para vários itens a multa final atualizada por dia de atraso acaba ultrapassando os limites previstos para as multas das irregularidades de natureza grave. No entanto, conforme o § 3º do dispositivo acima, a multa somente poderá ser superior ao patamar se devidamente justificada e considerada a gravidade da conduta ou resultado:

Art. 3º [...]

§ 3º Excepcionalmente, caso o somatório das multas aplicadas por cada fato em um determinado processo seja considerado excessivo e/ou desproporcional à gravidade da conduta ou do resultado, o relator poderá, desde que devidamente fundamentado, limitá-la em sua decisão.

42. Nessa linha, levando-se em conta a aplicação de sanção à conduta irregular em face do resultado, é imperioso ressaltar os termos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[...]

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

43. Assim, considerando os expressivos valores das multas cominadas para as irregularidades tratadas (283,1 UPFs/MT ao Sr. Ondanir Bortolini), nos termos do art. 22 da



LINDB⁷, ao sopesar as condições, os problemas técnicos e contratuais enfrentados pela Assembleia Legislativa e as condutas do responsável, entendo que as multas se figuram desarrazoadas e desproporcionais.

44. Isso porque as multas previstas no já mencionado art. 4º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c”, e inciso V, alíneas “a” e “e”, da Resolução Normativa nº 17/2016 são atualizadas por dia de atraso, de modo que progridem sem qualquer tipo de limite, gerando distorção entre a conduta do responsável e a sanção a ela cominada quando há uma série grande de eventos, mormente em órgãos com considerável estrutura, em casos como este em exame.

45. Dessa forma, considerando o texto normativo e a razoabilidade quanto à conduta e resultado, entendo que as multas previstas por item enviado com atraso ou não enviado não devem ultrapassar o parâmetro de 10 UPF/MT, com fulcro no art. 22, *caput*, §§ 2º e 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), e no art. 3º, II, “a”, e § 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 TCE/MT.

46. Além disso, há que se salientar que este Tribunal de Contas já se manifestou no sentido de que as multas referentes ao envio intempestivo ou não envio de documentos e informações ao TCE/MT deveriam ser limitadas ao teto máximo de 100 UPFs/MT, conforme proposta do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima no Processo nº 13.904-1/2011, acolhida por unanimidade e materializada no Acórdão nº 514/2012 – TP, o qual serviu de precedente para várias outras decisões deste Tribunal de Contas⁸.

47. Logo, considerando os elevados valores de multas previstas na Representação de Natureza Interna e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade,

⁷Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

⁸Como exemplo, cita-se os Processos de nº: 13.365-5/2014, 7.006-8/2015, 5.712-6/2015, 5.689-8/2015, e 6.555-2/2015.



entendo perfeitamente aplicável o entendimento externado no Acórdão nº 514/2012 – TP ao caso em comento.

48. Por esses motivos, entendo assistir razão ao argumento externado pela embargante quanto à ausência de proporcionalidade e razoabilidade das sanções impostas, o que leva à apontada omissão da decisão nesse aspecto específico, motivo pelo qual corroboro parcialmente seus argumentos, devendo os presentes embargos serem conhecidos e parcialmente providos, conforme o art. 69 da Lei Complementar nº 269/2007 e art. 270, III, do Regimento Interno do TCE/MT, para sanar a omissão contida no Acórdão nº 735/2019 – TP, aplicando-se efeito infringente no sentido de reduzir o total de multa aplicada ao responsável pelo Acórdão embargado.

DISPOSITIVO

49. Pelo exposto, acolho na íntegra o parecer ministerial e **voto** pelo **conhecimento** e, no **mérito**, pelo **parcial provimento dos embargos de declaração**, atribuindo-lhe efeito infringente, em razão da existência de omissão no **Acórdão nº 735/2019 – TP**, passando a **vigorar com as seguintes alterações**, mantendo-se os demais termos da referida decisão recorrida:

50. **Onde se lê:**

[...] **a) CONHECER** o Recurso Ordinário constante do documento nº 27.929-3/2018, interposto em face da decisão proferida por meio do Acórdão nº 266/2018-TP pelo Sr. Ondanir Bortolini – ordenador de despesas da Assembleia Legislativa de Mato Grosso (período: 1º-1 a 31-12-2016), em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 273 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso); e, **b) no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se incólume a decisão recorrida, conforme fundamentos constantes no voto do Relator. [...]

51. **Leia-se:**



[...] **a) CONHECER** o Recurso Ordinário constante do documento nº 27.929-3/2018, interposto em face da decisão proferida por meio do Acórdão nº 266/2018-TP pelo Sr. Ondanir Bortolini – ordenador de despesas da Assembleia Legislativa de Mato Grosso (período: 1º-1 a 31-12-2016), em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 273 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso); e, **b) no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, no sentido de **reduzir o valor da multa imposta** de 283,1 UPFs/MT para o valor total de **100 UPFs/MT**, ao Sr. **Ondanir Bortolini**, em razão da irregularidade que versa sobre o não envio e envio em atraso de documentos obrigatórios a este Tribunal (itens 1 a 6 e 11 a 21), conforme tabela constante no Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 02/03 - Doc. nº 248743/2017), nos termos do artigo 22 da Lei de introdução às Normas de Direito Brasileiro, artigo 75, VIII, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 286, inciso VII, da Resolução Normativa nº 14/2007 e artigo 2º, VII, da Resolução Normativa nº 17/2016-TCE, mantendo-se incólume a decisão recorrida, conforme fundamentos constantes no voto do Relator. [...]

É como voto.

Cuiabá/MT, 6 de outubro de 2020.

(assinatura digital)

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)