



PROCESSO : 11.461-8/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
GESTOR : ÉDER DE MORAES DIAS – EX-SECRETÁRIO DE FAZENDA
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 520/2022

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE EMISSÕES DE CERTIDÕES DE CRÉDITO EM FAVOR DOS AGENTES DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - AFF'S. ACORDO EXTRAJUDICIAL. PENDENTE QUANTIFICAÇÃO DO DANO E CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. SECEX CONCLUI PELO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. LEI ESTADUAL 11.599/2021. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL 9.873/99. OBRIGATORIEDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS OBSERVAREM O MODELO FEDERAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ART. 75 DA CF/88. PRECEDENTE DO STF. ADI Nº 5509. MANIFESTAÇÃO PELA EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **Tomada de Contas Especial**, realizada pela



Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso – SEFAZ, em cumprimento à decisão¹ exarada pelo Conselheiro Valter Albano da Silva, nos autos da representação de natureza externa nº 70580/2012, em apenso, para que a SEFAZ apurasse os fatos, identificasse os responsáveis e quantificasse o dano ocasionado pelas certidões de crédito emitidas no bojo do **Acordo Extrajudicial**, firmado em 19/12/2008², entre a SEFAZ e o Sindicato dos Agentes de Administração Fazendária do Estado de Mato Grosso – SAAFEMT, em decorrência da ação Ordinária de cobrança c/c Declaratória de Isonomia Salarial nº 30.884/1996³ e da Ação Ordinária nº 1678/2000⁴.

2. De acordo com as informações apresentadas pela **comissão tomadora de contas** por meio do Relatório TCEsp nº 001/2016/SEFAZ/MT⁵, a partir da comparação entre o valor de fato devido aos Agentes de Administração Fazendária – AAFs, conforme a legislação pertinente e o acordo extrajudicial, com o que foi efetivamente inscrito nas certidões de crédito, apurou-se dano ao erário estadual no montante de R\$ 437.672.888,27⁶ (quatrocentos e trinta e sete milhões, seiscentos e setenta e dois mil, oitocentos e oitenta e oito reais e vinte e sete centavos), além de apontar os agentes responsáveis pelo dano.

3. Em análise da fase interna da tomada de contas, a **Secretaria de Controle Externo** competente observou que a mera emissão de cartas de crédito não se traduz em dano, pois os valores inscritos nas cartas de crédito somente geram dano no momento em que são pagos pelo Poder Público ou quando são utilizados como compensação tributária, em um abatimento de impostos.

4. Neste sentido, observou a existência de decisão liminar⁷, de 26/02/2015, proferida no juízo da Vara Especializada Ação Civil Pública e Ação Popular, suspendendo os procedimentos de compensação tributários ou de pagamentos das certidões de crédito em análise, o que “lança sombra sobre o tamanho do dano e demonstra que as cartas de crédito não foram todas compensadas ou pagas”.

5. Assim, concluiu pelo retorno dos autos à SEFAZ para que seja

1 Doc. 232740/2015

2 Doc. nº 149930/2017, fls. 354 a 357

3 Doc. nº 152167/2017, fls. 10 a 53

4 Doc. nº 152167/2017, fls. 54 a 57

5 Doc. 149933/2017, fls. 1302 a 1468

6 Montante não atualizado

7 Ação Civil Pública 55109-05.2014.8.11.0041



informada pormenorizadamente a situação de cada carta de crédito, possibilitando apreciar com exatidão o valor do dano já sofrido pela Administração e seus responsáveis, e, também, apreciar o iminente dano para cada carta não paga, suspensão ou em processo de compensação tributária.

6. Em resposta, foi encaminhado **relatório**⁸ elaborado por uma nova comissão, nomeada pela Portaria nº 209/2017/SEFAZ, no qual conclui que não foi possível a apuração exata do valor do dano já sofrido pela Administração, diante da imprecisão dos dados fornecidos pela Procuradoria-geral do Estado – PGE.

7. Diante das conclusões apresentadas, em **relatório técnico complementar**⁹, a equipe de auditores informou que protocolizou na PGE a Solicitações de Informações nº 001/2019-TCE/MT¹⁰, de 13/03/2019 solicitando uma resposta formal da PGE sobre a situação atual das cartas de crédito, com a demonstração dos valores envolvidos.

8. Em resposta, o Procurador-Geral do Estado, Sr. Francisco de Assis da Silva Lopes, respondeu, por meio do Ofício n. 351/GAB/PGE/2019, de 19/03/2019, que não há um filtro dentro do sistema interno da PGE que seja capaz de gerar um relatório elencando o rol destas cartas por cargo e nem por Secretaria, e que “Para examinar seu andamento dentro do processo, faz-se necessário a informação do número da carta e do nome do titular de crédito. Só através deste filtro (nome e número da carta) é possível prestar a informação requerida pelo Tribunal de Contas”.

9. Diante da resposta, a equipe de auditores apontam que a PGE é o órgão legalmente responsável pelo controle das certidões de crédito no âmbito do Estado de Mato Grosso, e, portanto, não é cabível a afirmação de que o órgão não tem condições de fornecer informações detalhadas sobre o andamento e as compensações das certidões de crédito em análise.

10. Assim, concluiu pela notificação da Procuradoria-geral do Estado para que forneça a esta Corte de Contas:

a) Detalhamento da situação atual das certidões de crédito, com a

8 doc. digital 91326/2018, fls. 472 a 481

9 Doc. Digital nº 68007/2019.

10 doc. digital 56444/2019, fls. 2 e 3



correspondente indicação se o processo de compensação foi concluído, suspenso, cancelado ou está em andamento na Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso, além dos valores envolvidos em tais processos (em R\$); e

b) Demonstração dos valores descritos no item anterior, separadamente pelas diferentes cartas de crédito emitidas aos Agentes de Administração Fazendária (enumeradas de 01 a 06), excluindo as compensações em duplicidade.

11. Instada a se manifestar-se, a Procuradoria-geral do Estado por meio do Ofício nº 741/2019/GAB/PGE, de 28/05/2019, juntou aos autos documentos referentes a todas as cartas de crédito filtradas com a numeração 10, pertencente à SEFAZ¹¹.

12. Diante disto, os autos foram novamente remetidos para análise da equipe técnica, que elaborou **relatório técnico complementar**¹², por meio do qual observou que as informações apresentadas pela PGE são insuficientes para apurar com exatidão o valor do dano, na medida em que a instituição deixou de enviar ao TCE/MT as informações solicitadas no item “b” do relatório técnico complementar.

13. Todavia, a equipe de auditores não prosseguiu com a análise do mérito, pois opinou pelo reconhecimento da **prescrição da pretensão punitiva** com relação aos fatos apurados nesta Tomada de Contas Especial, tendo em vista a emissão do último lote das certidões de créditos ocorreu em 17/05/2010, e até o momento não houve ou citação dos responsáveis, tão pouco outra situação que tenha suspenso ou interrompido o decurso do prazo prescricional.

14. Assim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer sobre o incidente processual de prescrição.

15. É o relatório, no que necessário. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Prejudicial do mérito – Prescrição

16. Conforme relatado, retornam os autos ao **Ministério Público de Contas**

11 Doc. nº 116301/2019

12 Doc. nº 279678/2021



após a emissão de parecer quanto ao mérito para análise da ocorrência, ou não, da prescrição no caso em tela.

17. Aduz a equipe técnica e o prazo da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo exercido por este Tribunal de Contas é de 5 (cinco) anos, a contar da data do ato ou fato punível, considerando o recente entendimento desta Corte de Contas, exarado no Processo nº 147575/2016 por meio do Acórdão nº 337/2021 quanto ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo, bem como a posterior aprovação da Lei Estadual nº 11.599/2021.

18. Observa que o provável dano ao erário ocorreu com as emissões de sete lotes das cartas de créditos nos exercícios de 2009 e 2010, sendo que em 17/05/2010 foi determinado pelo então Secretário de Estado de Administração, Bruno Sá Freire Martins, a expedição do último lote de certidão de crédito (lote 07).

19. Assim, defende que ocorreu em 17/05/2010 o marco inicial da contagem do prazo prescricional, nos termos da Lei nº 11.599/2021, e que até a presente data transcorreram mais de dez anos sem que houvesse deliberação deste Tribunal ou citação dos responsáveis, restando prescrito a pretensão punitiva com relação aos fatos apurados nesta Tomada de Contas Especial.

20. Pois bem. Cabe aqui lembrar que este Tribunal de Contas estabeleceu, nos termos do Acórdão nº 337/2021-TP, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a pretensão ressarcitória de dano e pretensão punitiva, o que motivou a revogação da Resolução de Consulta nº 07/2018, que consignava o prazo decenal de prescrição.

21. Essa alteração de entendimento decorreu de precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que convergiam na diretriz de que o Tribunal de Contas da União (TCU) se submete as disposições da Lei federal nº 9.873/99, que consigna o prazo quinquenal de prescrição, ante a ausência de norma específica sobre o tema.

22. Por oportuno, diga-se que recentemente publicou-se a Lei estadual nº 11.599, de 07 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Conta.



23. Esse diploma legal estabeleceu que a Corte de Contas tem prazo de 5 (cinco) anos para julgar os processos de sua competência, sob pena de prescrição; bem como que a citação interrompe o prazo prescricional, sendo que ele pode ser interrompido apenas uma vez, conforme se verifica abaixo:

LEI 11599/21 Art. 1º A pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para análise e julgamento dos processos de sua competência, prescreve em 5 (cinco) anos.

Parágrafo único O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.

Art. 2º A citação efetiva interrompe a prescrição.

§1º A interrupção da prescrição somente se dará uma vez, recomeçando novo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da interrupção.

§ 2º O conselheiro relator reconhecerá a prescrição de ofício, após vista ao Ministério Público de Contas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

24. O Ministério Público de Contas, porém, entende que essa lei é inconstitucional por vício de iniciativa, pois foi deputado estadual¹³ quem deflagrou o processo legislativo, e não o Tribunal de Contas.

25. O tema prescrição e decadência em processo de controle externo impacta diretamente a competência e a forma de atuação da Corte de Contas, motivo pelo qual caberia a ela a iniciativa legislativa, e não a parlamentar, conforme a orientação traçada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 4643/RJ:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

¹³ Deputado Max Russi



1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, **de origem parlamentar**, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, **contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal**, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte.

2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua **organização e funcionamento**, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes.

3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida. (grifo nosso)

26. Não obstante, ainda que se venha a entender pela constitucionalidade da Lei estadual nº 11.599/2021, essa norma deve ser aplicada à luz da Lei federal nº 9.873/99; pois a Lei federal nº 9.873/99 é norma paradigma no controle externo federal quanto à prescrição, conforme dito acima.

27. Vale dizer, em casos de eventuais conflitos com normas estaduais ou lacunas deve ser aplicada a Lei federal nº 9.873/99. E é assim porque os Tribunais de Contas dos Estados, por força do princípio da simetria, têm que adotar as mesmas diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à organização e atuação. A simetria para os Tribunais de Contas dos Estados está prevista no art. 75 da Constituição Federal, *in verbis*:

as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios

28. Com efeito, os Tribunais de Contas dos Estados devem adotar o modelo



federal de organização e atuação, sob pena de violação da simetria imposta pelo art. 75 da Constituição Federal, conforme entendimento do STF na ADI nº 5509, que declarou inconstitucional norma estadual que dispunha sobre contagem de prazo prescricional sem paralelo com o modelo federal, como se vê no voto condutor da deliberação, do e. Ministro Edson Fachin (Relator):

A base constitucional do modelo de simetria para os Tribunais de Contas está prevista no art. 75 da CRFB: “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Ao interpretar esse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal tem assentado que ser “obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria” (ADI 3.307, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 29.05.2009). Isso significa, por exemplo, que os Tribunais de Contas dos Estados devem adotar as mesmas regras de competência (ADI 3.077, Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe 01.08.2017); de iniciativa legislativa (ADI 4.643, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 03.06.2019); de execução de seus julgados (RE 223.037, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 02.08.2002).

Mais recentemente, quando se questionou a competência da Corte de Contas de um Estado para homologação das cotas do ICMS, o Plenário desta Corte afastou a alegação de violação do princípio da simetria, considerando que, no modelo federal (art. 161, par. único, da CRFB), havia previsão análoga para o Tribunal de Contas da União (ADI 825, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 27.06.2019). **Embora a inconstitucionalidade tenha sido declarada por outra razão (violação da separação de poderes), o precedente ratifica a jurisprudência desta Corte, no sentido de reconhecer a vinculação dos Estados ao modelo federal, desde que haja previsão constitucional para tanto. A minguada de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo**

(...)

Com todas essas considerações, é possível reconhecer que o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual impugnada é contrário ao modelo federal de controle externo e, por essa razão, ofende o art. 75 da Constituição Federal. Com efeito, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência, razão pela deve ser declarada inconstitucional.



Ante o exposto, declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993, na redação que se lhe deu a Lei 15.516, de 2014, e, por consequência, julgo procedente, em parte, a presente ação direta. (grifo nosso)

29. Dessa forma, os parâmetros de atuação e organização dos Tribunais de Contas dos Estados devem se guiar pelo modelo federal, mesmo existindo norma estadual, em face da simetria imposta pelo art. 75 da Constituição Federal, que, reitere-se, impede inovação sem correspondência com o modelo federal.

30. Feito esse cotejo entre a Lei federal nº 9.873/99 e a Lei estadual nº 11.599/2021, segue-se para a situação objeto dos autos.

31. Como visto acima, os fatos ora apurados ocorreram entre os anos de 2009 e 2010, e já se passaram mais de 5 (cinco) anos desde a determinação de instauração de tomada de contas especial¹⁴, sem houvesse, até o presente momento, a citação dos responsáveis e deliberação desta Corte de Contas; motivo pelo qual incidiu a prescrição quinquenal estabelecida nos arts. 1º e 2º da Lei federal nº 9.873/99, *in verbis*:

Art.1º **Prescreve em cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Art. 2º **Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:**

I – pela **notificação ou citação** do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II- por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III- pela **decisão condenatória recorrível**;

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (grifo nosso)

32. De mais a mais, nota-se que no caso concreto a arguição de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.599/2021 mostra-se irrelevante, visto que

14 Decisão que determinou a instauração de TCE data de 15/02/2015. Doc. 232740/2015



ocorreu prescrição tanto por essa lei como pela Lei federal nº 9.873/99. Portanto, o resultado prático invariavelmente será o mesmo na aplicação de ambos os diplomas legais; razão pela qual o Ministério Público de Contas deixa de suscitar preliminar de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.599/2021, mesmo entendendo que ela é inconstitucional por vício de forma e, por isso, não fazendo a aplicação dela ao caso sob exame.

33. Seja como forma, ocorreu a prescrição quinquenal em relação a todos os responsáveis, por força dos arts. 1º e 2º da Lei federal nº 9.873/99, uma vez que desde a citação já se passaram mais de 5 (cinco) sem deliberação desta Corte de Contas; por isso o processo deve ser extinto com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de Processo Civil (CPC)¹⁵.

3. DA MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1 Da Análise Global

34. Após análise dos autos, subsidiada pelos relatórios de auditoria elaborados pela Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas opinou pela extinção do feito com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC. Pois já se passaram mais de 5 (cinco) anos desde a citação dos responsáveis sem a deliberação deste Tribunal de Contas.

35. Arrimou-se esse entendimento nos arts. 1º e 2º da Lei federal nº 9.873/99, que fixou o prazo quinquenal para o Tribunal de Contas deliberar sobre os processos de sua competência; bem deixou-se de suscitar preliminar de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 11.599/2021 por vício de iniciativa, por ser irrelevante no caso concreto.

¹⁵ CPC Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: II - decidir, de ofício ou a requerimento, **sobre a ocorrência de decadência ou prescrição**;



3.2 Da Conclusão

36. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina pela extinção do processo com resolução de mérito**, nos termos art. 487, II, do CPC, em razão da constatação da prescrição quinquenal.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de fevereiro de 2022.

(assinatura digital)¹⁶

WILLIAN DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹⁶Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.