

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

PROCESSO:	02666/20 – TCE/RO
UNIDADE	Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas (Segep)
JURISDICIONADA:	
INTERESSADO:	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
ASSUNTO:	Tomada de contas especial instaurada, em cumprimento ao Acórdão
	AC1-TC 00475/18/PLENO/TCE-RO, em função de possível dano
	ao erário advindo de pagamentos indevidos relacionados ao Plano
	Econômico Bresser-1989 (26,05%).
RESPONSÁVEL:	Moacir Caetano de Sant'ana - CPF n. 549.882.928-00, ex-
	Secretário de Estado da Administração – SEAD.
VRF:	R\$ 8.428.328,44 (oito milhões, quatrocentos e vinte e oito mil,
	trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos)
ADVOGADO:	Sem advogado nos autos
RELATOR:	Conselheiro Wilber Carlos do Santos Coimbra

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Versam os autos acerca de tomada de contas especial –TCE, instaurada no âmbito da Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas (Segep), em cumprimento ao item I do Acórdão AC1-TC 00475/18/PLENO/TCE-RO exarado no bojo do processo n. 2395/12-TCE/RO, em razão de possível dano ao erário advindo de pagamentos indevidos, relacionados ao Plano Econômico Bresser-1989 (26,05%).

- 2. A tomada de contas em questão teve por objeto a apuração de possível dano ao erário em virtude de pagamentos indevidos do **plano econômico Bresser** realizado por extensão administrativa, em razão de decisão judicial favorável a uma parcela de servidores estaduais.
- 3. Mediante o ofício n. 7173/2019/SEGEP-COIN, de 03 de setembro de 2019, o superintendente da SEGEP, Senhor Silvio Luiz Rodrigues da Silva, encaminhou à esta Corte de Contas a documentação referente à conclusão da aludida tomada de contas especial (ID 809661).

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Exame de admissibilidade da TCE

4. A tomada de contas especial, por ser processo específico para recomposição do erário e consequente responsabilização dos agentes que houverem lhe dado causa, deve ser instaurada e processada em estreita observância aos ditames legais de regência, de modo a evidenciar, imprescindivelmente, (i) a ocorrência do(s) fato(s) (o que aconteceu), (ii) a



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

identificação dos responsáveis (quem e como praticou o ato tido por ilegal ou irregular) e (iii) a correta quantificação do dano (qual o montante do débito). A ausência desses requisitos inviabiliza o regular processamento da tomada de contas especial perante esta Corte de Contas.

- 5. Assim, verificar-se-á nos subitens seguintes do presente relatório os aspectos atinentes à regularidade formal do apuratório levado a efeito pela comissão tomadora das contas especiais.
- 6. Convém ressaltar que, com o advento do novo normativo¹ que regulamenta a instauração e o processamento do processo tomada de contas especial, restou modificada a composição dos elementos que devem integrar o referido processo. Contudo, considerando que no presente caso a TCE foi instaurada ainda sob a égide do antigo regulamento², o exame formal de admissibilidade será flexibilizado naquilo que não comprometer o regular processamento do feito.

2.1.1. Documentos que devem compor a tomada de contas especial

- 7. Nos termos do art. 27 da Instrução Normativa n. 68/2019/TCE-RO, são elementos integrantes do processo de tomada de contas especial; o termo circunstanciado de admissibilidade de tomada de contas especial TCATCE (inciso I), ato de instauração (inciso II), relatório da comissão tomadora das contas especiais (inciso III), relatório de auditoria acompanhado do respectivo certificado (inciso IV), termo de responsabilidade de ressarcimento ao erário TRRE, quando for o caso (inciso V) e o pronunciamento da autoridade administrativa competente (inciso IV).
- 8. Assim, a regularidade do processo de TCE depende, imprescindivelmente, da apresentação dos instrumentos acima especificados acompanhados dos elementos mínimos capazes de conferir higidez às afirmações apresentadas, o que se apresenta nos presentes autos.

2.1.1.1. Do relatório da comissão de TCE

9. Nos termos prescritos no art. 27, inciso III da IN 68/2019-TCER, a comissão tomadora das contas especiais acostou aos presentes autos (ID 944398, Pag. 3951-3963) o relatório conclusivo em que narra os procedimentos adotados no decorrer do apuratório, concluindo pela ocorrência de dano no valor de R\$ 8.428.328,44 (oito milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos), que atualizados até outubro/2018 é no montante de R\$ 25.246.455,34 (vinte e cinco milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), indicando também os responsáveis.

_

¹ Instrução Normativa n. 68/2019/TCE-RO.

² Instrução Normativa n. 21/2007-TCERO.



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

- 10. Em relação a alínea "c" do dispositivo acima mencionado no que atine ao nexo entre a conduta dos responsabilizados e o resultado dele advindo não houve avaliação por parte da comissão processante, contudo, pelo o que consta dos autos é possível identificar que o resultado pelo dano indicado decorreu da ação praticada pelo responsável consistente na realização dos pagamentos indevidos.
- 11. No que diz respeito a quantificação do dano a cada um dos responsáveis a comissão processante não se desincumbiu de tal tarefa, no entanto, considerando o calhamaço, é possível proceder a individualização do *quantum* apurado a quem lhe deu causa.
- 12. Feitas as considerações acima exposta, verifica-se que o relatório produzido pela comissão de TCE atende de forma satisfatória aos requisitos disposto no inciso III, alíneas "a" a "g" exceto a alínea "d" do art. 27 da norma supramencionada.

2.1.1.2. Do relatório e certificado de auditoria

- 3. Prescreve o art. 27, inciso IV da IN 68/2019-TCER, que o relatório de auditoria acompanhado do respectivo certificado, emitidos pelo órgão de controle interno, deverá versar expressamente sobre a conformidade das informações dispostas no relatório da comissão processante, a existência das peças necessárias à composição do processo, bem como a respeito da tempestividade das medidas administrativas antecedentes realizadas pela autoridade competente.
- 4. Compulsando os autos, verifica-se a existência do relatório de auditoria n. 13/2019/GACC/CGE (ID 944398, págs. 3968- Pag. 3971) exarado pela controladora geral do estado, por meio do qual se manifesta de forma sucinta a respeito da apuração dos fatos, concluindo pelo encaminhamento do processo a este Tribunal para o competente julgamento.
- 5. Consta também, o certificado de auditoria n. Nº 13/2019 GPC/CGE exarado pela controladoria geral do estado (ID 944398, págs. 3973- 3974), atestando a regularidade dos procedimentos adotados e, propondo o encaminhamento das contas especiais dos responsáveis no grau **irregular.**

2.1.1.3. Do pronunciamento do gestor

- 6. Dispõe o art. 27, inciso VI da IN 68/2019-TCER, que deve a autoridade administrativa competente pronunciar-se atestando ter tomado conhecimento dos relatórios da comissão de TCE, de auditoria e do certificado de auditoria.
- 7. Verifica-se dos autos que houve a manifestação da autoridade administrativa competente nos termos em que determina o dispositivo supramencionado conforme (ID 944398, pag. 3966), portanto, inferir-se que houve o conhecimento do processamento da TCE pela autoridade administrativa competente nos termos em que preceitua a norma supracitada.

_

³ d) quantificação do dano atribuído a cada um dos responsáveis;



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

2.1.1.4. Quantificação do dano

- 8. A adequada quantificação do dano é pressuposto indispensável ao regular processamento da tomada contas especial, nesse sentido, o art. 11, inciso I, do retromencionado normativo prescreve que a quantificação do dano será verificada com base no valor real devido acompanhado de memória de cálculo.
- 9. A alínea "d", inciso III do art. 27 do referido instrumento estabelece que o relatório da comissão apuradora deve indicar a quantificação do dano atribuído a cada um dos responsáveis.
- 10. Daí se extrai a importância da adequada quantificação do dano, bem como o correto direcionamento aos agentes que deram causa ou contribuíram de alguma forma para sua consecução.
- 11. Dito isto, verifica-se no presente caso que a comissão de TCE indicou a existência de dano ao erário no valor de R\$ 8.428.328,44⁴ (oito milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos), cujo valor atualizado até outubro de 2018 resultou no montante de R\$ 25.246.455,34 (vinte e cinco milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e quatro centavos), consiste no pagamento indevido de por meio de extensão administrativa do denominado PLANO BRESSER, processos administrativos de n. 01.2201.15324/2010, n. 01.2201.04252-00/2011 e n. 3143/2011-CGG.
- 12. Contudo, em que pese a comissão processante ter indicado o valor global do dano, deixou de individualizá-lo de acordo com quem lhe deu causa, imputando-o indistintamente aos gestores sem a discriminação dos valores pagos indevidamente em cada período de gestão.
- 13. Apesar disso, visando a economicidade e celeridade do processo, deixa-se de pugnar pela devolução do feito à origem, tendo em vista que, com a documentação constante dos autos, é possível o saneamento da falha ora detectada nessa fase processual.

2.1.1.5. Rol de responsáveis

- 14. A comissão de tomada de contas especial em seu relatório conclusivo⁵ apontou como responsáveis pelo dano ao erário as seguintes pessoas:
 - a. MOACIR CAETANO DE SANT'ANA CPF n. 549.882.928-00 Ex-Secretário De Estado Da Administração-Sead Período De Exercício No Cargo 01/04/2010 à 31/12/2010; e

⁴ Planilha com a relação dos servidores que receberam o plano Bresser através do Processo Administrativo de n. 01.2201.15324-00-2010 (ID=944398 Pag. 3940 – 3948).

⁵ Páginas 07-22 do ID 946704



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

b. VERA LÚCIA PAIXÃO - CPF n. 005.908.028-01 Ex-Secretária De Estado Da Administração-Sead Período De Exercício No Cargo 01/01/2011 à 31/05/2011.

15. Quanto aos servidores beneficiados com os pagamentos "irregulares", a comissão processante concluiu não ser possível atribuir-lhes responsabilidade, visto que pleitearam, por meio de representantes devidamente constituídos, pagamentos que julgavam ter direito.

2.2. ANÁLISE DO MÉRITO

- 16. Neste tópico serão expostas as irregularidades apontadas pela comissão de tomada de contas especial, acrescidas dos ajustes e/ou outras indicações que se fizerem pertinentes.
- 17. Antes, contudo, convêm tecer breves considerações acerca da determinação que motivou a instauração do presente feito.
- 18. O Tribunal de Contas, a partir de representação formulada pelo Ministério Público Estadual, prolatou o **Acórdão AC1-TCE 00475/18 Processo n. 2395/12,** em que decidiu:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com a Proposta de Decisão do Relator, Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

- I Conhecer da Representação proposta pela Ministério Público do Estado de Rondônia presentado pelo Promotor de Justiça Senhor Geraldo Henrique Ramos Guimaraes, por atender aos pressupostos de admissibilidade, conforme disposição inserta no inciso III, do art. 82-A, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;
- II Considerá-la **procedente**, quanto ao mérito, para determinar ao Superintendente Estadual de Gestão de Pessoas, que, com base na IN no 21/2007-TCER, instaure, promova a apuração, a conclusão e a apresentação a esta Corte de Contas, no prazo de180 (cento e oitenta) dias, de 02 (duas) Tomadas de Contas Especiais, no âmbito da SEGEP/RO, para identificação dos responsáveis e a precisa quantificação dos eventuais danos ao erário, ocasionados por pagamentos indevidos do abono 40% da Lei n. 288 de 1990, e ocasionados por **pagamento do plano econômico Bresser-1989** (26,05%), ambos por extensão administrativa, oriundos de decisão judicial favorável a uma parcela de servidores estaduais; (grifamos)

[...]

- III.2 Do pagamento da vantagem correspondente ao Plano Bresser que:
- h) O relatório conclusivo da Tomada de Contas Especial deve conter informações precisas da identificação dos fatos, dos envolvidos, o período, a legislação vigente para o caso apurado e identificação do processo administrativo que originou a tomada de contas especial;



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

- i) informações sobre eventuais ações judiciais pertinentes ao fato, que originaram o pagamento da verba correspondente ao Plano Econômico Bresser para os servidores do Estado de Rondônia;
- j) relato com indicação dos atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos que deram origem ao dano;
- k) relação dos servidores que receberam a verba decorrente do Plano Bresser e que não figuraram na relação dos substituídos da ação judicial trabalhista nº 00554-1990-02-14-00-9, todavia receberam a verba por meio de extensão administrativa;
- 1) quantificação do débito por servidor que teria recebido indevidamente, constando cargo e lotação, a data da concessão do início do recebimento, valores recebidos e valores incorporados;
- m) quantificação do prejuízo total apurado por pagamento indevido, discriminando a origem do débito, valor original e o valor atualizado;
- n) relato se houve medidas administrativas adotadas para à elisão do dano e quais as medidas que vão ser tomadas para a devolução dos valores pagos indevidamente, visando à recomposição do erário;
- 19. Vê-se que o tribunal considerou indevidos os pagamentos do plano econômico Bresser-1989 (26,05%) realizados por meio de extensão administrativa, em razão de decisão judicial favorável a uma parcela dos servidores públicos estaduais, daí surgindo a determinação para instauração da TCE em comento.

2.2.1. Pagamento indevido do plano econômico Bresser-1989 (26,05%), por extensão administrativa.

- 20. Instaurado o procedimento apuratório, a comissão de processante constatou que em 04 de agosto de 2008, foi firmado um termo de acordo-TC entre o Estado de Rondônia e o SINDSAÚDE (Sindicato dos Trabalhadores em Saúde).
- 21. Referido termo se deu em decorrência de Reclamatória Trabalhista n. 00554-1990-02-14-00-9, que tramitou na 2ª Vara do Trabalho, na Comarca de Porto Velho/RO, em que se buscava a reparação das perdas salariais referentes aos retroativo-reflexos da incorporação do PLANO BRESSER, URP'S E GATILHOS.
- 22. Pelo acordo firmado o estado se comprometeu a desembolsar a quantia de R\$ 150.000.907,05 (cento e cinquenta milhões, novecentos e sete reais e cinco centavos), para a quitação da ação judicial trabalhista.
- 23. Segundo a comissão processante o termo de acordo celebrado no bojo da ação judicial do Plano Bresser, contemplou 3.903 servidores, e que desse total, 386 (trezentos e oitenta e seis) servidores haviam sido excluídos. Contudo, dos servidores excluídos 46 (quarenta e seis) constavam relacionados nos cálculos do termo de acordo, motivo pelo qual não foram incluídos nos cálculos referentes ao dano e atualizações.
- 24. Disso resultou o pagamento por extensão administrativa consubstanciada no processo administrativo **n. 01.2201.15324-00/2010** aos servidores excluídos do acordo.



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

25. A comissão processante informa que houve ainda a extensão administrativa atinente ao Plano Bresser a servidores da Secretaria de Estado da Administração - SEAD, realizada por meio do processo administrativo n. 01.2201.04252-00/2011.

2.2.1.1. Pagamentos referentes ao processo administrativo n. 01.2201.15324-00/2010.

- 26. De acordo com a comissão de TCE, no processo administrativo n. 01.2201.15324-00/2010, relativo a extensão administrativa de pagamento do Plano Bresser, foram beneficiados 398 (trezentos e noventa e oito) servidores, sendo que 46 (quarenta e seis) deles foram contemplados nos cálculos do Termo de Acordo, restando assim, um total de 352 (trezentos e cinquenta e dois) servidores que foram pagos de forma administrativa, conforme planilha constante no ID=944398, pag. 3940 – 3948).
- 27. Assim, quanto aos pagamentos do Plano Bresser referente ao processo administrativo em comento, resta incontroverso que estes foram realizados de forma indevida, tendo em vista que os servidores não pertenciam ao rol dos substituídos do SINDSAUDE, na ação da Justiça do Trabalho n. 00554-1990-02-14-00-9, e que o direito ao benefício já havia prescrito, consoante disciplina do art. 1º do Decreto n. 20.910, de 1932, segundo o qual as dívidas passivas do Estado prescrevem em 05 (cinco) anos.
- Aliado a isso, tem-se o fato de que o Secretário de Estado a época autorizou os pagamentos por via administrativa sem se acautelar dos cuidados necessário a proteção do erário, isso porque o processo transcorreu sem que a Procuradoria do Estado se pronunciasse sobre tal matéria, o que veio a ocorrer apenas no ano de 2011⁶, após os pagamentos já terem sido realizados.
- 29. Deste modo, resta evidenciado que o Senhor Moacir Caetano de Sant'ana, ex-Secretário de Estado, deve ser responsabilizado por ter autorizado pagamentos indevidos que resultaram no dano original de R\$ 8.428.328,44 (oito milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos) consoante memória de cálculo constante no (ID=944398 pag. 3868-3939).
- Ouanto aos servidores beneficiados pelos referidos pagamentos, é pacífico na 30. jurisprudência, a desobrigação da devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé, quando pagos indevidamente pela administração em razão de interpretação equivocada de lei, nesse sentindo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. VALORES INDEVIDAMENTE **PELO** RECEBIDOS **SERVIDOR** INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE LEI. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. N. 8/2008-STJ). Não é possível exigir a devolução ao

⁶ A Procuradoria Geral do Estado – PGE manifestou-se acerca da matéria, através do Parecer s/nº/GAB/PGE, de 19/12/2011, aludindo que os pagamentos ocorridos por extensão administrativa, através dos processos nº 01.2201.04252- 00/2011 e 3143/2011-CGG, bem como o de nº 01. 2201-15324-2010, deveriam ser suspensos imediatamente, com a devolução das parcelas já recebidas, haja vista que estes estavam em desacordo com a legislação em vigor, pois já estavam prescritos".



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei. (STJ. RESp 1.244.182/PB, Primeira Seção, Rel. Min. Benedito Gonçalves. Data do Julgamento 10/10/2012, DJe 19/10/2012.)

31. No mesmo sentido caminha o Tribunal de Contas da União consoante enunciado da súmula 249 que assim dispôs:

Súmula 249 – **TCU** - É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

32. Portanto, não havendo nos autos a indicação de que os servidores tenham incorrido em má-fé, robora-se o posicionamento da comissão processante para deixar de perquirir eventual responsabilização, bem como os valores por eles recebidos presumidamente de boa-fé.

2.2.1.2. Pagamentos referentes ao processo administrativo n. 01.2201.04252-00/2011.

- 33. Em relação ao processo administrativo **n. 01.2201.04252-00/2011**, referente a extensão administrativa aos servidores da Secretaria de Estado da Administração SEAD, constatou-se que estes não foram beneficiados com pagamentos atinente ao Plano Bresser, mas apenas em relação ao abono de 40%.⁷
- 34. Deste modo, resta, desde logo, afastada a possibilidade de responsabilização da Senhora VERA LÚCIA PAIXÃO, **por ausência de nexo**, visto que atuou como Secretária de Estado da Administração no período de 01/01/2011 à 31/05/2011, não tendo sido identificado pagamentos referentes ao Plano Bresser resultantes de autorização por ela determinada.

3. CONCLUSÃO

- 35. Após a análise dos autos, conclui-se pela existência, em tese, da seguinte irregularidade:
- **3.1.** De responsabilidade do Senhor **Moacir Caetano de Sant'ana**, CPF n. 549.882.928-00, ex-Sercretário de Estado da Administração-SEAD, no período de 01.04.2010 a 31.12.2010, por:

⁷ e) − Houve ainda a extensão administrativa do Plano Bresser aos servidores da Secretaria de Estado da Administração - EAD, através do Processo Administrativo nº 01.2201.04252-00/2011. Neste processo, consta uma lista de servidores que somam 174 (cento e setenta e quatro), contudo, estes servidores não receberam o plano Bresser pois constam em suas fichas financeiras somente o recebimento do Abono de 40% (quarenta por cento). Os 26 (vinte e seis) servidores que se encontram relacionados no oficio nº 3143/2011, estão incluídos na relação dos cálculos do plano Bresser. (Anexo X)



Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial - Cecex 3

3.1.1. Autorizar pagamentos indevidos do Plano Bresser (26,05%), por extensão administrativa, que resultou em possível dano ao erário no valor de R\$ 8.428.328,44 (oito milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos) quando os créditos já estavam prescritos, em violação ao princípio constitucional da legalidade, e ao art. 1º do Decreto n. 20.910, de 1932.

36. A data para eventual atualização monetária do dano deve ser relativa ao mês de pagamento de cada parcela recebida conforme memória de cálculo constante no (ID=944398 pag. 3868- 3939).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Submetem-se os presentes autos ao eminente conselheiro relator sugerindo, à guisa de proposta de encaminhamento, a adoção das seguintes medidas:

4.1. **Determinar a citação** do Senhor **Moacir Caetano de Sant'ana**, CPF n. 549.882.928-00, nos termos do art. 30, § 1°, da Resolução Administrativa n° 5/TCER-96 (Regimento Interno) para que, caso queira, exerça o seu direito constitucional de contraditório e apresente defesa acerca dos fatos que lhe são imputados.

Porto Velho, 24 de novembro de 2020.

Eder de Paula Nunes

Técnico de Controle Externo - Cad. 446

Supervisão: Alicio Caldas da Silva Coordenador da Cecex 03 – Cad. 489

Em, 26 de Novembro de 2020



ALICIO CALDAS DA SILVA Mat. 489 COORDENADOR DA COORDENADORIA ESPECIALIZADA DE CONTROLE EXTERNO 3

Em, 26 de Novembro de 2020



EDER DE PAULA NUNES Mat. 446 TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO