



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 2AFD7-4F4B7-17457



## Manifestação Técnica 04864/2022-1

**Protocolo(s):** 25054/2022-1

**Assunto:** Procedimento preliminar de análise de contas

**Criação:** 08/12/2022 09:59

**Origem:** NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência

Assinado por  
POLLYANNA BROZOVIC  
FERREIRA  
08/12/2022 10:00

## MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Processo TC	02411/2021-2
Unidade Gestora	PML - Prefeitura Municipal de Linhares
Exercício	2020
Prefeito <sup>1</sup>	Guerino Luiz Zanon
Prefeito <sup>2</sup>	Guerino Luiz Zanon

1. Responsável pelo governo
2. Responsável pelo envio da prestação de contas

### RELATOR:

Conselheiro Domingos Augusto Taufner

### AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

Pollyanna Brozovic Ferreira–Matrícula 203.102

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As contas anuais, objeto de apreciação nestes autos, refletem a conduta do Sr. GUERINO LUIZ ZANON, no exercício de suas atribuições como prefeito municipal de Linhares, no exercício de 2020.

Tal prestação de contas foi encaminhada a este Tribunal de Contas, por meio do Sistema Cidades, cuja regularidade e integridade dos documentos foi analisada pelo corpo técnico conforme Relatório Técnico Contábil 00261/2022-4 (evento 83), processo TC 02411/2021-2, elaborado pelo NCCONTAS, bem como pelo Relatório Técnico 00076/2022-5, do NPPREV, no que tange à condução da política previdenciária, nos termos previstos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016. Tendo sido realizado apontamentos, foi sugerida a OITIVA do responsável, que foi realizada por meio da Decisão SEGEX 00705/2022-4.

Nesse sentido, realizada a oitiva do Sr. Guerino Luiz Zanon (Termo de Citação 00349/2022-6), em resposta, o gestor encaminhou o arquivo Defesa/Justificativa 01512/2022-1, nestes autos.

Por intermédio do Despacho 45396/2022-3 (Protocolo 25054/2022-1), do NCCONTAS, solicitou-se Manifestação Técnica referente à análise conclusiva dos indicativos de irregularidades identificados nas contas de governo da Prefeitura Municipal de Linhares (PCA/2020), relacionados à condução da política previdenciária (item 3.6.1).

Feitas essas considerações, passa-se à análise técnica.

## **2. INDICATIVO DE IRREGULARIDADE LEVANTADO NO RELATÓRIO TÉCNICO 00076/2022-5**

### **2.1 GESTÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DESACORDO COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (item 2.2.1 do Relatório Técnico 00076/2022-5)**

**Base normativa:** Art. 40, § 20, da Constituição Federal; art. 1º, inc. I e VIII, da Lei 9.717/1998; arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; e art. 10 da Portaria MPS 402/2008.

#### **Responsável:**

Guerino Luiz Zanon – Prefeito Municipal

#### **Fatos:**

De acordo com o item 2.2.1 do Relatório Técnico 00076/2022-5:

Da análise da declaração do Chefe do Executivo informando se há pagamento de aposentadorias e pensões sendo realizados de forma direta pela entidade (DECINAT, documento contido nas contas de governo), constata-se informação de que o IPASLI possui a responsabilidade direta de pagamento de aposentadorias e pensões, conforme estabelecido no art. 1º da Lei Municipal 2436/2004, e que a Unidade Gestora Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos possui **responsabilidade direta pelos pagamentos de algumas aposentadorias e pensões**, conforme relação encaminhada, no arquivo DECINAT.

No entanto, constata-se, nessa relação encaminhada (DECINAT), que há cinco (05) benefícios judiciais, sendo quatro (04) pensões e uma (01) aposentadoria, cuja data de concessão é posterior à criação do RPPS, qual seja, 18 de agosto de 2004, bem como dois (02) benefícios judiciais, relativos às pensões, sem evidenciação da data de concessão.

Entende-se que a data de concessão das aposentadorias é determinante para o cumprimento do preceito da Unidade Gestora Única do RPPS, pois envolve a concessão inicial do benefício previdenciário. No caso das pensões, a data de concessão não é determinante, pois a concessão da pensão poderá ocorrer posteriormente à concessão da aposentadoria.

No entanto, considerando que foi relacionada uma (01) aposentadoria com data de concessão em outubro/2008, bem como duas pensões sem evidenciação da data de concessão;

Considerando que, nos termos do § 2º, do art. 10 da Portaria MPS 402/2008, a unidade gestora única deverá **gerenciar**, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, **no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional 41, de 2003**, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo; conclui-se pela existência de indícios de infringência à unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social.

Com base no balancete da execução orçamentária da despesa (BALEXOD) da Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares, identifica-se pagamento de aposentadorias e pensões por parte do Poder Executivo, conforme demonstrado:

**Tabela 1) Pagamento de Benefícios Previdenciários pelo Poder Executivo Em R\$ 1,00**

Unidade Gestora	Aposentadorias	Pensões	Total
042E000002 - Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos	33.497,36	612.766,30	646.263,66

**Fonte:** Demonstrativo BALEXOD da Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares (PCA/2020), constante no sistema CidadES.

Acredita-se que esses benefícios sob responsabilidade do Tesouro Municipal não constam do estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), em desacordo com o art. 1º, inc. I e VIII, da Lei 9.717/1998; e que a ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre tais benefícios está em desacordo com os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964.

Diante do exposto, sugere-se a realização de **OITIVA** do chefe do Poder Executivo, autoridade responsável pela existência da unidade gestora única do RPPS, possibilitando-lhe a apresentação de justificativas relacionadas à gestão de aposentadorias e pensões de forma direta por parte do Tesouro Municipal, bem como sobre a ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre tais benefícios.

## Justificativas:

Por intermédio do arquivo Defesa/Justificativa 01512/2022-1, a defesa argumentou:

A este item cabe uma discussão um pouco mais aprofundada, pois, com relação as pensões e aposentadorias pagas diretamente pela prefeitura as mesmas são oriundas da Lei Municipal 690/1974, DOC. 03 ou processo judiciais abertos contra o município.

Com relação a Lei 690/1974 a mesma foi aplicada para conceder pensão a viúvas de assessores em cargo comissionado, não se vinculando portanto ao RPPS.

Abaixo tentaremos esclarecer cada situação levantada pelo RT em apreço.

Com relação a Guilherme e Otávio Menegheli trata-se de ação indenizatória impetrada contra o município, processo 030.12.002168-5, no qual o município foi condenado a pagar pensão aos filhos de um paciente que veio a óbito sob a alegação de falta de atendimento médico.

Com relação a Lucineti Menegheli trata-se da mesma ação indenizatórios de Guilherme e Otávio Menegheli, filhos de Lucineti.

Com relação a Maria Aparecida Pinheiro de Oliveira, trata-se de ação indenizatória impetrada contra o município conforme processo judicial 00030394320058080030 Ação Indenizatória, acidente ocorrido na BR que liga Linhares ao Pontal do Ipiranga.

Com relação a Maria da Penha Brasil Macete, pensão concedida judicialmente tendo como justificativa a Lei 690/1974.

Com relação a Maria Genilsa Pereira Simões, pensão concedida judicialmente, tendo como justificativa a lei 690/1974.

Com relação a Marilda dos Santos Missawa, pensão recebida com base na Lei 690/1974, anexa.

Já com relação a estudo atuarial entende-se desnecessário em virtude da maioria das pensões serem oriundas de decisão judicial.

## Análise:

Conforme o RTC 00076/2022-5, foi verificado no arquivo DECINAT (declaração de pagamento de benefícios previdenciários diretamente pelo chefe do Poder Executivo), encaminhado na remessa de contas de governo, que havia cinco (05) benefícios judiciais, sendo quatro (04) pensões e uma (01) aposentadoria, cuja data de concessão era posterior à criação do RPPS (agosto de 2004), bem como dois (02) benefícios judiciais, relativos às pensões, sem evidenciação da data de concessão, identificando-se então, indícios de infringência à unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social.

Além disso, com base no balancete da execução orçamentária da despesa (BALEXOD) da Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares, identificou-se pagamento de aposentadorias e pensões por parte do **Poder Executivo, sendo** que esses benefícios **não constavam do estudo de avaliação atuarial (DEMAAT).**

Em vista destas situações, o defendente alegou que as pensões e aposentadorias pagas diretamente pela prefeitura seriam oriundas de processos judiciais abertos contra o município ou da Lei Municipal 690/1974, a qual foi aplicada para conceder pensão a viúvas de assessores em cargo comissionado, não se vinculando ao RPPS. Dessa forma, as situações levantadas pelo RTC tratariam-se de ações indenizatórias impetradas contra o município, pensões concedidas e recebidas judicialmente, tendo como justificativa a referida legislação municipal. Já em relação à ausência de registro dos benefícios no estudo atuarial, alegou ser desnecessário esse registro, em virtude de a maioria das pensões ser oriunda de decisões judiciais.

Em análise a estes fatos, cabe ressaltar que, conforme consta da declaração de pagamento de benefícios previdenciários diretamente pelo chefe do Poder Executivo (DECINAT), documento encaminhado na presente remessa de contas de governo, o IPASLI possui a responsabilidade direta de pagamento de aposentadorias e pensões, conforme estabelecido no art. 1º da Lei Municipal 2.436/2004, bem como que a Unidade Gestora Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos possui responsabilidade direta pelos pagamentos de algumas aposentadorias e pensões, conforme relação encaminhada.

No entanto, o que estaria sendo questionado pelo RTC é se o pagamento de benefícios previdenciários, pela Unidade Gestora Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Linhares, estaria atendendo à determinação constitucional, em garantia à unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social, em vista de que na relação encaminhada no arquivo DECINAT, constatou-se que foi relacionada uma (01) aposentadoria com data de concessão em outubro/2008, bem como duas pensões sem evidenciação da data de concessão.

Com relação a isso, cabe então ressaltar as considerações técnicas quanto ao fato de que, nos termos do § 2º, do art. 10 da Portaria MPS 402/2008, a unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da EC41/03, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo. Ressalta-se nesta questão, que a Portaria MTP 1.467/2022, que revogou a Portaria MPS 402/2008 quanto à EC 103/2019 (Reforma da Previdência), manteve o instituto da unidade gestora única de previdência.

Observou-se ainda do RTC, a informação de que a data de concessão das **aposentadorias** é determinante para o cumprimento do preceito da Unidade Gestora Única do RPPS, pois envolve a concessão inicial do benefício previdenciário. No caso das **pensões**, a data de concessão não seria determinante, pois a concessão da pensão poderá ocorrer posteriormente à concessão da aposentadoria.

Sendo assim, em vista de que o IPASLI possui a responsabilidade direta de pagamento de aposentadorias e pensões, conforme estabelecido no art. 1º da Lei Municipal 2.436/2004, necessário se faz a contabilização e controle desses eventos sob uma gestão ÚNICA dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos. No entanto, no caso da irregularidade em questão, relativa à gestão de aposentadorias e pensões de forma direta por parte do Tesouro Municipal, os pagamentos dos benefícios questionados seriam decorrentes de ações indenizatórias conforme as justificativas apresentadas, e dessa forma, as pensões e aposentadorias pagas diretamente pela prefeitura seriam oriundas de processos judiciais abertos contra o município ou da Lei Municipal 690/1974, a qual foi aplicada para conceder pensão a viúvas de assessores em cargo comissionado, e não se vinculando então ao RPPS.

Dessa forma, as situações levantadas pelo RTC tratam-se de ações indenizatórias impetradas contra o município, pensões concedidas e recebidas judicialmente, tendo como justificativa a referida legislação municipal e baseado nisso, em razão de não se tratar de segurados do RPPS, esses benefícios não deveriam então ficar sob a tutela do RPPS, principalmente os casos de ações indenizatórias contra o poder público.

Sendo assim, em vista dos argumentos apresentados, cabe sugerir o afastamento dessa questão de ausência de unidade gestora única de previdência na irregularidade em análise.

Contudo, na outra questão verificada pelo RTC, referente à ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre estes benefícios decorrentes de ações indenizatórias, foi descrito que, com base no balancete da execução orçamentária da despesa (BALEXOD) da Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares, foi identificado pagamento de aposentadorias e pensões por parte do Poder Executivo, conforme demonstrado na Tabela 1 do Relatório:

**Tabela 1)** Pagamento de Benefícios Previdenciários pelo Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

Unidade Gestora	Aposentadorias 3.1.90.01.XX	Pensões 3.1.90.03.XX	Total
042ED600002 - Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos	33.497,36	612.766,30	646.263,66

**Fonte:** Demonstrativo BALEXOD da Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares (PCAJ 2020), constante no sistema CidadES.

Esses benefícios de aposentadorias e pensões sob responsabilidade do Tesouro Municipal, no montante de **R\$ 646.263,66**, não constaram do estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), estando então em desacordo com o art. 1º, inc. I e VIII, da Lei 9.717/1998, e ainda, a ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre tais benefícios estaria em desacordo com os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964.

Nesse caso, depreende-se que quanto às provisões matemáticas destes benefícios concedidos, o município deveria realizar o cálculo atuarial e efetuar os registros contábeis, mas somente nos casos de aposentadoria e pensão custeadas pela prefeitura municipal, sendo os registros realizados então nesta UG.

Dessa forma, a ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre tais benefícios afetaria o resultado do exercício, mas, no entanto, por se tratar de poucos

casos de benefícios concedidos nessas condições, e por não haver parâmetros de valor desse Passivo Atuarial, cabe sugerir a manutenção parcial desta irregularidade.

Depreende-se então da análise do item 2.1 GESTÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DESACORDO COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (item 2.2.1 do Relatório Técnico 00076/2022-5 e item 3.6.1 do RT 00261/2022-4), que na questão de inconsistências verificadas em benefícios concedidos, decorrentes de ações indenizatórias, relacionados à gestão de aposentadorias e pensões de forma direta por parte do Tesouro Municipal, sugere-se **AFASTAR** este apontamento na irregularidade, no entanto em relação à ausência de registro contábil das provisões matemáticas sobre tais benefícios, sugere-se manter a irregularidade, porém, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**.

### **3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**3.1** Considerando a análise dos argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, Chefe do Poder Executivo do Município de Linhares, no exercício de 2020, em relação ao item **2.1** da presente Manifestação Técnica (GESTÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DESACORDO COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA - itens 2.2.1 do Relatório Técnico 00076/2022-5 e 3.6.1 do RT 00261/2022-4), opina-se pela **manutenção** deste item de irregularidade, o qual entretanto **NÃO POSSUI O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**;

**3.2** Assim, os autos devem ser encaminhados ao NCCONTAS para prosseguimento do feito, considerando a competência regimental.

À Consideração Superior.

Vitória (ES), 08 de dezembro 2022.

*(assinado eletronicamente)*



**POLLYANNA BROZOVIC FERREIRA**  
Auditor de Controle Externo  
Matr. 203.102