



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-02411/2021-2

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2020, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon**.

A Instrução Técnica Conclusiva 04486/2022-7 (evento 103) ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas nos Relatórios Técnicos 00076/2022-5 (evento 81) e 00261/2022-4 (evento 83):

### **RT 00076/2022-5**

**2.2.1** Gestão de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência

### **RT 00261/2022-4**

**3.2.1.1** Divergência entre a dotação atualizada apurada através do Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD) e a dotação atualizada registrada no Balancete da Execução Orçamentária da Despesa (BALEXOD)

**3.2.4.1** Realização de despesa sem prévio empenho;

**3.2.11.1** Utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado pela Lei;

**8** Descumprimento da determinação contida no Parecer Prévio 52/2020, processo TC 5155/2017.

Assim, propugnou o NCCONTAS - Núcleo de Controle Externo Consolidação de Contas de Governo pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.



Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

## **1 – PRELIMINAR**

Observa-se do Relatório Técnico 00261/2022-4 (item 3.3.2, fl. 59, evento 83) que o Poder Executivo transferiu R\$ 477,00 acima do limite constitucionalmente permitido ao Poder Legislativo a título de duodécimo, considerado irrisório pela Unidade Técnica.

Ressalta-se que a infração ocorre pelo simples fato de efetuar o repasse em valor superior ao limite constitucional, de forma a evidenciar grave infração ao art. 29-A, inciso I, e § 2º da Constituição Federal.

Não obstante, tal irregularidade não foi objeto de citação não podendo, portanto, repercutir no exame desta prestação de contas.

## **2 – MÉRITO**

Dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Nos termos do art. 76 da LC n. 621/2012, as contas do chefe do Poder Executivo Municipal deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal, devendo este colendo órgão emitir parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Deu seu turno, o RITCEES preceitua que as contas apresentadas pelo Prefeito consistirão no balanço geral do município, que abrangerá a totalidade do exercício financeiro do Município, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 122, §1º), sobre as quais este Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, consistente na “apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação,



aprovação com ressalvas ou rejeição das contas<sup>1</sup>” e no qual se farão “registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 124).

No caso vertente, denota-se das Manifestações Técnicas 04868/2022-1 (evento 94) e 04872/2022-6 (evento 98) que a Unidade Técnica acolheu as razões de justificativas apresentadas pelo ordenador de despesa e opinou pelo **afastamento** das infrações indicadas nos itens **3.4.11** – publicação extemporânea do RREO do 2º bimestre de 2020; e **3.2.8** – dotação atualizada se apresenta em valor superior a receita prevista atualizada, do RT 00261/2022-4, o que encontra ressonância nas provas constantes dos autos e no direito aplicável.

Noutro giro, ratificou o NCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Contabilidade a **prática de graves violações às normas legais e constitucionais** nos apontamentos de n. **3.2.1.1** – divergência entre a dotação atualizada apurada através do Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD) e a dotação atualizada registrada no Balancete da Execução Orçamentária da despesa (BALEXOD); **3.2.4.1** – realização de despesas em prévio empenho; **3.2.11.1** – utilização de recursos de compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural em fim vedado em lei; e **8** – descumprimento da determinação contida no Parecer Prévio 52/2020, processo TC-5155/2017, do Relatório Técnico 00261/2022-4, em constantes do art. 167, inciso II, da Constituição Federal; arts. 59, 60, 85, 89, 90, 100, 101 e 102 da Lei n. 4.320/1964; art. 8º da Lei n. 7.990/1989, dentre outras disposições locais e regulamentares.

Somadas a estas infrações, a Unidade Técnica manteve, consoante Manifestação Técnica 04864/2022-1 (evento 101), **com caráter de mera impropriedade formal**, a parcialmente a irregularidade descrita no item **2.2.1** – gestão de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência, do Relatório Técnico 00076/2022-5.

---

<sup>1</sup> LEI COMPLEMENTAR N. 621, DE 08 DE MARÇO DE 2012

Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

**I** - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

**II** - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

**III** - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



Em que pese a fração da irregularidade referente à ausência de registro contábil de provisões matemáticas tenha sido relegada ao campo da ressalva, deve-se destacar que se trata de infração de natureza grave, pois viola as normas expressas no art. 1º, incisos I e VIII, da Lei n. 9.717/1998 e nos arts. 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964.

A ausência de registro das provisões matemáticas previdenciárias distorce a realidade patrimonial evidenciada pelo Balanço Patrimonial, prejudicando a evidenciação dos cálculos atuariais, assim como da confiabilidade das demonstrações contábeis.

Os registros contábeis devem estar amparados por uma série de demonstrativos que têm como objetivo oferecer um conjunto de elementos que permitam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e do patrimônio público e buscam, em última instância, auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desfalques e desvios.

Acerca da provisão matemática previdenciária, dispõe a 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público<sup>2</sup>:

A Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 15 – Benefícios a Empregados, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), quanto ao conteúdo específico de RPPS, destaca a necessidade do reconhecimento do passivo atuarial e sua evidenciação no Balanço Patrimonial, em atendimento ao regime de competência.

**Para demonstrar a real situação patrimonial e financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), como entidade contábil, deve-se seguir a regulamentação realizada pela Portaria MPS nº 403/2008, especificamente quanto a reservas matemáticas previdenciárias e suas respectivas provisões.**

Entende-se por provisão matemática previdenciária a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes. **Ou seja, a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data.**

Trata-se de infração grave conforme já decidido por esse colendo Tribunal, *verbis*:

“Ressalto que a inconsistência no registro contábil da Provisão Matemática (**item 3**), tal como apontado nos autos, constitui falha grave, por caracterizar a falta de evidenciação íntegra e confiável de todas as operações da entidade e impossibilitar o conhecimento de sua real situação atuarial. Evidentemente, tal fato contraria as disposições contidas

---

<sup>2</sup><https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26> Acesso em 18/04/2023.



nos incisos II e III do art. 16º da Portaria nº 402/08, que determinam aos RRPS a contabilização de todas as operações que envolvam direta ou indiretamente a responsabilidade das referidas entidades e promovam alterações em seu patrimônio, devendo observar-se as normas gerais de contabilidade e os princípios contábeis preconizados na Lei nº 4.320/64.”

(TCE/MG, PROCESSO N. 873469)

#### “ACÓRDÃO

[...]

**1. Julgar irregular a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Pedro Canário, referente ao exercício de 2013**, sob a responsabilidade do senhor Cleidiomar da Cruz Pereira, Diretor Presidente, com fundamento no art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades, quais sejam:

**1.1.1 - Provisão matemática previdenciária contabilizada indevidamente – item 3.2.1 do RTC 400/2015. Base Legal: artigo 17 da Portaria MPS nº 403/2008.**”

(TCE/ES, ACÓRDÃO TC-1065/2016 – SEGUNDA CÂMARA, PROCESSO - TC-3137/2014)

Lado outro, o julgamento das contas não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto.

Somente a extensão do rol de irregularidades, avaliadas em conjunto, já ostenta gravidade suficiente para macular as contas, na medida em que demonstra o descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

“A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável.  
(Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)”

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações às normas constitucionais e legais, o que enseja a rejeição as contas por amoldarem-se a conduta à norma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

### 3 – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

**3.1** – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Linhares, sob a responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon**, referente ao exercício de 2020, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

---

**3.2** – com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas a determinação e os alertas propostos pelo NCCONTAS à fl. 169 da ITC 04486/2022-7.

Vitória, 20 de abril de 2022.

LUCIANO VIEIRA  
**PROCURADOR DE CONTAS**