



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.:	1.095.367
Natureza:	Prestação de Contas Municipal (Poder Executivo)
Ano de Referência:	2019
Município:	Município de Belo Horizonte

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas municipal, apresentada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2019.
2. Autuado o processo, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte apresentou extensa análise inicial das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal (Peça n. 2). Em suma, para além de tecer algumas recomendações direcionadas aos exercícios subsequentes, apontou irregularidades que poderiam levar à rejeição das contas municipais. Assim, sugeriu a citação do Prefeito Municipal de Belo Horizonte, sr. Alexandre Kalil.
3. Em conjunto com o exame técnico inicial, foram anexados ao SGAP os documentos constantes na peça n. 3.
4. O Conselheiro-Relator determinou a citação do então Prefeito Alexandre Kalil (Peça n. 4).
5. Conforme peça n. 7, ocorreu o apensamento da Auditoria n. 1.101.616 aos presentes autos, em razão de conexão das matérias.
6. O gestor municipal apresentou defesa, na peça n. 17, e documentos de comprovação nas peças 8/16 e 18/19. Basicamente, alegou a inexistência de irregularidades graves nas contas municipais relativas ao exercício de 2019.
7. Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte apresentou reexame técnico (peça n. 21). Nele esboçou a seguinte conclusão:

“VI. CONCLUSÃO

Após análise da documentação juntada e esclarecimentos prestados pela defesa, recomenda-se ao município adoção das seguintes medidas, as quais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

devem ser objeto de verificação na análise concernente aos exercícios subsecutivos:

- a) que promova a verificação dos dados enviados ao Sicom, nos próximos exercícios, para que os dados contábeis do município sejam retratados fielmente e não sejam geradas distorções na prestação de contas, vide tópicos IV.2 e IV.5.1.1;
- b) que atenda às solicitações demandadas por meio do relatório da macrogestão, promovendo, enfim, a transparência das ações e dos respectivos resultados, a responsabilização, a comunicação e prestação sistemática de contas e o favorecimento do controle social, vide tópicos IV.3.1 e IV.3.3;
- c) que apresente as informações de seus relatórios de forma legível, favorecendo, a transparência das ações realizadas e dos resultados alcançados, conforme tratado no tópico IV.4.1;
- d) que divulgue nas Notas Explicativas as alterações de políticas contábeis, conforme abordado no tópico IV.4.2;
- e) que divulgue nas Notas Explicativas dos próximos exercícios a composição da conta Ajustes de Exercícios Anteriores, vide tópico IV.4.3.
- f) que observe o controle da execução do orçamento por fonte de recurso, nos termos da Consulta n. 932.477 deste Tribunal de Contas, vide tópico IV.5.1.4;
- g) que haja uma análise interna quanto à possibilidade de alteração na legislação no intuito ratear igualmente as despesas administrativas por fundo, conforme abordado no tópico IV.6;
- h) que promova a regularização do responsável pela gestão dos recursos do RPPS, vide tópico IV.6; e
- i) que apresente a nota técnica atuarial atualizada com a indicação da potencial adequação dos cálculos atuariais no que se refere à pensão por morte, vide tópico IV.6.

Sobre os créditos adicionais esta Unidade Técnica concluiu, vide item IV.5.1, que:

- a) a abertura dos créditos suplementares, no montante de R\$ 1.557.239.889,00, está amparada pela autorização legislativa contida na LOA/2019, obedecendo o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/1964;
- b) não foram abertos créditos suplementares e especiais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, atendendo o disposto no artigo 43 da Lei n. 4.320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000;
- c) não foram abertos créditos adicionais por superávit financeiro sem recursos disponíveis, atendendo o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC n. 101/2000;
- d) não foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados, atendendo o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964 e inciso II do art. 167 da CRFB/1988 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000; e
- e) foram detectados decretos de alterações orçamentárias com acréscimos e reduções em fontes incompatíveis, em descumprimento ao disposto na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Consulta n. 932.477/14 deste Tribunal de Contas, no valor de R\$ 1.586.189.822,00. Destaca-se que essa impropriedade não tem o condão de ensejar a rejeição das contas, no entanto, mantém-se a recomendação ao gestor quanto à observância do controle da execução do orçamento por fonte de recurso, nos termos da referida consulta.

Após reexame, o valor considerado de repasse à Câmara Municipal foi R\$ 260.037.000,00. Desse modo, o percentual do repasse concedido em relação à base de cálculo foi apurado em 3,55%, obedecendo desta feita ao disposto no inciso I do art. 29-A da CRFB/1988, com a redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional n. 25/2000, vide item IV.5.2.

Quanto ao valor total aplicado em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, constatou-se que, após a substituição dos dados e considerações trazidas aos autos pela defesa, o percentual apurado foi alterado para 25,62% da Receita Base de Cálculo, obedecendo ao disposto no art. 212 da CRFB/1988, na Lei de Diretrizes Básicas da Educação e na Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, conforme consignado no item IV.5.3.

Ainda, conforme ressaltado no item IV.5.3.1, optou-se por não adotar o art. 160 da LOMBH como critério de análise das aplicações em educação, retificando-se o entendimento até então sustentado por esta Coordenadoria.

Quanto ao valor total aplicado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, foi alterado para 22,60% da Receita Base de Cálculo, obedecendo o mínimo exigido nos dispositivos: art. 198, §2º, III da CRFB/1988, Lei Complementar n. 141/2012 e Instrução Normativa TCEMG n. 5/2012, vide item IV.5.4.

Os percentuais relativos às despesas com pessoal do Município também foram alterados, vide item IV.5.5.

Verificou-se que o município gastou com pessoal o montante de R\$ 4.484.616.799,64, o que corresponde a 44,10% da receita corrente líquida no exercício de 2019, valor abaixo do teto de 60% fixado pela Lei Complementar n. 101/2000.

Acrescendo-se o valor devido pelo Estado à base de cálculo, apreende-se o percentual de 43,40%, também abaixo do limite de responsabilidade fiscal. Em relação ao Poder Executivo, foi despendido o correspondente aos percentuais de 42,50% e 41,85%, ambos abaixo do limite de 54% da receita corrente líquida preconizado na Lei Complementar n. 101/2000.

Enfim, para o Poder Legislativo, foram computados os percentuais de 1,55% e 1,50% receita corrente líquida, ambos abaixo do teto de 6% previsto na Lei Complementar n. 101/2000.

Ante o exposto, esta Unidade Técnica conclui, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG), pela inexistência de irregularidades nas contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, Sr. Alexandre Kalil, relativas ao exercício de 2019, e sugere a emissão de parecer prévio pela aprovação das respectivas contas.”

8. Na sequência, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
9. É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

FUNDAMENTAÇÃO

I - Da delimitação da análise

10. No extenso e criterioso **exame técnico inicial** elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, foram apontadas duas ilicitudes que, em tese, teriam o condão de levar à rejeição das contas, relativas ao exercício de 2019, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, quais sejam: a) o descumprimento do índice mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da CR/88); b) o empenho de despesas em patamar superior ao limite dos créditos autorizados (art. 167, II, da CR/88 e art. 59 da Lei n. 4.320/1964).
11. Entretanto, após prestados esclarecimentos pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, a CFAMGBH elaborou **reexame**, no qual concluiu “*pela inexistência de irregularidades nas contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, Sr. Alexandre Kalil, relativas ao exercício de 2019, e suger[iu] a emissão de parecer prévio pela aprovação das respectivas contas*”.
12. Diante disso, o Ministério Público de Contas irá centrar sua análise na irregularidade contábil revelada nos autos da Auditoria n. 1.101.616, tendo em vista a desnecessidade de aditamentos aos apontamentos e recomendações da CFAMGBH nos autos da Prestação de Contas n. 1.095.367.

II - Dos registros contábeis da insuficiência financeira do plano FUFIN

13. O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Municipais de Belo Horizonte (RPPS-BH) mantém o Fundo Financeiro - FUFIN, com o objetivo de fazer frente aos benefícios previdenciários dos servidores municipais que ingressaram até o ano de 2011.
14. De acordo com o “Relatório de Auditoria sobre Elementos das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município de Belo Horizonte para o Exercício Findo em 31 de dezembro de 2019”, juntado na peça n. 2 do processo n. 1.101.616 (em apenso), o valor da provisão atuarial contida nas demonstrações contábeis consolidadas do Município de Belo Horizonte é de R\$46.919.958,96.
15. O cálculo dessa provisão atuarial é feito “*pelo valor atual dos benefícios futuros, R\$25.394.734.066,25, deduzido do valor atual das contribuições futuras, R\$4.421.770.251,32, e do valor de cobertura da insuficiência financeira do plano, R\$20.926.043.855,97*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

16. Na realidade, portanto, a provisão atuarial total do FUFIN é de R\$20.972.963.814,93. No entanto, a provisão atuarial apresentada nas demonstrações contábeis individuais do fundo limita-se a R\$46.919.958,96 (valor equivalente aos ativos reais líquidos do plano em 31/12/2019), uma vez que, em tese, os R\$20.926.043.855,97 restantes seriam obrigações de responsabilidade das entidades patrocinadoras.
17. Ocorre, porém, que tais entidades patrocinadoras não registram, em suas demonstrações contábeis, os passivos decorrentes da obrigação de cobertura da insuficiência financeira do FUFIN. Assim, **o déficit previdenciário fica “maquiado” contabilmente, ocultando um montante de mais de R\$20 bilhões.**
18. O seguinte trecho do relatório de auditoria resume bem o achado:

“O Município de Belo Horizonte apresenta, nas demonstrações consolidadas de 31 de dezembro de 2019, uma provisão atuarial, estimada por atuário independente, relativa ao Plano Financeiro (FUFIN), no valor de R\$ 46.919.958,96. Essa provisão advém do balanço individual do FUFIN, e é composta pelo valor atual dos benefícios futuros, R\$ 25.394.734.066,25, deduzido do valor atual das contribuições futuras, R\$ 4.421.770.251,32, e do valor de cobertura da insuficiência financeira do plano, R\$ 20.926.043.855,97. Segundo o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e a Portaria do Ministério da Fazenda nº 464/2018, essa parcela para cobertura da insuficiência financeira do plano é de responsabilidade do Ente. Todavia, o passivo decorrente da obrigação de cobertura dessa insuficiência não foi reconhecido no balanço individual das entidades patrocinadoras que compõem as demonstrações contábeis consolidadas do Município de Belo Horizonte, o que é uma condição requerida pela portaria citada para cômputo do valor de cobertura da insuficiência financeira no cálculo da provisão atuarial. Dessa forma, a provisão atuarial apresentada no balanço consolidado do Município (provisões não circulantes) está apresentada a menor em R\$ 20.926.043.855,97, ao passo que o patrimônio líquido está apresentado a maior no mesmo montante. Ademais, as informações relativas às características desse plano financeiro, os riscos a ele associados, a composição de seu valor, e como esse plano pode afetar o valor, o prazo e a incerteza dos fluxos de caixa futuros do Município não foram devidamente divulgados nas notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas, conforme requerido pela NBC TSP 15 - Benefícios a Empregados.”
19. Ora, tendo em vista que o objetivo das demonstrações contábeis é retratar com a maior fidelidade possível a situação financeira e patrimonial do ente, a subestimação de um passivo de tamanha magnitude compromete completamente a sua credibilidade, seja para fins de tomada de decisões, seja para fins de controle. Ademais, semelhante “omissão contábil” não se coaduna com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP).
20. A rigor, a subestimação da provisão atuarial do FUFIN, nas demonstrações contábeis consolidadas do Município de Belo Horizonte, caracteriza o que se costuma denominar de “pedalada fiscal”, isto é, manobra contábil feita pelo Poder Executivo com o objetivo de aparentar equilíbrio em suas contas. Essa prática, à primeira vista de baixo potencial lesivo, reveste-se de enorme gravidade, na medida em que oculta rombos bilionários na contabilidade pública,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

de modo a deixar de refletir o desequilíbrio atuarial existente e, conseqüentemente, ocultar a necessidade de que sejam adotadas medidas de austeridade para mitigá-lo. Como resultado, acentuam-se o desequilíbrio fiscal e seus nefastos efeitos.

21. Ressalte-se, aliás, que a gravidade das manobras contábeis apelidadas de “pedaladas” é tão proeminente que, na história brasileira recente, motivou o *impeachment* de ocupante do cargo de Presidente da República no ano de 2016, justamente após o Tribunal de Contas da União descortinar reiterada “contabilidade criativa”.
22. De semelhante modo, dando continuidade à excelente iniciativa de realização de auditoria financeira para subsidiar o exame das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, o TCE/MG deve tratar com severidade a “contabilidade criativa” observada no RPPS-BH. Isso porque eventual tolerância dos órgãos de controle com manobras contábeis tendentes a encobrir déficits públicos teria natureza autofágica, uma vez que, ao cabo, terminaria por inutilizar a própria fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo, pelas controladorias internas e pelos cidadãos.
23. Ademais, especialmente no âmbito de regimes próprios de previdência, a ocultação contábil de insuficiências financeiras futuras pode acarretar danos irreparáveis às finanças municipais e aos servidores públicos “segurados”, que correm o risco de descobrir, na época do usufruto de seus benefícios, que inexistem recursos para custeá-los.
24. Percebe-se, portanto, que se cuida aqui de **vício insanável** que, não fosse a pioneira auditoria financeira realizada para subsidiar a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo de Belo Horizonte, somente seria descoberto após o colapso do RPPS da capital mineira. De fato, a manobra contábil ora apreciada contribuiu para o aumento do desequilíbrio fiscal do Município de Belo Horizonte. Assim, em que pese os registros contábeis possam ser corrigidos daqui para frente, os efeitos da contabilidade criativa nos anos pretéritos não podem ser eliminados. Isto é, a artificial sensação de equilíbrio fiscal, ao longo de anos de contabilidade maquiada, levou à efetiva realização de gastos que poderiam ser evitados e à não adoção de medidas de contingenciamento, aumentando ainda mais o desequilíbrio fiscal do Município de Belo Horizonte. Logo, embora a contabilidade possa ser alterada, permanece a insuficiência financeira que cresceu nos últimos anos sem qualquer espécie de enfrentamento, graças ao seu artificioso encobrimento. Daí seu caráter insanável.
25. Logo, a contabilidade criativa para encobrir a insuficiência financeira do RPPS-BH de mais de R\$20 bilhões compromete, integralmente, a confiabilidade da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

CONCLUSÃO

26. Portanto, o Ministério Público de Contas conclui que as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de Belo Horizonte, relativas ao exercício de 2019, devem ser **rejeitadas**, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Belo Horizonte, 27 de maio de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)