

Processo nº: 1.114.735

Natureza: Representação

Denunciante: Avelino José de Moraes (Assistente Administrativo)
Etiene Scofield Saraiva (Assistente Administrativo)
Karina Motta dos Santos (Analista Previdenciário)
Rosana Gomes (Assistente Administrativo)
Sara Grimberg Murta (Analista Previdenciário)
Viviane Mércia de Paula Lino (Assistente Social)

Órgão: IPREMB – Instituto de Previdência Social do Município de Betim

Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelos Srs. Avelino José de Moraes (Assistente Administrativo), Etiene Scofield Saraiva (Assistente Administrativo), Karina Motta dos Santos (Analista Previdenciário), Rosana Gomes (Assistente Administrativo), Sara Grimberg Murta (Analista Previdenciário) e Viviane Mércia de Paula Lino (Assistente Social), todos servidores do IPREMB – Instituto de Previdência Social do Município de Betim, na qual apontam supostas irregulares nos Edital nº 001/2021 e Processo Administrativo nº 1496/2021 promovidos pelo órgão supracitado, bem como outras irregularidades envolvendo a gestão deste.

Inicialmente, apresentaram denúncia às peças nº 2 e 3, com complementação à peça nº 7 do SGAP. A documentação foi recebida como representação à peça nº 14 e distribuída ao Conselheiro Relator à peça nº 15.

O Conselheiro Relator, na peça nº 17 do SGAP, encaminhou os presentes autos à Unidade Técnica para análise. Essa Coordenadoria se manifestou pela necessidade de realização de diligência para apresentação, pelo Sr. Presidente do IPREMB, Sr. Bruno Ferreira Cypriano, de informações, documentos ou esclarecimentos.

Devidamente intimado, o Sr. Bruno Ferreira Cypriano não se manifestou. Após sucessivas determinações, o gestor foi sancionado por esta Corte de Contas em razão do reiterado descumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, o que ensejou a aplicação de multa-coerção, com fundamento nos incisos III e VI do art. 85 da Lei Complementar estadual nº 102/08 (Acórdão na peça nº 23, sessão da Segunda Câmara em 13/6/2023).

Após autuação do “Assunto Administrativo-Multa/Apartado nº 1.148.619” e seu encaminhamento à Coordenadoria de Pós Deliberação, os autos retornaram na peça nº 36 do SGAP. Em seguida, o Conselheiro Relator, na peça nº 47, remeteu a documentação protocolizada sob o nº 9000764900/2023 à Presidência para a adoção das providências que julgar cabíveis, “tratando-se de pleito com feições de recurso”.

Ato contínuo, foi colacionada a documentação encaminhada pelo Sr. Bruno Ferreira Cypriano nas peças nº 48 a 58, conforme “Termo de Juntada de Documentos” na peça nº 59. Em seguida, na peça nº 70, o gestor informa que encaminhou novamente a documentação, e salienta que “os documentos solicitados, já foram prontamente atendidos e enviados, conforme se aufere nos recibos de petição eletrônica que foram protocolados no dia 05/07/2023”. Desta feita, a documentação foi novamente colacionada nas peças nº 69 a 79 do SGAP, e consta a “Certidão de Manifestação” do Sr. Bruno Ferreira Cypriano e o “Termo de Encaminhamento de Processo” à Unidade Técnica para análise (peça nº 87 do SGAP).

A análise inicial da Unidade Técnica entendeu pela procedência da representação em alguns pontos e pela improcedência em outros (peça nº 88).

O MPC, em sua manifestação preliminar, requereu a adição de um apontamento de irregularidade para análise individualizada nesta Representação (peça nº 90).

O Relator, então, determinou a citação do Presidente do IPREMB, Sr. Bruno Ferreira Cypriano, para acostar defesa e documentos que julgar pertinentes acerca dos fatos apontados. E que havendo manifestação, encaminhasse o processo à unidade técnica para novo exame e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal (peça nº 91).

Após análise da defesa apresentada, consoante relatório anexado à peça nº 123, essa Unidade Técnica concluiu, *in verbis*:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Pelo exposto, essa Unidade Técnica opina pelo **acolhimento** das razões de defesa e pela **improcedência** da denúncia quanto aos seguintes apontamentos:

- 1) Erro da Dotação Orçamentária.
- 5) Gestão irregular do patrimônio mobiliário do IPREMB.

Ato contínuo, opina pela **rejeição** das razões de defesa e pela **procedência** da denúncia quanto aos seguintes apontamentos:

- 2) Contratação injustificada de Organização Social para exercer atividade de competência de servidores públicos efetivos, concomitantemente à necessidade de realização de concurso público no IPREMB.
- 3) Ausência de expertise técnica da Organização Social em Regime Próprio de Previdência Social, com previsão irregular de contratação de consultoria externa para auxílio ao órgão.
- 4) Irregularidade na modificação dos padrões de promoção dos servidores efetivos do IPREMB.
- 6) Indícios de pagamento de benefícios que efetivos não recebem / Ausência de publicação da minuta do contrato no sítio eletrônico do IPREMB.

Essa Unidade Técnica entende que as irregularidades constatadas nos apontamentos 2 e 3 podem ensejar o pagamento de **multa** ao responsável, Sr. Bruno Ferreira Cypriano, Presidente do IPREMB, nos termos dos artigos 83, I, e 85, II, da Lei Complementar nº 102/2008, bem como a **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** do gestor em razão dos fatos apurados, nos termos dos artigos 83, II, da Lei Complementar nº 102/2008.

Quanto aos apontamentos 4 e 6, essa Unidade Técnica entende ser cabível **RECOMENDAÇÃO** ao gestor para que mantenha atualizado os portais da transparência com os contratos firmados entre o IPREMB e eventuais organizações sociais contratadas, em cumprimento ao princípio da publicidade e à Lei de Acesso à Informação.

Encaminhado o relatório de análise de defesa ao MPC para manifestação conclusiva, o Parquet observou que o IPREMB não abordou a irregularidade autônoma aditada, qual

seja, ausência de estudos prévios de viabilidade/economicidade de contratação da organização social.

Assim, com o intuito de evitar futura alegação de desconhecimento da irregularidade aditada, o MPC-MG REQUEREU a intimação do representado, Sr. Bruno Ferreira Cypriano, Presidente do IPREMB, para se manifestar sobre o apontamento ministerial de irregularidade (peça nº 125).

O Relator, então, em face das ponderações do Ministério Público, determinou a intimação do Presidente do Instituto de Previdência de Betim, para apresentar defesa e documentos que julgar pertinentes acerca do aditamento formulado pelo *Parquet* aos termos iniciais da representação (peça nº 90). E que após manifestação, os autos fossem encaminhados a esta 1ª CFM para novo exame e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal (peça nº 126).

II – ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

O Sr. Bruno Ferreira Cypriano, Presidente do IPREMB, em sua defesa à peça nº 129, relata que acerca dos questionamentos do Parquet sobre a viabilidade/economicidade na contratação da organização social, em que pese já existir resposta neste sentido, demonstrando de forma inequívoca a viabilidade e economicidade na contratação da organização Social da IDDS, passa a demonstrar na presente peça.

Informa que em 23/05/2017 foi publicada a Lei nº 6.194 que disciplinou a relação entre a Administração Pública Municipal e as Organizações Sociais. E que conforme disposto em seu artigo 12, o contrato de gestão firmado com Organização Social poderá ser realizado através de concurso de projetos, uma vez cumprido o requisito elencado em seu § 2º.

§ 2º Quando houver possibilidade de mais de uma Organização Social qualificada a celebrar o Contrato de Gestão, mas o fomento e a execução não puderem ser divididos, poderá ser realizado processo seletivo por meio de concurso de projetos, conforme dispuser o regulamento.

Define contrato de gestão e ressalta que a sua finalidade é alcançar a eficiência administrativa e promover uma melhor prestação dos serviços, com consequente bem-estar social.

Assim, o poder público consegue patrocinar o funcionamento das atividades, com observância do princípio da eficiência, sujeitando essas entidades a um controle de resultados, de modo que, não atingida as metas fixadas e não sendo satisfatório os resultados, as organizações podem vir a perder o fomento da Administração.

Afirma que a realização de migração de modelo administrativo não é vedada por lei, muito pelo contrário, está sendo incentivada, visando o cumprimento do Princípio da Eficiência, fixado no art. 37, da Constituição Federal.

A defesa destaca que atualmente, o Instituto de Previdência Social do Município de Betim - IPREMB, consta com um total de apenas 12 (doze) servidores efetivos laborando no Instituto. Em contrapartida, o número de segurados pelo Instituto teve um aumento expressivo de 33,74%, desde o início da presente gestão. E que a contratação do Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Humano - IDDS pelo IPREMB visou alcançar metas e colocar em pleno funcionamento os serviços prestados, superando a deficiência no quantitativo de profissionais e os elevados custos e prazos para aquisição de materiais e insumos, e ainda, a manutenção de equipamentos e da nova sede.

Informa que à época, o Instituto Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS, foi a única Organização Social, que se apresentou junto ao IPREMB com intuito de firmar a parceria e, visando a implementação do Programa Futuro Garantido, instituído em 11 de novembro de 2021.

Avaliação do Conselho sobre a contratação de empresa terceirizada

A defesa destaca que se mostrou imperativo a contratação da atual prestadora de serviços IDDS, visto o déficit atuarial do instituto de Previdência do Município de Betim, esse devidamente publicado oficialmente, onde seria inoportuna a mera suposição de realização de Concurso Público com o inchaço da máquina da Autarquia e o escoamento dos valores administrados para os servidores e aposentados. E que após a identificação da necessidade para o funcionamento da máquina do ente público, foi realizada licitação pública de nº 001/2021.

Relata que o STF decidiu pela constitucionalidade da Lei 13.429/17, reconhecendo a licitude da terceirização, mesmo em relação à atividade-fim. O entendimento na administração pública foi ampliado, motivo que gerou a terceirização, ou seja, a licitação

para a contratação de empresa para a prestação de serviços junto ao IPREMB estabelecida pela Lei 13.249/17, cuja análise de sua constitucionalidade foi decidida no ano de 2020 pelo STF.

E que o Conselho de fiscalização foi formado por força Contratual conforme cláusula 6.1 do contrato, com intuito de demonstrar a prestação de serviços realizada pela empresa Contratada IDDS, atestando as conformidades do contrato, seu efetivo cumprimento e sua eficiência.

A defesa informa que a comissão criada para avaliação e acompanhamento da prestação de serviços da empresa terceirizada IDDS, foi devidamente realizada tanto com referência aos empregados no que concerne à eficiência, como a assiduidade dos mesmos, fator das avaliações devidamente estabelecidas no relatório agora apresentadas e enfrentadas pela comissão.

Da necessidade técnica de contratação do Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS:

A defesa transcreve o inciso XXI, do art. 37, bem como o art. 241 da Carta Magna de 1988.

Em seguida, informa que a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, autorizou a Administração Pública Municipal Direta e Indireta realizar o Termo de Fomento com as Organizações da Sociedade Civil. Destaca ainda o artigo 2º dessa Lei, em que é definido “organização da sociedade civil”.

Sobre o tema cita o doutrinador Dirley Junior Cunha, Maria Zílvia Zanella de Pietro. Ainda, expõe entendimento quanto à natureza jurídica do Contrato de Gestão, que na maior parte da doutrina é compreendida como sendo a de Convênio. Neste sentido, transcreve parte do voto emitido pelo Ministro do Supremo Tribunal federal, Carlos Ayres Brito, no julgamento da ADI 1923/DF.

Assim, conclui que o Termo de Fomento é um instrumento que pode ser utilizado pela Administração Pública Municipal para formalização de parceria com as Organizações da Sociedade Civil, atendendo às finalidades de interesse público, com a transferência de recursos financeiros.

Informa que o art. 5º, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, fixou as normas gerais para a realização do Termo de Fomento; e o art. 6º fixou as diretrizes fundamentais para o seu cabimento.

Ademais, a Prefeitura Municipal publicou a Lei nº 6.194, de 23 de maio de 2017, que disciplina as relações entre o Município de Betim e as Organizações Sociais e dá outras providências.

Além disso, o Ente Público Municipal realizou a regulamentação da Lei Municipal nº 6.194, de 23 de maio de 2017, através do Decreto Municipal nº 43.007, de 4 de novembro de 2021.

Diante disso, constata que a Administração Pública Municipal Indireta se baseou no Princípio da Legalidade, fixada no art. 37, da Constituição Federal de 1988, para fins de realização da contratação questionada.

Transcreve definição de terceirização, segundo ensinamento de Celso Bandeira de Mello. E cita decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, em que o Supremo Tribunal Federal – STF ratificou o cabimento da terceirização, através da tese de Repercussão Geral aprovada no RE 958.252 e da ADPF 324.

Revela que no presente caso, buscou-se garantir a manutenção e continuidade da indispensável prestação de serviços, pelo que, mais que preenchido os requisitos para ensejar o cabimento da “contratualização” do serviço.

E que o Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB, tem por atividade-fim a concessão de benefícios previdenciários, função realizada pelos Analistas Previdenciários, servidores ativos, concursados, nada tendo com as contratações da IDDS de mera operacionalização do prédio e seu funcionamento, nada existe de interferência na área previdenciária, sequer é utilizado seu fundo previdenciário para pagamento do contrato, ou de qualquer funcionário terceirizado, não se interfere na natureza precípua do Instituto de Previdência.

Ademais, mesmo que realizasse a terceirização da atividade fim, não é vedado, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF.

A defesa informa que o Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB, realizou o Contrato de Gestão nº 001/2022 com o Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Humano - IDDS, oriundo do credenciamento de Organização Social – O.S., que se deu através do Processo Administrativo nº 1.496/2021.

A pactuação realizada mediante Contrato de Gestão, buscou atender ao caput, do art. 37, da Carta Magna de 1988, qual seja, o Princípio da Eficiência da Administração Pública, primando pelo aprimoramento da qualidade dos serviços prestados aos aposentados e pensionistas.

Enfatiza que a pactuação se deu para a **gestão de atividades-meio**, com o fito de organizar práticas administrativas, limpeza, recepção e portaria e zeladoria, dentre outros, o que não é vedado por claro e insofismável, muito pelo contrário, é até incentivado pela melhor doutrina.

O Contrato de Gestão realizado entre o Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB e, a Organização Social estabeleceu objetivos e definiu os direitos e as obrigações das partes pactuantes, em respeito ao disposto nos arts. 9º a 12 da Lei Municipal nº 6.194, de 23 de maio de 2017.

E que o Contrato de Gestão realizado pelo Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB discriminou, detalhadamente, as atribuições, responsabilidades e obrigações, nos termos do art. 10, da Lei Municipal nº 6.194, de 23 de maio de 2017.

No presente caso, destaca que, atualmente, o Instituto de Previdência Social do Município de Betim - IPREMB detém em seu quadro de efetivos, apenas 21 (vinte e um) servidores, sendo estes os responsáveis pelo serviço de natureza Previdenciária, conforme determinado em Lei, entretanto, apenas 12 (doze) laboram atualmente no Instituto.

E ainda, as atividades desenvolvidas pelos servidores públicos efetivos do Instituto não se confundem com as atividades realizadas pelos trabalhadores pactuados pelo Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Humano – IDDS, para atuarem no Contrato de Gestão nº 001/2022.

Ao final de toda a defesa ora posta, acredita que fora demonstrada a legalidade da contratação da IDDS como exercício de meio, e não de fim, ou seja, a natureza da

formação do Instituto de Previdência do Município de Betim é para a concessão de aposentadorias, e benefícios de pensão aos servidores do Município, e são estritamente realizados por servidores ativos, analistas previdenciários. Já os cargos da IDDS são de limpeza, portaria, auxiliares técnicos para gerir o instituto.

Para que não restem dúvidas, registra que a contratação IDDS está consubstanciada apenas e tão somente na operacionalização de apoio logístico e administrativo, tão e somente. Portanto, os cargos da IDDS não se confundem com natureza previdenciária.

Não há que se falar em contratações da IDDS para funções da natureza precípua do Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB, qual seja, análise previdenciária

A defesa dispõe que “resta evidenciado ainda o estudo de viabilidade e a clara economicidade na contratação da organização social”.

Análise

O Ministério Público de Contas apresentou, em sua manifestação preliminar, o seguinte aditamento:

– Ausência de estudos técnicos prévios que demonstrassem a vantajosidade, economicidade e eficiência na contratação de pessoal e de materiais por intermédio de Organização Social – Apontamento de irregularidade autônomo (g.n.)

Primeiramente, importa lembrar que o Parquet, naquela oportunidade, destacou que esta unidade técnica apontou como irregular a “contratação injustificada de Organização Social para exercer atividade de competência de servidores públicos efetivos, concomitantemente à necessidade de realização de concurso público no IPREMB”.

E que na fundamentação desta irregularidade, essa unidade expôs, dentre outros argumentos, a ausência de estudos prévios que demonstrassem a eficiência da contratação de Organização Social para prestar os serviços contratados.

Apesar desses fatos já terem sido apontados pela unidade técnica como parte da fundamentação do apontamento de irregularidade referente à contratação injustificada de Organização Social pelo IPREMB, o MPC entendeu que além de fundamento de tal apontamento, a ausência de estudos técnicos prévios configura irregularidade autônoma,

que deveria ser apurada e julgada independentemente da análise da regularidade da contratação de OS.

No entanto, consoante observou o Parquet, em seu requerimento, em leitura da defesa apresentada, as justificativas trazidas pelo IPREMB para realizar a contratação em tela além de serem genéricas e insuficientes, não foram subsidiadas por estudos técnicos prévios. Assim, o Parquet requereu nova citação do Presidente do Instituto para se manifestar sobre esse apontamento ministerial de irregularidade.

No entanto, a nova defesa colacionada aos autos é idêntica àquela constante da petição anterior (peça nº 110). Repete os mesmos argumentos utilizados para desconstituir o apontamento técnico de que houve contratação injustificada de Organização Social para exercer atividade de competência de servidores públicos efetivos, concomitantemente à necessidade de realização de concurso público no IPREMB. Naquela oportunidade, esta Unidade expôs, detalhadamente, a fundamentação pela pertinência deste item da representação.

Portanto, não foram trazidos elementos que demonstrem a vantajosidade, economicidade e eficiência na contratação da Organização Social. A documentação constante dos autos não contém a estimativa de custo de materiais/insumos caso fossem adquiridos pelo próprio órgão, tampouco a estimativa de custo de seleção de pessoal por meio de concurso público, contratação temporária ou licitação, consoante já registrado pelo Parquet.

Apesar de o IPREMB justificar a contratação em suposta eficiência e economicidade, não foi demonstrado qualquer estudo prévio que ao menos comparasse o custo da contratação de Organização Social com o custo de nomeação de servidores efetivos, de servidores temporários ou de terceirização, via licitação, e o custo de aquisição de materiais/insumos, via licitação, que são as regras constitucionalmente definidas para a Administração Pública.

Assim, entende-se pela permanência da irregularidade, aditada pelo *Parquet* de Contas.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, essa Unidade Técnica, ao analisar a defesa apresentada pelo Presidente do IPREMB, Sr. Bruno Ferreira Cypriano, em face da irregularidade aditada pelo Parquet de Contas, entende-se pela manutenção do apontamento ministerial, qual seja:

- **Ausência de estudos técnicos prévios que demonstrassem a vantajosidade, economicidade e eficiência, na contratação de pessoal e de materiais por intermédio de Organização Social**, decorrente do Contrato de Gestão realizado entre o Instituto de Previdência Social do Município de Betim – IPREMB e Organização Social.

À consideração superior.

1ª CFM, em 12 de julho de 2024.

Márcia Carvalho Ferreira

Analista de Controle Externo

TC 1483-1