

Análise Inicial

Processo nº: 1153801 - 2025

Natureza: Representação

Jurisdicionado: Município de Santana dos Montes

Relator: Conselheiro Agostinho Patrus

Data de Autuação:

Ano Ref.: 2022

1. Introdução

Trata-se de Representação formulada pelos Srs. Astórico Hitler Mussolini Teixeira e Roberto Nogueira de Almeida, Vereadores da Câmara Municipal de Santana dos Montes, em face do Concurso Público regido pelo Edital nº 01/2022, realizado pela Prefeitura Municipal de Santana dos Montes para provimento de vagas para diversos cargos de seu quadro de pessoal (peça n.º 02, SGAP).

Os Representantes sustentaram a existência de diversas irregularidades na realização do concurso público, desde a contratação da empresa responsável por sua realização, com possível comprometimento da validade dos resultados. Indicaram, também, que a questão era objeto de investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI instaurada pela Câmara Municipal.

Determinada a complementação da instrução do feito (peça n.º 10, SGAP) a requerimento do Ministério Público de Contas (peça n.º 09, SGAP), foi apresentado o Relatório Final da CPI (peça n.º 20, SGAP).

Sobreveio, então, relatório de análise inicial elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – CFAP em relação à matéria de sua competência (peça n.º 23, SGAP). Em razão da apresentação de pedidos complementares pelo representante (peça n.º 28, SGAP), a CFAP apresentou relatório inicial complementar (peça n.º 34, SGAP).

Depois da apresentação de manifestação preliminar pelo Ministério Público de Contas (peça n.º 35, SGAP), foi determinada (peça n.º 36, SGAP):

- a) a *citação* dos Srs. Avanilson Alves de Oliveira, Prefeito Municipal à época e subscritor do Edital n.º 1/2022, Vagner Rodrigues de Matos, Chefe de Gabinete do ex-Prefeito e indicado pela CPI como responsável pela organização do concurso, Antônio Motta

Teixeira, José Miguel de Magalhães e Adair Feliciano de Carvalho, membros da Comissão de Acompanhamento do Concurso Público n.º 1/2022 e, da empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública, organizadora do concurso, acerca dos apontamentos de irregularidades constantes dos relatórios técnicos e do parecer ministerial;

- b) a *intimação* do atual Prefeito do Município de Santana dos Montes, Sr. Aloísio Viana da Silva, a fim de que complete a instrução processual, apresentando a esta Corte cópia integral do Processo Licitatório n.º 124/2022 (Pregão Presencial n.º 41/2022), contrato e respectivos aditamentos.

Devidamente cientificados, apresentaram defesa a empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública (peça n.º 46, SGAP), Antonio Motta Teixeira (peça n.º 59, SGAP) e, em conjunto, Avanilson Alves de Oliveira, Vagner Rodrigues de Matos, Antonio Mota Teixeira, José Miguel de Magalhães e Adair Feliciano (peça n.º 65, SGAP).

A CFAP apresentou reexame em relação às matérias de sua competência (peça n.º 68, SGAP), em que concluiu pela configuração das seguintes irregularidades:

- 1) indícios de favorecimento e direcionamento dos candidatos aprovados no concurso;
- 2) irregularidades na aplicação das provas e falhas no controle, comprometendo o sigilo;
- 3) violação ao direito de recurso dos candidatos;
- 4) falhas na composição e atuação da Comissão de Acompanhamento do Concurso;
- 5) indícios convergentes de fraude no Concurso Público n.º 01/2022, a partir da análise conjunta das irregularidades apontadas.

A seguir, vieram os autos a esta Coordenadoria para análise das matérias pertinentes – a saber, a regularidade do processo de contratação da empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública para realização do concurso público –, nos termos da decisão do Conselheiro Relator (peça n.º 67, SGAP).

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Irregularidade do procedimento de contratação da empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública para realização do concurso público.

2.1.1 Alegações do Denunciante:

Os autores da representação suscitam que a contratação da empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública para realização do concurso públicos teria sido direcionada e que, além disso, a empresa teria praticado irregularidades na realização de concurso público no Município de Tiros, conforme investigação do Ministério Público Estadual.

2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Inteiro teor do procedimento de contratação (peça n.º 48, SGAP).

2.1.3 Análise do apontamento:

De modo a realizar o exame do procedimento, apresenta-se o sumário dos documentos que o integram:

<i>Página</i>	<i>Data</i>	<i>Conteúdo</i>
01	s/d	Autuação
02-04	22/08/2022	Requisição
05-06	18/08/2022	Cotação – Cabral e Oliveira – R\$ 35.900,00
07-11	13/04/2022	Relatório de cotação www.bancodeprecos.com.br – R\$ 53.678,25
12	22/08/2022	Solicitação de bloqueio orçamentário – R\$ 40.000,00
13	22/08/2022	Autorização de abertura
14	22/08/2022	Termo de autuação
15	04/01/2021	Portaria n.º 31/2021 (nomeação pregoeiro)
16	04/01/2021	Portaria n.º 32/2021 (nomeação equipe de apoio)
17-25	s/d	Edital
26	23/08/2022	Publicação do aviso de licitação
27-40	22/08/2022	Publicação do aviso de licitação
41	05/09/2022	Comprovação de horário de abertura
42-93	05/09/2022	Documentos Cabral e Oliveira
94-96	05/09/2022	Ata da sessão pública
97	05/09/2022	Proposta ajustada
98-108	05/09/2022	Parecer jurídico
109	05/09/2022	Termo de adjudicação e homologação
110-114	05/09/2022	Contrato n.º 58/2022 – R\$ 37.800,00
115	s/d	Listagem de crédito público
116-117	16/03/2023	Solicitação de alteração do edital do concurso
118-120	17/03/2023	Solicitação de reequilíbrio econômico
121-122	12/04/2023	1º Termo Aditivo – acréscimo do valor para R\$ 56.700,00
123	s/d	Listagem de crédito público
124	03/05/2023	Solicitação de alteração do edital do concurso
125-128	16/03/2023	Decisão na Ação Civil Pública n.º 1027822-56.2022.4.01.3800
129	03/06/2023	Solicitação de alteração do edital do concurso
130-131	03/06/2023	2º Termo Aditivo – acréscimo do valor para R\$ 64.638,00
132	s/d	Listagem de crédito público

Registra-se, preliminarmente, que o procedimento foi regido pela Lei Federal n.º 10.520/2022, que regia a modalidade licitatória *pregão* à época, com aplicação subsidiária da Lei Federal n.º 8.666/93, podendo ser identificadas as seguintes irregularidades:

(1) Concentração injustificada dos atos do procedimento

A análise do procedimento indica que os principais atos do procedimento foram concentrados em dois dias, com indicativo de que os documentos foram pré-constituídos em razão da inviabilidade prática de sua realização em curto intervalo de tempo. Veja-se:

<i>22/08/2022</i>	<i>05/09/2022</i>
Requisição Solicitação de bloqueio orçamentário Autorização de abertura Autuação Elaboração do edital Publicação do edital	Abertura da sessão - 08h00min57 (p. 41) Elaboração da ata Apresentação da proposta ajustada Elaboração do parecer jurídico Adjudicação e homologação Assinatura do contrato – 15h50min30 (p. 114)

Observa-se que a documentação apresentada indica a publicação de aviso de licitação no dia 22/08/2021 (p. 27-40), o que demandaria, em tese, que a matéria tivesse sido enviada para publicação na véspera.

Além disso, no dia da sessão, uma série de atos foi concluída no intervalo entre 08h00 e 15h50, o que sugere a inviabilidade de sua efetiva realização na data indicada.

Esses elementos são sugestivos da “fabricação” de um procedimento licitatório fictício que não correspondeu à temporalidade usual de um procedimento licitatório, com sugestão de direcionamento.

Em reforço aos indícios de direcionamento, destaca-se a opção pela modalidade presencial do *pregão*, ainda que não houvesse a obrigatoriedade de utilização da modalidade eletrônica.

Além disso, os indícios de direcionamento são convergentes com as irregularidades apontadas durante a realização do concurso, com indicativos de fraude e conluio em proveito de pessoas vinculadas ao Prefeito Municipal. Segundo apurado, os aprovados no concurso, em sua maioria, teriam relações familiares e políticas com o Prefeito Municipal (que também teria sido aprovado no concurso) e com seu grupo de apoio.

(2) Ausência de aprovação prévia da minuta do edital

O parágrafo único do art. 38 da Lei Federal n.º 8.666/93, com redação determinada pela Lei Federal n.º 8.883/1994, aplicável subsidiariamente ao pregão (art. 9º, Lei Federal n.º 10.520/2002), prevê a necessidade de aprovação da minuta do instrumento convocatório pela assessoria jurídica do ente. Confira-se: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

No presente caso, a minuta de edital não foi objeto de análise pela assessoria jurídica, que somente se manifestou ao final do processo, convalidando todos os atos praticados.

(3) Insuficiência de pesquisa de preços elaborada

A pesquisa de preços foi elaborada de maneira insuficiente. Verifica-se que não foi indicada a metodologia adotada para indicação do valor estimado de R\$ 40.000,00 (p. 12), uma vez que a suposta pesquisa de preços conta somente com orçamento da empresa vencedora (p. 05-06) e em relatório quase ilegível a partir de outras contratações públicas, não sendo possível verificar os critérios de seleção (p. 07-11).

Verifica-se que não houve a elaboração de pesquisa junto a outros possíveis interessados, estando a cotação limitada à única participante do procedimento.

A correta elaboração de pesquisa de preços constitui obrigação do gestor público, conforme a jurisprudência desta Corte previa sob a vigência da Lei Federal n.º 10.520/2002. Veja-se:

3. Conforme disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado. (TCEMG, Segunda Câmara, Denúncia n.º 951.973, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 18/12/2019).

Esse elemento reforça os indícios do caráter fabricado e direcionado do procedimento licitatório.

(4) Ausência de comprovação de existência de microempresas e de empresas de pequeno porte capazes de atender ao objeto licitado

O procedimento sob exame foi limitado à participação de microempresas e empresas de pequeno porte (item 2.1, p. 17), sem que tenha havido a comprovação do atendimento dos requisitos legais (art. 49, II, Lei Complementar Federal n.º 123/2006).

2.1. Somente poderão participar da presente licitação as microempresas, empresas de pequeno porte e equiparada do ramo pertinente ao objeto desta licitação, conforme art. 48, inciso I, da Lei Complementar 123/2006.

A fase interna do procedimento licitatório não comprovou a existência de “um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório” (art. 49, II, Lei Complementar Federal n.º 123/2006). Atente-se que esse requisito poderia ter sido facilmente atendido por meio de uma adequada pesquisa de preços, que comprovaria a existência de MEs e EPPs capazes de atender ao objeto e disponíveis para competir.

Por consequência, a restrição à participação de MEs e EPP não encontra amparo legal e mostra-se restritiva de competitividade.

(5) Acréscimo do valor do contrato acima do limite de 25%

Em 16/03/2023 a Administração solicitou a alteração do edital do concurso para prever a possibilidade de inscrição simultânea do mesmo candidato para concorrer a dois cargos (p. 117), importando a aplicação das provas em dois turnos.

Em razão da alteração do modelo de aplicação, foi solicitada a revisão do valor do contrato, de modo a contemplar as novas atividades de elaboração e aplicação, importando o aumento do valor inicial em 50% - de R\$ 37.800,00 para R\$ 56.700,00 (p. 121).

Posteriormente houve novo acréscimo do valor em 14% sobre o valor acrescido, em razão da prorrogação e reabertura do prazo de inscrições (p. 130).

Isso significou que o valor final do contrato (R\$ 64.638,00) foi 71% superior ao valor original (R\$ 37.800,00), o que extrapola, em muito, o limite de 25% previsto no § 2º do art. 65 da Lei Federal n.º 8.666/93:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.

Verifica-se, assim, a irregularidade da contratação.

2.1.4 Critérios utilizados na análise:

- Art. 38, parágrafo único, Lei Federal n.º 8.666/93 c/c art. 9º, Lei Federal n.º 10.520/2002);
- Art. 43, IV, Lei Federal n.º 8.666/93 c/c art. 9º, Lei Federal n.º 10.520/2002);
- Art. 49, II, Lei Complementar Federal n.º 123/2006;
- Art. 65, § 2º, Lei Federal n.º 8.666/93 c/c art. 9º, Lei Federal n.º 10.520/2002).

2.1.5 Conclusão: Pela procedência do apontamento.

2.1.6 Medida aplicável:

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal de Contas pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro (nos termos do art. 28 do Decreto Lei n.º. 4.657/1942, incluído pela Lei n.º. 13.655/2018), entende-se que são cabíveis as seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 60.000 (sessenta mil reais), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008 c/c art. 384 do RITCEMG).

2.1.7 Responsáveis

a) Agente: Vagner Rodrigues de Matos, Secretário de Administração e Chefe de Gabinete do Prefeito

Conduta: *solicitar a contratação e participar da “fabricação” do procedimento licitatório direcionado à contratação de empresa pré-determinada.*

Nexo de causalidade: *o agente público formalizou os atos destinados a pretender conferir legitimidade à contratação, com direcionamento da escolha do prestador de serviço.*

b) Agente: Maria Antônia Barbosa, Presidente da Comissão de Licitação

Conduta: *elaborar pesquisa de preços deficitária, sem verificação dos possíveis prestadores e das condições de mercado.*

Nexo de causalidade: *o agente público formalizou os atos destinados a pretender conferir legitimidade à contratação, sem a efetiva prática do ato exigido por lei, com direcionamento da escolha do prestador de serviço.*

c) Agente: Jorge Luiz dos Santos, Pregoeiro e subscritor do edital

Conduta: *participar da “fabricação” do procedimento licitatório direcionado à contratação de empresa pré-determinada.*

Nexo de causalidade: *o agente público formalizou os atos destinados a pretender conferir legitimidade à contratação, com direcionamento da escolha do prestador de serviço.*

d) Agente: Avanilson Alves de Oliveira, Prefeito Municipal e subscritor do Termo de Referência

Conduta: *participar da “fabricação” do procedimento licitatório direcionado à contratação de empresa pré-determinada, com homologação e validação dos atos praticados.*

Nexo de causalidade: *o agente público formalizou os atos destinados a pretender conferir legitimidade à contratação, com direcionamento da escolha do prestador de serviço.*

3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência da Denúncia no que se refere ao seguinte apontamento:

- Irregularidade do procedimento de contratação da empresa Cabral e Oliveira Consultoria Pública para realização do concurso público

6. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica, tendo em vista que o objeto da presente análise não foi submetido ao contraditório:

- A citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados, conforme disposto no *caput* do artigo 150 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 16 de março de 2026.

Edgard Audomar Marx Neto

Auditor de Controle Externo

TC – 2931-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP

1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos
Municípios – 1ª CAPLCM



De acordo. Em 16/03/2026 encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça n.º 67, SGAP.

Paula Fernanda Serravite Ferreira Martins

Coordenadora

TC – 3248-1