

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA CÍVEL
DA COMARCA DE UBERABA/MG.**

Referência: Inquérito Civil MPMG 0701.18.001732-2

O **Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, pelo Promotor de Justiça signatário, no uso das atribuições legais, com fundamento no art. 129, incisos II e III, da Constituição da República e nas Leis nºs 7.347/1985 e 8.429/1992, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no inquérito civil público registrado sob o nº 0701.18.001.732-2, propor a presente ação de improbidade administrativa em desfavor de

1 – Jacob Estevam de Oliveira, brasileiro, solteiro, filho de Ana Donília Ferreira e Orozimbo Estevam de Oliveira, nascido em 25/10/1971, CPF nº 541.958.701-78, com escritório de advocacia estabelecido na Av. Flamboyant, nº 59, Vila Olímpica, Uberaba/MG, Cep. 38066-030;

2 – AFG Locação de Máquinas, Limpeza Urbana e Serviços Eireli, CNPJ 18.911.083/0001-36, empresa individual, de titularidade da Sra. Ana Donila Ferreira de Oliveira, podendo ser encontrada no endereço da Rua Maria Salomé Glauss Célia, nº 552, Uberaba/MG, Cep. 38081-517.

Pelos motivos de fato e direito abaixo delineados:

I – Contextualização fática

Constam das peças anexas, extraídas do bojo dos autos do inquérito civil nº 0701.18.001732-2, que o requerido **Jacob Estevam de Oliveira** manteve vínculo empregatício com a **AMVALE (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande)** entre 2016 e 2020, quando exerceu o cargo de assessor jurídico e, no mesmo período, com a **CONVALE (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional)**, quando exerceu o cargo de Diretor-Geral.

Nesse período, em razão dos citados cargos que ocupava, o requerido **Jacob** praticou ato de improbidade administrativa, atentando contra os princípios da administração pública, mediante ação dolosa, violando os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, caracterizada pela conduta de frustrar e ofender a imparcialidade de procedimento licitatório, visando à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiro (artigo 11, inciso V, da LIA), especificamente em razão da contratação da empresa requerida **AFG Locação de Máquina Limpeza Urbana e Serviços Eireli**, tendo por objeto a prestação de serviços ao Município de Uberaba (locação de máquinas e pessoal), sendo que, indiscutivelmente, a empresa requerida se beneficiou diretamente do ato ímprobo praticado pelo requerido **Jacob**, sujeitando-se às sanções da LIA.

A requerida **AFG Locação de Máquinas** é uma empresa individual, que tem como titular a Sr. Ana Donília Ferreira de Oliveira, brasileira, nascida em 18/08/1943, sendo ela a **genitora do requerido Jacob Estevam de Oliveira**.

E, tendo chegado ao conhecimento do Ministério Público que o Convale (Consórcio Intermunicipal) teria contratado a empresa da mãe do Diretor-Geral do referido Consórcio, ora requerido Jacob, para prestar serviço ao Município de Uberaba (fls. 02A), inauguraram-se as investigações, tendo por objeto apurar possível irregularidade na contratação da empresa **AFG Locação de Máquinas Limpeza Urbana e Serviços Eireli**, pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional – CONVALE (Portaria de fls. 02).

Inicialmente, impõe-se destacar que, o Município de Uberaba aderiu ao protocolo de intenções do Convale – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional – o que foi devidamente ratificado por meio da Lei Municipal nº 11.608/2013. Sendo que a manutenção do Consórcio depende da contribuição mensal dos municípios consorciados (rateio), decorrente de numerário oriundo dos cofres públicos.

Na prática, os municípios consorciados se valem do citado consórcio para “compartilhamento” de licitações, sendo permitido ao Convale ser contratado pela administração direta e indireta dos entes consorciados, dispensada a licitação.

Ou seja, o município consorciado contrata ou se vincula ao consórcio em relação a determinada prestação de serviço, sendo responsabilidade desse a seleção do terceiro contratado, nos termos da lei. A empresa selecionada/contratada pelo Convale é quem efetivamente executará o serviço junto ao ente consorciado.

É de conhecimento público que o Convale (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional) mantém estreita relação com a Amvale (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande), dividindo, inclusive, espaço físico.

A Amvale (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande) é uma instituição de natureza civil que visa à integração econômica, social, política, técnica e administrativa dos municípios associados, criada em 1976, cuja manutenção também depende, integralmente, da contribuição financeira dos municípios associados. O Município de Uberaba é associado à Amvale¹.

Foi solicitada toda a documentação referente à contratação e pagamentos realizados pela Amvale e Convale à empresa requerida AFG, entre os anos de 2016 e 2018 e, conforme se depreende da documentação anexa, a empresa requerida foi contratada para prestar serviços ao Município de Uberaba, com intermediação da Amvale e da Convale, em caráter de urgência, com dispensa de licitação.

1 Confira <http://amvale.org.br/>

Atendendo à requisição ministerial, conforme despacho de fls. 266, às fls. 274, a associação dos municípios encaminhou ao MPMG cópias dos procedimentos licitatórios realizados por ela, nos anos de 2016/2017 (Ofício nº 016/2021) e, da análise da documentação apresentada, conclui-se que, apenas em relação ao contrato nº 02/2016 houve a formalização, por meio do procedimento correspondente, da dispensa da licitação (fls. 510/581). A Amvale encaminhou pagamentos decorrentes dos Contratos nºs 02/2016 (fls. 304/309), 14/2016 (fls. 324/325) e 06/2017 (fls. 336/341).

Em razão da execução dos citados contratos, conforme documentação encaminhada, a Amvale realizou pagamentos à empresa requerida que somam a quantia histórica de R\$158.326,00 (cento e cinquenta e oito mil, trezentos e vinte e seis reais).

Desatendendo ao determinado no parágrafo único, do artigo 26, da Lei 8.666/93², quanto aos demais contratos apresentados pela Amvale, que justificaram os pagamentos realizados à empresa requerida, não houve a formalização, por meio do competente processo de dispensa. Não foi apresentada nenhuma documentação relacionada ao cumprimento da determinação legal de formalização da dispensa via formalização de procedimento, em relação aos contratos 14/2016 e 06/2017.

O requerido **Jacob Estevam**, no ano de 2016, vinculado à Amvale em razão do exercício do cargo de assessor jurídico, foi nomeado pela citada associação como presidente da Comissão de Licitação (Portaria 005/2016 – AMVALE – fls. 522/525) e, nessa função manifestou-se no procedimento de dispensa de licitação que culminou com a contratação da requerida AFG (contrato nº 02/2016), de propriedade de sua genitora, tendo ele apresentado justificativa formal quanto à contratação, por dispensa de licitação em razão da

2 Lei 8.666/93 – Artigo 26

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

urgência, além de ter apresentado parecer jurídico. Vejamos trechos dos documentos mencionados:



AMVALE

Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande.

PORTARIA Nº 005/2016

Designa membros para compor a comissão permanente de Licitação da AMVALE – Associação de Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande.

O Presidente da AMVALE - Associação de Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande – Instituição de Natureza civil de duração indeterminada, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas no artigo 17º, do Estatuto Social desta Associação.

RESOLVE:

Artigo 1º. Designar os membros abaixo relacionados, para comporem a Comissão Permanente de Licitação da AMVALE - Associação de Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande:

JACOB ESTEVAM DE OLIVEIRA

LAUZITA REZENDE DA COSTA

TICIARA MARTINS DE ARRUDA

IVANILDO FERNANDES

MÔNICA PRISCILA CHAGAS

Artigo 2º. Nomear Presidente, Vice- Presidente e Secretário desta comissão, Sr. Jacob Estevam de Oliveira; Srª Lauzita Rezende da Costa e Ticiara Martins de Arruda.



JUSTIFICATIVA DE PREÇO

INCISO III, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 26 DA LEI 8.666/93

O preço apresentado para a locação de 02 (dois) caminhões carroceria caçamba, 01 (uma) pá-carregadeira, 02 (dois) tratores com roçadeira hidráulica, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, nos termos do art. 24, inc. IV ambos da Lei 8.666/93, em favor de AFG LOCAÇÃO DE MÁQUINAS LIMPEZA URBANA E SERVIÇOS EIRELI ME, no valor total de R\$ 47.000,00 (quarenta e sete mil reais), estão de acordo com os praticados no mercado, conforme cotações prévias anexas aos autos.

Uberaba/MG, 03 de março de 2016.


JACOB ESTEVAM DE OLIVEIRA
PRESIDENTE DA CPL



PARECER Nº004/2016

Relatório

Trata-se o expediente de uma consulta indagando sobre possibilidade de contratação da empresa **AFG LOCAÇÃO DE MÁQUINAS LIMPEZA URBANA E SERVIÇOS EIRELI - ME**, em CARÁTER EMERGENCIAL, para atender ao programa de parceria e convênio firmados.

Estudada a matéria, passo a opinar.

Conforme apresentado a este parecerista, sobre possibilidade de contratação da empresa **AFG LOCAÇÃO DE MÁQUINAS LIMPEZA URBANA E SERVIÇOS EIRELI - ME**, em CARÁTER EMERGENCIAL, para atender ao programa de parceria e convênio firmados.

Fundamentação

A AMVALE **não tem fins lucrativos**, portanto, suas ações obedecem às diretrizes de uma política municipalista, com fortalecimento das relações dos municípios com outras esferas de governo, possibilitando que projetos e propostas sejam elaborados, com a conseqüente liberação dos recursos. A união dos Municípios e o apoio da cidade pólo, Uberaba, poderá gerar bons resultados e economia, através de diversos serviços e ações que serão disponibilizados em regime de parceria entre os Municípios e a AMVALE.

Mas conforme o Regulamento Simplificado da Associação deve ser realizado pedido de cotação de preços. - **Art. 11 - Pedido de Cotação é a modalidade de Processo Seletivo destinada à compra de materiais e contratação de serviços e obras até o limite de R\$ 16.000,00 (dezesseis mil**


Jacob Estevan de Oliveira
OAB 85.601
Assessor Jurídico



reais), sendo obrigatória ampla pesquisa de mercado baseada em, no mínimo, 03 (três) orçamentos válidos.

Os equipamentos locados em caráter emergencial, para serem utilizados em operações de limpeza de terrenos e logradouros, com vistas a extirpar criadouros do mosquito *Aedes aegypti*.

Conforme art. 24, IV da Lei nº 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (BRASIL, 1993).

Conclusão

Pelo exposto, apresentando parecer para possibilidade de contratação da empresa pela AMVALE, em CARÁTER EMERGENCIAL, para atender ao programa de parceria e convênio firmados – no prazo máximo de 120 dias.

É o parecer.

UBERABA-MG, 07 de Março de 2.016

Jacob Estevam de Oliveira
OAB 85.601
Assessor Jurídico

JACOB ESTEVAM DE OLIVEIRA
ASSESSOR JURÍDICO DA AMVALE

Quanto à Convale, foram encaminhados os pagamentos decorrentes do Contrato de Locação de Caminhões nº 013/2017 (fls. 597/599), com vigência estabelecida de 09/12/2017 a 08/12/2018, valor global do contrato R\$900.000,00 (novecentos mil reais). No exercício fiscal de 2017, o valor pago à requerida AFG soma a quantia histórica de R\$505.501,50 (quinhentos e cinco mil, quinhentos e um reais e cinquenta centavos) e no ano de 2018, R\$1.678.175,04 (um milhão, seiscentos e setenta e oito reais e quatro centavos).

Em relação à formalização do processo de dispensa junto à Convale, o requerido **Jacob** dirigiu-se a uma unidade da Polícia Militar e relatou o possível extravio de documentos – exatamente no que se refere ao processo de licitação da contratação da empresa requerida AFG.

O requerido **Jacob Estevam** ocupava o cargo de diretor-geral do Convale (Consórcio Intermunicipal), cumulando tais atribuições com o cargo de assessor jurídico na Amvale (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande), além das funções do cargo no Cisvalegram (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Grande) de assessor jurídico, conforme processo trabalhista movido por ele de nº 0010434-18.2020.5.03.0041 (ROT) – documentação anexa.

A empresa requerida **AFG Locação de Máquinas** é uma empresa individual, de natureza empresarial, de propriedade da mãe do requerido Jacob, Ana Donília Ferreira de Oliveira, senhora nascida em 18/08/1943, contando, atualmente, com 79 anos de idade. Em destaque:

Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA

CNPJ:	18.911.083/0001-36
NOME EMPRESARIAL:	A F G LOCAÇÃO DE MAQUINAS LIMPEZA URBANA E SERVICOS EIRELI
CAPITAL SOCIAL:	R\$67.800,00 (Sessenta e sete mil e oitocentos reais)

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome/Nome Empresarial:	ANA DONILIA FERREIRA DE OLIVEIRA
Qualificação:	65-Titular Pessoa Física Residente ou Domiciliado no Brasil

<i>Nome</i> ANA DONILIA FERREIRA DE OLIVEIRA	<i>Mãe</i> VIRGINIA SILVA DA COSTA	<i>CPF</i> 883 222 466-68
<i>D. N.</i> 18/08/1943	<i>Data Últ. Atualização</i> 13/05/2015	<i>Título de Eleitor</i> N/I
<i>Sexo</i> Feminino	<i>Ano do Óbito</i> N/I	<i>Situação Cadastral</i> Regular
<i>Residente no exterior</i> Não Residente	<i>Código e País</i> N/I	<i>Código Ocupação</i> 12
<i>Código Ocupação principal</i> 120	<i>Exercício natureza da ocupação e código ocupação principal</i> 2015	<i>Endereço</i> RUA MARIA SALOME GLAUSS CELIA 552
<i>Município - UF</i> UBERABA - MG	<i>CEP</i> 38081517	<i>Telefone</i> (34) 33164218
<i>Unidade Administrativa</i> UBERABA	<i>Indicativo de Estrangeiro</i> Não é estrangeiro	

Receita Federal - PF

<i>Nome</i> JACOB ESTEVAM DE OLIVEIRA	<i>Mãe</i> ANA DONILIA FERREIRA	<i>CPF</i> 541 958.701-78
<i>D. N.</i> 25/10/1971	<i>Data Últ. Atualização</i> 14/05/2014	<i>Título de Eleitor</i> N/I
<i>Sexo</i> Masculino	<i>Ano do Óbito</i> N/I	<i>Situação Cadastral</i> Regular
<i>Residente no exterior</i> Não Residente	<i>Código e País</i> N/I	<i>Código Ocupação</i> 11
<i>Código Ocupação principal</i> 241	<i>Exercício natureza da ocupação e código ocupação principal</i> 2020	<i>Endereço</i> RUA MARIA SALOME GLAUSS CELIA 552
<i>Município - UF</i> UBERABA - MG	<i>CEP</i> 38081510	<i>Telefone</i> (34) 33120799
<i>Unidade Administrativa</i> UBERABA	<i>Indicativo de Estrangeiro</i> Não é estrangeiro	

Conforme consta da documentação anexa, diversas ações trabalhistas foram propostas em desfavor da empresa requerida AFG, constando também no polo passivo das citadas demandas a Amvale, o Convale e o Município de Uberaba, além do próprio requerido Jacob também ser demandado em algumas ocasiões, estando todas as demandas relacionadas a trabalhadores buscando pelo reconhecimento de verbas trabalhistas não adimplidas, decorrentes do serviço prestado ao Município de Uberaba, por meio da terceirização via AFG, intermediada pela Amvale/Convale.

Do teor dessas ações trabalhistas, resta evidente que o requerido Jacob é sócio oculto da empresa AFG, tendo ele se utilizado do subterfúgio de colocar a empresa no

nome da mãe (senhora idosa – contando com 79 anos de idade na atualidade), na tentativa de burlar as vedações legais de contratação de empresa vinculada a ele, em razão do liame direto que possuía com Amvale e Convale.

Veja que, nos termos do artigo 9º, inciso III, da Lei Federal 8.666/93, o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação não pode participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra, serviço ou fornecimento de bens a eles necessários.

Nessa ordem de ideias, dispõe o artigo 9º da Lei n. 8.666/1993 que determinadas pessoas não podem participar da licitação, da execução da obra ou serviço ou ainda do fornecimento de bens. Tal vedação deriva dos princípios da Moralidade e da Isonomia, de acordo com Marçal Justen Filho. Para o mesmo autor, considera-se um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação, que pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia³.

Nas palavras do citado doutrinador, “o impedimento abrange aqueles que, dada a situação específica em que se encontram, teriam condições (teoricamente) de frustrar a competitividade, produzindo benefícios indevidos e reprováveis para si ou terceiro”⁴.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 3158, afirmou que o artigo 9º da Lei n. 8.666/1993 é dotado de caráter geral, visto que confere concreção aos princípios da moralidade e da isonomia. **Assim, como norma geral que é, vincula os órgãos da Administração Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios** (ADI 3158, Relator Min. Eros Grau, julgado em 14/04/2005, publicado em DJe 20/04/2005).

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 163.

4 *Idem*.

Portanto, a simples potencialidade de transgressão aos princípios informativos alhures foi suficiente para que o legislador, no cumprimento de seu mister constitucional, determinasse preventivamente o afastamento de sujeitos que, em tese, podem comprometer a integridade dos certames. Nesse sentido é a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que em mais de uma oportunidade posicionou-se sobre o tema:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – ASSESSORIA NO PROCESSO DE GESTÃO DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – DESCLASSIFICAÇÃO – ELABORAÇÃO PROJETO BÁSICO DO CERTAME – PARTICIPAÇÃO INDIRETA DA LICITANTE DESCLASSIFICADA – ART. 9º DA LEI 8666 – AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ESSENCIAIS AO DEFERIMENTO DA LIMINAR – RECURSO DESPROVIDO.

– **Todo aquele que, de forma direta ou indireta, estiver vinculado ao licitante, não poderá participar do certame para o qual ofereceu contribuição ou subsídios.**

– Comprovada a contratação anterior da empresa licitante para prestação de serviços de assessoramento do Estado de Minas Gerais na execução de contratos e licitações necessários à instalação do Centro Administrativo, verifica-se, a priori, a sua condição privilegiada em relação às outras eventuais licitantes.

– De igual modo, impõe-se o indeferimento do pedido de liminar se, por meio da cognição sumária pertinente aos limites do agravo de instrumento, além de não restar demonstrada a plausibilidade do direito invocado pela parte, concluir-se que a concessão da medida pleiteada até a decisão final no mandamus implicaria em risco de dano mais acentuado ao interesse público. TJMG. Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.10.244471-8/001. Relator Des. Armando Freire. 1ª Câmara Cível. Julgamento em 24/05/2011. Publicação da súmula em 15/07/2011. (Destaque nosso).

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EMPRESA NÃO CREDENCIADA. SÓCIO-ADMINISTRADOR. AGENTE POLÍTICO DO MUNICÍPIO CONTRATANTE. VEDAÇÃO LEGAL E PREVISÃO EDITALÍCIA. POSSIBILIDADE.

Os servidores públicos, dentre os quais os agentes políticos, direta ou indiretamente interessados na licitação, não podem participar do certame, preservando a igualdade de condições e a competitividade entre os interessados. Recurso conhecido e não provido. (TJMG. Apelação Cível 1.0019.11.001446-1/001. Relator Des. Albergaria Costa. 3ª Câmara Cível. Julgamento em 09/08/2012. Publicação da súmula em 20/08/2012).

Nesse contexto, sendo o requerido **Jacob Estevam** assessor jurídico da Amvale (além de ter sido nomeado presidente da comissão de licitação) e diretor-geral do

Convale (consórcio intermunicipal), a empresa em que a mãe dele figura como única sócia está legalmente impedida de participar e de celebrar contrato com citado ente. Assim,

É vedado ao administrador sobrepor um interesse particular (próprio ou de terceiros) ao interesse coletivo. Diante de conflito de interesses, o administrador deve agir com lealdade para com o interesse coletivo. A moralidade e a probidade acarretam a impossibilidade de vantagens pessoais extraídas pelo administrador. Por igual, estão proibidas vantagens ou prejuízos decorrentes de preferências pessoais dos titulares de funções públicas. Mesmo que não retirem, direta ou indiretamente, qualquer benefício, os administradores praticam atos inválidos quando interferem no destino da licitação para beneficiar ou prejudicar concorrente⁵.

A conclusão justifica-se pela maior proximidade que ele, diante dos cargos que ocupava, possuía em relação à cúpula administrativa da associação de municípios e do consórcio intermunicipal, já que desempenhava funções de confiança (chefia, direção e assessoramento) dentro deles.

E mais, a própria Lei Orgânica do Município de Uberaba, no artigo 33⁶, estabelece que o prefeito, o vice-prefeito, os vereadores, os ocupantes de cargos em comissão ou de função de confiança, as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio, os empregados públicos municipais não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até três meses após findas as respectivas funções.

Desta forma, observando atentamente os princípios norteadores da Administração Pública, mormente os princípios da moralidade, da isonomia, da impessoalidade e da competitividade, sempre visando atuação administrativa voltada à satisfação de interesses supraindividuais, competia ao réu Jacob zelar pela transparência, evitando que a empresa da mãe (requerida AFG) efetivasse contratação com a Amvale e o Convale, para prestação de serviço ao Município de Uberaba, especialmente quando se observa que as contratações decorreram de dispensa de licitação.

5 JUSTEN FILHO, 2010, p. 76.

6 Lei Orgânica do Município de Uberaba. Art. 33. O Prefeito, o Vice-Prefeito, os Vereadores, os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, as pessoas ligadas a qualquer deles por matrimônio, os empregados públicos municipais não poderão contratar com o Município, substituindo a proibição até três meses após findas as respectivas funções.

A propósito, como exemplo de ampliação do conteúdo do disposto no artigo 9º, inciso III, da Lei n. 8.666/93, conferindo-lhe o sentido razoável conforme os motivos para os quais foi criada, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em consulta formulada pela Ouvidoria-Geral daquele Estado questionando a possibilidade ou não de servidor público, também empreendedor individual, transacionar com Organizações Sociais para executar serviços remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado, entendeu que:

(...) aplicando-se as disposições do artigo 9º da Lei nº 8.666/93, defende-se ser vedado ao servidor público estadual, direta ou indiretamente, participar de licitação, executar obras ou serviços e fornecer bens, na qualidade de pessoa física ou representante ou membro de pessoas jurídicas, cujo contratante seja uma Organização Social beneficiária de recursos estatais, mediante contrato de gestão mantido com o Poder Público estadual⁷.

Outrossim, importe salientar que, sendo o Convale um consórcio público, criado com personalidade jurídica de direito público, apresenta-se como associação pública e, nos termos do inciso IV, do artigo 41, do Código Civil, detém personalidade jurídica de direito público interno, equiparado às autarquias, compondo a administração indireta dos entes associados.

Os impedimentos legais citados são suficientes à invalidação da contratação da empresa requerida **AFG Locação de Máquinas** tanto pela Amvale quanto pela Convale e, por conseguinte, são irregulares aos pagamentos a ela efetuados.

Foi requisitado tanto à Amvale quanto ao Convale o encaminhamento à 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Uberaba de cópias da documentação referente às licitações em que a empresa requerida AFG logrou-se vencedora, bem assim os pagamentos e comprovantes da efetiva prestação dos serviços contratados.

De todos os contratos firmados entre a requerida AFG e a Amvale/Convale, somente foi apresentada a documentação referente ao contrato nº 02/2016

(dispensa de licitação - Amvale), onde se observa a participação ativa e direta do requerido Jacob tanto como assessor jurídico (assinando parecer) quanto como presidente da comissão de licitação (assinando justificativa para dispensa e contratação da AFG).

Quanto à documentação referente ao contrato da Convale, o **requerido Jacob** informou que ela (a documentação) teria sido extraviada do interior da sede da Amvale/Convale, apresentando, como prova do alegado, o registro da ocorrência, efetuado pelo próprio, que se dirigiu a um Posto Policial para noticiar o suposto desaparecimento dos documentos, conforme fls. 1547/1551.

Depreende-se do registro de ocorrência apresentado pelo **requerido Jacob** que, visando justificar o não atendimento à requisição ministerial, na data de 26/12/2018, mencionado requerido se dirigiu a um posto policial, relatando que havia identificado, na sede da Convale/Amvale, o extravio de dois processos licitatórios (dentre eles, especialmente aquele referente à contratação da empresa requerida **AFG Locação de Máquinas**), vinculando o ocorrido ao evento noticiado no registro de ocorrência de fls. 786/787, datado de 16/01/2018 (registro realizado 12 meses após a data do possível desaparecimento dos documentos). Não foram apresentadas testemunhas a corroborar o alegado.

Veja que, o relato da ocorrência noticia que apenas dois processos licitatórios desapareceram da sede da Convale/Amvale, sem deixar vestígios e sem que houvesse qualquer arrombamento ou indicativo de crime no local (conforme ata de fls. 600/601). Coincidentemente, são esses procedimentos licitatórios objeto de investigação pelo Ministério Público, um envolvendo a contratação objeto da presente ação e outro referente à contratação da empresa JK Consultoria, empresa que apresenta como sócio-administrador o próprio requerido Jacob e que também fora contratada para prestar serviços ao Município de Uberaba, por intermediação do Convale (questão já judicializada por meio da ação de improbidade administrativa, que tramita na 1ª Vara Cível da Comarca de Uberaba – autos nº 5020020-52.2022.8.13.0701).

Data venia, o que de fato tem-se de concreto é que parte da documentação requisitada referente aos processos licitatórios da Amvale e do Convale, que culminaram com a contratação da empresa requerida **AFG Locação de Máquina** (empresa oficialmente registrada em nome da mãe do réu Jacob), essa prestadora de serviço do Município de Uberaba, efetivamente, nunca foram apresentados ao Ministério Público (a exceção da dispensa referente ao contrato 02/2016 – Amvale).

Destaque-se que, o **requerido Jacob** era o responsável, como diretor-geral da Convale, pela movimentação bancária do consórcio, conforme documentação anexa, e, portanto, era quem efetuava a transferência dos valores para a conta da empresa requerida AFG que, repita-se, apresenta como única sócia a Sra. Ana Donília, genitora do réu Jacob.

Conforme consta da documentação anexa, o Município de Uberaba, por meio de um dos secretários municipais, solicitou, entre 2016/2018, da Amvale e/ou do Convale a contratação de caminhões, maquinário e pessoal para execução de serviços no município, em caráter de urgência, o que desencadeou a contratação da empresa requerida AFG, por dispensa de licitação.

Na presente demanda não se discute a efetiva execução do serviço. O que, ao que parece, concretizou-se (pelo menos no mínimo necessário para não chamar a atenção dos órgãos de controle interno). Aliás, há diversas demandas trabalhistas de funcionários da empresa requerida pugnando pelo recebimento de verbas não adimplidas (de responsabilidade da empresa requerida AFG).

Com essas demandas trabalhistas constata-se outra irregularidade praticada pela empresa requerida contratada pela Amvale e Convale, qual seja, o não cumprimento das obrigações legais trabalhistas, não havendo dúvidas de que o valor contratado e pago pelo Município de Uberaba englobou todas as obrigações trabalhistas decorrentes da execução do serviço.

Com ditas demandas trabalhistas descortinou-se, outrossim, que, em verdade, o requerido Jacob é sócio oculto e verdadeiro proprietário da requerida AFG, tendo

se utilizado da mãe para dar ares de licitude às contratações, na tentativa de burlar as vedações legais. Valendo destacar os seguintes trechos retirados de sentenças trabalhistas:

“Um dos gestores dos dois últimos Reclamados, no caso o Sr. Jacob Estevam Oliveira, constituiu uma empresa (AFG), em nome da sua genitora, a 1ª Reclamada, para prestar serviços aos três últimos Reclamados.” (Ação Trabalhista nº 0010643-52.2018.5.03.0042 – trecho da sentença datada de 18/06/2019 – fls. 1610)

“Diante desse panorama, considerando, ainda, que a primeira reclamada foi constituída através de EIRELI, espécie de pessoa jurídica cuja titularidade é restrita a apenas uma pessoa natural (art. 980-A do CC), fiquei convencido de que se tratou de expediente fraudulento realizado com o objeto de proteger o patrimônio do segundo reclamado (Jacob Estevam). Trata-se, pois, de manobra juridicamente nula, para fins trabalhistas (art. 9º da CLT).

.....

Em síntese: os dois primeiros réus (AFG Locação de Máquinas Limpeza Urbana e Serviços EIELI e Jacob Estevam de Oliveira) respondem diretamente e solidariamente pelas obrigações constantes da condenação; o quinto réu (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional) responderá subsidiariamente, em caso de inadimplemento daqueles; apenas se as obrigações também não forem satisfeitas pelo quinto réu, o cumprimento de sentença poderá ser direcionado ao terceiro (Município de Uberaba).” (Ação Trabalhista nº 0010836-36.2019.5.03.0041 – trecho da sentença datada de 01/03/2021 – fls. 1638/1640).

Diante de todo o exposto, havendo seguros indícios da prática dolosa de ilícitos em prejuízo do erário municipal, impõe-se judicializar a demanda, visando a incidência dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa.

II – Improbidade Administrativa dolosa perpetrada

Regulamentando o artigo 37, §4º, da Constituição Federal, a Lei nº 8.429/92 prevê a punição de todo e qualquer agente público (conceito amplo) que descumpra os princípios constitucionais que informam a atividade pública. Ao violar, por ato doloso, os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, o requerido Jacob cometeu ato de improbidade administrativa prevista no inciso V, do artigo 11º, da LIA, com a redação dada pela Lei nº 8.429/2021, a saber:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

....

V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, chamamento ou procedimento licitatório, visando à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros.

A LIA cuida, no seu artigo 11, dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração, estabelecendo, no inciso V, que, frustrar a licitude do procedimento licitatório, visando obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros é ato ímprobo.

Não há dúvidas de que o requerido Jacob agiu de forma voluntária e consciente, uma vez que, no exercício dos cargos de Assessor Jurídico (Amvale) e de Diretor-Geral (Convale), além de Presidente da Comissão de Licitação da Amvale, ciente das vedações legais, facilitou a contratação, ao arrepio da lei, de empresa cujo quadro societário é composto unicamente pela própria mãe.

Assim agindo, praticando atos visando a burlar a legislação, no exercício de cargos comissionados, com vistas à obtenção de benefício próprio (já que sócio oculto da empresa) ou de terceiro (da própria empresa beneficiada diretamente ou da mãe), ofendeu aos princípios da administração pública e praticou ato ímprobo.

Com base nessas premissas, é seguro afirmar que aquele que age de forma contrária aos princípios da administração pública, especialmente a legalidade, imparcialidade e honestidade, está agindo de forma destrutiva ao patrimônio público, sendo inafastável a ilicitude. O réu Jacob violou os deveres administrativos ao frustrar a licitude quanto à seleção da melhor proposta para prestação de serviços ao município de locação do maquinário e de pessoal especializado no manejo desse maquinário.

De todo o contexto exposto, simplesmente impossível não concluir pelo dolo na conduta do requerido Jacob e pela responsabilização da requerida AFG. Nesse sentido, sempre importe destacar o conteúdo do julgamento proferido no REsp. 827.445/SP, de relatoria do saudoso Ministro Teori Albino Zavascki, onde se firmou o entendimento de que, em face da impossibilidade de se penetrar na consciência e no psiquismo do agente, o

elemento subjetivo há de ser individualizado de acordo com as circunstâncias periféricas ao caso concreto, como “*o conhecimento dos fatos e das consequências, o grau de discernimento exigido para a função exercida, a presença de possíveis escusas, como a longa repetitio e a existência de pareceres embasados na técnica e na razão.*”

Nunca é demais lembrar que o requerido Jacob ocupava o cargo de assessor jurídico da Amvale (nomeado presidente da comissão de licitação) e Diretor-Geral do Convale, cargos que exigem conhecimentos técnico-jurídicos, tendo ele formação acadêmica em Direito, inscrito na OAB/MG sob o nº 85.601, não sendo crível supor desconhecimento ou ignorância das normas legais que regem a matéria.

II.II – Do restabelecimento do *status quo ante*

Não se discute, nesta demanda, a inexecução do serviço contratado. Porém, o cumprimento do avençado pela empresa AFG não pode ser utilizado como subterfúgio a não responsabilização dos requeridos pelo ilícito cometido.

Inegável que subsistirá o dever de ressarcimento do erário no que se refere ao “lucro” obtido, irregularmente, pela empresa requerida AFG, contratada para prestar serviços ao Município de Uberaba. Senão vejamos.

Visando afastar a argumentação de enriquecimento sem causa do Poder Público, busca-se um parâmetro para a devolução parcial ao erário, descontadas as despesas geradas à empresa requerida com a execução do serviço contratado. Nesse sentido, a devolução dos lucros é medida que se impõe. Pensar de outro modo representaria uma premiação à requerida AFG e seu sócio oculto, o requerido Jacob, que frustraram os fins da licitação (seleção da proposta mais vantajosa para o ente), pois não seriam condenados a qualquer ressarcimento ao Poder Público, restando garantidos até mesmo os seus lucros.

A devolução dos lucros ao erário não provoca qualquer enriquecimento da Administração Pública, mas sim **impede o enriquecimento indevido do contratado**, cujo ajuste contratual está contaminado pela improbidade administrativa.

Ao participar de uma contratação ilegal, que não poderia ter sido concretizada, **o particular não pode auferir lucros, sob pena de se aproveitar da sua própria torpeza**. Deve ser aplicado, nesse ponto, analogicamente, o mesmo raciocínio utilizado quanto ao possuidor de má-fé em relação aos frutos, previsto no art. 1.216, parte final, do Código Civil de 2002, que assevera:

Art. 1.216. **O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos**, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; **tem direito às despesas da produção e custeio**.

Com efeito, o lucro pretendido pelo contratado não deixa de ser uma espécie de frutos civis do dinheiro aplicado para a execução do contrato, o que, guardadas as devidas proporções, autoriza a aplicação do mesmo raciocínio.

Assim, reconhecendo a nulidade dos contratos em virtude da prática de atos de improbidade, que pressupõe má-fé, o contratado deve devolver parte dos valores recebidos, ao menos à razão direta do montante correspondente aos lucros auferidos com o contrato.

A quantificação do lucro auferido pelo contratado pode ser feita de duas formas: i) por meio de perícia; ou ii) com base em estimativa judicial.

Por meio da perícia, deverá ser apurado o montante que o contratado auferiu de lucros com a execução do contrato, que deverão ser devolvidos aos cofres públicos. Em alguns casos, no entanto, o exame pericial pode se mostrar oneroso e demorado ou até mesmo impraticável. Nessas situações, afeiçoa-se possível a quantificação do lucro, como ferramenta de apoio ao magistrado, dos percentuais trazidos pela legislação tributária para se

apurar o lucro presumido, que serve de base de cálculo do imposto de renda de pessoa jurídica, conforme tabela⁸ abaixo:

Atividades	Percentuais (%)
Atividades em geral (RIR/1999, art. 518)	8,0
Revenda de combustíveis	1,6
Serviços de transporte (exceto o de carga)	16,0
Serviços de transporte de cargas	8,0
Serviços em geral (exceto serviços hospitalares)	32,0
Serviços hospitalares e de auxílio diagnóstico e terapia, patologia clínica, imagenologia, anatomia patológica e citopatológica, medicina nuclear e análises e patologias clínicas	8,0
Intermediação de negócios	32,0
Administração, locação ou cessão de bens e direitos de qualquer natureza (inclusive imóveis)	32,0

A tabela que fixa percentuais para se calcular o lucro presumido pode ser utilizada como parâmetro pelo magistrado para quantificar os lucros obtidos e determinar a devolução dos valores, e consequentemente servir de base de cálculo para a aplicação da multa civil (Lei nº 8.249/92, art. 12, inciso II).

A cartilha elaborada pela Receita Federal sobre o lucro presumido pode ser acessada pelo link:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ecf/perguntas-e-respostas-pessoa-juridica-2021-arquivos/capitulo-xiii-irpj-lucro-presumido-2021.pdf> (acesso em 24/08/2022)

Assim, conforme documentalmente comprovado nos autos, a empresa requerida AFG Locação de Máquinas recebeu da Amvale o valor histórico de R\$158.326,00 (cento e cinquenta e oito mil, trezentos e vinte e seis reais), o que atualizado até 06/09/2022,

⁸Tabela vigente

perfaz o valor de R\$210.869,90 (duzentos e dez mil, oitocentos e sessenta e nova reais e noventa centavos).

Do Convale, a empresa requerida recebeu a quantia histórica de R\$505.501,50 (quinhentos e cinco mil, quinhentos e um reais e cinquenta centavos) no ano de 2017, o que, atualizado até 06/09/2022 perfaz a quantia de R\$670.446,76 (seiscentos e setenta mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e setenta e seis centavos) e, em 2018, recebeu o valor histórico de R\$1.678.175,04 (um milhão, seiscentos e setenta e oito mil, cento e setenta e cinco reais e quatro centavos), atualizado até 06/09/2022, perfaz a quantia de R\$2.164.994,20 (dois milhões, cento e sessenta e quatro reais, novecentos e noventa e quatro reais e vinte centavos).

Total atualizado recebido pela empresa requerida da execução do contrato firmado com a Amvale e Convale (2016/2018) é de R\$3.046.310,86 (três milhões, quarenta e seis mil, trezentos e dez reais e oitenta e seis centavos).

Nestes termos, é possível levantar o lucro presumido auferido pela empresa requerida AFG Locação de Máquinas no valor histórico de R\$749.440,81 (setecentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e quarenta reais e oitenta e um centavos), o que corresponde a 32% do total recebido do Município de Uberaba, por intermédio da Amvale e Convale – total histórico R\$2.342.002,54 (dois milhões, trezentos e quarenta e dois mil, dois reais e cinquenta e quatro centavos).

O lucro presumido atualizado monetariamente até 06/09/2022 perfaz a quantia de R\$974.819,47 (novecentos e setenta e quatro mil, oitocentos e dezenove reais e quarenta e sete centavos), que deve ser ressarcido ao erário municipal uberabense (já que foi o Município de Uberaba que, de fato, arcou com tais pagamentos, que eram por ele repassados à Amvale e ao Convale que, por sua vez, os repassavam para a empresa AFG).

III – Individualização das condutas

Visando a garantia do exercício da ampla defesa e em cumprimento ao disposto no art. 17, § 6º, I, da Lei 8.429/92, passa-se a descrever a conduta de cada réu, apontando-se os elementos probatórios mínimos que evidenciam a ocorrência do ato ímprobo.

Constitui ato de improbidade administrativa, imputado ao então assessor jurídico da Amvale, presidente da comissão de licitação da Amvale e diretor-geral do Convale, o requerido Jacob Estevam, a conduta de atentar dolosamente contra os princípios administrativos, violando os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, especialmente caracterizada por frustrar o caráter concorrencial do processo licitatório, visando obtenção de benefício próprio (indireto) e direto da empresa contratada ora requerida **AFG Locação de Máquinas**, empresa essa em que figura como única sócia sua mãe, Ana Donília de Oliveira, e sendo ele também sócio oculto da dita empresa.

A participação do requerido Jacob foi ativa e dolosa uma vez que intermediou, diretamente, as contratações irregulares, ora contestadas, que sabia vedada pela legislação, já que advogado e assessor jurídico tanto da Amvale quanto do Cisvalegran, além de diretor-geral do Convale (a acumulação dos cargos/remuneração, oportunamente, será objeto de análise ministerial em procedimento próprio) e presidente da comissão de licitação da Amvale.

Ao desrespeitar as regras de contratação, nos termos já exaustivamente explanados na presente peça, a conduta perpetrada pelo **requerido Jacob Estevam** encontra consonância com o ato de improbidade administrativa descrito no inciso V, do artigo 11, da LIA, sujeitando-se às penalidades previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92.

Ademais, importante esclarecer que, mesmo com as recentes alterações promovidas na Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/21, o requerido Jacob deve ser considerado agente público, para os efeitos daquela norma.

A empresa requerida **AFG Locação de Máquinas** beneficiou-se diretamente com os contratos celebrados, ora contestados, tendo ela como única sócia formal a mãe do requerido Jacob, Ana Donília, e o próprio como sócio oculto, motivo pelo qual está justificada sua presença no polo passivo da presente demanda, conforme parágrafo único do artigo 2º, da LIA.

Ressalte-se, aliás, que todo o envolvimento da requerida **AFG Locação de Máquinas** decorre da efetiva atuação do requerido Jacob Estevam na empreitada ilícita, conforme já exhaustivamente narrado nesta peça.

IV – Pedidos

Por todo o exposto, ante os fatos e fundamentos jurídicos articulados anteriormente, e com base nos dispositivos citados, requer o Ministério Público de Minas Gerais:

- a) seja determinada a **CITAÇÃO** dos requeridos **Jacob Estevam de Oliveira e AFG Locação de Máquinas Limpeza Urbana e Serviços Eireli, representada pela Sra. Ana Donília Ferreira de Oliveira**, para que contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992;
- b) a intimação do Município de Uberaba/MG, da AMVALE e do CONVALE, para os fins do art. 17, §14, da Lei 8.429/92;
- c) a produção de todas as provas admitidas em direito, especialmente o depoimento pessoal dos demandados, a juntada de documentos e a oitiva de testemunhas, cujo rol será oportunamente oferecido;
- d) ao final, sejam julgados procedentes os pedidos para:

d.1) Declarar, em razão das ilegalidades comprovadas, **NULAS as contratações efetivadas, nos anos de 2016 a 2018, entre a Amvale/Convale e a requerida AFG, tendo por objeto a prestação de serviços junto ao Município de Uberaba, objetos desta ação.**

d.2) Condenar os requeridos **Jacob Estevam de Oliveria e AFG Locação de Máquinas Limpeza Urbana e Serviços Eireli, solidariamente, a restituírem aos cofres públicos do Município de Uberaba, a quantia de R\$974.819,47 (novecentos e setenta e quatro mil, oitocentos e dezenove reais e quarenta e sete centavos),** valor esse atualizado monetariamente até 06/09/2022, conforme cálculo anexo, correspondente ao lucro auferido pela empresa requerida pelos serviços prestados ao Município de Uberaba, por força das ilegais contratações já descritas nesta inicial. O valor da condenação deverá ser devidamente corrigido e acrescido de juros legais a partir da citação, até a data do efetivo pagamento;

d.3) Condenar os requeridos **Jacob Estevam de Oliveira e AFG Locação de Máquinas** às demais sanções **previstas no artigo 12, inciso III, da LIA (no que couber).**

d.4) Condenar os requeridos ao pagamento de custas e de todas as despesas processuais.

V – Valor da Causa

Atribui-se à causa o valor de R\$974.819,47 (novecentos e setenta e quatro mil, oitocentos e dezenove reais e quarenta e sete centavos).

VI – Juntada eletrônica do ICP

Considerando a limitação técnica do SRU-e, informa-se que não foi possível fazer o *upload* de todo o inquérito civil imediatamente com a distribuição da peça exordial, sendo encaminhado na sequência, o restante do inquérito civil público de nº 701.18.001732-2.

VII – Audiência de Conciliação

Não há automática rejeição do Ministério Público quanto à possibilidade de conciliação, daí que haverá o comparecimento deste órgão de execução na hipótese de designação de audiência de conciliação.

Uberaba, 08 de setembro de 2022.

José Carlos Fernandes Junior
15º Promotor de Justiça