



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR (A) RELATOR (A) -
SEGUNDA SEÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA
PRIMEIRA REGIÃO.**

Petição n.º 2-96/2020 - Denúncia

Notícia de Fato n.º 1.01.000.000413/2020-53-BA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora Regional da República que esta subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 129, inciso I da Constituição Federal, oferecer

D E N Ú N C I A

contra

1) **JOSÉ RICARDO RODRIGUES BARBOSA**, brasileiro, Prefeito do Município de Lapão/BA, filho de Osvalter Rodrigues Vilela e Eunice Barbosa Vilela, nascido em [REDACTED] portador da cédula de identidade n.º [REDACTED], inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED] residente e domiciliado na [REDACTED]
[REDACTED]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

2) **KALINE CASTRO CAMPOS NEVES DE MORAIS**, brasileira, ex-Secretária de Educação do Município de Lapão/BA, filha de Gideon Felício Neves e Neiva de Castro Campos Neves, nascida em [REDACTED] portadora da cédula de identidade n.º [REDACTED] inscrita no CPF/MF sob o n.º [REDACTED] residente e domiciliada na [REDACTED] – Lapão/BA, [REDACTED]

3) **IVANILSON CARVALHO ROCHA**, brasileiro, ex-Gerente de Licitações e Contratos e ex-Pregoeiro do Município de Lapão/BA, filho de Francisco lages de Carvalho e Neuza Rosa Feitosa, nascido em [REDACTED] portador da cédula de identidade n.º [REDACTED] inscrito no CPF/MF sob o n.º [REDACTED] [REDACTED] Lapão/BA, CEP: [REDACTED]

4) **JOÃO MENDONÇA FILHO**, brasileiro, ex-Gerente de Transporte do Município de Lapão/BA, filho de João Mendonça Leão e Anedite de Oliveira Leão, nascido em [REDACTED] portador da cédula de identidade n.º [REDACTED], inscrito no CPF/MF sob o [REDACTED] residente e [REDACTED] [REDACTED]

5) **CARLOS VILELA DA SILVA**, brasileiro, casado, natural de Lapão/BA, comerciante, RG n. [REDACTED] e CPF [REDACTED], residente e domiciliado na [REDACTED] Lapão/BA, CEP [REDACTED]

pela prática das condutas penalmente típicas abaixo narradas, de acordo com os requisitos do artigo 41 do Código de Processo Penal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

I

Emerge das peças informativas anexas, extraídas dos autos do Inquérito Civil n.º 1.14.012.000042/2016-36¹, que **José Ricardo Rodrigues Barbosa**, na condição Prefeito do município de Lapão/BA, **Kaline Castro Campos Neves Morais**, ex-Secretária de Educação do Município de Lapão/BA, **Ivanilson Carvalho Rocha**, ex-Gerente de Licitações e Contratos e ex-Pregoeiro do Município de Lapão/BA, **João Mendonça Leão Filho**, ex-Gerente de Transporte do Município de Lapão/BA e **Carlos Vilela da Silva**, proprietário da Saturnino Transportes, agindo de forma livre e consciente, frustraram, mediante ajuste, combinação e outros expedientes ilícitos, o caráter competitivo do Pregão Presencial n.º 013/2016, permitindo, assim, a celebração do Contrato Administrativo n.º 154/2016 (entre o Município de Lapão/BA e a sociedade Empresária Saturnino Turismo Ltda. EPP), para a prestação de serviços de transporte de alunos da rede pública municipal, com danos ao erário no montante de **R\$ 447.608.01** (quatrocentos e quarenta e sete mil, seiscientos e oito reais e um centavo)², em razão da fraude do certame e da ausência de competitividade.

Com efeito, apurou-se no âmbito do Inquérito Civil referido³, substrato desta denúncia, que os denunciados, de comum e prévio acordo, praticaram, em várias etapas do certame, atos que restringiram o seu caráter competitivo e que foram causa de lesão ao erário por impedir a contratação de

¹ As apurações cíveis resultaram no ajuizamento da ação de improbidade administrativa nº 1005325-28.2020.4.01.3312 em face dos denunciados José Ricardo Rodrigues Barbosa, Kaline Castro Campos Neves de Morais, Ivanilson Carvalho Rocha e João Mendonça Filho, distribuída perante a Subseção Judiciária de Irecê/BA.

² Os valores foram pagos com recursos públicos federais administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e dirigidos à execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e atualizados até 24/01/2020.

³ Cópia integral do ICP – Inquérito Civil Público – está juntada no item “1.5” dos autos eletrônicos das Peças Informativas – Notícia de Fato – que instruem esta denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

concorrente com proposta mais vantajosa, além da ausência de uma efetiva fiscalização da execução do contrato, o que também é causa de malversação de recursos públicos e da ineficiência na prestação dos serviços à população.

II

As investigações tiveram início a partir de representação formulada pela sociedade empresária DMS Construtora e Transporte Ltda. ME (“Complementar 1.5”, fls. 6/11), em 15 de fevereiro de 2016, que narrou irregularidades no Pregão Presencial n.º 013/2016, realizado pela Prefeitura do Município de Lapão/BA na gestão do primeiro denunciado, para contratação de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino no ano de 2016. Afirma a representante:

*(...) No edital, **constavam cláusulas, que restringem a participação dos licitantes**, como o item 2.1 que convocava as empresas licitantes a apresentarem os veículos que efetuariam o transporte escolar para uma vistoria a ser realizada por preposto da Prefeitura municipal, e que esta vistoria serviria como pré requisito para classificação da proposta de preços da empresa licitante. A exigência editalícia tinha o claro objetivo de afastar os concorrentes, pois oneraria deslocar veículos por até mais de 300 Km para realizar uma vistoria apenas para garantir participação em um certame licitatório, com nítida intenção de favorecimento a uma determinada empresa a seguir relatada; e contra esta cláusula foi apresentada em tempo hábil impugnação ao edital pelas empresas SOL DOURADO COMERCIO REPRESENTAÇÕES, SERVIÇOS E TRANSPORTES EIRELE e AMUDURUCA TRANSPORTE*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

LTDA., não sendo as alegações acatadas pela comissão de licitação do município de Lapão (...)

Em razão das irregularidades apontadas, oportunizou-se à prefeitura, no âmbito do Inquérito Civil Público, manifestar-se sobre os fatos narrados (“complementar 1.5”, fl. 24), inclusive antes da vigência do contrato celebrado, de modo que haveria tempo hábil para que o gestor público, o prefeito do município, adotasse as providências cabíveis, diante das irregularidades apontadas, evitando-se a consumação dos prejuízos ao Erário.

No entanto, em postura diversa da esperada, o prefeito de Lapão/BA, **José Ricardo Rodrigues Barbosa**, em sua manifestação (“complementar 1.5” fls. 26/35), refutou, com argumentos bastante frágeis, as irregularidades noticiadas e encaminhou a documentação requisitada pela Procuradoria da República em Irecê/BA (“complementar 1.1”), contendo cópias de processos de pagamento em favor da Saturnino Turismo Ltda. EPP (realizados até aquele momento), assim como do Pregão Presencial n.º 013/2016.

Na sequência, a par da solicitação de novos esclarecimentos à Prefeitura do Município de Lapão/BA, também foram requisitadas cópias dos processos de pagamento e notas de empenho relativos ao Contrato Administrativo n.º 154/2016, juntadas nos autos eletrônicos (“complementar 1.5”, fls. 41/49), que materializam as ilicitudes apuradas nas investigações.

Na instrução das apurações e diante dos indicativos de restrição ao caráter competitivo do certame para fins de direcionamento e favorecimento da empresa contratada, requisitou-se análise técnica⁴, que resultou no **Parecer Técnico n.º 49/2020** (fls. 185/214), o qual apontou diversos atos de restrição da competitividade do certame, direcionamento à empresa contratada e dano econômico ao erário decorrente da frustração à licitude de processo licitatório e benefício econômico indevido à empresa contratada.

⁴ Realizada pela Divisão de Perícia em Contabilidade e Economia da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise da Procuradoria-Geral da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

O **Parecer Técnico n. 049/2020**, elaborado por analista do MPU (perita em contabilidade) com base na cópia dos autos do processo licitatório e de pagamento evidencia o *iter* de fraudes e direcionamento que teve início na fase interna do certame, com a atuação da ex secretária de educação do município, a denunciada **Kaline Castro Campos Neves de Moraes**, que demandou a licitação e elaborou o termo de referência contendo os vícios abaixo descritos e também de **João Mendonça Filho**, ex Secretário de Transportes, que atestou, de forma irregular, o cumprimento das exigências editalícias e legais pela empresa favorecida, passando pela sua fase ostensiva, com atuação necessária e eficaz de **Evanildo Carvalho Rocha**, ex gerente de licitações e contratos e ex pregoeiro e do prefeito do município e **José Ricardo Rodrigues Barbosa**, o qual, ciente das ilicitudes, homologou a licitação e assinou o contrato, possibilitando a execução irregular e os pagamentos à contratada com dano ao erário.

A transcrição dos principais trechos do **Parecer Técnico nº 49/2020** é um retrato tanto da materialidade quanto da autoria dos crimes ora denunciados. Senão vejamos:

“ (...)

8. Segundo a Ata de Julgamento do Pregão Presencial nº 013/2016 (fls. 322-324), somente compareceram ao certame as empresas SATURNINO TURISMO LTDA. - EPP e DMS CONSTRUTORA E TRANSPORTE LTDA.-ME.

9. Embora devidamente credenciada a praticar todos os atos relativos ao certame, DMS CONSTRUTORA E TRANSPORTE LTDA.- ME teve sua proposta inteiramente desclassificada por não atender a exigência contida no item 2.1 do edital⁵.

⁵ Decisão do pregoeiro o denunciado Ivanilson Carvalho Rocha.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

10. Inconformada com a desclassificação de sua proposta, a licitante apresentou recurso (fls. 326-334), o qual não foi aceito pelo pregoeiro, que, acatando parecer jurídico de fls. 355-363, declarou vencedora a empresa SATURNINO TURISMO LTDA. - EPP (fls. 364).

11. O item 2.1 do Edital estabelece (fls. 66):

“2.1 – Primeira Etapa – A primeira etapa consiste na Vistoria prévia dos veículos indicados para contratação, e verificação da documentação regular do veículo, que deverá ocorrer no dia 05 de FEVEREIRO de 2016, na Secretaria de Educação, das 08:00 às 14:00 horas. A Vistoria de que trata esse item será efetuada por Comissão formalmente designada para esta finalidade, e terá por meta vistoriar e avaliar as condições de cada veículo a ser futuramente Contratado. O proprietário do veículo receberá no ato da vistoria um “Atestado de Aptidão”, indicando que o veículo vistoriado tem condições de prestar serviços no transporte escolar, e deverá compor a documentação técnica do interessado:

a) O veículo apresentado será vistoriado como um todo, porém, alguns itens serão avaliados individualmente, conforme Laudo de Vistoria de Veículo do Transporte Escolar constante do Anexo IX do presente Edital;

b) Na apresentação dos veículos para Vistoria, deverá ser indicado o seu condutor, devidamente habilitado;

c) A Comissão de Vistoria dos veículos será formada por membros designados pela Secretaria de Educação, especialmente constituída para esta finalidade;

d) Após aprovação na Vistoria, os proprietários dos veículos receberão “Atestado de Aptidão” informando que o veículo encontra-se em condições de prestar serviços no Transporte Escolar do Município de Lapão, e este documento deverá ser apresentado juntamente com os documentos pessoais, quando da apresentação das propostas de preços;

e) Os veículos não aprovados na Vistoria prévia não poderão ser contratados, uma vez que seus proprietários não poderão participar desta licitação.

12. Em 03/02/2016, impugnaram esse item do edital as empresas AMUNDURUCA TRANSPORTES LTA. EPP (fls. 105-127) e SOL DOURADO, COMÉRCIO,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

REPRESENTAÇÕES, SERVIÇOS E TRANSPORTES EIRELI
(fls. 122-127).

13. O parecer jurídico de mesma data (fls. 130-134)⁶, conhece das impugnações para no mérito opinar pela improcedência das alegações e pedidos formulados.

(...)

18. Em declaração datada de 04/02/2016 (fls. 135), em conformidade com o parecer jurídico de fls 130-134, o pregoeiro confirma a exigência da vistoria prévia da frota dos interessados em participar do certame. **Porém, não constam dos formulários de vistoria acostados aos autos do processo licitatório às fls. 139, 142, 145, 148, 151, 154, 157, 160, 163, 166, 169 e 172 a data em que a vistoria foi realizada, tampouco a identificação do vistoriador.**

19. Portanto, **embora o documento que atesta a vistoria dos veículos⁷ (fls. 258) esteja datado em 04/02/2016, com base nos documentos analisados, não é possível aferir a data em que se realizou a suposta vistoria na frota do licitante vencedor, como previsto no item 2.1 do edital.**

(...)

21... Nos autos do processo licitatório (fls. 1-379), atestou-se a vistoria requerida no Anexo IX somente para os veículos relacionados no Quadro 04. **Ainda assim, não se informa a data da vistoria e a identificação do vistoriador.**

⁶ Não obstante a superficialidade e inconsistência à realidade da situação, do parecer jurídico subscrito pela advogada Bárbara Alecrim Machado, OAB-BA 35.630, a mesma não foi incluída no rol de denunciados pela ausência de outros elementos, nesta ocasião, que possam apontar que a mesma atuou em conluio com os demais envolvidos, o que poderá ser caracterizado durante a instrução criminal com as providências cabíveis pelo *parquet*.

⁷ Documento elaborado e assinado pelo denunciado João Mendonça Leão Filho.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

(...)

22. Portanto, os documentos relativos à vistoria exigida no item 2.1 do edital, apresentados às fls. 136-172, não abarcaram a totalidade da frota necessária à prestação dos serviços licitados, como previsto no Termo de Referência – Anexo (fls. 82-86).

23. Verifica-se, entretanto, que o documento acostado às fls. 258⁸ atesta a vistoria de todos os veículos previstos nos lotes licitados, bem como a regularidade da documentação dos veículos e de seus condutores, que estavam presentes no ato de vistoria, conforme abaixo:

(...) “

Importante destacar que o denunciado **João Mendonça Leão Filho**, ex-Gerente de Transporte do Município de Lapão/BA, não obstante todas as irregularidades destacadas, subscreveu o atestado em favor da Saturnino Turismo Ltda. EPP (fl. 219 do Anexo I).

Prosseguindo, destaco do Parecer Técnico constatações que evidenciaram descontrole e falta de fiscalização adequada na execução do contrato, que também se relacionam com os vícios do Termo de Referência, elaborado pela denunciada Kaline Castro:

24. Além disso, apesar de nos processos de pagamento serem relacionados os tipos de veículos utilizados na prestação dos serviços, a quantidade e as placas desses veículos não são informadas nos documentos que compõem os processos,

⁸ Atestado ideologicamente falso, assinado pelo denunciado **João Mendonça Leão Filho**, então gerente de Transporte, Máquinas e Veículos da Prefeitura nos seguintes termos: **“Atestado de Aptidão: Atesto, para os devidos fins que a Empresa SATURNINO TURISMO LTDA. - EPP, CNPJ..., conforme solicitado no item 2.1 do Edital de Pregão n. 013/2016, tendo como objeto serviços de transporte escolar, apresentou os veículos conforme Termo de referência, e os mesmos foram vistoriados pela comissão designada. Atesto que todos foram apresentados com os seus condutores devidamente habilitados e que os veículos encontram-se documentados em condições de prestar serviços no Transporte Escolar do Município de Lapão-BA, sendo assim considero os aptos para participar do certame”**. Documento juntado à fl. 642 dos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

tampouco são indicados os nomes dos condutores, citam-se apenas que os alunos foram transportados em ônibus, caravan, parati e van Saturnino Turismo, e também em “Ônibus Caminho da Escola”.

25. Assim, da análise dos autos do processo licitatório, constata-se que embora o ‘Atestado de Aptidão’ (fls. 258) emitido pela Administração ateste a vistoria de todos os veículos da frota do licitante vencedor do certame, os documentos que noticiam a suposta vistoria só identificam parte dos veículos necessários à prestação dos serviços (vide parágrafo 21, Quadro 04).

26. Desta forma, **a desclassificação da representante, por não atender à exigência editalícia contida no item 2.1, quando não se comprova nos autos do processo licitatório que o licitante vencedor atendeu integralmente ao requerido pela Administração dá sustentação à reclamação apresentada.**

Demonstradas, assim, uma sequência de falhas, inconsistências e irregularidades que corroboram o direcionamento do certame para a empresa SATURNINO. Se, por um lado, a concorrente DMS Construtora e Transporte Ltda.-ME foi desclassificada em razão da ausência da prévia vistoria, por outro, não há comprovação efetiva de que a vistoria de que trata o item “2.1” do certame, não obstante o “Atestado de Aptidão”, assinado pelo denunciado **João Mendes Leão Filho**, tenha sido efetivamente realizada nos veículos da contratada, em quantos e quais veículos, em qual data, quais foram os itens vistoriados e se, de fato, atenderam as exigências editalícias e legais.

Até mesmo as datas e horários da vistoria e da sessão pública do certame, quando deveriam os interessados apresentar o atesto de vistoria exigido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

pelo item “2.1” do Edital, estavam conflitantes e não se verificou nenhuma retificação e publicização dessa retificação:

14. Segundo o item 2.1 (fls. 66), a vistoria da frota seria realizada no 05 de FEVEREIRO de 2016, na Secretaria de Educação, das 08:00 às 14:00 horas’, e **(grifos nossos)**:

(...)

15. No que se refere à sessão pública do pregão presencial, dispõe o edital:

(...)

02.1.2 – Não serão aceitos envelopes enviados via postal.

03.1.3 – Em hipótese alguma serão recebidos envelopes após as 10:00 h do dia 05 de fevereiro de 2016.

16. Como não se verifica dos autos do processo licitatório a retificação das informações supracitadas, **constata-se uma aparente contradição no comando editalício, já que seria tecnicamente impossível atender ao mesmo tempo as exigências contidas no item 2.1, letra ‘d’, e no item 03.1.3, pois, na data e hora de recebimento das propostas, os licitantes ainda não teriam em mãos o atestado de aptidão a ser entregue quando da apresentação das propostas de preços.**

Houve restrição ao caráter competitivo do certame, conforme conclusão lógica do próprio Parecer Técnico:

27. O que se observa, portanto, é que a exigência inserida no item 2.1 do edital restringiu, de fato, a competição, à medida que a vencedora do pregão não teve nenhum adversário na fase de lances, já que a representante teve sua proposta desclassificada por não atender a exigência editalícia, e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

potenciais concorrentes, o que impugnaram o edital, não compareceram ao certame⁹.

(...)

Na sequência da análise, foram identificadas diversas anormalidades e fragilidades tanto do Edital quanto do seu Termo de Referência¹⁰, quanto, especificamente, nos critérios efetivamente adotados em relação à licitante vencedora, a empresa Saturnino Turismo, para beneficiá-la, **que reforçam o contexto de direcionamento e a fraude no certame, na contratação e na execução contratual.**

Ao verificar outros aspectos relacionados ao Termo de Referência e ao Edital, o Parecer Técnico também destaca graves inconsistências, que caracterizam vícios do certame que foi formatado para beneficiar especificamente a contratada Saturnino:

“(…)

30. No Termo de Referência – Anexo I (fls. 82-86), em relação à frota de veículos, exigia-se conformidade com as normas expedidas pelo CIRETRAN e Portarias DETRAN, e cumprimento das normas do Código de Trânsito Brasileiro.

31. Segundo o Guia do Transporte Escolar disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE:

(…)

⁹ Além da materialidade da fraude demonstrada nos autos, a análise apenas no aspecto legal também indica ilicitude, pois a exigência de vistoria nos veículos previamente à realização da licitação é considerada pelo TCU como cláusula restritiva da competitividade e da lisura do certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União que pode ser aferido no Acórdão 4991/2017 – Primeira Câmara): “ 9.3.1. a exigência de que os licitantes realizem visita técnica exclusivamente pelo responsável técnico não encontra respaldo legal e é, consoante a doutrina e a jurisprudência deste Tribunal, restritiva à competitividade;9.3.2. a exigência de que os licitantes apresentem, para fins de credenciamento ou habilitação, atestado de vistoria dos veículos a serem alocados no contrato, bem como relação de veículos, com respectivos dados técnicos e CRLV, tem caráter restritivo e não está prevista na Lei 8.666/1993. [...] “

¹⁰ Que partiu de demanda da então Secretária de Educação, a denunciada Kaline Castro Campos Neves de Moraes conforme fls. 23 a 38 dos autos anexos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

32. Ainda, segundo o guia do FNDE, nos termos do que dispõe o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, são pré-requisitos para o transporte escolar:

(...)

33. Contudo, **nos documentos analisados, não se demonstra que a frota de veículos do licitante vencedor atendia às exigências supracitadas.**

34. Nesse sentido, vale destacar que, apesar da exigência contida no item 2.1 do edital, **não se evidenciam nos autos do processo licitatório, e principalmente nos autos dos processos de pagamentos, após a contratação da licitante, documentos que comprovem o atendimento das normas previstas no Código de Trânsito Brasileiro – CTB, como também não se demonstra qualquer cobrança da Administração nesse sentido**, especificamente no que se refere à inspeção semestral para verificação dos itens obrigatórios de segurança prevista no artigo 16.

35. **Em relação ao tempo de uso dos veículos, o veículo mais novo, considerando a data de fabricação, tinha 12 anos no ano da licitação**, vide parágrafo 21 – Quadro 04, o que vai de encontro à orientação do FNDE, que recomenda que os veículos da frota tenham no máximo sete anos de uso.

36. No que se refere aos condutores, no termo de referência exigia-se apenas habilitação na categoria equivalente à finalidade e a capacidade do veículo e a ausência de infração grave ou gravíssima, ou a reincidência em infrações médias durante os doze últimos meses.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

37. Porém, segundo Guia do Transporte Escolar do FNDE, são pré-requisitos do condutor de escolares, nos termos do que dispõe o CTB (grifos nossos):

(...)

38. Por fim, reforçando o que foi relatado nos parágrafos 30 e seguintes, **resta observar que a exigência contida no item 07.1.3, inciso III do edital (fls. 70) não foi plenamente atendida pela vencedora do certame**, tendo em vista que a Certidão de Registro Cadastral na Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicação da Bahia – AGERBA acostada às fls. 307 atesta habilitação da licitante para requerer Licença Especial de Turismo e Fretamento, mas nada diz acerca da Licença Especial Escolar, como previsto no artigo 1º, V c/c artigo 5º, I, item 2.3, da Resolução 06/2001-AGERBA, de 08/2/2001.

Da fase interna do certame à execução do contrato pela licitante vencedora, inúmeras inconsistências e graves vícios evidenciaram que, além da clara restrição ao caráter competitivo em razão do disposto no item “2.1” do Edital de Licitação, várias outras situações demonstraram o *animus* dos denunciados em excluir e afastar concorrentes e beneficiar a empresa Saturnino Turismo Ltda.

E o dano também está retratado no Parecer Técnico 49/2020, conforme trechos abaixo destacados¹¹:

“39. A licitação se deu com base no menor preço mensal por lote, para serviços a serem prestados em 22 dias letivos. Para tanto foram especificados no Termo de Referência – Anexo I (fls. 82-86), os

¹¹ Não foi possível aferir sobrepreço ou superfaturamento em razão das falhas técnicas de especificação do certame; pela restrição na pesquisa de preços e pela ausência de parâmetros adequados de comparação, além da ausência de fiscalização e de documentação idônea a comprovar como foi realizada a execução dos serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

itinerários de ida e volta, com a distância a ser percorrida por dia, em turnos matutino, vespertino e noturno, em rodovias e estradas vicinais de cascalho, de asfalto, de cascalho/asfalto, utilizando-se ônibus, van e carro pequeno, vide parágrafo 19, Quadros 01 a 03.

40. Contudo, não consta dos autos do processo licitatório (fls. 1-379), nenhum estudo e/ou projeto básico desenvolvido para fins de definição dos preços unitários por quilômetro rodado, e dos itinerários estabelecidos para cada lote.

41. Ademais, não se demonstrou a vantajosidade de se fazer o julgamento por lote, e não por item (rota/itinerário), de modo a ampliar a competitividade Segundo a Súmula 247 do TCU:

(...)

42. O valor mensal estimado da contratação, no total de **R\$348.010,40** (fls. 06-08), correspondentes a **R\$81.579,30** par ao Lote 01, **R\$21.978,10**, para o Lote 02, e **R\$244.453,00** para o Lote 03, foi apresentado nos autos do processo licitatório **sem qualquer parâmetro de referência estabelecido pela Administração em planilha de custos unitários ou ampla pesquisa de mercado, mas obtido pela média dos preços cotados unicamente com dois fornecedores: o vencedor do certame – SATURNINO TURISMO LTDA- EPP (fls. 13-16)e LITUR TURISMO LTDA. (fls. 9-12), que sequer participou da licitação**, como demonstrado nos Quadros 05 a 07:

(..)

43. Também no Termo de Referência – Anexo I (fls. 82-86), não há indicação do número de alunos a ser transportado em cada itinerário, e quanto aos veículos, não se define a idade limite, e a quantidade, por tipo, a ser contratada. Apenas apresentam-se os lotes com seus



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

itinerários/rotas; justifica-se a contratação pela necessidade diária de locomoção dos alunos das escolas municipais; estabelece-se a forma de execução dos serviços; as obrigações da contratada e da contratante; e a forma de acompanhamento e fiscalização;

44. Sobre o termo de referência, orienta o Tribunal de Contas da União – TCU:

(...)

45. Sobre a pesquisa de preços, seguem alguns julgados do TCU:

(...)”.

O conluio e a fraude para garantir que a empresa Saturnino Turismo se sagrasse vencedora da licitação impediu a disputa de preços e uma contratação mais vantajosa para administração, conforme demonstrada na análise técnica.

Além da inexistência de critérios técnicos para definição do preço de referência que, aliás foi cotado com a própria vencedora do certame; das inconsistências do termo de referência e da escolha de uma modalidade de licitação - por lote – que se mostrou mais desvantajosa economicamente, a análise dos processos de pagamento também indicou várias irregularidades que potencializam os benefícios à contratada:

“59. Observou-se, também, que nos processos de pagamento não estão acostadas as ordens de serviços expedidas no período correspondente, bem como não se especificam as rotas percorridas, a quilometragem rodada, os dias do mês em que os serviços foram prestados, o número correspondente a cada tipo de veículo utilizado no transporte. A relação que acompanha a nota fiscal informa apenas o nome do aluno, o ponto de embarque (local de origem) e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

de desembarque (a escola de destino), a série/ano e turno cursado, e o tipo de veículo que efetuou o transporte de cada escolar, **não sendo possível, dessa forma, averiguar se os pagamentos estão em conformidade com o que foi contratado, ou seja, o transporte de escolares, em carros pequenos, compreendendo 13 itinerários que perfazem 543 Km diários; em van, 1 itinerário, que soma 108 Km diários, e em ônibus, 10 itinerários que totalizam 906 Km diários, no total de R\$1.557 Km que seriam percorridos diariamente.**

60. No processo de pagamento nº 1023, relativo aos serviços prestados no mês de março, essa relação sequer foi apresentada.

(...)

61. **Outro ponto que se destaca nos processos de pagamentos é a indicação que no transporte foi utilizado “Ônibus Caminho da Escola”, o que sinaliza que na execução do contrato foram utilizados veículos próprios do município**, adquiridos por meio do programa ‘Caminho da Escola’ criado em 2007 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE...”.

(...)”.

Em relação aos valores que fundamentaram a estimativa de preços do certame, cotados com somente duas empresas, uma dessas a própria vencedora da licitação, apurou-se que a formação desses preços pelos denunciados estava superestimada e que causou um dano de aproximadamente **R\$447.608,01**, em razão da ausência de disputa idônea:

“70. Como se observa nos Quadros 17, 18 e 19, embora sem concorrentes na fase de lances, os preços iniciais apresentados pela vencedora do certame tiveram uma redução expressiva em relação aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

valores contratados, o **que indica que os preços ofertados na proposta inicial, que permaneceram vinculados aos valores orçados pela Administração (fls. 6-16), estavam superavaliados.**

80. A representante DMS CONSTRUTORA E TRANSPORTE LTDA. - ME teve sua proposta desclassificada por não atender a exigência contida no item 2.1 do edital, mas não se demonstra nos autos do procedimento licitatório que o vencedor do certame atendeu plenamente essa exigência, tendo em vista que o Formulário de Vistoria previsto no Anexo IX foi apresentado somente para os veículos relacionados no parágrafo 21, Quadro 04”.

81. A diferença entre o valor mensal contratado (fls. 322-3234 e 372-377) e o que foi apresentado na proposta da representante (fls. 243-251), reflete um desconto de 25,1173%, a saber:

(...)

82. Desta forma, a título ilustrativo, aplicando sobre os valores pagos ao longo do ano de 2016 o desconto apurado no Quadro 24 (25,1173%), no Quadro 25, evidencia-se que teria havido uma economia de **R\$351.357,62** ...na aplicação de recursos, caso os preços ofertados na proposta desclassificada prevalecessem na contratação. Atualizados pela taxa Selic, que engloba correção e juros de mora, esse montante equivale a **R\$447.608,01**... em janeiro/2020:

(...)”.

A **autoria delitiva** está plenamente evidenciada pelo conjunto de irregularidades já descritas, que revelam o *animus* dos agentes de fraudar a lisura do certame.

José Ricardo Rodrigues Barbosa, Prefeito do Município de Lapão/BA (mandatos de 2013 a 2016 e 2017 a 2020), além de ter homologado a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

licitação com vícios flagrantes (fl. 385 do Anexo I), apesar das ilegalidades apontadas e da oportunidade de corrigi-las quando notificado para prestar esclarecimentos (fls. 20/29), o que fez foi insistir na conduta ilícita, homologar o certame e assinar o contrato, permitindo, assim, os pagamentos realizados pelo município em valores mais elevados¹².

Kaline Castro Campos Neves Moraes, ex-Secretária de Educação do Município de Lapão/BA, foi a responsável pela demanda do certame e elaboração do termo de referência, sem ampla pesquisa de preços de mercado, já que se ateve apenas à proposta da vencedora do certame, Saturnino Turismo Ltda. EPP, além de ter possibilitado, diante de todas as inconsistências e vícios do termo de referência (licitação por lote em vez de item¹³) dentre outros aspectos que, no seu conjunto, permitiram o direcionamento em razão da restrição da competitividade. Também em decorrência da deficiência do termo de referência, a execução contratual ocorreu sem a devida fiscalização. **Kaline Castro Campos**

¹² Destaca-se da inicial da ação de improbidade administrativa: “Não socorre o gestor público, no caso o denunciado **José Ricardo Rodrigues Barbosa**, a alegação contida na manifestação apresentada (fls. 20/29), de que “a vistoria prévia é medida que se impõe para assegurar que os veículos dos licitantes estejam em excelente estado de conservação”. Isto porque os precedentes declinados naquela oportunidade concernem a exigência de vistoria perante o DETRAN (de todo razoável), de modo que a previsão editalícia de fiscalização por meio de comissão designada pela municipalidade, em abstrato, impõem inadmitidos custos aos potenciais licitantes, de terem de deslocar a frota para aquela localidade (por vezes com percurso de vários quilômetros), antes mesmo da contratação (o que, como visto, revela-se ilegal) e, em concreto, permite vedado direcionamento no julgamento dos requisitos de habilitação, o que de fato restou configurado na situação ora retratada. Ora, não se olvida a importância de vistoria prévia, como forma de garantir a segurança do serviço de transporte escolar. Mas, por evidente, a realização de tal ato anteriormente a contratação, por implicar excessivos ônus a potenciais licitantes, desmotivam-nos à participação do certame, retirando-lhe a devida competitividade. “

¹³ A definição da contratação por lote e não por item (rota/itinerário) impediu a ampliação da competitividade, contrariamente ao que estabelece o Tribunal de Contas da União para situações semelhantes: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula 247/TCU)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

Neves Moraes também não apresentou “estudo ou projeto básico desenvolvido para fins de definição dos preços unitários por quilômetro rodado, e dos itinerários estabelecidos para cada lote licitado”, situação que possibilita sobrepreço e superfaturamento na contratação e execução contratual. A deliberada omissão na ampla pesquisa de preços para formulação de termo de referência mais condizente com a realidade de mercado, comprovadamente, resultou em sobrepreço na contratação¹⁴

Ivanilson Carvalho Rocha, ex-Gerente de Licitações e Contratos e ex-Pregoeiro do Município de Lapão/BA, foi o responsável pela elaboração do edital, com cláusula ilegal e manifestamente restritiva do caráter competitivo da licitação, conduziu o certame, impediu amplo acesso ao Edital pelos interessados, afastou as impugnações formuladas contra o instrumento convocatório, desclassificando a concorrente DMS Construtora e Transporte Ltda. ME. A previsão de que a aquisição do edital da licitação somente ocorreria presencialmente, para além de sua ilegalidade, também revela-se impeditiva ao caráter competitivo do certame. **Ivanilson Carvalho Rocha**, tinha plena consciência da ilicitude dos seus atos e pois detém conhecimento técnico suficiente sobre o tema, conforme documentação que demonstra a conclusão de diversos cursos na área de licitações (fls. 42/45 do Anexo I)¹⁵.

O denunciado **João Mendonça Leão Filho**, ex-Gerente de Transporte do Município de Lapão/BA, atestou a regularidade da documentação dos veículos e de seus condutores da Saturnino Turismo Ltda. EPP, em contrariedade ao próprio edital que restringiu a participação de outras concorrentes pelos mesmos itens atestados. Sua conduta foi *instrumental à concretização do direcionamento do certame*¹⁶. As investigações apontaram que

¹⁴ “Como se observa nos Quadros 17, 18 e 19, embora sem concorrentes na fase de lances, os preços iniciais apresentados pela vencedora do certame tiveram uma redução expressiva em relação aos valores contratados, o que indica que os preços ofertados na proposta inicial, que permaneceram vinculados aos valores orçados pela Administração (fls. 6-16)”, estavam *superavaliados*”. (Parecer Técnico - MPF n.º 49/2020) . “Complementar 1.5”, fl. 204.

¹⁵ Vide inicial de improbidade administrativa consta do item “1.6 Complementar” dos autos eletrônicos da Notícia de Fato que seguem anexos.

¹⁶ Vide inicial da ação de improbidade administrativa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

embora devidamente credenciada a praticar todos os atos relativos ao certame, a sociedade empresária DMS Construtora e Transporte Ltda. ME¹⁷ teve sua proposta desclassificada por não atender justamente a exigência contida no item 2.1 do edital. As **mesmas razões, ainda que ilegítimas, deveriam também aplicar-se para a desclassificação da Saturnino Turismo Ltda. EPP, conforme apontado pelo Parecer Técnico n. 49/2020.** No entanto, o denunciado **João Mendonça Leão Filho**, ex - Gerente de Transporte do Município de Lapão/BA, subscreveu o atestado em favor da Saturnino Turismo Ltda. EPP (“complementar 1.1”, fl. 219), em que pese evidenciado o descumprimento das exigências do próprio edital¹⁸.

Quanto ao denunciado **Carlos Vilela da Silva**, a análise da documentação relativa ao contrato social e alterações da Saturnino Turismo que constam dos autos licitatórios demonstra que este administra a empresa desde a sua constituição, em 1995. A sociedade empresária Saturnino Turismo passou por sucessivas alterações, inclusive da sua composição societária, mas Carlos Vilela sempre esteve na condição de sócio majoritário, **com poderes de administração da sociedade**, conforme Cláusula Sexta, fls. 304/305 dos autos. Foi **Carlos Vilela** quem representou a Saturnino Turismo em todas as fases do certame e que se beneficiou, diretamente, dessa contratação, que lhe foi direcionada pelo prefeito e sua equipe.

Os vícios e inconsistências constatados no certame são injustificáveis pois refletem um contexto fraudulento e não atos isolados dos denunciados que poderiam, eventualmente, decorrer de algum equívoco¹⁹.

¹⁷ O Parecer Técnico n. 49/2020 apurou que a proposta apresentada pela DMS resultaria em uma economia de R\$447.000,00.

¹⁸ A investigação revelou que não se demonstrou, nem pela vistoria prévia, nem durante a execução do contrato, o cumprimento pela vencedora do certame quanto às exigências mínimas estipuladas no Guia do Transporte Escolar, disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do que dispõe o Código de Trânsito Brasileiro, conforme destacado pelo Parecer Técnico n.º 49/2020 (“complementar 1.5”, fls. 185/210).

¹⁹ A data e horário coincidente para a realização da vistoria e participação a sessão pública do certame é uma prova cabal de que o processo foi montado para um resultado específico, a contratação da Saturnino conforme detalhadamente exposto na inicial de improbidade: “Ocorre que, para além da ilegalidade em abstrato, a previsão de vistoria prévia resultou, de forma deliberada, em efetivo direcionamento do certame em favor da Saturnino Turismo Ltda. EPP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

O dolo está evidente. Antes mesmo da imputação da empresa DMS Construtora durante a sessão pública do Pregão, que foi afastada pelo denunciado Ivanilson, ainda na fase de divulgação do Edital, outras empresas também apontaram os mesmos vícios e nada foi feito pelos denunciados. Ao contrário, reforçaram suas condutas ilícitas²⁰.

As empresas Amunduruca Transportes Ltda. EPP (fls. 124/131 do Anexo I) e Sol Dourado, Comércio, Representações, Serviços e Transportes EIRELI (fls. 141/146 do Anexo I) impugnaram o mesmo item “2.1” do edital, tendo o pregoeiro **Ivanilson Carvalho Rocha** (fl. 154 do Anexo I) julgado improcedentes essas impugnações.

Além da ilegalidade, a previsão de vistoria prévia foi um meio eficaz de restringir a participação de outras empresas interessadas e, assim, direcionar o certame em favor da Saturnino Turismo Ltda. EPP.

Pontue-se, de início, que segundo o item 2.1 (“complementar 1.1”, fl. 87), a vistoria da frota seria realizada no “05 de fevereiro de 2016, na Secretaria de Educação, das 08:00 às 14:00 horas”, e após aprovação na Vistoria, os proprietários dos veículos receberão “Atestado de Aptidão” informando que o veículo encontra-se em condições de prestar serviços no Transporte Escolar do Município de Lapão, e este documento deverá ser apresentado com os documentos pessoais, quando da apresentação das propostas de preços. Isto é, o mencionado “Atestado de Aptidão” deveria ser apresentado com as propostas de preços, no momento do pregão presencial. Entretanto, a referida sessão pública estava programada para o mesmo dia e horário: “03.1.3 – Em hipótese alguma serão recebidos envelopes após as 10:00 h do dia 05 de fevereiro de 2016”. Revela-se, então, uma exigência diabólica para aqueles que, de boa-fé, participavam do certame. A exigência constante do edital, longe de buscar adequar-se ao interesse público, representou burla à licitação.”

²⁰ Trecho extraído na inicial da ação de improbidade administrativa que reforça o conjunto de ilegalidades constatadas nas apurações: “Desde o termo de referência (fls. 23/6 do Anexo I), elaborado pela segunda demandada, Kaline Castro Campos Neves Moraes, ex-Secretária de Educação do Município de Lapão/BA, ante a ausência de “e estudo ou projeto básico desenvolvido para fins de definição dos preços unitários por quilômetro rodado, e dos itinerários estabelecidos para cada lote licitado”, verificou-se a ocorrência de sobrepreço na contratação. Inclusive, a própria definição da contratação por lote e não por item (rota/itinerário), impediu a ampliação da competitividade, em arrepio a entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula 247/TCU) Ademais disso, a previsão de que a aquisição do edital da licitação somente ocorreria presencialmente, para além de sua ilegalidade, também revela-se impeditiva ao caráter competitivo do certame.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

Os denunciados, de modo voluntário e consciente, frustraram o caráter competitivo do Pregão Presencial 13/2016, com o objetivo de obter, para si e para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Assim procedendo, de modo livre e consciente, na forma do artigo **29 do Código Penal**, os denunciados estão incurso nas sanções do artigo 90 da Lei 8.666/93

III

Pelo exposto, requer o Ministério Público Federal:

- a) seja a presente denúncia autuada com a cópia integral da Notícia de Fato que a instrui;
- b) sejam os denunciados notificados para que, no prazo de quinze dias, apresentem resposta (RI/TRF/1ª Região, art. 241 e Lei n.º 8.038/90, artigo 4º);
- c) decorrido o prazo acima, seja designado dia para que o Tribunal delibere sobre o recebimento desta denúncia;
- d) recebida a denúncia, requer o MPF que os denunciados sejam citados para defesa e intimados para, no prazo de cinco dias, indicar testemunhas e as provas a serem produzidas durante a instrução processual e interrogados;
- e) e, ao final requer:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 1ª REGIÃO

- e.1) a condenação dos denunciados nas penas cominadas no **art. 90 da Lei 8.666/93;**
- e.2) a decretação da perda de cargo e função pública ocupada, nos termos do artigo 92, I, do Código Penal;
- e.3) a fixação, na sentença, do valor mínimo para reparação dos danos causados ao ente público lesado pela infração, no montante de **R\$447.608,01 (quatrocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e oito reais e um centavo)**, devidamente corrigidos;

Brasília - DF, 09 de outubro de 2020.

Raquel Branquinho P. M. Nascimento
Procuradora Regional da República