



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelos Procuradores que esta subscrevem, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

**REPRESENTAÇÃO**  
com pedido de provimento liminar cautelar  
*inaudita altera parte*

Em face de **CARLOS AUGUSTO LOPES** – ex-Diretor Geral do DETRAN/ES; **ANDERSON RICARDO AZEVEDO** – ex-Coordenador da COCEP; **TARCÍLIO DEORGE DA ROCHA** – ex-Diretor Técnico; e, **GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA**, conforme adiante aduzido.

**I – DOS FATOS E DO DIREITO**

De forma a propiciar o entendimento do contexto em que se deu a celebração do **Contrato nº 033/2014<sup>1</sup>**, firmado entre o DETRAN e a empresa **GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA** (FUTURA CONSULTORIA E PESQUISA LTDA, no valor de **R\$ 3.254.138,33 (três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil,**

<sup>1</sup> Fls. 609/630 dos autos do procedimento n. 64188965.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

**cento e trinta e oito reais e trinta e três centavos**), *mister* se faz que historicamente os fatos que culminaram nas sucessivas contratações por inexigibilidade de licitação e, em consequência, nas irregularidades narradas nesta representação.

**Em 2007** foi concebido o Projeto “**Igualdade no Trânsito**”, coordenado pelo Antropólogo Roberto DaMatta, quando foi realizada uma série de levantamentos qualitativos sobre o trânsito no Estado do Espírito Santo.

Como desdobramento desta **FASE I** do Estudo, o antropólogo Roberto DaMatta ministrou palestra no evento da Semana Nacional do Trânsito realizado no dia 23/09/08, onde apresentou-se o resultado da primeira fase do estudo contratado pelo DETRAN/ES. Posteriormente lançou pela Editora Rocco o livro “Fé em Deus e Pé na Tábua: Como e Porque o Trânsito enlouquece o Brasil”, que objetivou criar a base conceitual do trabalho, as explicações, os porquês, sendo a teoria que sustenta toda a construção do projeto.

Visando dar continuidade ao trabalho de investigação do comportamento do capixaba no trânsito, **em 2010**, o **Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo** deu início à **FASE II** do Projeto “Igualdade no Trânsito”, que, em síntese, consistiu na realização de pesquisas qualitativas e *workshops*, com a elaboração de um projeto pedagógico de execução do conteúdo do trânsito nas escolas.

O procedimento n. 46408517 foi iniciado pela Coordenação de Produção Pedagógica COPED do DETRAN, sendo demonstrado interesse em se dar continuidade ao projeto inicial, nesta fase intitulado “Educação no Trânsito” (fls. 01/02). A Secretaria de Estado da Educação também manifestou interesse no projeto (fls. 03/04). Em continuidade ao procedimento foi apresentado, *ex-officio*, pela empresa FUTURA CONSULTORIA E PESQUISA LTDA o Projeto Educação no Trânsito (fls. 5/26) que serviu de parâmetro para a elaboração do anexo I do futuro contrato, que discriminou os serviços a serem prestados, senão vejamos:

## **10 – METODOLOGIA<sup>2</sup>**

### **Etapas 1 – Focus group junto aos educadores**

**Objetivo** – Discutir junto aos educadores, alunos e pedagogos quais as dificuldades, sugestões e abordagens podem ser inseridas, complementadas na discussão da educação no trânsito.

**Escopo** – A coleta de dados dessa pesquisa é realizada numa reunião com um número de 6 a 12 pessoas selecionadas aleatoriamente junto aos representantes do universo que se pretende estudar. As discussões são moderadas por psicólogo, a partir de um roteiro definido anteriormente entre a CONTRATADA e o CONTRATANTE.

Esta metodologia possibilita captar com mais clareza e profundidade as percepções e opiniões das pessoas acerca de questões e temas que lhe são apresentados. Por esse motivo, as leituras feitas através desse tipo de

<sup>2</sup> Item “4 – ESTRATÉGIA” no ANEXO I do Contrato n. 19/2010.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

instrumento tendem a ter uma maior durabilidade do que as feitas através das Pesquisas Quantitativas. Nesse sentido, a importância de seus resultados não se mede através de números, mas sim através da leitura de linguagens, simbologias, sentimentos, concepções e percepções.

Este trabalho sob a coordenação do Antropólogo Roberto DaMatta será realizado em parceria com a Futura, que dispõe de instalações apropriadas para a realização de grupos focais, com sala espelhada, e sistema de filmagem e gravação; além de contar com profissionais qualificados, na sua maioria recrutados na Universidade Federal do Espírito Santo.

**Quantidade de grupos** – Serão realizadas pesquisas na Grande Vitória (Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica) e no Interior (Cachoeiro, Colatina e Linhares). Divisão por categoria, conforme descrição abaixo:

<b>Públicos pesquisados (Interior)</b>	<b>nº de grupos (G. Vitória)</b>	<b>nº de Grupos</b>
Professores rede pública	4	4
Professores rede privada	3	3
Alunos do 2º grau	4	4
Pedagogos	4	4
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

**Produtos** – Produtos Parciais:

Serão produtos dessa etapa:

- Subsídios para a construção dos workshops da etapa seguinte;
- Visão dos participantes do processo educacional (educadores e alunos) sobre o trânsito e a melhor forma de aplicar o seu conteúdo em sala de aula.

Esses produtos serão entregues sob a forma de relatórios estratégicos com as principais conclusões dos grupos

**Etapa 2 – Workshops sobre a cultura do trânsito com o antropólogo Roberto DaMatta**

**Objetivo** – Sensibilizar os alunos e professores da rede pública e privada do primeiro e do segundo graus com as experiências das pesquisas do antropólogo Roberto DaMatta sobre o trânsito no Brasil, inclusive os estudos coordenados por ele no DETRAN do Espírito Santo sobre o “Comportamento no Trânsito”.

Escopo – 11 Oficinas de trabalho – Workshops nas microrregiões do Estado do Espírito Santo. As microrregiões são detalhadas no mapa do Estado em seguida.

**Produtos** – Produtos parciais:

Serão produtos dessa etapa:

- Relatórios parciais descritivos de cada workshop realizado;
- Definição da forma de aplicação do conteúdo trânsito na educação.

(...)

**12 – PRODUTOS FINAIS DESSA PARTE DO PROJETO**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Ao final das duas etapas que compõe o projeto serão os seguintes produtos finais:

- Sugestões de professores e alunos sobre o conteúdo do trânsito nas escolas;
- Proposta final de execução do conteúdo do trânsito nas escolas – incluindo a melhor forma de aplicação e o material didático ainda em caráter técnico.

O material didático a ser entregue terá um caráter não estando incluída nessa parte do projeto a transformação desse conteúdo em apostilas didáticas em formato a ser aplicado nas escolas (contendo figuras, entre outros).

Neste ponto, cabe salientar que o DETRAN/ES vinculou o seu contrato à vontade da contratada, manifestada por meio da proposta apresentada (projeto “Educação no Trânsito”) pela empresa FUTURA, **havendo inversão de papéis**, visando, possivelmente, fazer frente às expectativas da sociedade empresária, com base nos serviços do seu ramo de atuação e não nas reais necessidades da sociedade civil.

Verificou-se fragilidade no planejamento das ações por parte do Órgão executivo de Trânsito, que com base nas conclusões dos estudos desenvolvidos na fase I do Projeto, teria subsídios suficientes para **elaboração do plano de trabalho** e do **projeto básico**, documentos imprescindíveis para instrução do procedimento pela Administração, inclusive nos casos de inexigibilidade de licitação, em atenção ao disposto no inciso IX do art. 6º c/c art. 7º, § 2º, inc. I c/c o § 9º da Lei n. 8.666/93.

O segundo aspecto a ser destacado relaciona-se à ausência do **orçamento detalhado elaborado pela Administração** nos moldes exigidos pelo inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93, já que seu § 9º diz que o “disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação”.

Neste sentido a jurisprudência do TCU é uníssona:

Contratação Direta. Justificativa do preço. Orçamento estimativo. É dever do gestor, mesmo nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, **elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado**, pois se trata de documento indispensável à avaliação dos preços propostos (art. 7º, § 2º, inciso II, e § 9º, c/c o art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93). (Acórdão 3289/2014, Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

O terceiro aspecto a ser destacado relaciona-se a **ausência de qualquer justificativa quanto ao valor** apresentado pela empresa FUTURA (fls. 264/268). Não houve qualquer verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública, mediante a realização de prévio levantamento de preços, em flagrante descumprimento ao previsto no art. 26, parágrafo único, III<sup>3</sup>, da Lei n. 8.666/93.

---

<sup>3</sup> Art. 26.

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

(...)

III - justificativa do preço.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Neste sentido, imperioso transcrever julgados do TCU e do TCE/MG que revelam a obrigatoriedade da justificativa de preço no procedimento de dispensa de licitação, demonstrando a necessidade de pesquisa de mercado que balizaria a contratação pretendida:

(...) Os gestores focaram suas justificativas na importância do Programa Farmácia Popular do Brasil – FPB em detrimento do enquadramento legal e jurisprudencial desta Corte de Contas. **Em relação aos preços contratados, não há base técnica para garantir que eles foram iguais ou menores que os de mercado.** A simples afirmação que os preços contratados estariam de acordo com o mercado não é suficiente para comprovar que a proposta é a mais vantajosa para a administração (Acórdão 9.554/2011, 1ª C., rel. Min. Valmir Campelo).

(...) Tais ocorrências, a meu ver, não só violam a literalidade da norma inserta no art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993, que estabelece a obrigatoriedade de constar dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação a prévia justificativa do preço, mas **o dever de o gestor demonstrar a boa e regular utilização dos recursos públicos.** Se no âmbito privado, previamente à celebração de um contrato, compete ao administrador de uma empresa cercar-se de todas as cautelas necessárias, de forma a verificar, no mínimo, a adequação dos preços ofertados, bem como a possibilidade de negociação, caso considere necessário, **maior zelo e diligência caberá ao administrador público em situação equivalente.** (Acórdão 787/2009, Plenário, rel. Benjamin Zymler).

(...) Especificamente, quanto à omissão **na justificativa de preço, entendo ser esta uma exigência de caráter relevante, pois, através dela, pode-se refrear a coligação maliciosa de qualquer interessado no intento de superfaturar o valor da contratação.** Nesse sentido, o Egrégio Tribunal de Contas da União, ao julgar o Processo n.º 009.896/07-5, também enfatizou a observância, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, do disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/93, especialmente no que se refere à exigência de justificativas para o preço contratado, que, neste caso, viu-se severamente negligenciada. Assim, apesar de entender que o objeto da contratação é contemplado nas hipóteses de inexigibilidade, considero, no entanto, **eivada de vícios a contratação em comento,** não por ter ferido a regra da obrigatória licitação, mas por não ter respeitado os requisitos para o regular procedimento de inexigibilidade, conforme dispostos no §1º do art. 25, bem como no **inciso III do art. 26,** ambos da Lei de Regência das Licitações. (TCE/MG, Processo Administrativo n. 701008, Rel. Cons. Adriene Andrade, sessão do dia 21/08/2007)

(...) o Estatuto Nacional das Licitações, Lei 8.666/93, estabelece que a pesquisa de mercado é obrigatória para que a Administração possa verificar se o preço apresentado na proposta é vantajoso. Daí a **exigência estampada no art. 26, III, que torna obrigatória a justificativa do preço nos processos de dispensa de licitação.** Em decorrência da ausência da referida pesquisa [à época da contratação], tornou-se impossível ao Tribunal de Contas aferir se o preço (...) estava de acordo com o preço de mercado. (TCE/MG, Licitação n.º 138506. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 30/10/2007)

“Cabe lembrar que **é preciso sempre,** em face do princípio da economicidade, **demonstrar que o preço ajustado é vantajoso e compatível com os de mercado.**” (TCE/MG, Licitação n.º 695862. Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão do dia 10/10/2006)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Diante da ausência da justificativa prévia do preço, não há como aferir a razoabilidade do valor fixado no contrato.

Registra-se que, mesmo diante das deficiências acima apontadas, o DETRAN/ES celebrou com a empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA (FUTURA CONSULTORIA E PESQUISA LTDA) o **Contrato nº 019/2010**, datado de **14 de abril de 2010**, no valor total de **R\$ 428.421,60** (quatrocentos e vinte e oito mil, quatrocentos e vinte e um reais e sessenta centavos), tendo por objetivo a prestação de serviços de **elaboração do projeto de educação intitulado “Educação no Trânsito”**, conforme discriminado no anexo I do referido contrato.

A referida contratação se deu com justificativa de notória especialização do **antropólogo Roberto DaMatta** (profissional especializado no segmento de educação de trânsito), representado, com exclusividade, pela empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA, na realização de Consultoria para o projeto Educação no Trânsito do DETRAN/ES, onde o trabalho do antropólogo seria o de Coordenação Geral.

O Contrato n. 019/2010 teve por fundamento legal o inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, que trata de casos de inexigibilidade de licitação por notória especialização para o serviço técnico enumerado no art. 13, I, deste estatuto (estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos).

A hipótese que, especificamente, interessa, ao concreto, sobre contratação de forma excepcional por inexigibilidade de licitação, está disciplinada no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, nos seguintes termos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13<sup>4</sup> desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Sobre o assunto, é pacífico no TCU<sup>5</sup> o entendimento de que para configurar a inexigibilidade de licitação, há necessidade de haver cumulativamente o preenchimento de três requisitos: a saber, ser o objeto serviço técnico, conforme

---

<sup>4</sup> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

<sup>5</sup> Acórdãos TCU nºs 500/2012-Plenário, 3.015/2011-Plenário, 2.075/2011-Plenário, 7.531/2010-Segunda Câmara, 7.527/2010-Segunda Câmara, 571/2007 – Plenário, 3860/2007 – Primeira Câmara, 706/2007 – Primeira Câmara, 2839/2007 – Segunda Câmara, 283/2007 – Segunda Câmara e Acórdão 2.331/2006-Plenário.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

estatuído no art. 13, possuir natureza singular e, ao mesmo tempo, deter o profissional ou empresa a ser contratado notória especialização no ramo do serviço.

Na espécie, mostra-se suficientemente demonstrada a notória especialização do profissional **Roberto DaMatta**, renomado antropólogo, com dedicação no estudo do comportamento dos agentes do trânsito, consoante demonstração às fls. 60/93<sup>6</sup>, documentação formada por currículo, com informações de livros e trabalhos publicados, atividades exercidas, prêmios e títulos recebidos, congressos em que participou como conferencista, bancas julgadoras em que participou, entre outros.

É evidente que o art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93, não se aplica a qualquer serviço técnico especializado relacionado no art. 13 do mesmo diploma legal, porque nessa hipótese exige-se a singularidade e a utilização de empresas ou profissionais de notória especialização. A natureza singular de que deriva a inviabilidade da competição é do **objeto da contratação** e não da pessoa física ou jurídica contratada.

No caso ora analisado é possível identificar que o objeto da contratação é múltiplo, abrangendo a realização de pesquisa qualitativa através da realização de trinta grupos focais e também a realização de evento (onze *workshops*), bem como a elaboração de um projeto (proposta final de execução do conteúdo do trânsito nas escolas).

É evidente que os serviços de pesquisa qualitativa e a realização de *workshops* contratados com a empresa FUTURA carecem de características suficientes para distingui-los dos serviços prestados por outras empresas do ramo de pesquisa e realização de eventos, concluindo-se que no mercado haveria diversas outras empresas aptas a prestar os serviços, de forma que **a realização de licitação deveria ser a opção adotada pela Administração.**

Aliás, a existência de um “contrato de exclusividade” entre a empresa de ROBERTO DAMATTA E a empresa FUTURA CONSULTORIA E PESQUISA LTDA. não autoriza a contratação direta desta, pois se o interesse do DETRAN era a intelectualidade de ROBERTO DAMATTA, com este deveria ter sido celebrado o contrato, permitindo-se, dentro das hipóteses legais, a subcontratação de alguma parte do objeto.

O que se apurou é que a empresa FUTURA CONSULTORIA E PESQUISA LTDA. buscou um contrato de representação de exclusividade com ROBERTO DAMATTA de modo a forjar uma contratação direta com o DETRAN, mas ainda, assim, a situação de inexigibilidade não se verificou.

Com efeito, examinando o *modus operandi* da contratação, observou-se que o professor ROBERTO DAMATTA teve pouca ou quase nenhuma participação na

---

<sup>6</sup> Autos do procedimento n. 46408517 (DETRAN/ES)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

execução do contrato. Assim, ele não participou das reuniões realizadas para aprovação do cronograma de execução do contrato e do roteiro que foi utilizado nas discussões dos grupos focais, conforme atas das reuniões às fls. 317/323; também não participou dos grupos focais realizados na Grande Vitória e Interior, constando inclusive que a Coordenadora Geral foi a Sra. FABÍOLA MIRANDA VON RONDOW (estatística), conforme documentos às fls. 528 e 749 dos autos.

A sua diminuta participação – resumida numa palestra ou outra – poderia ter sido contratada diretamente pelo DETRAN ou, caso licitada a contratação de assessoria, fazer constar obrigação da prestadora do serviço de contratar o professor para tanto.

Dos relatórios dos *Workshops* realizados em diversas cidades do Estado, enviados ao DETRAN pela empresa FUTURA, é possível perceber que a discussão sobre trânsito é bastante polêmica, gerando opiniões divergentes principalmente entre diretores e pedagogos, sendo importante destacar algumas das manifestações apresentadas:

“A presença do DETRAN, assim como a possível participação dos profissionais de autoescolas, é visto como fundamental no processo de educação no trânsito.

Um dos motivos para a participação do DETRAN é a **grande carga de atividades que já ocorre nas escolas**, sendo importante dividir as atividades com outros espaços. (fl. 810 – Guaçuí)

(...)

O grupo entende que a melhor forma de desenvolver a questão do trânsito é **através de uma disciplina**, sendo que se poderia aproveitar, no caso do ensino médio, a disciplina JET (Juventude, Educação e Trabalho), assim não existiria necessidade de haver uma aula específica para o trânsito. (fl. 811 - Guaçuí)

A grande preocupação com o formato de Projeto é a sua continuidade, assim como a escolha e manutenção de um profissional específico para se responsabilizar pelas atividades. Há segundo os diretores e pedagogos, o **perigo de ser mais um projeto, sem efeitos práticos** (fl. 819 - Cariacica)

**Em todos os grupos afirmou-se que a Educação para o Trânsito deve começar no ensino infantil**, considerado a base para o aprendizado posterior. Além disso, as crianças se envolvem mais nas atividades propostas do que os alunos mais velhos”. (fl. 843 – Grande Vitória)

Além da **dificuldade de acesso à internet** outro ponto levantado é como a ferramenta é utilizada **“Jovem não que educação na net” pois é entendido como ambiente de diversão**. (fl. 825 – Municípios do Interior)

(...) ressaltaram que **os laboratórios são insuficientes**, que **as conexões de internet são lentas** e que **sites importantes** (inclusive os de vídeos e de blogs) **estão bloqueados**. Dessa maneira professores precisam atualizar blogs criados em suas próprias casas e pedir que os alunos utilizem *lan houses* para os





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

trabalhos.(...) Mencionam casos de blogs já criados com outros objetivos para as turmas de alunos, mas que com o tempo ficaram parados. (fls. 837/838 - Interior)

**Temas Transversais:**

**Contras:** já existem muitos temas transversais, o que prejudica o trabalho com os conteúdos obrigatórios; **há o risco de o tema ser negligenciado pelos professores.** (fl. 846 – Grande Vitória)

Em Cachoeiro, os pais acreditam que na licenciatura a disciplina “Trânsito” deve ser **incluída no currículo**, ou seja, os professores devem ser capacitados para ministrarem sobre o trânsito. Já em Afonso Cláudio e Guaçuí os pais acreditam que **deva ser alguém do DETRAN**, com formação pedagógica, pois sendo alguém diferente “chamaria mais a atenção dos alunos”. Eles citam o Proerd como um exemplo a ser seguido. (fl. 850 - Interior)

Em **novembro de 2010** foi encerrada a segunda fase do Projeto, com a elaboração do Projeto de Educação intitulado “Educação no Trânsito”.

Após quase três anos, em **outubro de 2013**, iniciou-se novo procedimento (n. 64188965), tendo em vista a apresentação de nova proposta elaborada pela empresa FUTURA, CONSULTORIA E PESQUISA, demonstrando interesse em executar a FASE III do Projeto “Educação para o Trânsito”, agora denominado “Trânsito para o Outro”.

De uma análise perfunctória do procedimento que culminou na assinatura do Contrato n. 033/2014 (fls. 609/630), no valor de **R\$ 3.254.138,33 (três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e trinta e oito reais e trinta e três centavos)**, mediante dispensa de licitação, verifica-se a existência de novas e graves ilegalidades.

Observou-se que o DETRAN/ES novamente atuou como mero coadjuvante no desenrolar do Projeto. Com o propósito de dar aparência de legalidade ao procedimento, o Coordenador da COCEP, **ANDERSON RICARDO AZEVEDO**, elaborou o Termo de Referência (fls. 249/266) praticamente idêntico à Proposta Técnica apresentada pela empresa FUTURA.

O projeto, em síntese, compreende a apresentação ao público escolar do projeto “Trânsito para o Outro” pelo professor Dr. Roberto DaMatta, em eventos realizados nos Municípios de Vitória, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim e São Mateus; criação de roteiros de aulas com seus respectivos conteúdos pedagógicos para alunos do 1º e do 2º ano do ensino médio; desenvolvimento de uma plataforma digital; realização de grupos focais e formação de professores.

Sobre este ponto, é importante abrir parênteses para esclarecer que a empresa Futura, quando elaborou o Projeto original de Educação para o Trânsito (fl. 46 dos autos do procedimento 64188965) incluiu como Etapa 3<sup>7</sup> a produção de kit sobre o

---

<sup>7</sup> **Etapa 1** – Focus group junto aos educadores



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

comportamento no trânsito. **Tal fase foi alterada para o desenvolvimento de uma plataforma digital, sem qualquer motivação por parte do DETRAN/ES,** talvez por propiciar maior rentabilidade à sociedade empresária.

**No que tange à especificação do objeto do contrato, mostra-se incompleta em diversos pontos,** não havendo menção, por exemplo, ao quantitativo de vídeos-aulas, exercícios online e textos complementares que serão desenvolvidos e transportados para o plano digital. Não há qualquer informação sobre o local onde será hospedada a plataforma digital, quanto ao direito de uso do software no caso de término do contrato, disponibilização do *backup* do banco de dados com todas as informações já cadastradas e existentes na plataforma digital, bem como quanto à manutenção da base de dados e dos códigos fontes com o Órgão ao término do contrato.

Ora, o ANEXO I do contrato (originado do Termo de Referência) deveria discriminar todas as variáveis necessárias ao cumprimento da obrigação contratada, a deficiência de tal documento enseja não apenas violação aos princípios do procedimento formal e da própria legalidade, mas também propicia **distorções no planejamento físico e financeiro, evidenciando-se, assim, a falta de cuidado e planejamento.**

Imagina-se que, para se enfrentar um problema dessa magnitude, caberia à cúpula do Órgão Executivo de Trânsito (DETRAN/ES), juntamente com a Secretaria de Estado da Educação (SEDU) – os *donos do negócio* - definir de forma clara e estruturada a melhor maneira de inclusão da educação do trânsito nas escolas, com a formulação de um Termo de Referência embasado por estudos de viabilidade, que definisse as responsabilidades de cada parceiro e, principalmente, que atendesse aos anseios da sociedade, o que não ocorreu.

A empresa privada FUTURA novamente definiu todos os critérios do Projeto: **público-alvo - alunos de 1º e 2º anos do Ensino Médio** (mesmo que a conclusão dos grupos realizados no projeto anterior tenha sido no sentido de que a Educação para o Trânsito deve começar nos primeiros anos escolares); **criação de uma plataforma digital** (mesmo que os professores do interior tenham relatado a dificuldade de acesso à internet); **inclusão da educação no trânsito como tema transversal** (mesmo que tenha sido informado sobre o excesso de temas transversais que prejudicam as disciplinas obrigatórias e a sugestão de inclusão como conteúdo específico de determinada disciplina); e **carga horária ínfima de 12 (doze) horas para a formação de 1.000 professores** (mesmo que tenha sido sugerido que apenas os professores com perfil e que tenham carteira nacional de habilitação fossem capacitados, bem como a criação de especialidade - *latu sensu* - dando seriedade e mérito ao assunto).

Tal cenário revela patente **infringência ao Princípio da Eficiência**, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, em razão da ausência de planejamento

---

Etapa 2 – *Workshops* sobre a cultura do trânsito com o antropólogo Roberto DaMatta

Etapa 3 – **Produção de kit sobre o comportamento no trânsito**

Etapa 4 – Capacitação dos professores



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

correto da contratação ora analisada. Destaca-se que o gestor tem o dever de adotar providências adequadas para reduzir os seus riscos e evitar pagar por um serviço que não se revele do ponto de vista potencial, plenamente satisfatório. A Administração Pública deve viabilizar a melhor relação custo-benefício na contratação, em atenção, também, ao **princípio da economicidade**.

No caso, não há sequer registro de manifestação ou de comunicação ao **Conselho Estadual de Educação** de que o DETRAN/ES, em conjunto com a SEDU, buscava aplicar nas escolas um Projeto de interesse educacional, com a inclusão da educação no trânsito como tema transversal, sendo o Órgão excluído do processo de planejamento de Projeto de relevante importância.

De outra parte, insta frisar que grande parte de 75% (setenta e cinco por cento) do valor do contrato, ou seja, de **R\$ 2.115.189,50 (dois milhões, cento e quinze mil, cento e oitenta e nove reais e cinquenta centavos)** se referem a serviços na área de informática, com disponibilização de plataforma digital e desenvolvimento de software, senão vejamos:

PRODUTO	Valor do Produto em %	R\$ Total por Produto
01 plataforma digital baseada na propriedade intelectual do Prof. Dr. Roberto DaMatta, com conteúdos do 1 e 2 ano do ensino Médio	35,0 % <u>Distribuição</u> 25,0 % (Protótipo da plataforma digital) 10,0 % (Plataforma digital concluída)	R\$ 1.138.948,00
01 jogo do gerenciamento do trânsito	30,0 % <u>Distribuição</u> 20,0% (Protótipo do jogo) 10,0% (jogo concluído)	R\$ 976.241,50
<b>TOTAL</b>	<b>75%</b>	<b>R\$ 2.115.189,50</b>

Da documentação acostada às fls. 173/186 é possível verificar que o objeto social, expresso no instrumento particular de constituição da empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA, bem como as atividades econômicas descritas no cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ), especificam **ramo de atividade incompatível com a totalidade do objeto do contrato**. Vejamos:

**Cláusula Terceira**

A sociedade tem por objeto social as seguintes atividades:

1. Realizar pesquisas de opinião, ou outros tipos de pesquisas, sejam elas quantitativas ou qualitativas;
2. Realizar, promover ou patrocinar trabalhos e estudos de planejamento urbano, viabilidade econômica e financeira, ou de caráter técnico e do saber;
3. Realizar, promover ou patrocinar cursos, conferências, encontros, seminários, fóruns, ou qualquer outro tipo de reunião de caráter profissional ou científico;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

4. Editar, publicar e divulgar, pelos mais variados meios, o resultado de trabalho e estudo que possam ser de interesse para o aprofundamento do conhecimento científico;
5. Prestar assessoria, bem como a locação de mão-de-obra nas áreas econômica, administrativa, de recursos humanos, financeira, de informática, de educação, saúde, ciência e tecnologia, ou quaisquer outras de caráter técnico ou científico para instituições públicas ou privadas.

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL  
**72.20-7-00 - Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências sociais e humanas**

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS  
**73.20-3-00 - Pesquisas de mercado e de opinião pública**  
**70.20-4-00 - Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica**  
**84.11-6-00 - Administração pública em geral**  
**85.99-6-03 - Treinamento em informática**  
**85.99-6-04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial**  
**58.11-5-00 - Edição de livros**  
**58.13-1-00 - Edição de revistas**  
**78.20-5-00 - Locação de mão-de-obra temporária**

A respeito do desenvolvimento da plataforma digital, há informação na proposta comercial apresentada pela empresa FUTURA, de que “a plataforma digital será desenvolvida por equipe técnica especializada no desenvolvimento de ferramentas tecnológicas **contratada pela Futura**”. Assim, resta demonstrado que a empresa Futura não possui “expertise” na área de informática, o que, por razões óbvias, exigirá mais dispêndio de recursos públicos, além de configurar violação **ao art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93, por se tratar de parcela do objeto plenamente licitável de maneira autônoma.**

Lado outro, de acordo com o art. 3º do Decreto n.º 029-R, de 29 de março de 2000, compete à PRODEST à análise técnica e de viabilidade da contratação de serviços de informática de qualquer natureza:

**Art. 3º A contratação de serviços de informática de qualquer natureza nos órgãos da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas só poderá ser feita após análise técnica e de viabilidade pela PRODEST.**

Entretanto, o procedimento da contratação objurgada **jamais foi encaminhado à Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo - PRODEST**, deixando, assim, de ser realizada análise considerada obrigatória, o que, por si só, acarreta a nulidade do contrato firmado com a empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA, por existência de vício de natureza insanável.

Inclusive, mostra-se inconcebível que o procedimento tenha passado pela análise da equipe de tecnologia da informação do DETRAN<sup>8</sup> apenas **três meses**

<sup>8</sup> Fls. 758/760 dos autos do procedimento n. 64188965.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

**após a assinatura do Contrato n. 033/2014**, ocasião em que foram feitas considerações pertinentes, que deveriam ter sido analisadas antes da assinatura do ajuste, tal como aquela que destaca que **estava inicialmente previsto que o jogo (2º módulo) seria disponibilizado para smartphones em plataforma IOS e Android (fl. 702), sem levar em consideração que os estudantes da rede pública dificilmente teriam acesso a smartphones top de linha.**

Relembre-se, ainda, que durante os *Works Shops* realizados com professores e alunos, queixou-se da inexistência de *internet* – ou de *internet* de boa qualidade - nas escolas públicas, de modo que o objeto contratado já nascerá ocioso, representando uma grande desproporção entre a despesa e o resultado a ser obtido com ele.

Observa-se, também, que os responsáveis não encaminharam o procedimento administrativo da contratação para **apreciação do Comitê de Avaliação de Projetos e Processos (CAP)**, mesmo após serem alertados sobre os vícios pela Advogada - SAJAJ, **DRA. MILENA FOLLADOR JACCOUD**, conforme parecer constante das fls. 272/283 do procedimento nº. 64188965/2014, *verbis*:

“sugerimos que se verifique se a proposta constante dos autos foi analisada pelo Comitê de Avaliação de Processos e Projetos – CAP, nos termos da Instrução de Serviço 908/2013<sup>9</sup>”.

Neste ponto, importante ressaltar que, embora o Projeto “Trânsito para o Outro” seja continuidade do Projeto “Educação para o Trânsito”, trata-se de novo procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação, cuja contratação tem objeto distinto do primeiro, situação em que se deve respeitar todo o trâmite legal exigido, sem possibilidade de aproveitamento de etapas do projeto anterior.

Assim, mostram-se desarrazoadas as justificativas do Coordenador de Campanhas Educativas e Projetos Especiais do DETRAN/ES, **ANDERSON RICARDO AZEVEDO**, de que “o projeto em comento não fora encaminhado ao Comitê de Avaliação de Processos e Projetos – CAP para avaliação, tendo em vista tratar-se de uma conclusão de um Projeto anteriormente analisado, aprovado e contratado, razão pela qual não haveria sentido que o Colendo Comitê aprovasse uma contratação já iniciada”.

Ademais, na data da contratação da segunda fase do Projeto “Educação para o Trânsito” o Comitê de Avaliação de Projetos e Processos – CAP ainda não havia sido instituído no DETRAN, o que ocorreu somente em 12 de abril de 2013 com a publicação da Instrução de Serviço 908/2013.

Noutro giro, convém ressaltar, a contratação teve por escopo uma pluralidade de serviços de naturezas distintas, destacando-se entre eles, o desenvolvimento de uma plataforma digital e a realização de eventos, bem como de

---

<sup>9</sup> § 1º - A análise dos projetos e processos pelo CAP é condição indispensável a qualquer procedimento de natureza administrativa, financeira e orçamentária.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

grupos focais, **que não podem ser tidos como singulares, pois há no mercado várias empresas do ramo aptas a realizá-los.**

A diversidade dos serviços a serem prestados pode ser constatada no subitem 1.2 (escopo), ANEXO I, às fls. 619/625, que relaciona o escopo da contratação ora analisada:

1.2.1 – Etapa 1 – Mobilização

A etapa de mobilização prevê quatro encontros de sensibilização com foco no público escolar. Nesta etapa o professor Dr. Roberto DaMatta irá apresentar o projeto *Trânsito para o outro* ao público escolar, em quatro regiões do Espírito Santo: Vitória, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim e São Mateus. Esses municípios foram escolhidos como sedes das mobilizações tendo como base a regionalização da Secretaria de Educação do Espírito Santo (SEDU) e por estarem geograficamente localizados de forma a otimizar a logística de deslocamento do público-alvo para as reuniões. Desta forma: Vitória será a sede que receberá o público da Grande Vitória; Colatina será a sede da região Noroeste; Cachoeiro de Itapemirim da região sul e São Mateus da região Norte. Todo o deslocamento dos professores estará a cargo da Secretaria Estadual de Educação.

1.2.2 – Etapa 2 – Produção do Conteúdo

Nesta etapa serão construídos todos os roteiros das aulas com seus respectivos conteúdos pedagógicos, tendo como público alvo os alunos do primeiro e do segundo ano do ensino médio. A não inclusão do terceiro ano deu-se pelo fato de que estes alunos estão em vias de prestar vestibular e, juntamente com a Secretaria de Educação, ficou entendido que é melhor que estes alunos tenham um ano escolar focado no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

Este conteúdo será elaborado por um corpo técnico especializado (professores, pedagogos, designers, diretores de criação, programadores de software) contratado pela Futura e será dividido em dois módulos, conforme tabela do item 6.

1.2.2.1 – Primeiro Módulo

O primeiro módulo prevê a parte teórica da formação dos alunos e os conteúdos estarão baseados nos seguintes documentos:

- Antropologia do Trânsito: livro “Fé em Deus e Pé na Tábua; como o trânsito enlouquece o Brasil”;
- A Constituição Federal de 1988;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996;
- Código Nacional de Trânsito 1997.

A equipe técnico-pedagógica irá desenvolver roteiros de vídeos-aulas, exercícios online, textos complementares, entre outros conteúdos pedagógicos baseados nos documentos supracitados que estarão contidos como parte teórica do projeto para os alunos. Este conteúdo pedagógico estará disponível na plataforma digital, conforme item 2.2.2.4. A plataforma digital será desenvolvida por equipe técnica especializada no desenvolvimento de ferramentas tecnológicas contratada pela Futura.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

1.2.2.2 – Segundo módulo

O segundo módulo será um exercício prático, por meio de um jogo de gerenciamento do trânsito onde alunos que concluíram o primeiro módulo terão a oportunidade de aplicar os conhecimentos teóricos adquiridos e refletir sobre a igualdade do trânsito no meio em que vivem. Este módulo está melhor descrito no item 2.2.2.5.

1.2.2.3. – Outras informações

Há ainda, o conteúdo da capacitação dos professores, que está melhor descrito no item 2.2.4. da presente proposta.

Todo o conteúdo dos módulos 1 e 2 referente aos alunos, assim como o material didático referente à capacitação dos professores estará alocado na plataforma digital, descrito no item 2.2.2.4, não havendo necessidade da impressão de livros paradidáticos ou qualquer outro tipo de meio impresso.

É importante ressaltar que tanto a primeira quanto a segunda etapa do projeto – Fase III (Trânsito para o Outro) – poderá ser executada também fora da escola. E em conjunto com a Secretaria Estadual de Educação será definido a aplicação clara deste projeto junto aos alunos, de forma a não impactar no cotidiano das escolas.

Os alunos poderão acessar a plataforma digital e seu conteúdo de qualquer computador que esteja ligado à internet. O projeto está contido em uma plataforma digital por entendermos que ele deve ser, antes, uma ferramenta de trabalho para os professores, que poderão utilizá-lo como complementação de estudos e como uma ferramenta de estímulo ao aprendizado dos alunos em uma linguagem muito próxima da realidade da juventude contemporânea que é o meio digital.

Além disso, a opção por uma ferramenta lúdica corrobora a principal proposta do projeto, que é a educação para o trânsito, que extrapola os muros da escola e impacta diretamente na vida cotidiana desses alunos. Devido a esta metodologia, entendemos que o projeto poderá, inclusive, se estender para além das horas previstas nesta proposta, por se tratar de um conteúdo lúdico, virtual, de entretenimento, que estará a disposição dos alunos *full time*.

1.2.2.4 – Desenvolvimento da Plataforma Digital

Programação e desenvolvimento da Plataforma Digital para alunos e professores da Rede Pública Estadual de Educação sobre educação no Trânsito. Um ambiente digital em que o usuário será conduzido pelo próprio sistema para conhecer e entender as questões relacionadas ao trânsito através de diferentes atividades: jogos, vídeos conceituais, vídeos de entretenimento, testes de conhecimento das mais diferentes formas, textos, imagens e ilustrações.

Durante o processo de desenvolvimento da plataforma haverá o planejamento dos dois módulos junto com a equipe técnica, de forma a ajustar o conteúdo pedagógico à plataforma digital. Ou seja, elaborar os vídeos em animação, pequenos jogos, livros digitais etc., e transpor o conteúdo pedagógico para o plano digital.

(...)

1.2.2.5 – Jogo



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Haverá o desenvolvimento de um jogo de simulação de uma cidade virtual (Ex de jogos que possuem um sistema parecido: *Simcity, CityVille*), em 2D, com personagens e animações que dialogam com o conteúdo do portal.

Esse jogo é uma simulação de uma cidade virtual, onde o jogador tem o objetivo de desenvolver e gerenciar um sistema de trânsito para que ele não entre em colapso. Isso quer dizer que, dentro de uma cidade virtual, ele poderá fazer escolhas que irão desde posicionamento de sinais de trânsito, tipos de veículos que trafegam nas principais vias, controle das velocidades dos veículos, a partir de regras estabelecidas baseada na legislação de trânsito vigente. Haverá um sistema de pontos e recompensas virtuais (pontos de reputação, desbloqueio de itens especiais), ranking das melhores pontuações, etc, para estimular a participação dos alunos.

Todo conteúdo teórico-prático seguirá os apontamentos da Fase II do projeto (proposta pedagógica SABER-FAZER-SER).

Abaixo segue uma imagem do jogo CityVille (desenvolvido pela empresa Zynga), estilo simulador de cidades que permite compreender o parâmetro visual proposto para o jogo do projeto (Figura 1).

(...)

### 1.2.2 Etapa 3 - Testes

Ao final do desenvolvimento da plataforma digital e do jogo, serão realizados testes com o público escolar com o objetivo de avaliar:

- o entendimento e adequação do conteúdo teórico à plataforma digital;
- o entendimento do jogo de gerenciamento do trânsito e avaliação da sua dinâmica.

Estes testes permitirão ajustes e poderão auxiliar na melhoria da dinâmica dos usuários da plataforma (docentes e discentes).

#### 1.2.2.1 – Grupos Focais

A metodologia utilizada para aplicação dos testes em ambas as fases será a metodologia qualitativa por meio de grupo focal. As discussões são moderadas por psicólogo, a partir de um roteiro definido anteriormente entre a CONTRATADA e a CONTRATANTE. A coleta de dados dessa pesquisa é realizada numa reunião com um número de 6 a 10 pessoas selecionadas aleatoriamente junto aos representantes do universo que se pretende estudar.

Esta metodologia possibilita captar com mais clareza e profundidade as percepções e opiniões das pessoas acerca de questões e temas que lhes são apresentados. Por esse motivo, as leituras feitas através desse tipo de instrumento tendem a ter uma maior durabilidade do que as feitas através das Pesquisas Quantitativas. Nesse sentido, a importância de seus resultados não se mede através de números, mas sim através da leitura de linguagens, simbologias, sentimentos, concepções e percepções.

Quantidade de grupos

Testes – Plataforma Digital





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Perfil do Grupo	Quantidade
Grupo focal com Professor Interior	2
Grupo focal com Professor Grande Vitória	2
Grupo focal com aluno interior	2
Grupo focal com aluno Grande Vitória	2
Grupo focal com Equipe Técnica SEDU/DETRAN	1
<b>Total</b>	<b>9</b>

Teste – Jogo

Perfil do Grupo	Quantidade
Grupo focal com Professor Interior	2
Grupo focal com Professor Grande Vitória	2
Grupo focal com aluno interior	2
Grupo focal com aluno Grande Vitória	2
Grupo focal com Equipe Técnica SEDU/DETRAN	1
<b>Total</b>	<b>9</b>

#### 1.2.2 – Etapa 4 – Formação de Professores

O objetivo desta etapa é formar os professores para utilização e aplicação em sala de aula de todo os recursos que serão disponibilizados via plataforma digital, inclusive o próprio conteúdo da formação. Todo o deslocamento dos professores estará a cargo da Secretaria Estadual de Educação. Ela será realizada em três momentos:

Aula inaugural com o professor Dr. Roberto DaMatta – formação presencial. Carga horária: 4 horas;

Apresentação do conteúdo pedagógico da plataforma digital – formação presencial. Carga horária: 4 horas;

Acesso dos professores às orientações para o jogo de gerenciamento para o transito – formação à distância. Carga horária: 4 horas.

A carga horária prevista para formação dos professores é de formação de 12 horas.

A formação é por adesão a todos os profissionais do ensino médio.

- a) **Aula Inaugural:** A aula inaugural será ministrada em Vitória, em um espaço que comporte todos os professores que aderirem ao projeto. A aula inaugural será realizada pelo professor doutor em antropologia Roberto DaMatta, que fará uma explanação do conteúdo teórico do projeto. O espaço é de responsabilidade da contratada.
- b) **Apresentação do conteúdo pedagógico da plataforma digital:** o segundo momento da formação contempla todo o conteúdo pedagógico a ser aplicado ao aluno durante o projeto. O objetivo é fazer conhecer este material e busca sugestões e críticas que possam agregar ao trabalho que foi desenvolvido pela equipe técnica. Nesta fase as aulas serão ministradas nas cidades de Vitória, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim e São Mateus. Esses municípios foram escolhidos como sedes das mobilizações tendo como base a regionalização da Secretaria de Educação do Espírito Santo SEDU (ex. PNAE), e por estarem geograficamente localizados de forma a otimizar a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

logística de deslocamento do público-alvo para as reuniões. Desta forma, Vitória será a sede que receberá o público da Grande Vitória; Colatina será a sede da região Noroeste; Cachoeiro de Itapemirim da região sul e São Mateus da região Norte. Os espaços a serem ministrados o segundo momento de formação ficará a cargo da SEDU.

- c) **Orientações aos professores para o Jogo de Gerenciamento do Trânsito:** é a última fase da formação dos professores. É a preparação para o segundo módulo do conteúdo previsto, ou seja, o jogo. Esta formação terá carga horária de 4 horas e será realizada à distância. É de responsabilidade da contratada criar o ambiente de orientação à distância.

Neste ponto, rememora-se que a natureza singular do serviço que fundamentou a inexigibilidade de licitação refere-se ao potencial do professor Roberto DaMatta para idealizar e construir o conteúdo intelectual do Projeto, sensibilizar o público escolar, bem como apresentar a solução criada.

Não obstante, a realização de grupos focais, organização de eventos, e especialmente, o desenvolvimento de uma plataforma digital, não dependem da habilitação do professor Roberto DaMatta para serem executados, sendo irrelevante para a satisfação do interesse público quem será o profissional ou empresa que realizará tais serviços.

Insta salientar que a notória especialização do futuro contratado deve estar **associada ao objeto pretendido pela Administração** e ser suficiente para atender à singularidade imposta pelo interesse público. Caso não seja esse o entendimento, será considerado lícito, por exemplo, que o DETRAN/ES contrate novamente o referido antropólogo, por inexigibilidade de licitação, para a construção de transitolândias<sup>10</sup> em escolas públicas, bastando apenas que uma empresa qualquer o contrate para Coordenador Geral do Projeto.

Pertinente transcrever fragmento da lição do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>11</sup>, senão vejamos:

(...) um notório especialista em engenharia de fundações não pode ser contratado para edificar uma escola para deficientes visuais, assim como um notório especialista em Direito do Trabalho, não poderia ser contratado, com inexigibilidade de licitação, para fazer a acusação em um processo de *impeachment*. **Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto.**

À vista das particularidades do caso concreto, não está devidamente configurada a singularidade dos serviços contratados, haja vista que a escolha da Administração se deu em função do profissional, cujo renome e especialização justificaram a invocação do instituto da inexigibilidade.

---

<sup>10</sup> cidade mirim, com ruas, semáforos e veículos (bicicletas e velocípedes), destinada a educar e preparar as crianças em idade escolar.

<sup>11</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. Editora Fórum. Belo Horizonte, 8ª Edição, 2009, pág. 627.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

Por sua vez, a empresa **GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA** não foi considerada notória especialista, mas apenas contratada pelo DETRAN/ES para representar o antropólogo Roberto DaMatta, na realização de consultoria para o Projeto Educação no Trânsito do DETRAN/ES, tendo executado o Contrato nº. 033/2014 com o objeto mais abrangente do que o legalmente permitido.

Importante frisar que o professor Roberto DaMatta possui uma empresa de consultoria, a “DAMATTA CONSULTORIA LTDA” (CNPJ nº 05.787.419/0001-59) – conforme documento anexado às fls. 356/357. Assim, se este era o interesse DETRAN/ES, deveria ele ter sido contratado para o desenvolvimento de trabalho intelectual conexo com a sua notória especialização, procedendo-se à licitação dos serviços outros que, tal como no caso concreto restaram terceirizados à empresa FUTURA, tais como a realização de grupos focais, organização de eventos e desenvolvimento de plataforma digital.

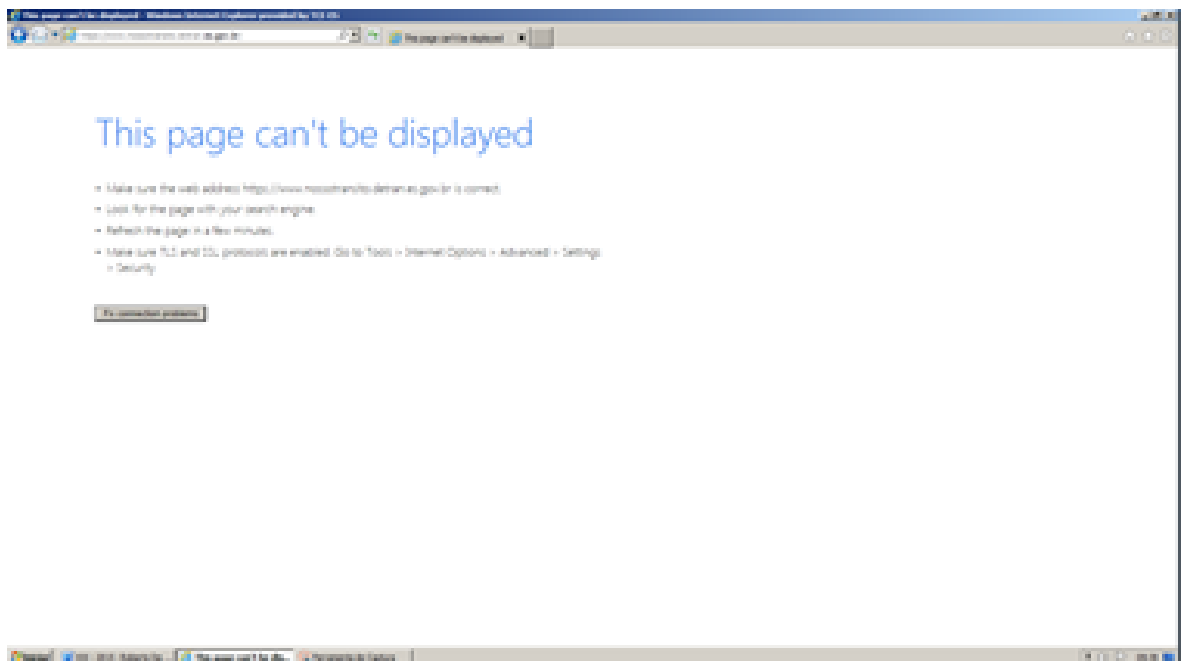
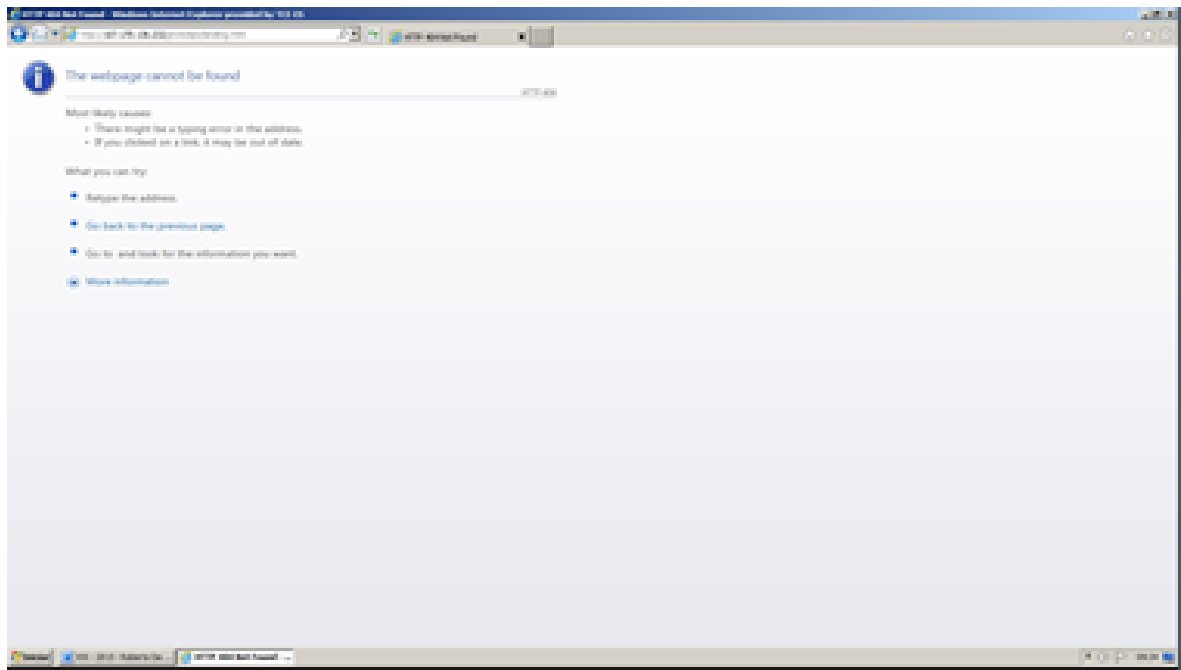
É evidente que a execução dos serviços por meio de contratações separadas, ante a possibilidade de divisibilidade do objeto seria mais vantajosa para a Administração, mediante a realização de licitação, em obediência ao art. 37, inciso XXI, da CF, uma vez que o procedimento licitatório, além de se destinar à busca da melhor proposta para a Administração, também deve propiciar aos possíveis interessados em prestar o serviço a possibilidade de competir pelo contrato sob igualdade de condições.

Prosseguindo, reforça-se que da análise do material produzido **não é possível identificar qualquer intervenção do antropólogo DaMatta como Coordenador Geral do Projeto**, inexistindo comprovação de orientação, supervisão ou planejamento dos trabalhos realizados pela empresa FUTURA. Pelo contrário, a participação do profissional mostra-se extremamente tímida, ficando em segundo plano, resumindo-se a aparições em poucos eventos.

Como se não bastasse todas as irregularidade acima apontadas, em que pese o pagamento da totalidade do serviço de conclusão da plataforma digital, feito conforme as ordens bancárias 2014OB12493, 2014OB19629 e 2014OB19638, no valor total de **R\$ 1.138.948,00 (um milhão, cento e trinta e oito mil, novecentos e quarenta e oito reais)**, não há comprovação de que o protótipo da plataforma digital tenha sido concluído, pois NADA FOI ENCONTRADO nos endereços eletrônicos <http://107.170.136.232/prototipo/landing.html> (fl. 704), <http://www.nossotransito.detran.es.gov.br> (fl. 939) e <http://nossotransito.tv> (fl. 939), conforme telas abaixo:

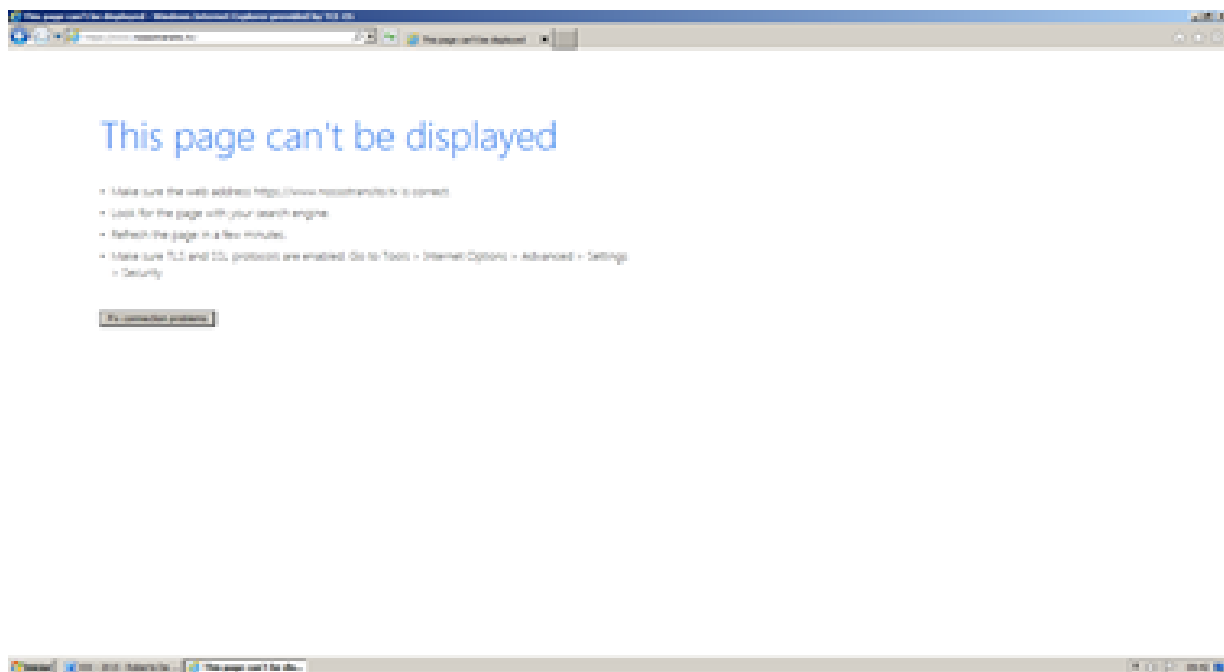


ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas



Há indícios veementes da ausência de contraprestação dos serviços contratados, em afronta aos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no disposto no art. 62 da Lei 4.320/64, indicando possível **desvio e malversação de recursos públicos e desfalque do erário**.

## II – DAS RESPONSABILIDADES

Demonstra-se, a seguir, a responsabilidade de cada um dos agentes pelas condutas irregulares praticadas:

### 1 – CARLOS AUGUSTO LOPES:

O **ex-Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/ES** aprovou a contratação da empresa **GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA** em total afronta aos preceitos normativos constantes no art. 37, inciso XXI, da Carta Federal e da Lei Federal n. 8.666/93, culminando com a assinatura do contrato n.º 033/2014.

Há responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impondo-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por culpa *in eligendo* ou por culpa *in vigilando*, consoante dispõe o art. 932, inciso III, do Código Civil.

Segundo Jacoby:<sup>12</sup>

<sup>12</sup> FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas Especial*, p. 99.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

**culpa in vigilando** – nesse caso, o dano nasce da ausência de fiscalização dos subordinados ou dos bens e valores sujeitos ao agente.

**culpa in eligendo** – [...] corresponde ao dano oriundo da má escolha do representante ou preposto. É bastante comum que agentes da Administração causem prejuízos aos cofres públicos por ignorarem as normas ou porque não foram adequadamente treinados.

Assim, o Sr. **CARLOS AUGUSTO LOPES**, enquanto administrador público, tinha a obrigação de apurar e fiscalizar os procedimentos realizados em sua gestão.

A propósito, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.

Nesse caminho, o Tribunal de Contas da União leciona nos seus julgados:

[...]gestor responde com base na culpa in eligendo e in vigilando pelos atos praticados por seus subordinados. Mesmo não tendo ordenado a prática de atos irregulares, como afirma o recorrente, resulta do seu dever de fiscalizar a responsabilização no caso concreto. A autoridade máxima deve gerir com o máximo de esmero as ações dos servidores, especialmente dos subordinados mais próximos, como são os demais envolvidos na decisão sob exame. ([AC-7694-39/10-1](#) Sessão: 16/11/10 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria).

Recurso de Reconsideração. Tomada de Contas Especial. FAT. Convênio. Pagamentos sem a contraprestação dos serviços. Responsabilidade do Secretário de Estado. Autoridade que não se inclui na categoria de Agente Político. Negado provimento.

5. Dentre os argumentos de mérito trazidos à colação, o recorrente enfatizou que criou a Superintendência de Qualificação Profissional, que teria como competência acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e a execução das ações, sendo responsabilidade do superintendente e dos servidores deste órgão público eventual irregularidade. [...]

45. Ademais, compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, podemos citar os seguintes trechos da Decisão nº 58/2001 - Plenário (TC nº 275.079/1997-0), in verbis: 'O administrador público deve sempre manter vivo o Princípio do Controle, previsto no artigo 13 do Decreto-lei nº 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.'

'13. O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados.'

'14. Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública.'

[ACÓRDÃO]



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento; ([AC-1323-24/09-P](#) Sessão: 17/06/09 Grupo: I Classe: I Relator: Ministro VALMIR CAMPELO - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria) (grifo nosso).

Ademais, consta da documentação anexa, informação de que o Diretor Geral atraiu para o seu próprio gabinete a gestão do contrato objurgado, em detrimento da setorial competente – Gerência de Educação de Trânsito - demonstrando a sua direta intervenção no processo.

### **2 – Tarcílio Deorce da Rocha:**

Na condição de então Diretor Técnico do DETRAN/ES, teve participação direta na formalização da dispensa de licitação que originou o Contrato nº. 033/2014, visto que é responsável pelo Termo de Referência (fls. 249) e todos os Projetos relacionados à Educação do Trânsito, respondendo, solidariamente, pelo ato praticado, na forma do o art. 5º, I, da LC n. 621/12.

### **3 – ANDERSON RICARDO AZEVEDO:**

Na condição de então Coordenador de Campanhas Educativas e Projetos Especiais do DETRAN/ES, teve participação direta na dispensa de licitação que originou o Contrato nº. 033/2014, visto que assinou o Termo de Referência (fls. 249/271), bem como elaborou todos os pareceres técnicos (292/295 e 342/347) visando dar ar de legalidade ao procedimento, mesmo diante da existência de graves vícios capazes de maculá-lo, em afronta direta aos regramentos que compõem a Lei de Licitações, inconsistências de fácil percepção.

Outrossim, foi designado gestor/fiscal do Contrato nº. 033/2014 (fls. 635/636), responsável pelos atestos das notas fiscais n. 01252 (fl. 670), 01263 (fl. 828), 01304 (fl. 852), 01320 (fl. 913) e 01325 (fl. 959), que geraram o pagamento no valor de R\$ **2.033.835,95**, sem comprovação cabal da total contraprestação dos serviços contratados, respondendo, solidariamente, pelo ato praticado, na forma do o art. 5º, I, da LC n. 621/12.

### **4 – GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA:**

Mediante favorecimento ilícito, a empresa foi a responsável pela elaboração do Projeto “Trânsito para o Outro” e celebrou com o DETRAN/ES o Contrato nº. 033/2014, diretamente, mesmo sem caracterização da inexigibilidade de licitação, com a existência de graves vícios capazes de macular todo o procedimento, inclusive a possível ausência de contraprestação dos serviços, respondendo nos termos do art. 5º, XVI, da LC n. 612/12.

## **III - DA MEDIDA CAUTELAR**

Os fatos narrados nesta representação deixam evidente a existência de irregularidades gravíssimas perpetradas na contratação por inexigibilidade de licitação, mediante favorecimento ilícito da empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

principalmente decorrente do pagamento de despesa possivelmente sem a devida contrapartida, o que está a exigir por parte desse egrégio Tribunal de Contas a adoção de **MEDIDA CAUTELAR** de forma a **sustar qualquer ato de pagamento à contratada**, haja vista a existência de saldo a pagar no valor de **R\$ 1.220.301,85**, assegurando, assim, eventual ressarcimento do erário.

#### IV - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

**1** – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do art. 99, § 1º, inciso VI, da LC n. 621/2012 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, do RITCEES;

**2 – LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, incisos XV, 124 e 125 da LC n. 621/12, concessão de medida cautelar *inaudita altera parte*, para determinar ao Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo – DETRAN/ES que se abstenha, sob pena de multa, de efetuar qualquer pagamento à contratada GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA, até decisão final de mérito;

**3** – a notificação dos representados para apresentar justificativas nos termos dos arts. 109 e 125, § 4º, da LC n. 621/12;

**4 – NO MÉRITO**, seja provida a presente representação, para aplicar as penalidades de multa pecuniária e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos agentes públicos responsáveis, bem assim seja a empresa GUALBERTO, ORRICO & CALIMAN LTDA declarada inidônea para participar de licitação ou contratar com o Poder Público estadual e municipal, sem prejuízo de **imputação de débito** aos responsáveis, após a devida apuração e liquidação hipótese em que se requer, desde já, também, a aplicação da sanção, a todos os agentes, de proibição de contratação, pelo Poder Público estadual ou municipal, tudo em consonância com os arts. 135 a 141 da LC n. 621/12.

Vitória, 30 de abril de 2015.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

## ROL DE DOCUMENTOS

1. Ofício DETRAN/ES - DG N. 105/2015
2. MÍDIA (CD) CONTENDO CÓPIA DOS AUTOS DO PROCEDIMENTO N. 46408517/2010.
3. CÓPIA DOS AUTOS DO PROCEDIMENTO N. 6 4188965/2013.
4. PUBLICAÇÃO NO DIO/ES DA INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº. 908, DE 11 DE ABRIL DE 2013.
5. PUBLICAÇÃO NO DIO/ES DO DECRETO Nº. 029-R, DE 29 DE MARÇO DE 2000.