



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PARECER: 67/2019–G1P

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 28.680/2017-e

EMENTA: 1. **REPRESENTAÇÃO Nº 5/2017-MF.** POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCESSO DE PAGAMENTO REFERENTE A ENSINO À DISTÂNCIA – EAD NO ÂMBITO DA PMDF. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO, PESQUISA DE PREÇOS E LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS. DECISÃO Nº 3.660/2018. **AUDIÊNCIA E DETERMINAÇÕES À CORPORação.** MANIFESTAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA DO SUL DE MINAS – FEPESMIG. EXAME DAS ALEGAÇÕES E DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS.
2. ÁREA TÉCNICA SUGERE A **PROCEDÊNCIA** DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E O ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. ALERTA À JURISDICIONADA.
3. **AQUIESCÊNCIA PARCIAL DO MPC/DF.**

1. Retornam ao **MPC/DF** os autos que tratam da Representação nº 5/2017-MF¹, acerca de possíveis irregularidades em processo de pagamento referente a Ensino à Distância – EaD, no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF.

2. Na espécie, o **MPC/DF** identificou que a Corporação teria cometido irregularidades na contratação da Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG para ministrar o módulo EaD do Curso de Altos Estudos para Praças – CAEP II – 2016/2017, utilizando-se da Ata de Registro de Preços de Ensino Presencial (Pregão PMDF nº 25/2014), **sem a elaboração de projeto básico com as diretrizes para a prestação dos serviços**, bem como **sem a aferição da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado**.

3. Na informação nº 65/2018 – 1º DIACOMP/SEACOMP², a par do cotejamento realizado entre as irregularidades indicadas na peça vestibular e os esclarecimentos e documentos juntados ao presente feito, a Primeira Divisão de Acompanhamento, concluiu seu exame nos seguintes termos:

“CONCLUSÃO

*59. O exame dos autos demonstrou que a utilização do Contrato nº 3/2015 – PMDF, oriundo do Pregão Eletrônico nº 25/2014, para a contratação dos serviços de docência EaD a serem prestados no CAEP II/2016 ocorreu de forma **irregular**, pois **não havia***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

previsão contratual da realização de cursos nessa modalidade de ensino, não houve qualquer aditivo para inclusão desses serviços e tampouco definição da metodologia de valores de hora/aula a serem pagos aos professores em EaD.

60. Em decorrência, a prestação dos serviços na modalidade à distância para a realização do Segundo Curso de Altos Estudos para Praças – CAEP II/2016 e as despesas decorrentes foram realizadas **sem cobertura contratual**, em afronta ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993, e configuram contratação verbal com a administração, em desacordo com o parágrafo único do art. 60 da referida lei.

61. Dessa maneira, deve ser chamado em audiência o presidente da comissão executora do referido contrato à época Sr. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, por ter autorizado a inclusão dos referidos serviços, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994.

62. Também deve ser chamado em audiência o Chefe do Departamento de Ensino e Cultura (DEC) à época, Sr. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, por ter dado causa à implementação do ensino à distância na Corporação sem que houvessem sido estabelecidas as diretrizes para a prestação dos referidos serviços, em desacordo com o contido no art. 2º da Portaria PMDF nº 1.012, de 23/08/2016, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94.

63. Em adição, tem-se que a administração realizou a **medição** e o **atesto de serviços que não foram executados**, pois, na realidade, **tratou-se de um curso à distância sendo que houve a medição e atesto de um curso presencial**. Sendo assim, à Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG, por intermédio de seu representante legal, deve ser dada a oportunidade de manifestação no bojo destes autos, ante a ilegalidade do ato administrativo que atestou a execução e medição dos serviços por ela prestados.

64. **Dado que ainda não houve a realização de pagamentos por parte da PMDF, relativos às Notas Fiscais nº 373/NFE e nº 374/NFE, no valor total de R\$ 352.410,81 e que a regularidade do respectivo pagamento está sob análise no processo de reconhecimento de dívida nº 054.002.239/2017 – PMDF, sugere-se que esta Corte de Contas determine que a jurisdicionada abstenha-se de realizar os respectivos pagamentos até ulterior deliberação dessa Corte e elabore e encaminhe a metodologia a ser empregada na aferição da indenização devida, nos moldes do que preveem as Decisões nº 437/2011 e 553/2014.**

65. Por fim, em relação à existência de cursos contratados pela PMDF, mas que seriam ministrados de forma gratuita pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, as justificativas apresentadas esclarecem os fatos, por demais, as ementas dos referidos cursos possuem conteúdos diferenciados assim como a carga horária, o que não permite afirmar que se tratavam do mesmo objeto e que não poderiam ser previstos no CAEP II/2016 e levam à **procedência parcial da inicial**.” (Grifos acrescidos e no original).

4. Nessa instrução, consoante o Parecer nº 482/2018-GP1P³, o **Ministério Público de Contas** anuiu com a análise do Corpo Técnico.

5. Por meio da r. Decisão nº 3.660/2018⁴, a c. **Corte de Contas**, ao considerar **parcialmente procedente** a Representação Ministerial, determinou a **audiência** dos responsáveis

³ e-DOC E71A5BE3-e

⁴ e-DOC 2664FE56-e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

indicados na Matriz de Responsabilização⁵, a **não realização**, pela PMDF, de **pagamentos** referentes ao CAEP II, além de conceder prazo para **manifestação** da FEPESMIG, conforme a seguir:

“(…) I – tomar conhecimento dos Ofícios nºs 1.574/2017-ATJ/GAB/DLF (Peça 17) e 21/2018-ATJ/GAB/DLF (Peça 18), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, em atendimento à Decisão nº 4.528/2017, e dos demais documentos juntados aos autos (Peças 23/25); II – considerar: a) cumprida a Decisão nº 4.528/2017; b) parcialmente procedente a Representação nº 5/2017 – MF; III – determinar a audiência, nos termos do art. 43, II, da Lei Complementar nº 1/1994, dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização de Peça 26 para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em função das irregularidades ali apontadas, haja vista a possibilidade de aplicação das respectivas penalidades; IV – determinar à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF que: a) se abstenha de realizar os pagamentos referentes às Notas Fiscais nºs 373/NFE e 374/NFE, no valor total de R\$ 352.410,81, até ulterior deliberação desta Corte; b) elabore e encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias, a metodologia a ser empregada na aferição da indenização devida, nos moldes indicados na Informação nº 65/2018 – 1ª DIACOMP/SEACOMP e do que preveem as Decisões TCDF nºs 437/2011 e 553/2014; V – conceder à Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG, na pessoa de sua representante legal (Mayara Gabriela Lourenço, CPF nº 094.656.976-21), a oportunidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestar-se acerca das irregularidades apontadas Informação nº 65/2018; (...)”.

6. Vertidas aos autos as razões de justificativa e, ainda, a manifestação da FEPESMIG, promove-se, nesta fase, a análise das alegações, assim como o atendimento das diligências determinadas nos itens **IV.a** e **IV.b** do r. **Decisum** em apreço.

7. Nesse sentido, convém registrar parte da análise feita pela percuente Primeira Divisão de Acompanhamento, **in verbis**:

“RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DO SR. FÁBIO ARACAQUI DE SOUSA LIMA – CEL QOPM, CPF nº 553.422.801-68 (peça 55)

11. Inicialmente, o justificante argumentou que a penalidade prescrita no art. 57, inciso III, da Lei Complementar nº 01/94, que impõe o pagamento de multa aos responsáveis por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, não poderia ser aplicada ao caso em análise visto que os serviços de docência prestados na modalidade EaD pela empresa contratada ainda não foram pagos (notas fiscais nº 373/NFE e Nº 374/NFE, no valor total de R\$ 352.410,81), o que denota a ausência de dano ao erário.

12. Acrescentou que os fatos foram apurados no âmbito da PMDF por intermédio do Processo nº 054.002.239/2017 – reconhecimento de dívida, onde, inclusive, a PGDF entendeu ser juridicamente viável o reconhecimento da dívida, que ainda não foi efetivamente paga, além de ressaltar que naqueles autos não foram apontadas irregularidades administrativas que pudessem demonstrar descumprimento dos normativos internos da Corporação, especialmente a Portaria PMDF nº 1.012/16.

⁵ e-DOC 8D80562C-e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

13. Conforme afirmado, não houve identificação de indícios de má fé nos fatos que deram azo à Representação nº 5/2017- MF (peça 3), fato mencionado tanto no processo de reconhecimento de dívida quanto no Voto de autoria do Sr. Conselheiro Paiva Martins (peça 44).

14. Sobre o descumprimento dos termos da Portaria PMDF nº 1.012/16, esclareceu que foi justamente ancorado na norma em questão e na obediência incontestada aos seus ditames e diretrizes que se deu a implantação do ensino a distância na PMDF e que este foi criado por intermédio de ato do Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, em atendimento aos termos do Planejamento Estratégico da PMDF, editado em 2011.

15. Informou que incumbia ao Estado Maior da PMDF a criação de um grupo temático permanente composto por integrantes do DEC e da Diretoria de Telemática com a finalidade de auxiliar o chefe do DEC nos processos de estabelecimento de diretrizes, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e melhoria contínua dos processos de ensino a distância da PMDF e que as ações a cargo da chefia do DEC não poderiam aguardar as futuras orientações que seriam repassadas pelos integrantes da aludida Comissão, cuja missão não incluía a análise acerca da metodologia de pagamento ou avaliação dos serviços prestados por uma eventual empresa a ser contratada pela PMDF.

16. Salientou que, com vistas a dar cumprimento às determinações emanadas do escalão superior, no que tange à capacitação dos integrantes da PMDF, adotou medidas para facilitar a oferta do ensino a distância na Corporação, entre elas a apresentação de minuta de portaria ao Comando-Geral, que foi convertida na Portaria nº 1052, de 24 de julho de 2017, que criou no âmbito da PMDF o 'Gabinete de Gestão da Educação a Distância – GGEaD', como Órgão responsável para a gestão da EAD na Corporação e que havia a previsão inicial para que o ensino a distância fosse executado pelos próprios policiais militares que integram a PMDF, o que levou a chefia do DEC a não propor de início a regulamentação da atividade EaD, bem como a contratação de empresa para prestação de serviços de ensino a distância.

17. Ressaltou que a característica do formato dado ao ensino a distância na PMDF difere de outras instituições policiais e instituições de ensino, se assemelhando mais com a modalidade semipresencial e que tais características influenciaram sobremaneira o emprego dos normativos internos que regulam os processos de ensino e aprendizagem na Corporação, assim como a interpretação dos ditames do contrato de prestação de serviços de docência (Processo nº 054.000.283/2014).

18. Informou que sob sua gestão e à época dos fatos foi nomeada comissão para a implantação, por etapas, do estudo a distância na PMDF nos cursos ofertados pelo DEC/ISCP (Portaria DEC/ISCP, de 16 de outubro de 2015), tendo por coordenador o Maj QOPM José do Nascimento Rego Martins - Mat. 50.560/9, e como norte a observância aos princípios da economicidade e eficiência, cujo conteúdo visa demonstrar que antes da implantação definitiva do EaD foram adotadas uma série de medidas administrativas visando seu sucesso.

19. Aduziu que não incumbia ao Chefe do Departamento de Educação e Cultura estabelecer as diretrizes quanto à metodologia e valores a serem utilizados para mensuração e pagamento das horas/aulas dos docentes em EAD, mas sim ao Departamento de Logística e Finanças (DLF) e ao Comando Geral da PMDF e que a decisão pela implantação do EaD na Corporação não foi uma ação isolada de sua parte, mas sim uma decisão do Comando-Geral da PMDF, uma vez as peculiaridades da Corporação vedarem a implantação de ações, projetos e programas de grande



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

repercussão como, por exemplo, o ensino a distância, sem que se tenha a anuência expressa do Comandante-Geral da PMDF e que a criação do EaD estava prevista no Planejamento Estratégico 2011, com vigência até 2022 (Portaria PMDF nº 742/2011).

20. Trouxe aos autos que à época dos fatos a PMDF passava por uma conjuntura institucional sem precedentes, caracterizada pela redução do seu efetivo (um claro de quase cinco mil homens), o que comprometia de forma significativa os serviços prestados à comunidade do Distrito Federal e que se viu diante de uma encruzilhada: ou promovia o aprimoramento técnico-profissional do efetivo da Corporação, reduzindo ainda mais o já deficitário contingente de policiais militares hábeis ao serviço operacional; ou sacrificaria ainda mais a sua tropa não ofertando cursos essenciais, não só para o aprimoramento técnico-profissional desses efetivos, como também para o devido cumprimento dos calendários de oferta de cursos necessários à ascensão profissional dos seus quadros, e que a única solução que se apresentava coerente era a criação de cursos semipresenciais a partir de uma plataforma de ensino a distância, o que se concretizou com a edição da Portaria PMDF nº 1012/2016.

21. Além da difícil conjuntura institucional mencionada acima, informou que havia o risco da deflagração da chamada 'operação tartaruga' pelos integrantes da Corporação e que a implementação da educação a distância atendeu aos anseios da tropa, uma vez que a oferta de cursos que propiciassem a ascensão funcional dos profissionais e o pagamento do adicional de certificação profissional, previsto em lei para os concludentes de cursos, amenizou substancialmente os ânimos e garantiu a regularidade da prestação dos serviços à população do DF.

22. Por fim, aduziu que o modo como foi estruturado o EaD na PMDF, bem como a forma como foi criada a plataforma ISCP Virtual serviram de exemplo a várias outras instituições públicas e privadas, tendo sido motivo de orgulho o período em que chefiou o DEC da PMDF, e que ao logo de quase 30 anos de relevantes serviços prestados à Corporação apresenta uma carreira livre de cometimento de irregularidades administrativas ou criminais, motivo que o levaram a ocupar a função de Subcomandante-Geral da PMDF.

ANÁLISE

23. O Sr. **Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM**, CPF nº 553.422.801-68, teve sua **audiência** determinada em função de lhe ter sido apontada a **responsabilidade pela implementação dos serviços de docência EaD na PMDF sem o estabelecimento de diretrizes para a prestação dos referidos serviços**, tais como: metodologia e valores a serem utilizados para pagamento dos docentes dessa modalidade de ensino. **Isso ocasionou que os serviços fossem mensurados e faturados utilizando os mesmos parâmetros de um curso realizado na modalidade presencial.**

24. Embora as razões de justificativa do referido responsável façam menção à possibilidade de lhe ser aplicada a multa prevista no art. 57, inciso III da Lei Complementar nº 01/1994, o fato é que a ele não foi relacionada conduta que resultasse em prejuízo ao erário e sim a **prática de um ato contrário à norma regulamentar, cuja penalidade é prevista no art. 57, inciso II, da referida Lei.**

25. Assim, as alegações de que sua conduta não teria ocasionado prejuízo ao erário e que por isso deveriam ser acatadas para afastar a aplicação da penalidade por esta Corte de Contas não justificam o fato, visto que **o que se deve afastar ou justificar é a ocorrência de ato contrário à norma regular, consubstanciado na implementação do ensino EaD sem terem sido regulamentadas a forma de mensuração e posterior pagamento dos**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

serviços prestados pelos docentes ou instituições de ensino contratados nessa modalidade de ensino.

26. Apesar de haver expressa menção no **art. 4º da Portaria PMDF nº 1012, de 23/08/16**, no sentido de que **caberia ao Chefe do Departamento de Educação e Cultura – DEC regulamentar**, por intermédio de Instrução Normativa, **os serviços de EaD** previstos naquela norma, as justificativas apresentadas **confirmam que a realização do Curso de Altos Estudos para Praças – CAEP II, ocorrido entre os dias 5/12/2016 e 30/03/2017 na modalidade semipresencial, se deu sem que a prestação dos serviços tivesse sido efetivamente regulamentada.**

27. Conforme informado, **somente em 24/07/2017, portanto, em momento posterior à realização do referido CAEP II, foi elaborada a Portaria PMDF nº 1052, que criou no âmbito da Corporação o Gabinete de Gestão da Educação a Distância – GGEaD, como órgão responsável para a gestão da EaD na PMDF.** Consta expressamente no art. 3º, inciso I, daquela norma **que compete ao GGEaD planejar, coordenar, orientar e fiscalizar as etapas necessárias para a gestão e administração da Educação a Distância da Corporação.** Ou seja, **durante a realização do CAEP II, cabia ao Chefe do DEC regulamentar a prestação do serviço de docência EaD**, visto que a realização desse curso ocorreu antes da elaboração da mencionada Portaria.

28. Entretanto, como já afirmado, tal regulamentação não foi feita antes da realização do CAEP II, o que deu azo à utilização do Contrato nº 03/2015, celebrado com a Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG, para o fornecimento de professores a fim de atuarem na modalidade presencial e a distância, sendo remunerados, unicamente, pela metodologia aplicada à modalidade de ensino presencial.

29. **Embora a regulamentação da atividade EaD na PMDF prevista na Portaria nº 1012/2016 não tenha ocorrido antes da realização do CAEP II, as justificativas apresentadas, ao apontarem o conturbado período pelo qual passava a Corporação, aliadas ao fato de que o CAEP II ocorreu após curto lapso temporal da implantação do EaD na Corporação, com publicação da Portaria nº 1012/2016 (aproximadamente 3 meses), contribuem para afastar a incidência de desídia e má gestão por parte do responsável, ainda mais levando-se em consideração que o referido gestor adotou medidas anteriores para implantar o EaD na Corporação, como a elaboração da Portaria DEC/ISCP de 16/10/2015, que nomeou comissão para implantar o Estudo a Distância (EaD) nos cursos de responsabilidade do DEC, e que previa a implantação do EaD por etapas em conformidade com o Projeto de Implantação do Ensino a Distância.**

30. Em razão do acima exposto, este corpo instrutivo sugere considerar **procedentes as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, CPF nº 553.422.801-68 (peça 55) de modo a afastar a aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994.**

RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DO SR. JASIEL TAVARES FERNANDES – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49 (peça 56)

31. Inicialmente, o justificante enfatizou que para atender à demanda operacional da PMDF, sem que para isso o policial tenha que ser afastado da atividade fim, tornou-se inviável a manutenção de cursos de capacitação e aperfeiçoamento exclusivamente na modalidade presencial, uma vez que o formato obriga que o policial tenha que se ausentar das ruas para se apresentar aos centros de formação e capacitação por um longo período.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

32. Informou que no primeiro semestre de 2016, após determinação do comando da PMDF, foi designado para adotar as providências no sentido de implantação do EaD nos cursos de carreira da Corporação.

33. Ressaltou que os cursos foram ministrados na modalidade semipresencial e que havia a necessidade da Corporação desenvolver o material didático institucional e que para isso foi aproveitado o contrato administrativo em vigor com a Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas (FEPESMIG), cujo objeto é o fornecimento de professores para os cursos da PMDF. Destacou que à época não era o executor do contrato que recebeu a solicitação oriunda do chefe do DEC (Ofício nº 494/16-DEC/ISP) para designar instrutores para a plataforma EaD, a fim de ministrarem aulas de forma semipresencial.

34. Apresentou trecho da resposta encaminhada pelo então executor do Contrato nº 03/2015 (Ofício nº 147/16-Contrato nº 03/15), onde está registrada a concordância de que o objeto do contrato é o fornecimento de profissionais qualificados para atuarem como professores em todos os cursos da PMDF, independentemente da modalidade presencial ou a distância.

35. Explicou que em todos os cursos da carreira existem disciplinas que obrigatoriamente devem ser ministradas de forma presencial e que assim a educação da PMDF, nesse formato, deve ocorrer na modalidade semipresencial. Dessa forma, o entendimento dos executores do referido contrato era de que, pela leitura do Edital do Pregão Eletrônico constante no Processo nº 054.000.283/2014 não se verificou a impossibilidade de utilização da modalidade de ensino semipresencial pelo Contrato nº 03/2015-PMDF, posto que o objeto era a 'contratação de Instituição de Ensino Superior credenciada junto ao MEC para a prestação de serviços educacionais'.

36. Informou que somente foi nomeado como um dos membros da comissão executora do contrato em 20/12/2016, embora o CAEP II já estivesse acontecendo na plataforma AVA desde 05/12/2016, e que em virtude dos entendimentos dos anteriores executores de contrato quanto à utilização dos docentes na modalidade semipresencial, apenas manteve o que já estava sendo desenvolvido.

37. Mencionou que em dois momentos houve a apreciação e manifestação oficial quanto ao ocorrido, sendo que o procedimento administrativo instaurado constatou que, apesar de ter sido apontada uma cláusula no termo de referência que fazia menção à questão presencial do contrato, não houve constatação de indícios de má fé de sua parte e que a Procuradoria-Geral do DF, consultada formalmente pela PMDF, manifestou-se favoravelmente ao pagamento da empresa contratada, por não ter encontrado apontamentos que deixassem dúvidas quanto à boa-fé no processo, apesar do erro administrativo.

38. Esclareceu que em momento algum agiu por conta própria e que suas ações foram respaldadas por ordens superiores, tanto de sua chefia imediata quanto do comando da corporação, e que, no momento em que foi designado para compor a comissão executora do contrato, o curso já estava acontecendo na plataforma. Além disso, acrescentou não haver manifestação de nenhum executor de contrato antecessor ou do próprio Departamento de Logística e Finanças (DLF) sobre a impossibilidade de que o contrato da UNIS pudesse ser utilizado para o curso semipresencial.

39. Destacou que, no momento em que foi detectada a inconsistência, o DLF determinou que os serviços fossem suspensos, medida imediatamente por ele adotada, conforme Ofício nº 16 de 20 de abril de 2017, onde informa à contratada que suspenda os serviços em EaD.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

40. Por fim, argumentou que em nenhum momento recebeu treinamento para assumir a função de executor do contrato e que não existem normas que determinem que haja um treinamento obrigatório para os policiais militares que assumem tais funções, desta forma, muitos erros que podem ser considerados elementares para aqueles que entendem um pouco mais do processo licitatório são complexos ou podem passar despercebidos aos olhos de quem não conhece as nuances que devem ser observadas.

ANÁLISE

41. Inicialmente, **registra-se que o Sr. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49, à época dos fatos exercia a função de Presidente da Comissão Executora do Contrato nº 03/2015-PMDF e, conforme relatado na Informação nº 65/2018 – 1ª DIACOMP (peça 27), foi o signatário do Ofício nº 003/17, de 20/03/2017 (peça 07 – fl. 03), que atestou a execução dos serviços prestados na modalidade EaD à PMDF e respectivamente cobrados pela contratada nas Notas Fiscais nº 373/NFE e nº 374/NFE, os quais são objeto de questionamento nestes autos.**

42. **Apesar de ter atestado a execução de serviços de docência EaD sem haver previsão no edital e termo de referência para essa modalidade de ensino, a análise de suas justificativas demonstrou que o entendimento que culminou nessa inclusão não foi construído por ele de forma isolada e sim derivou do que já havia sido decidido pela Corporação em momento anterior à sua efetivação como Presidente da Comissão Executora do Contrato.**

43. **Observa-se que o referido responsável agiu sob a premissa de que seria regular a execução dos serviços na modalidade EaD, haja vista o entendimento já pacificado na Corporação de que o contrato firmado com a FEPESMIG poderia abrigar o fornecimento de professores para ministrar cursos nessa modalidade de ensino.**

44. **Ademais, ao ser comunicado acerca da irregularidade detectada, o mencionado responsável adotou as medidas que lhe cabiam como executor do contrato e solicitou à empresa contratada a suspensão dos serviços que estavam sendo executados irregularmente.**

45. **Dessa forma, conclui-se que o Sr. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49, à época Presidente da Comissão Executora do Contrato nº 03/2015-PMDF, não agiu de forma culposa para o atesto e consequente prática irregular dos serviços de docência na modalidade EaD durante a execução do CAEP II, estando ausentes indícios de imperícia, imprudência ou negligência que possam justificar a aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994 ao mencionado responsável.**

MANIFESTAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA DO SUL DE MINAS – FEPESMIG, CNPJ 21.420.856/0001-96 (peça 54)

46. Preliminarmente, a FEPESMIG informou que é uma instituição beneficente e devidamente credenciada pelo Ministério da Educação para ofertar cursos superiores, pós-graduação e especialização na modalidade presencial e a distância – EaD, sendo que nos últimos anos firmou contrato com diversos órgãos da Administração Pública para capacitação através de Ensino a Distância como exemplo Aeronáutica, Ministério da Defesa e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

47. Acerca dos fatos narrados na exordial, informou que em 2016 ao amparo do Contrato nº 03/2015 a entidade prestou serviços educacionais na modalidade de Ensino a Distância para a PMDF (CAP - Curso de Aperfeiçoamento para Praças) e que os serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

foram fiscalizados por diversos órgãos de controle da PMDF, com respectiva aprovação e atesto de legalidade, os quais totalizaram R\$ 175.502,30, sendo isso uma clara demonstração da boa-fé da FEPESMIG.

48. Ressaltou que somente tomou conhecimento da possível irregularidade na interpretação do Contrato nº 03/2015 ao ser comunicada do Ofício nº 16, de 20/04/2017, firmado pelo Sr. Jasiel Tavares Fernandes, Presidente da Comissão Executiva do Contrato nº 03/2015, que houve por bem determinar a suspensão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), a ser ministrado na modalidade semipresencial.

49. Em relação ao CAEPII/2016, esclareceu que somente promoveu o integral cumprimento da avença, sendo que o Plano de Curso – Matriz Curricular foi construído e formatado pelo Instituto Superior de Ciências Políticas – ISCP da PMDF e que desde o início a intenção e a necessidade da PMDF era por um curso semipresencial, visando manter o policial nas ruas.

50. Citou que no procedimento administrativo instaurado para averiguação e reconhecimento de dívida, a Assessoria Técnica da Diretoria de Logística e Finanças da PMDF, manifestou-se pela ausência de responsabilidade do agente público e da contratada e opinou pelo pagamento dos serviços prestados (Parecer nº 094/2017ATJ/GAB/DLF), entendimento posteriormente aprovado pelo Diretor do Departamento de Logística e Finanças.

51. Acrescentou que por cautela a PMDF encaminhou o procedimento administrativo para a PGDF, que mediante o Parecer 678/2017, manifestou-se favoravelmente ao reconhecimento da dívida, mas com destaque para os requisitos norteadores na esfera pública, em especial as recomendações previstas nas Decisões nº 437/2011 e nº 553/2014 do TCDF.

52. Quanto aos requisitos para o pagamento de despesas provenientes de reconhecimento de dívidas, presentes nas Decisões nº 437/2011 e nº 553/2014, asseverou que os fatos demonstram o cumprimento de sua totalidade, não tendo havido prejuízo ao erário.

53. Fez menção ao fato de na Ata do Pregão haver expressa previsão quanto à atuação do professor em caráter presencial, mas que não há indicação de que deveria ser de forma exclusiva ou totalmente em caráter presencial e que o Contrato nº 03/2015 não reproduz tal condicionante constante na Ata do Pregão. Assim, concluiu que, em face da regularidade contratual, do atesto de serviço prestado e da ausência de prejuízo ao erário, não há que se falar em indenização, mas sim em efetivo pagamento da dívida já reconhecida.

54. Acerca dos valores praticados e no intuito de corroborar sua boa-fé, a FEPESMIG apresentou o seguinte quadro comparativo entre o Contrato nº 03/2015 e outros firmados por ela com diferentes Órgãos de Governo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

COMPARAÇÃO DO VALOR/HORA/ALUNO DE OUTROS CONTRATOS DA FEPESMIG C/ A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OFERTA DE SERVIÇOS NA MODALIDADE SEMIPRESENCIAL C/ MÓDULOS EM EaD COM O CAEP II					
Identificação do Contrato	Objeto	Valor R\$	Horas-aula	Alunos	Valor/Hora/Aluno R\$
001/2017 - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército	Serviços especializados, na modalidade semipresencial, com módulos em EaD, para 65 oficiais do Exército Brasileiro.	349.999,99	460	65	11,71
023/2017 - Escola de Formação Complementar do Exército e Colégio Militar de Salvador	Serviços especializados, na modalidade semipresencial, com módulos em EaD, para 120 Oficiais do Exército Brasileiro.	513.000,00	460	120	9,29
008/2018 - Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias - Exército Brasileiro	Serviços especializados, na modalidade semipresencial, com módulos em EaD, para 10 oficiais do Exército Brasileiro.	135.333,30	370	10	36,58
014/2018 - Centro de Estudos Pessoal e Forte Duque de Caxias - Exército Brasileiro	Serviços especializados, na modalidade semipresencial, com módulos em EaD, para 23 oficiais do Exército Brasileiro.	338.000,00	440	23	33,40
003/2015 - Polícia Militar do Distrito Federal	Serviços especializados, na modalidade semipresencial, c/ módulos em EaD, para 500 'praças' da PMDF	352.410,80	260	500	2,71

Na forma da Convenção Coletiva do Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais, não há diferença entre o valor hora aula presencial ou à distância - <http://sinprominas.org.br/noticias/?regional=varginha>

55. De acordo com os valores dispostos no quadro acima, a entidade afirmou que a PMDF beneficiou-se com a capacitação e o aperfeiçoamento de mais de 500 policiais militares a um custo por aula/hora/aluno de R\$ 2,71 e que, ao contrário do alegado na Representação, a situação foi vantajosa ao erário, já que os serviços de docência foram mensurados e faturados na forma do Plano de Curso, com uma parte presencial e a outra a distância.

56. Sobre a utilização dos valores de hora/aula presentes na Portaria nº 63/2012 – SENASP, como possíveis referenciais de metodologia para o cálculo do valor devido pela realização do curso, apresentou esclarecimentos para afirmar ser indevido o uso de tal critério, entre os argumentos apresentados destacam-se:

- A tabela prevista na Portaria nº 63 da SENASP é de 2012 sendo que o CAEP II foi ministrado em 2017;
- A tutoria em EaD praticada pela FEPESMIG envolve outras atividades além da presença em ambiente virtual;
- Se fosse aplicada a Portaria nº 63 da SENASP, deveria ser acrescido três itens referentes ao material didático: a) elaboração de conteúdo; b) reformulação de conteúdo; c) revisão. Os valores de remuneração para tais atividades são R\$ 250,00, R\$ 125,00 e R\$ 60,00 cobrados respectivamente por hora aula, o que representa um aumento próximo de R\$ 90.000,00.

57. Em acréscimo, informou que disponibilizou oficialmente a utilização de todos os materiais didáticos desenvolvidos para a PMDF, abrindo mão, portanto, de seus direitos autorais comprados dos docentes e que há notícias, inclusive, da utilização de parte desse material em cursos em andamento na PMDF, em que atuam oficiais da PM como tutores.

58. Frisou que as 'gratificações' previstas na Portaria nº 63/SENASP, não possuem natureza salarial e são complementares à remuneração do servidor que já possui uma remuneração ou soldo. Portanto, não haveria como comparar os serviços prestados pela FEPESMIG com as situações previstas na Portaria nº 63 – SENASP.

59. Ao final, solicitou a extinção do processo em análise com a total improcedência da Representação nº 05/2017, bem como a realização de sustentação oral, por seu procurador, em momento próprio.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

MANIFESTAÇÃO DA PMDF (peça 68)

60. No Ofício nº 4858/2018-ATJ/GAB/DLF, a PMDF, por meio do Departamento de Logística e Finanças (DLF), em atenção à Decisão nº 3.660/2018 – TCDF, encaminhou sugestão de metodologia a ser empregada na aferição da indenização devida à FEPESMIG, nos moldes do previsto na Informação nº 65/2018-1ª DIACOMP/SEACOMP e nas Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014.

61. Por intermédio do Relatório nº 009/2018-DiCC, de autoria da Diretoria de Controle Contábil da PMDF, foram apresentados **4 (quatro) cenários** para fins de ressarcimento pelas aulas a distância ministradas pela FEPESMIG, abaixo relacionados, **aos quais deverão ser somados R\$ 5.420,20 referentes às aulas presenciais ministradas pela referida fundação:**

- a) 1º Cenário: R\$ 29.348,80
- b) 2º Cenário: R\$ 2.880,00
- c) 3º Cenário: R\$ 123.969,46
- d) 4º Cenário: R\$ 79.197,07

62. Conforme informado pelo Sr. Sérgio Luiz Ferreira de Souza – CEL QOPM, ordenador de despesas, o 1º cenário seria o que mais se adequaria à situação analisada, no valor final total de R\$ 34.590,00 (R\$ 29.348,80 + R\$ 5.420,20).

63. No relatório apresentado, informou-se que houve enormes dificuldades em encontrar cotação pública para os preços, que retratasse com fidedignidade as mesmas especificações e características do objeto do contrato executado sem cobertura contratual, além de ser incomum na PMDF a modalidade de contratação de ensino a distância com suas respectivas particularidades.

64. Por essa razão, informou que foram utilizados os mesmos valores inseridos no Processo nº 054.002.239/2017 (reconhecimento de dívida), que tratam de pregões eletrônicos homologados/adjudicados pela aeronáutica (Pregão Eletrônico nº 002/2017) e exército (Pregão Eletrônico nº 022/2016), cujo objeto é o serviço de ensino na modalidade a distância, cujos contratos foram firmados, também, com a instituição FEPESMIG.

65. Com base nos valores desses certames, foram elaboradas duas planilhas, a fim de apresentar dois possíveis cenários para servir de referência à indenização da interessada.

66. Em suma, a planilha 'A', escolhida pela PMDF como parâmetro para aferição da indenização devida, reflete os valores previstos no Contrato nº 03/2015 para hora-aula dos docentes, multiplicada pela respectiva carga horária da disciplina ministrada, deduzido o lucro da instituição, conforme o quadro abaixo extraído da manifestação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

encaminhada:

Planilha "A"

PRIMEIRO CENÁRIO					
Professor	Disciplina	Valor da Hora-Aula	Carga Horária	Total em R\$	
1 Mayara Ferreira Lourenço	Filosofia dos Direitos Humanos	179,30	10	1.793,00	
2 Mayara Ferreira Lourenço	Prática Correcional e Escrivania na PMDF	179,30	10	1.793,00	
3 Paulo Vitor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	179,30	15	2.689,50	
4 Paulo Vitor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	179,30	10	1.793,00	
5 Alessandro Messias Moreira	Ética Policial Militar, Chefia e Liderança	179,30	10	1.793,00	
6 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	179,30	15	2.689,50	
7 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	179,30	15	2.689,50	
8 Letícia Veiga Vasques	Métodos e Técnicas de Pesquisa	179,30	15	2.689,50	
9 Letícia Veiga Vasques	Redação Técnica Policial Militar e Português Instrumental	179,30	15	2.689,50	
10 Rachel Andrade Ballardín	Práticas de Secretariado Adm na PMDF	179,30	10	1.793,00	
11 Eliezer de Souza Guimarães	Correção Ortográfica	179,30	12	2.151,60	
12 Marcelo Vladimir Correa	Gestão Policial VI	179,30	18	3.227,40	
13 Letícia Veiga Vasques	Qualificação do TCC	179,30	3	537,90	
14 Cláudio Silva Palmuti	Gestão Policial IV	118,29	18	2.129,22	
15 Djanira Helena Ferreira de Andrade	Gestão Policial V	118,29	18	2.129,22	
16 Fabricio Pelloso Piurcosky	Gestão Policial III	118,29	18	2.129,22	
TOTAL GERAL				34.717,06	
DEDUÇÃO DE LUCRO/DESPESAS, CEE, DECISÃO TCDF nº 437/2011				15,46%	
VALOR DO PRIMEIRO CENÁRIO				R\$ 29.349,80	

67. Conforme informado, a partir dos valores previstos no contrato (fls. 1.122/1.123 do Processo 054.000.283/2014), o preço da hora-aula por aluno, modalidade presencial, seria de R\$ 0,36 centavos, considerada a quantidade de 500 (quinhentos) alunos que realizaram o curso. Adotando-se esse valor e multiplicando-o pelo total de alunos de cada disciplina foi elaborada a planilha 'B', abaixo transcrita, cujo valor final atingiu R\$ 2.434,75, deduzida a parcela de lucro da contratada:

Planilha "B"

SEGUNDO CENÁRIO					
Professor	Disciplina	Valor da Hora-Aula por Aluno - R\$	Qtd. de Alunos	Total em R\$	
1 Mayara Ferreira Lourenço	Filosofia dos Direitos Humanos	0,36	500	180,00	
2 Mayara Ferreira Lourenço	Prática Correcional e Escrivania na PMDF	0,36	500	180,00	
3 Paulo Vitor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	0,36	500	180,00	
4 Paulo Vitor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	0,36	500	180,00	
5 Alessandro Messias Moreira	Ética Policial Militar, Chefia e Liderança	0,36	500	180,00	
6 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	0,36	500	180,00	
7 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	0,36	500	180,00	
8 Letícia Veiga Vasques	Métodos e Técnicas de Pesquisa	0,36	500	180,00	
9 Letícia Veiga Vasques	Redação Técnica Policial Militar e Português Instrumental	0,36	500	180,00	
10 Rachel Andrade Ballardín	Práticas de Secretariado Adm na PMDF	0,36	500	180,00	
11 Eliezer de Souza Guimarães	Correção Ortográfica	0,36	500	180,00	
12 Marcelo Vladimir Correa	Gestão Policial VI	0,36	500	180,00	
13 Letícia Veiga Vasques	Qualificação do TCC	0,36	500	180,00	
14 Cláudio Silva Palmuti	Gestão Policial IV	0,36	500	180,00	
15 Djanira Helena Ferreira de Andrade	Gestão Policial V	0,36	500	180,00	
16 Fabricio Pelloso Piurcosky	Gestão Policial III	0,36	500	180,00	
TOTAL GERAL				92.880,00	
DEDUÇÃO DE LUCRO/DESPESAS, CEE, DECISÃO TCDF nº 437/2011				15,46%	
VALOR DO SEGUNDO CENÁRIO				R\$ 2.434,75	

68. A PMDF esclareceu que para a elaboração das planilhas 'C' e 'D' utilizou o mesmo critério de cálculo com base na hora/aula por aluno, mas adotou os preços públicos praticados nos certames conduzidos pela aeronáutica e exército (Pregão Eletrônico nº 002/2017 e Pregão Eletrônico nº 022/2016), respectivamente de R\$ 18,33 e R\$ 11,71 para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

hora/aula por aluno. Os resultados constam nas planilhas 'C' e 'D', nos valores totais de R\$ 123.969,46 e R\$ 79.197,07, abaixo transcritas:

Planilha "C"

TERCEIRO CENÁRIO CONSIDERANDO O PREÇO ELETRÔNICO Nº 002/GAESP/2012 - COMANDO DA AERONÁUTICA				
Professor	Disciplina	Valor da Hora/Aula de Preço Público AERONÁUTICA	Qtd. Alunos PMDF	Total em R\$
1 Mayara Ferreira Lourenço	Filosofia dos Direitos Humanos	18,33	500	9.165,00
2 Mayara Ferreira Lourenço	Prática Correccional e Escrivania na PMDF	18,33	500	9.165,00
3 Paulo Vítor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	18,33	500	9.165,00
4 Paulo Vítor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	18,33	500	9.165,00
5 Alessandro Messias Moreira	Ética Policial Militar, Chefia e Liderança	18,33	500	9.165,00
6 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	18,33	500	9.165,00
7 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	18,33	500	9.165,00
8 Letícia Veiga Vasques	Métodos e Técnicas de Pesquisa	18,33	500	9.165,00
9 Letícia Veiga Vasques	Redação Técnica Policial Militar e Português Instrumental	18,33	500	9.165,00
10 Rachel Andrade Ballardín	Práticas de Secretariado Adm na PMDF	18,33	500	9.165,00
11 Eliezer de Souza Guimarães	Correção Ortográfica	18,33	500	9.165,00
12 Marcelo Vladimir Correa	Gestão Policial VI	18,33	500	9.165,00
13 Letícia Veiga Vasques	Qualificação do TCC	18,33	500	9.165,00
14 Cláudio Silva Palmuri	Gestão Policial IV	18,33	500	9.165,00
15 Djanira Helena Ferreira de Andrade	Gestão Policial V	18,33	500	9.165,00
16 Fabricio Peloso Piarcosky	Gestão Policial III	18,33	500	9.165,00
TOTAL GERAL				R\$ 146.640,00
DEDUÇÃO DE LUCRO/DESPESAS - CFE DECISÃO TCDN Nº 437/2011				15,46%
VALOR DO TERCEIRO CENÁRIO				R\$ 123.969,46

Planilha "D"

QUARTO CENÁRIO EDITAL DE PREÇO ELETRÔNICO Nº 77/2012 DA ESCOLA DE COMANDO DO EXÉRCITO				
Professor	Disciplina	Valor da Hora/Aula de Preço Público EXÉRCITO	Qtd. Alunos PMDF	Total em R\$
1 Mayara Ferreira Lourenço	Filosofia dos Direitos Humanos	11,71	500	5.855,00
2 Mayara Ferreira Lourenço	Prática Correccional e Escrivania na PMDF	11,71	500	5.855,00
3 Paulo Vítor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	11,71	500	5.855,00
4 Paulo Vítor Aparecido Ferreira	Atualização em Direito Penal, Direito Proc. Penal e Leg. Extravagante	11,71	500	5.855,00
5 Alessandro Messias Moreira	Ética Policial Militar, Chefia e Liderança	11,71	500	5.855,00
6 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	11,71	500	5.855,00
7 Leila Scanfone	Práticas Gerenciais em Logística na PMDF	11,71	500	5.855,00
8 Letícia Veiga Vasques	Métodos e Técnicas de Pesquisa	11,71	500	5.855,00
9 Letícia Veiga Vasques	Redação Técnica Policial Militar e Português Instrumental	11,71	500	5.855,00
10 Rachel Andrade Ballardín	Práticas de Secretariado Adm na PMDF	11,71	500	5.855,00
11 Eliezer de Souza Guimarães	Correção Ortográfica	11,71	500	5.855,00
12 Marcelo Vladimir Correa	Gestão Policial VI	11,71	500	5.855,00
13 Letícia Veiga Vasques	Qualificação do TCC	11,71	500	5.855,00
14 Cláudio Silva Palmuri	Gestão Policial IV	11,71	500	5.855,00
15 Djanira Helena Ferreira de Andrade	Gestão Policial V	11,71	500	5.855,00
16 Fabricio Peloso Piarcosky	Gestão Policial III	11,71	500	5.855,00
TOTAL GERAL				R\$ 58.550,00
DEDUÇÃO DE LUCRO/DESPESAS - CFE DECISÃO TCDN Nº 437/2011				15,46%
VALOR DO QUARTO CENÁRIO				R\$ 79.197,07

69. Por fim, a PMDF concluiu, haja vista a dificuldade em encontrar referenciais de preço com as particularidades e especificações técnicas do objeto por ela contratado, que os preços públicos praticados pela aeronáutica e exército em contratos firmados com a FEPESMIG para o serviço de ensino na modalidade EaD refletiam a realidade do mercado, sendo razoável a adoção do cenário descrito na planilha 'A' como opção para ressarcir as despesas sem cobertura contratual referentes às NFs 373/374 e que o valor contratado pela PMDF por hora/aula/aluno de R\$ 0,36 seria ínfimo quando comparado aos preços públicos de R\$ 18,33 e R\$ 11,71, praticados pela administração pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

ANÁLISE

70. A manifestação apresentada pela FEPESMIG, informa que no Contrato nº 03/2015 – PMDF não haveria expressa previsão de que os serviços de docência teriam que ser prestados exclusivamente na modalidade presencial, mas, ao mesmo tempo, reconhece que houve um descompasso entre os serviços prestados em EaD e os previstos no Pregão Eletrônico nº 25/2014, vez que nesse último haveria expressa previsão de que a atuação do professor seria em caráter presencial.

71. Segue abaixo o previsto tanto no Contrato nº 03/2015, quanto no Edital do Pregão nº 25/2014, que deixam claro que os professores deveriam atuar exclusivamente na modalidade presencial, visto o objeto contratual mencionar que os serviços serão executados de acordo com as especificações e condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 25/2014 e anexos:

Contrato nº 25/2014:

(...)

Cláusula Terceira – Do Objeto

O Contrato tem por objeto a prestação de serviço, por Instituição de Educação Superior credenciada pelo Ministério da Educação e Cultura, em nível de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, por meio do fornecimento de profissionais qualificados para atuarem como professores em todos os cursos da Polícia Militar do Distrito Federal, conforme demanda especificada no memorial descritivo do edital (anexo A), especificações e condições estabelecidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2014 e seus anexos (fls. 405/451) e a Proposta (fls. 453/457), que passam a integrar o presente termo.

Edital do Pregão Eletrônico nº 25/2014

I. Do Objeto

1.1 Contratação de Instituição de Educação Superior, credenciada pelo Ministério da Educação e Cultura, para Prestação de Serviços Educacionais em nível de Graduação, Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado através do fornecimento de profissionais qualificados para a atuarem como professores e auxiliares de planejamento em todos os cursos da Polícia Militar do Distrito Federal, conforme demanda especificada no Memorial Descritivo do Processo (Anexo A) e especificações e condições estabelecidas no termo de referência constante do Anexo I do Edital.

3.2. Descrição Específica do Serviço de Docência e da Metodologia:

a) A ser prestado por profissionais do ensino com formação superior nas diversas áreas do conhecimento, titulados como especialistas, graduados, pós-graduados, mestres e doutores, por certificação reconhecida pelo Ministério da Educação ou Organização Militar de Ensino, conforme legislação própria, que possuam comprovada experiência mínima de 06 meses em docência para o ensino superior ratificada pela contratante, nas áreas do conhecimento geral ou específico das grades curriculares presentes no Memorial Descritivo.

b) No exercício de suas atividades os docentes deverão utilizar a metodologia determinada pelo órgão de planejamento de ensino da corporação, sendo a atuação do professor em caráter presencial. O processo de transferência do conteúdo teórico e prático deverá estar vinculado à experiência profissional e ao cotidiano policial militar,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

primando pela atuação ativa dos docentes, referenciada na busca da preservação dos Direitos Humanos, na solução dos problemas e na confrontação com a realidade.

c) A metodologia e didática a serem desenvolvidas pelos docentes deverão privilegiar o diálogo e a interação dinâmica dos alunos com os conteúdos das disciplinas, mediante a utilização de técnicas de ensino atuais, conforme previsão constante nas Diretrizes Gerais de Ensino e Instrução da PMDF.

d) A titulação exigida ao docente será indicada pela Diretoria responsável pelo planejamento e coordenação do Curso de acordo com as especificidades de cada disciplina, observando-se a normas técnicas referentes aos requisitos de certificação do curso pelo MEC.

73. Apesar de a inclusão dos serviços de docência na modalidade EaD ter ocorrido sem a devida previsão no instrumento convocatório e no termo de referência, o contrato firmado pela PMDF e a FEPESMIG previa o fornecimento de docentes para atuarem em todos os cursos da corporação. Assim, entende-se que tal modalidade de ensino poderia ser ministrada sob o manto do contrato já celebrado, bastando para isso a formalização de termo aditivo, nos moldes do que prevê o art. 65, II, b, da Lei 8.666/93, com as devidas justificativas para a alteração e a demonstração da compatibilidade dos preços em relação aos praticados no mercado.

74. Ademais, conforme relatado, a modalidade de ensino a distância somente foi incorporada na PMDF em 2016, portanto, não haveria possibilidade de tais serviços terem sido incluídos no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 25/2014 desde o início, pois naquela oportunidade não havia previsão de realização de cursos nessa modalidade de ensino.

75. Entretanto, os serviços de docência na modalidade semipresencial foram mensurados e faturados utilizando unicamente metodologia e valores para realização de cursos presenciais, o que configura a irregularidade tratada nos autos. Em razão disso, um único docente teria ministrado o total de 300 horas/aula em um intervalo de 15 dias (20 horas/aula ao dia), de forma simultânea em turmas diferentes, o que é incompatível com a realização de cursos presenciais.

76. Embora o fornecimento de professores em EaD para o CAEP II não estivesse previsto no instrumento convocatório e termo de referência, sendo realizado, portanto, de forma irregular, o fato é que o serviço foi efetivamente prestado pela contratada, como informado nos relatórios elaborados pela própria PMDF e no Parecer PGDF nº 678/2017 – PRCON/PGDF, com a capacitação de 504 policiais militares. Em decorrência, as despesas referentes deram origem ao processo de reconhecimento de dívida nº 054.002.239/2017.

77. As manifestações apresentadas pelos servidores responsabilizados afastam a presença de indícios de má-fé por parte dos gestores envolvidos na realização do CAEP II na modalidade semipresencial e demonstram que a realização do curso nessa modalidade de ensino beneficiou os interesses da população, pois evitou a retirada de 504 policiais das ruas em um período conturbado pela carência de pessoal na PMDF.

78. Acerca da possível utilização dos valores de hora/aula para ensino EaD previstos no anexo II da Portaria nº 63 da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, para fins de medição e atesto dos serviços apresentados no Ofício PMDF nº 3/17 (fls. 3/5, peça 7), tem-se que a inclusão dessa metodologia e respectivo referencial de preços objetivou demonstrar ser necessária a elaboração e definição, por parte da PMDF, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

metodologia para mensuração e pagamento de serviços de docência em EaD a serem prestados para a Corporação, tanto para cursos a serem ministrados pela própria PMDF quanto para aqueles em que será realizada contratação específica. Assim, não teve como objetivo demonstrar a ocorrência de possível prejuízo ao erário com a realização do CAEP II na modalidade semipresencial.

79. Dessa forma, diante da lacuna normativa identificada, sugere-se alertar a PMDF para a necessidade de definir metodologia para mensuração e pagamento de serviços em EaD a serem prestados para a Corporação, levando-se em consideração o que é aplicado em outros órgãos da administração pública.

80. Quanto à apuração do valor a ser pago à FEPESMIG, a PMDF, observando o disposto nas Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014, elaborou e encaminhou a esta Corte de Contas quatro cenários possíveis para o cálculo da indenização devida.

81. Antes de adentrar na análise dos cenários apresentados pela PMDF, ressalta-se que o reconhecimento das despesas oriundas dos serviços prestados na modalidade EaD pela FEPESMIG devem levar em consideração o que dispõem as Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014, haja vista terem ocorrido sem o devido amparo contratual, devendo ser retirado do montante devido o valor referente à parcela de lucro da contratada.

82. No primeiro cenário apresentado, denominado Cenário 'A', escolhido pela jurisdição como melhor forma de indenizar a FEPESMIG, o valor total calculado para o pagamento das Notas Fiscais nº 373/NFE e 374NFE, atingiu o montante de R\$ 34.590,00, já retirada a parcela de lucro da contratada.

83. Embora o valor apurado pela PMDF mostre-se favorável à administração pública, pois representa menos de dez vezes o valor cobrado nas Notas Fiscais acima mencionadas (R\$ 352.410,81), **a metodologia para cálculo empregada pela PMDF, no entender deste corpo instrutivo, não reflete o usualmente utilizado por outros órgãos da administração para a mensuração e pagamento de cursos realizados na modalidade a distância** (conforme pesquisa realizada no comprasnet, descrita nos parágrafos abaixo). Como exemplo, **não foram considerados o quantitativo de alunos abrangidos pela ação educacional e não houve mensuração de valores devidos a coordenadores de turma, tutores e conteudistas**, como os referentes à elaboração de conteúdo e revisão do mesmo, como geralmente adotado em cursos realizados a distância.

84. No cenário escolhido pela PMDF para o cálculo do montante devido, foram utilizados os valores de hora/aula previstos no quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 03/2015 (fls. 1.122/1.123 Processo 054.000.283/2014), para docentes titulados com mestrado e pós-graduação, no valor unitário de R\$ 118,29 e R\$ 179,30, respectivamente, multiplicados pela carga horária de cada disciplina. Ressalta-se que a planilha apresentada na manifestação da PMDF (fls. 6 – Peça 68), equivocadamente, considera o valor de R\$ 178,86 para a hora/aula dos docentes com mestrado (em vez de R\$ 118,29) e não considera que o CAEP II foi realizado para dez turmas de 50 alunos, muito provavelmente em virtude do caráter não presencial das disciplinas.

85. Assim, obteve-se redução do valor em aproximadamente 10 vezes, haja vista a carga horária de cada disciplina não estar multiplicada pelo quantitativo de turmas, além de ter sido retirada a parcela de lucro da contratada.

86. Consulta realizada por este corpo instrutivo no comprasnet, para o ano de 2017, com o objetivo de verificar valores de diferentes contratações públicas para realização de cursos na modalidade a distância demonstrou que itens como o nível de formação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

dos docentes, a carga horária e a quantidade de alunos em cada curso, são levados em consideração na apuração do valor referente à realização das respectivas atividades na modalidade a distância, conforme comparativo constante no quadro abaixo:

Órgão	P.E	Objeto	C.H	Qtd Alunos	Valor licitante vencedor (R\$)	Valor da Hora/aula por aluno (R\$)
Comando da aeronáutica: UASG 120633	002/2017	Curso de Pós-graduação Lato Sensu, em Logística Empresarial	360	15	110.000,00	20,37
Comando da aeronáutica: UASG 120633	082/2017	Curso de pós-graduação universitária lato sensu, em Governança de Tecnologia da Informação	495	15	112.956,76	15,21
Comando do Exército: UASG 160525	010/2017	Curso de pós-graduação lato sensu em Gestão em Administração Pública	940	120	513.000,00	4,55
Tribunal Regional Eleitoral / MT: UASG 70022	030/2017	Treinamento de capacitação em desenvolvimento gerencial com foco no papel do gestor público, planejamento e gestão por resultados.	30	152	38.749,00	8,49
Contrato nº 03/2015: PMDF	025/2014	CAEP II	245	504	352.410,81	2,85

87. Dessa forma, esse corpo instrutivo não considera adequada a metodologia empregada pela PMDF para apuração do valor devido à FEPESMIG, constante no cenário por ela determinado como o ideal para o ressarcimento das despesas referentes ao CAEP II realizadas sem o devido amparo contratual, visto que não levou em consideração a quantidade de alunos capacitados pela ação educacional, dentre outros itens.

88. Por outro lado, considerando os valores praticados por outros entes públicos na contratação de instituições de ensino superior para realização de cursos a distância, apontados na tabela acima, observa-se que os preços cobrados pela FEPESMIG em razão do CAEP II, constantes nas notas fiscais nº 373/NFE e nº 374NFE, no total de R\$ 352.410,81, não são desproporcionais aos praticados no mercado, tendo em vista que foram capacitados 504 policiais militares em uma carga horária total de 245h, de forma que não se vislumbra ocorrência de prejuízo à administração em decorrência do valor cobrado para a realização do curso.

89. Entretanto, do total de R\$ 352.410,81, constante nas notas fiscais nº 373/NFE e nº 374NFE, deve ser abatido o percentual de lucro da contratada (15,46%), como disposto nas Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014, visto que permanece a irregularidade referente à execução de serviços sem o devido amparo contratual.

90. Dessa forma, sugere-se que esta Corte de Contas autorize a realização do pagamento das notas fiscais nº 373/NFE e nº 374NFE deduzido o percentual de lucro da contratada, perfazendo o montante final devido de R\$ 297.924,09.

CONCLUSÃO

91. As razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49, e Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, CPF 553.422.801-68, podem ser consideradas procedentes a fim de afastar a aplicação da multa prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/1994.

92. Com relação ao Sr. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, verificou-se não haver indícios de desídia ou má gestão na conduta adotada por parte do então



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

responsável. Observou-se que o referido gestor não se quedou inerte diante da responsabilidade em implantar de forma completa o ensino a distância na corporação e adotou medidas anteriores nesse sentido, como a elaboração da Portaria DEC/ISCP de 16/10/2015, que nomeou comissão para implantar o Estudo a Distância (EaD) nos cursos de responsabilidade do DEC, cuja previsão era a implantação do EaD por etapas.

93. Da mesma forma em relação ao Sr. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, então Presidente da Comissão Executiva do Contrato nº 03/2015 – PMDF e responsável pelo atesto das Notas Fiscais nº 373/NFE e nº 374/NFE. Verificou-se que a inclusão na avença do serviço de ensino EaD foi decidida pela Corporação em momento anterior à sua efetivação como Presidente da Comissão e que sua conduta teve como premissa a regularidade da execução dos serviços na modalidade EaD, haja vista o entendimento já pacificado de que o contrato firmado poderia abrigar o fornecimento de professores para ministrar cursos nessa modalidade de ensino.

94. Por fim, **quanto ao pagamento dos serviços prestados pela FEPESMIG, para a realização do CAEP II**, constantes nas notas fiscais nº 373/NFE e nº 374/NFE, no total de R\$ 352.410,81, conclui-se que os cenários apresentados pela jurisdicionada não se mostraram adequados a fim de indenizar a contratada pelos serviços prestados. Além disso, **verificou-se compatibilidade entre o valor faturado nas notas fiscais e os praticados por outros órgãos públicos para realização de cursos em EaD**. Assim, **sugere-se a esta Corte de Contas autorizar os referidos pagamentos, porém, retirando-se do valor total faturado a parcela de lucro da contratada, nos moldes do que preveem as Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014.**” (Grifos acrescidos e no original).

8. Diante disso, o Corpo Técnico sugere ao e. **Plenário**:

“I. tomar conhecimento da manifestação apresentada pela Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG, CNPJ nº 21.420.856/0001-9 (peça 54); das razões de justificativas apresentadas pelo Srs. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, CPF nº 553.422.801-68 (peça 55), e Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49 (peça 56); e do Ofício nº 4858/2018-ATJ/GAB/DLF (peça 68), encaminhados em atenção à Decisão nº 3660/2018;

II. alertar a Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF para a necessidade de definir metodologia para mensuração e pagamento de serviços em EaD a serem prestados para a Corporação, levando-se em consideração o que é aplicado em outros órgãos da administração pública;

III. considerar:

a. cumprida a Decisão nº 3.660/2018;

b. procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM, CPF nº 553.422.801-68 (peça 55), e Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM, CPF nº 620.007.131-49 (peça 56), em atenção ao item III da Decisão nº 3.660/2018;

IV. deliberar acerca do pedido de sustentação oral de autoria da Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG (peça 54), por meio de seu representante legal;

V. autorizar:

a. que a PMDF realize o pagamento das Notas Fiscais nº 373/NFE e nº 374/NFE, deduzidas da parcela de lucro da contratada, nos moldes do que preveem as Decisões TCDF nº 437/2011 e nº 553/2014;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

- b. o encaminhamento da presente Informação e do Relatório/Voto da Decisão que vier a ser prolatada à PMDF, a fim de subsidiar o atendimento do disposto na alínea acima;*
c. o encaminhamento da Decisão que vier a ser prolatada aos interessados (PMDF, contratada e justificantes);
d. o retorno dos autos à SEACOMP para fins de arquivamento.”

9. Os autos vieram ao **Ministério Público de Contas**, por força do Despacho Singular nº 18/2019 – GCR⁶, que, com as vênias de estilo, **aquiesce parcialmente** às análises e conclusões do Corpo Instrutivo. Explico.

10. Com efeito, **in casu**, verificou-se que a **prestação dos serviços de docência EaD executados pela Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas – FEPESMIG, no âmbito do Contrato nº 3/2015 – PMDF**, para a realização do segundo Curso de Altos Estudos para Praças - CEAP II/2016 ocorreu de forma **irregular**, em razão da **ausência de previsão contratual** para a realização de cursos **nesta modalidade de ensino**.

11. Nesse contexto, restou comprovado que o **Sr. Fábio Aracaqui de Sousa Lima – CEL QOPM**, CPF nº 553.422.801-68, **Chefe do Departamento de Ensino e Cultura – DEC** no período de 5/1/2015 a 13/4/2017, teve sua **responsabilidade** configurada pela **implementação dos serviços de docência EaD na PMDF sem o estabelecimento de diretrizes para a execução dos referidos serviços**, o que só veio a ocorrer meses após.

12. Do mesmo modo, em relação ao **Sr. Jasiel Tavares Fernandes – MAJ QOPM**, portador do CPF nº 620.007.131-49, que, à época dos fatos, exercia a função de **Presidente da Comissão Executora do Contrato nº 3/2015 – PMDF**, ficou evidenciada sua **responsabilidade** por ter **atestado a execução dos serviços de docência EaD sem que houvesse previsão no edital e no termo de referência para essa modalidade de ensino**.

13. Nesse sentido, o **Ministério Público de Contas** opina pela **aplicação de multa** aos responsáveis, levando-se em consideração os fatos para a dosimetria da sanção.

14. Ademais disso, no tocante à manifestação da FEPESMIG, vale consignar que, ao tempo em que a instituição de ensino informa que no Contrato nº 3/2015 – PMDF não havia previsão expressa de que os serviços de docência teriam que ser prestados exclusivamente na modalidade presencial, reconhece que houve um descompasso entre os serviços prestados em EaD e aqueles previstos no Pregão Eletrônico nº 25/2014, que, expressamente, fazia previsão de que a atuação do professor seria em caráter presencial.

15. Nesse contexto, registre-se, o **Ministério Público de Contas não corrobora** com o entendimento de que a modalidade de ensino à distância poderia ser ministrada sob o manto do contrato já celebrado, bastando para isso a formalização de termo aditivo, nos moldes estabelecidos no art. 65, II, **b**, da Lei nº 8.666/1993, com as devidas justificativas para a alteração e a demonstração da compatibilidade dos preços em relação aos praticados no mercado. Em reforço, saliento que a modalidade de ensino à distância somente foi incorporada na PMDF em

⁶ e-DOC 3FD FEFC6-e.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

2016, razão pela qual não haveria possibilidade de tais serviços serem incluídos no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 25/2014 desde o início, pois naquela oportunidade não havia previsão de realização de cursos nessa modalidade de ensino. Trata-se, portanto, de **prestação irregular de serviços**.

16. Por fim, no que toca ao **ressarcimento**, como é sabido, esta **PGC DF** tem entendimento contrário ao pagamento de despesas que extrapolam o objeto contratado (Parecer nº 813/2016-CF, Processo nº 34.860/2015-e). No entanto, nos presentes autos, há parecer precedente, nº 482/2018-GP1P⁷, em que o **MPC/DF** se manifestou em anuência com a Unidade Técnica, para que a PMDF elaborasse e encaminhasse a metodologia a ser empregada na aferição da indenização a ser paga pelos serviços prestados, a teor do que dispõem as rr. Decisões nºs 437/2011 e 553/2014.

17. Nesse sentido, então, o **MPC/DF** não ofertará objeção.

18. Posto isso, o **Ministério Público de Contas**, com as considerações acima, **aquiesce parcialmente** com as sugestões do competente Corpo Técnico.

É o Parecer.

Brasília, 20 de fevereiro de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PGC/DF, em substituição à 1ª Procuradoria

⁷ e-DOC E71A5BE3-e.