



**Procedência:** Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM

**Interessados:** Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM; Centro de Serviços Compartilhados – CSC da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; Centro Brasileiro de Artigos de Linguística Ltda.

**Número:** 15.502

**Data:** 16 – setembro – 2015

**Ementa:**

DIREITO ADMINISTRATIVO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – QUARTO ADITIVO CONTRATUAL – MUDANÇA DE MÓDULO POR ALUNO MATRICULADO EM CURSO DE IDIOMA – DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS ENTRE A PROCURADORIA JURÍDICA DA FEAM E O NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO CSC.

## RELATÓRIO

Examino, neste Parecer, consulta dirigida ao i. Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica desta Advocacia-Geral do Estado, por meio do Ofício OF./PRO/N. 643/2015 (Tribunus n. 1084692; Sipro n. 01096431080/2015-4), oriundo do Procurador-Chefe da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM.

O Consulente explica que a consulta tem por escopo “*assistir a autoridade assessorada a dirimir divergência surgida no âmbito da assinatura do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 209.10.10.100.112 (511 Portal de Compras), cujo objeto consiste na prestação de serviços por*



*empresa especializada em idiomas estrangeiros, para ministrar cursos presenciais preparatórios de língua inglesa e francesa aos servidores da FEAM”.*

A divergência apontada diz respeito a manifestações jurídicas, com entendimentos antagônicos, acerca da possibilidade de se “*estender as vagas do curso a novos alunos, permitindo, ainda, a troca de níveis/módulos, sem descaracterização da natureza de serviços contínuos*”. A primeira posição jurídica sobre a questão foi emanada pela Procuradoria Jurídica da FEAM, na Nota Jurídica nº 2, de 4 de fevereiro de 2015, entendendo pela possibilidade de inclusão de novos alunos no curso, bem como pela mudança de níveis/módulos por eles.

Por outro lado, o Núcleo de Assessoramento Jurídico do CSC, no Parecer Jurídico nº 488, de 7 de maio de 2015, analisou de maneira diferente a questão em análise, posicionando-se contrariamente à inclusão de novos alunos no curso, bem como à mudança de um nível a outro de aprendizagem, pelo mesmo aluno já matriculado, por entender que tais fatos constituiriam descaracterização do conceito de “*serviços contínuos*”, previsto no art. 57, II da Lei nº 8.666/1.993.

Explica o Consulente, ainda, que

“a mera existência de dois pareceres jurídicos de unidades diversas com posições antagônicas sobre o mesmo tema caracteriza, desde já, divergência a ser submetida à Advocacia-Geral do Estado, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei Complementar nº 75, de 13 janeiro de 2004”,

pelo que, embora corrobore com o entendimento de que

“a prorrogação contratual seja restrita aos alunos que já iniciaram algum dos módulos, vedando-se a inclusão de novos estudantes”,

vem indagar a esta Advocacia-Geral do Estado o seguinte: “*é juridicamente possível na prorrogação do presente contrato, permitir a inclusão de novos alunos, bem como a mudança de nível/módulo daqueles alunos já matriculados e frequentes*”?



Assim, diante do ofício do Consultante que encaminha o presente expediente, percebe-se que a divergência remanescente entre as manifestações em análise diz respeito tão somente à possibilidade ou não da “mudança de nível/módulo por aluno já matriculado e frequente” no curso, uma vez que o atual Procurador-Chefe da FEAM aquiesceu com a vedação de inclusão de novos alunos no curso, convergindo com a restrição apontada pelo NAJ/CSC.

Delimitada a questão da consulta e feito o Relatório, passo a opinar sobre a matéria.

### PARECER

Da análise do Parecer Jurídico nº 488/2015 do NAJ/CSC observa-se que a divergência suscitada pela FEAM teve origem na apreciação da minuta do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 209.10.10.100.112 (511 Portal de Compras), em virtude de outro Parecer do NAJ/CSC emitido naquela ocasião, Parecer Jurídico nº 22, de 20 de janeiro de 2015. Nesse Parecer, o NAJ/CSC entendeu que escapava

“da competência deste Núcleo de Assessoramento Jurídico atestar que o serviço prestado é de caráter contínuo, sendo, portanto, competência da área técnica atestar a essencialidade e habitualidade dos serviços”,

e, mais adiante, na mesma manifestação, consignou que:

“(…) levando em consideração que o contrato já foi prorrogado por duas vezes, havendo ‘processo de formação linguística em andamento’ (conforme atestado da área demandante – fl. 309), a presente prorrogação somente poderá abranger alunos que já tenham iniciado algum dos módulos (níveis) e somente pode se estender até o final de cada um deles, a fim de cada nível (isoladamente) não seja interrompido.”

Na mesma manifestação, restou afirmado o seguinte:



“Dessa forma, os alunos que iniciaram o módulo básico devem terminar o módulo básico; os que já estão no nível intermediário, deverão concluir o nível intermediário; da mesma forma, os alunos que já estão no curso avançado deverão concluí-lo, para que não haja interrupção e prejuízo do ensino nem desperdício do erário. É somente no aspecto de cada nível (isoladamente) e da justificativa apresentada pela área demandante que se pode caracterizar, em tese, a continuidade do serviço prestado.

Todavia, a justificativa da necessidade de continuidade que fundamenta a prorrogação contratual não pode ser aplicada na passagem do aluno de um módulo para o outro nem na inclusão de novos alunos.

Não se pode confundir a necessidade de capacitação permanente de servidores com a caracterização de serviços contínuos. Esses últimos são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades essenciais da Administração.

**Nesse contexto, a inclusão de alunos em novos módulos deve ser precedida de nova licitação, tendo em vista que a mudança de um nível ao outro descaracteriza o conceito de serviços contínuos. Por isso, na mesma linha, não devem ser incluídos novos alunos no curso.**

A inclusão de novos alunos no curso, nesse novo contexto de prorrogação, implicaria a perenização contratual injustificada.

Portanto, considerando a necessidade de conclusão de cada módulo e, tendo em vista a aprovação da área jurídica para prorrogação deste contrato em duas outras oportunidades, entende-se excepcionalmente possível a prorrogação do contrato **apenas pelo período necessário à conclusão de algum dos módulos isoladamente (básico, intermediário ou avançado).**”

O entendimento contido no Parecer Jurídico nº 22/2015 foi posteriormente ratificado pelo próprio NAJ/CSC, no Parecer nº 488/2015, quando aquele Núcleo teve oportunidade de se manifestar sobre a minuta referente ao Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 209.10.10.100.112 (511 Portal de Compras), ainda que indiretamente:



“Em que pese, assim, a competência da Procuradoria da FEAM, a competência especial para aprovação do presente expediente é deste Núcleo de Assessoramento Jurídico.

Alertamos para o fato de que a mera existência de dois pareceres jurídicos de unidades diversas com posições antagônicas sobre o mesmo tema caracteriza desde já divergência a ser submetida à Advocacia-Geral do Estado, nos termos do parágrafo único do art. 3º da lei complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004.”

Não há dúvida de que compete ao Centro de Serviços Compartilhados – cujo funcionamento foi regulamentado pelo Decreto nº 46.552, de 30 de junho de 2014 – “a prestação de serviços transacionais aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual”, entre os quais se inclui a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, no âmbito do Sistema Estadual de Meio Ambiente, como se depreende do art. 2º do referido Decreto, *in verbis*:

“Art. 2º - Os órgãos e entidades que integram o âmbito de atuação do Centro de Serviços Compartilhados são:

- I - Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – ARMBH;
- II - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG;
- III - Controladoria-Geral do Estado – CGE;
- IV - (Revogado pelo art. 39 do Decreto nº 46.656, de 28/11/2014.)
- V - Departamento Estadual de Obras Públicas – DEOP;
- VI - Escritório de Prioridades Estratégicas – ESCRITÓRIO;
- VII - Fundação Caio Martins – FUCAM;
- VIII - Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas – HIDROEX;
- IX - Fundação Rural Mineira – RURALMINAS;
- X - Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais –DETEL;
- XI - Instituto de Geoinformação e Tecnologia – IGTEC;
- XII - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG;
- XIII - Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA;



- XIV - Intendência da Cidade Administrativa – INTENDÊNCIA;
- XV - Loteria do Estado de Minas Gerais – LEMG;
- XVI - Ouvidoria Geral do Estado – OGE;
- XVII - Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG;
- XVIII - (Revogado pelo art. 39 do Decreto nº 46.656, de 28/11/2014.)
- XIX - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
- XX - Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais – SECCRI;
- XXI - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES;
- XXII - Secretaria de Estado de Cultura – SEC;
- XXIII - Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS;
- XXIV - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE;
- XXV - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE;
- XXVI - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU;
- XXVII - Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- XXVIII - Secretaria de Estado de Fazenda – SEF;
- XXIX - Secretaria de Estado de Governo – SEGOV;
- XXX - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- XXXI - Secretaria de Estado de Saúde – SES;
- XXXII - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE;
- XXXIII - Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP;
- XXXIV - Secretaria de Estado de Turismo e Esportes – SETES;
- XXXV - **Sistema Estadual de Meio-Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA; e**
- XXXVI - Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG.”  
[grifos nossos]

Não obstante, penso que considerar – como considerou o NAJ/CSC no Parecer Jurídico nº 488/2015 – que

“a inclusão de alunos em novos módulos deve ser precedida de nova licitação, tendo em vista que a mudança de um nível ao outro descaracteriza o conceito de serviços contínuos”,



é uma interpretação que exorbita da razoabilidade e do próprio conteúdo do objeto contratual avençado.

Vê-se, claramente, tanto do Termo de Referência que norteou o processo licitatório quanto do contrato original assinado, que o objeto avençado não restringe a fruição dos serviços prestados pela empresa em único e isolado módulo de ensino ministrado, *in verbis*:

“Este contrato tem por objeto a prestação de serviços por empresa especializada em idiomas estrangeiros, para ministrar cursos presenciais preparatórios de língua Inglesa e Francesa aos servidores da FEAM, de acordo com as especificações e detalhamentos do ANEXO I do PREGÃO ELETRÔNICO nº 07/2011 que, juntamente com a proposta da CONTRATADA, passam a integrar este instrumento, independentemente de transcrição”.

A finalidade de se propiciar a evolução dos alunos do curso por meio da mudança de níveis e módulos distintos resta ínsita desde a especificação dos serviços que se pretendiam contratados, conforme se verifica do Anexo I do Termo de Referência da Licitação:

## “2. Descrição do Curso

### 2.1 Especificação dos Serviços

2.1.1 – Ministrar cursos preparatórios de língua inglesa e francesa, em aulas presenciais, para alcance de 4 (quatro) competências: escrita, leitura, audição e conversação.

2.1.2 – Aplicar teste de nivelamento para classificação dos alunos nos níveis usualmente definidos: básico, intermediário e avançado.

2.1.3 - O público alvo contempla 70 (setenta) alunos classificados nos níveis básico, intermediário e avançado, para as línguas inglês e francês, em turmas de, no máximo, 12 alunos.

2.1.4 – A carga horária será de 3h/semanais, com um mínimo de 48 semestrais.



2.1.5 – Os arranjos do calendário anual deverão contemplar até 10 meses, a cada ano, de efetiva realização dos cursos, com vistas a compatibilizar férias regulamentares e propostas pedagógicas apresentadas.”

Parece-me claro, portanto, que já era idealizada a mudança de nível dos alunos que participariam do curso, especialmente da leitura do item 2.1.5 do Termo de Referência, que deixa entrever a continuidade – e consequentemente, a progressão – do aluno no curso, caso sua vigência viesse a ser prorrogada, conforme previsão no item 3 do mesmo documento.

Sobre esse ponto, vê-se que a posição abaixo, contida na Nota Jurídica nº 02/2015 da Procuradoria Jurídica da FEAM, vai ao encontro do princípio da economicidade, da eficiência administrativa e da finalidade do ato administrativo que deliberou pela contratação dos serviços em comento, ao considerar que

“não é razoável que os alunos possam concluir apenas o nível. Seria uma exigência exacerbada, tendo em vista que a prorrogação será feita por mais um ano. Logo, o mais lógico seria o aluno continuar o seu curso, independente do nível em que se encontre, durante todo o prazo de vigência do contrato e, dentro desse prazo, mudar de nível conforme as especificidades do curso.”

No mesmo sentido, não é razoável pensar que, para se lograr atingir a finalidade que levou à Administração a contratar os serviços, qual seja, “*de que os servidores da FEAM alcançassem 4 (quatro) competências: escrita, leitura, audição e conversação*”, conforme item 2.1.1 do Anexo I do Termo de Referência, apenas um único e isolado módulo pudesse ser cursado pelo servidor para atingimento de tal objetivo.

Não me parece adequado misturar o conceito de *continuidade do serviço* com o de “*passagem do aluno de um módulo para outro*”, ainda que essa verificação – da efetiva natureza dos serviços contratuais prestados – não seja analisada neste Parecer, posto que já superada pelas manifestações jurídicas que o antecederam.





Nesse sentido, carece de razoabilidade e de juridicidade o entendimento segundo o qual *“a inclusão de alunos em novos módulos deve ser precedida de nova licitação, tendo em vista que a mudança de um nível ao outro descaracteriza o conceito de serviços contínuos”*,

em primeiro lugar, porque não há supedâneo legal a embasar a restrição apontada pelo NAJ/CSC, nem mesmo dispositivo contratual a lhe dar qualquer amparo – muito ao contrário, como se demonstrou;

em segundo lugar, porque não é fácil vislumbrar benefício para a Administração caso aplicada a restrição indicada pelo NAJ/CSC, sendo mesmo de se perquirir eventual desperdício de recursos públicos, uma vez que a empresa contratada continuaria a prestar seus serviços (dada a manifestação final do NAJ/CSC pela prorrogação contratual pretendida), mas poderia tê-los subutilizados pela própria Administração, pela ociosidade de vagas disponíveis nos níveis/módulos ofertados em Quarto Aditamento, a despeito da redução final do valor ajustado.

Embora já pacificado o aspecto da divergência quanto à possibilidade de inclusão de novos alunos no curso – mediante à aquiescência do Procurador Chefe da FEAM ao Parecer do NAJ/CSC neste ponto –, vale registrar que, aqui, parece-me assistir razão ao Núcleo quando afirma que *“nesse novo contexto de prorrogação, implicaria a perenização contratual injustificada”*. Em vista desse mesmo argumento e, ainda, em leitura atenta da cláusula referente ao objeto contratual, é de se entender que a inclusão de alunos de outros órgãos integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente não se coaduna com serviço avençado, exorbitando-o.

Finalmente, é de se esclarecer uma vez mais que este Parecer limita-se ao exame da matéria divergente em questão (objeto da consulta) e reitera-se que os demais aspectos técnicos e jurídicos referentes ao Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 209.10.10.100.112 já foram objeto de minudente análise no Parecer Jurídico n. 488/2015, do NAJ/CSC, bem como no Parecer Jurídico n. 22/2015 – sobre os quais não opinamos –, conforme assentado na conclusão exarada na última manifestação referida:

“Considerando o exposto, não se vislumbra óbice jurídico à assinatura do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 209.10.10.100.112,



celebrado entre a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM e a empresa Centro Brasileiro de Artigos de Linguística Ltda., desde que cumpridas as ressalvas constantes no item 2.4 deste Parecer.”

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino** no sentido de que deve ser dirimida a divergência pontual examinada neste Parecer, no sentido de se entender juridicamente adequado e razoável o entendimento de que, uma vez verificada a plena conformidade legal do aditamento contratual pretendido, seja possível admitir-se a mudança de nível/módulo no curso pelos alunos já regularmente nele inscritos, contrariamente ao entendimento do Núcleo de Assessoramento Jurídico do Centro de Serviços Compartilhados – CSC.

É o parecer.

*Sub censura.*

Belo Horizonte, 11 de setembro de 2015.

LIANA PORTILHO MATTOS  
PROCURADORA DO ESTADO  
OAB/MG 73.135 – MASP 665.718-3

APROVADO EM 15/09/2015

DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840