



PARECER JURÍDICO Nº 0031/2025 – AJUR/SEMEC

Processo:	00018003/2024-SEMEC
Interessado:	DIRETORIA DE EDUCAÇÃO - DIED
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de Termo Aditivo visando a prorrogação da locação de imóvel sito a Localizado na Rua Esperantista, nº 04-A, CEP: 66.650-600, Bairro: Coqueiro, Belém/PA.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 025/2023 – SEMEC. LOCAÇÃO DE IMOVEIS COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 107 DA LEI FEDERAL. Nº 14.133/202. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico versa sobre a análise do Processo Administrativo nº **18003/2024-SEMEC**, pelo qual a Diretoria de Educação – DIED intenta celebrar Termo Aditivo ao Contrato nº 025/2023 - SEMEC, objetivando a prorrogação do prazo de vigência do contrato de locação do imóvel situado a Localizado na Rua Esperantista, nº 04-A, CEP: 66.650-600, Bairro: Coqueiro, Belém/PA, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e FRANCIANGELO DE SOUSA BRAGA, inicialmente pelo prazo de 02 (dois) anos.

A SEMEC almeja prorrogar a duração do contrato por mais 24 (vinte e quatro) meses, aplicando-se reajuste anual do Índice de Preços para o Consumidor amplo – IPCA, na forma do que estabelece a cláusula 6.1 do contrato que foi atualizado na minuta do termo aditivo.

Ademais, a instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos:

- a.** Memorando 123/2024 da Coordenação da Educação Infantil – DIED
- b.** Justificativa Técnica para a prorrogação, assinada pela fiscal de contrato da DIED/SEMEC, Milena Ferreira Rego Barros, matrícula 0349585-016;



c. Relatório do fiscal do contrato, assinada pela fiscal de contrato da DI-ED/SEMEC, Milena Ferreira Rego Barros, matrícula 0349585-016;

d. Termo de aceite do Locadora/proprietária do imóvel manifestando interesse na renovação contratual;

e. Contrato nº 025/2023-SEMEC;

f. Laudo técnico de avaliação de imóvel locado, elaborado pelo Arquiteto e Urbanista do Departamento de Recursos Materiais Carlos Daniel Alves de Azevedo;

g. Dotação orçamentária;

h. Minuta do 1º termo aditivo ao Contrato nº 025/2023 – SEMEC;

Após tramitação interna, os autos vieram a esta Assessoria para análise e confecção de parecer jurídico.

É o que de relevante havia para relatar.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º **Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.** (grifo nosso)

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações, especificamente no que tange a possibilidade legal de contratação direta e seus aditivos, fundamentada na Lei nº 14.133/2021.

Preambularmente, cumpre elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não lhe cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.

Ainda, compete ressaltar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Assim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que passo *a priori* fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III. ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da prorrogação dos contratos de serviço continuado e da vantajosidade

Formou-se consenso a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante. Ou seja, sua interrupção poderá gerar comprometimento à continuidade das atividades finalísticas executadas pela Administração Pública.

A essencialidade atrela-se à necessidade de manutenção do contrato em decorrência dos possíveis prejuízos que a interrupção da contratualidade causaria ao exercício das atividades da Administração contratante. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Importante salientar que a interrupção do serviço comprometa ou até mesmo inviabilize as atividades da Administração. Nesse sentido, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

A definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante (TCU. Acórdão nº 4614/2008 – Segunda Câmara).

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008) (Grifos meus).

Nessa senda, de acordo com o TCU caberá à Administração a definição dos seus serviços continuados, uma vez que aquilo que é contínuo para determinado órgão poderá não ser para outro. De maneira que, diante dos serviços contínuos, o Gestor público não poderá optar por celebrar ou não o contrato, para realizar ou não o serviço. A atuação do Administrador estará vinculada à necessidade da Administração que pretende manter o funcionamento do órgão.

No caso em apreço, os autos tratam de solicitação de Termo Aditivo ao Contrato nº 025/2023-SEMEC, que tem por objeto a locação de imóvel situado a Rua Esperantista, nº 04-A, CEP: 66.650-600, Bairro: Coqueiro, Belém/PA, destinado ao funcionamento da ESCOLA ANEXA ALANA BARBOSA II, haja vista a finalidade deste órgão.

À vista disso, extrai-se da “Justificativa” para a prorrogação (anexo 02), assinada pela servidora Milena Ferreira Rego Barros, o seguinte:

“A razão de escolha do imóvel situado na Rua Esperantista, nº 4A, bairro Coqueiro, Belém - PA, pertencente a Franciangelo de Sousa Braga, para funcionamento da ESCOLA ANEXA II Alana de Souza

Barboza deu-se em razão das características e localização do imóvel.

A presente locação é justificável pela necessidade de se manter o funcionamento da ESCOLA ANEXA II ALANA DE SOUZA BARBOZA vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Belém - PA, como garantia de Direitos às crianças, à população e aos servidores do nosso município. O imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola por conta de suas dimensões e suas divisões internas, que são compatíveis com a demanda pedagógica; e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades que melhor atendem as rotinas pedagógicas para funcionamento da unidade.

As características principais para seleção deste imóvel consistiu em avaliar a capacidade de espaço para funcionamento, que possui hall de entrada, secretaria, direção, uma área aberta coberta usada como refeitório e para atividade física, salas de aula, copa/cozinha, depósito e demais espaços especificados no relatório técnico-pedagógico, anexado nos autos do processo.

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos que foi sinalizada pela comunidade escolar a vontade de permanência da unidade no imóvel supracitado vem virtude também de sua localização para zelar pela permanência dos estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e consequentemente descontinuidade do processo de aprendizagem. Além desses critérios, foi considerando como requisito para escolha a documentação do imóvel e do seu representante legal, que se apresenta regular, bem como a realização de avaliação prévia do imóvel com o objetivo de ter conhecimento do estado de conservação e das condições gerais do imóvel, conforme Laudo de autoria do DEMA, presente nos autos.

Ressalta-se que o imóvel em apreço, foi o único a atender os requisitos quanto a documentação, bem como a adequação do espaço

para sediar uma escola de grande porte. Outros imóveis próximos foram encontrados, porém não atenderam aos requisitos citados.”

Desse modo, conclui-se que o objeto do contrato supradito poderá ser considerado serviço de natureza continuada e essencial, tendo em vista sua importância e que a sua interrupção poderá acarretar transtornos ao serviço público, comprometendo a prestação do serviço ou o cumprimento da missão institucional, tendo em vista que o imóvel alugado atende as demandas finalísticas desta SEMEC.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei Federal nº 14.133/2021, institui que a Administração poderá celebrar aditamento aos contratos de serviço contínuo, desde que haja previsão e que a autoridade competente deve atestar a permanências das condições e da vantajosidade, conforme apregoa em seu artigo 107. Vejamos:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes. (grifo nosso)

Diante desse dispositivo, o Contrato 025/2023-SEMEC, na forma da Cláusula Primeira, tem como objeto a locação do imóvel localizado na Rua Esperantista, nº 04-A, Bairro: Coqueiro, visando atender as crianças do entorno nas séries iniciais do ensino infantil, dever constitucional do Município de Belém.

Em face da solicitação do setor demandante, observa-se que o requerimento quanto à solicitação de Termo Aditivo se dá estritamente referente à prorrogação de prazo de vigência contratual (vinte e quatro meses), e reajuste por índice previsto em contrato o valor mensal e reajustado de **R\$ 14.391,74 (quatorze mil, trezentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos)**, totalizando o importe de **R\$ 345.401,76 (trezentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e um reais e setenta e seis centavos)**, referente aos 24 (vinte e quatro) meses, considerando a aplicação de variação acumulada de 5,06% do Índice de Preços para o Consumidor Amplo – IPCA, acumulado nos últimos 12

(doze) meses, conforme previsão no subitem 6.1 da Cláusula Sexta do Contrato nº 025/2023 – SEMEC

Ademais, quanto à vantajosidade na prorrogação do contrato administrativo de prestação de serviço de natureza contínua, o Setor Demandante, por meio da Justificativa, sinalizou a vantajosidade em prorrogar o instrumento contratual, consoante se extrai do trecho abaixo:

“(…) O imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola por conta de suas dimensões e suas divisões internas, que são compatíveis com a demanda pedagógica; e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades que melhor atendem as rotinas pedagógicas para funcionamento da unidade.

(…)

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos que foi sinalizada pela comunidade escolar a vontade de permanência da unidade no imóvel supracitado vem virtude também de sua localização para zelar pela permanência dos estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e consequentemente descontinuidade do processo de aprendizagem. Além desses critérios, foi considerando como requisito para escolha a documentação do imóvel e do seu representante legal, que se apresenta regular, bem como a realização de avaliação prévia do imóvel com o objetivo de ter conhecimento do estado de conservação e das condições gerais do imóvel, conforme Laudo de autoria do DEMA, presente nos autos.

Ressalta-se que o imóvel em apreço, foi o único a atender os requisitos quanto a documentação, bem como a adequação do espaço para sediar uma escola de grande porte. Outros imóveis próximos foram encontrados, porém não atenderam aos requisitos citados.”

Todavia, é apropriado discorrer sobre o princípio da vantajosidade, o qual se delineia enquanto um dos princípios que regem as licitações e se encontra expresso no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, o qual preconiza que *Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade (...) **da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável*, visto que os contratos administrativos e a licitação visam à obtenção de contratos com soluções economicamente mais vantajosas à Administração Pública. Dessa maneira, um dos requisitos para que se prorrogue contrato de prestação de serviço continuado é que reste demonstrado a vantajosidade para a Administração.

Quanto à proposta ser mais vantajosa, é oportuno explicitar que não se trata necessariamente de oferta mais barata, de forma isolada, mas sim a melhor e mais adequada proposta para a Administração Pública. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho¹ sintetiza o seguinte:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos interrelacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. **A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.**

Nessa perspectiva, a vantajosidade deve ser entendida também como requisito qualitativo perante as especificidades do processo de contratação. Uma vez que para ser justificável, devem ser comprovados os preços de mercado com o do contrato, considerando o princípio da economicidade. Portanto, quando a Administração Pública optar pela prorrogação contratual, deverá demonstrar que as condições e preços são vantajosos.

O Tribunal de Contas da União se manifestou, no Acórdão 1.626/07 – Plenário – TCU, observando que a orientação de que a prorrogação de prazo fundamentada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 pode ser efetuada, desde que com a finalidade de garantir preços e condições mais vantajosas à Administração, acompanhada das devidas motivações, em consonância com o interesse público e com o princípio da economicidade.

Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr² aduz sobre a necessidade de justificativa da vantajosidade para prorrogação de contratos de serviço contínuo, nos seguintes termos:

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Edição, São Paulo: Dialética, 2008.

² Licitação Pública e contrato administrativo, 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

A prorrogação somente se justifica se a Administração por meio dela consegue obter condições vantajosas. A finalidade da prorrogação de tais contratos reside na obtenção de vantagem. E se não houver vantagem, não se atinge a finalidade pressuposta na Lei e, por via de consequência, o ato de prorrogação é eivado por desvio de finalidade. (grifo nosso)

Por esse mesmo sentido, ao tratar de prorrogação de contrato de serviço continuado, Lucas Rocha Furtado³ ensina que:

Aspecto igualmente relevante acerca da prorrogação dos contratos de serviço de execução continuada diz respeito à necessidade de o gestor justificar, sob aspecto da economicidade – justificação a ser lançada nos autos do processo de contratação -, a vantagem de ser prorrogado o contrato como opção à abertura de nova licitação.

Assim, com fulcro na norma legal que exige a permanência de condições e preços vantajosos para que se prorrogue o contrato de serviço contínuo, na forma de a doutrina lecionar o caráter qualitativo dessa proposta, após compulsar os autos, registramos que em sede do Relatório do Fiscal do Contrato, o servidor responsável afirma que em relação ao serviço referente ao Contrato em apreço:

“O presente relatório tem por objetivo atender a solicitação de avaliação de infraestrutura durante visita técnico-pedagógica ao imóvel Escola Anexa Alana de Souza Barbosa II, onde são atendidas 7 turmas pela manhã e 7 turmas pela tarde somente Ciclo I - 2º e 3º anos para fins de renovação de contrato de aluguel.

O fiscal conclui que:

“Em visita técnico-pedagógica realizada no dia 27/11/2024 para fins de renovação de contrato de aluguel do referido prédio para fins escolar. A comunidade escolar solicitou a renovação do contrato pois o prédio já sofreu adequações para melhor atender ao alunado e também, no entrono não há nem um imóvel que possa suprir as necessidades da escola.”.

Diante da afirmação do Fiscal do Contrato de que há prestação satisfatória dos serviços e de que o preço reajustado encontra-se em consonância ao pactuado na cláusula sexta do contrato inicial, bem como o valor dentro do preço apontado no laudo de avaliação, entende-se que está presente o requisito da vantajosidade, considerando

³ Curso de licitações e contratos administrativos, 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ainda o ensinamento do Jurista Marçal Justen Filho ao lecionar que *a maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação.*

Ainda, insta registrar que o proprietário mantém seu status de habilitação quanto a propriedade do imóvel em tela, conforme documentos acostados aos autos.

Assim, há possibilidade de prorrogação contratual pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, não ultrapassando o prazo decenal como prevê a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, desde que haja aprovação expressa da autoridade competente.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

III.2. Da análise da minuta de termo aditivo.

Verifica-se que a minuta em apreço possui como fundamentos os artigos 107 e 138, II da Lei Federal nº 14.133/2021. Contudo, esse último trata da extinção do contrato, não sendo o objeto contratual em questão. Ademais, a minuta observa os requisitos legais estabelecidos nos artigos 89 e 92 da Lei nº 14.133/2021, no que se refere às determinações obrigatórias que devem ser previstas nos contratos administrativos, o que não exclui outras disposições que se fizerem necessárias.

Destarte, nos limites da análise jurídica e excluídos aspectos de natureza eminentemente técnica, bem como o juízo de oportunidade e conveniência, consoante o artigo 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica aprova a minuta em tela.

Forte nessas razões e considerando o papel da Secretaria Municipal de Educação em promover o ensino básico, assegurando formação indispensável ao exercício da cidadania, assim como a justificativa da locação formalizada pelo Setor Demandante, avaliação do DEMA e valor da proposta compatível com o mercado, esta Assessoria Jurídica entende que subsiste plausibilidade jurídica na realização de procedimento de aditamento ao Contrato em apreço, nos moldes da Lei 14.133/2021.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

IV. CONCLUSÃO

À face do que fora exposto, após análise do pleito, excluídos os aspectos técnicos, administrativos, financeiros e orçamentários, entende-se pela plausibilidade jurídica do pleito, e, diante dos documentos acostados aos autos, considerando que estão presentes os requisitos legais para a prorrogação da vigência do Contrato 025/2023-SEMEC por igual período, o qual tem por objeto a locação de imóvel para funcionamento da **ESCOLA ANEXA ALANA BARBOSA II**, com fundamento nos termos do artigo 107 da Lei 14.133/2021, no valor mensal de **a R\$ 14.391,74 (quatorze mil, trezentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos)**, e o valor global de **R\$ 345.401,76 (trezentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e um reais e setenta e seis centavos)**, mediante expressa autorização do Senhor Secretário.

Registre-se que devem ser mantidas as condições de habilitação do locador/proprietário, assim como devem constar nos autos, o comprovante de regularidade do IPTU do imóvel locado e Apólice de seguro comercial do imóvel, e, os correspondente documentos de titularidade do imóvel locado.

1. Ao Gabinete para conhecimento, apreciação e deliberação da autoridade Superior.

Belém-PA, 13 de janeiro de 2025.

DIANA MARIA BEZERRA MACHADO VILHENA DE MIRANDA
Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC