



PARECER JURÍDICO Nº 0011/2025 – AJUR/SEMEC

Processo:	00017960/2024-SEMEC
Interessado:	DIRETORIA DE EDUCAÇÃO - DIED
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de Termo Aditivo visando a prorrogação da locação de imóvel sito a Rodovia Arthur Bernardes, nº 199, Pratinha, Belém – PA, visando a manutenção da Escola Municipal de Educação Infantil UEI Pratinha.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 021/2023 – SEMEC PARA LOCAÇÃO DE IMOVEIS COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 107 DA LEI FEREDAL. Nº 14133/202. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico alude sobre a análise do Processo Administrativo nº 00017566/2024-SEMEC, pelo qual a Diretoria de Educação – DIED intenta celebrar Termo Aditivo ao Contrato nº 021/2023 - SEMEC objetivando a prorrogação do prazo de vigência do contrato de locação do imóvel situado a Rodovia Arthur Bernardes, nº 199, Pratinha, Belém – PA, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e FRANCISCO PEDROZA DE CARVALHO.

O Contrato em apreço foi firmado, inicialmente, pelo prazo de 2 (dois) anos. A SEMEC almeja realizar aditivo contratual referente ao Contrato predito, de modo a prorrogar a duração sua duração por mais 24 (vinte e quatro) meses, exercícios dos anos de 2025 e 2026, ainda verifica-se o acréscimo no valor mensal do aluguel com aplicação da variação acumulada de 5,06% do IPCA e alteração da cláusula oitava no item 8.12.

Ademais, a instrução dos autos foi feita com os seguintes documentos:

- a. Memorando nº 309/2024-COEF/DIED/SEMEC;**
- b. Justificativa da prorrogação;**



- c. Relatório técnico pedagógico;
- d. Aceite do proprietário ao aditivo de prorrogação;
- e. Documento pessoal do proprietário;
- f. Cópia do Contrato nº 021/2023-SEMEC;
- g. Laudo técnico de avaliação de imóvel – DEMA;
- h. Apólice de seguro empresarial;
- i. IPTU/2024 – cota única;
- j. Resultado da correção pelo IPCA;
- k. Minuta do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 021/2023-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.

Importante destacar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui feitas. Não obstante, as questões referentes à legalidade que necessitem de saneamento devem ser observadas sob pena de responsabilidade.

Outrossim, presume-se que a autoridade requerente e o ordenador de despesas tenham atribuição para praticar os atos os quais pretendem, de forma que busquem zelar para que todos os atos processuais venham a ser praticados apenas por quem detenha as competências correspondentes.

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

De modo geral, toda e qualquer alteração contratual, no âmbito da administração pública, a exemplo de acréscimos ou supressões contratuais, deve ser formalizada mediante celebração de Termo Aditivo, a partir de processo

administrativo em que conste a justificativa técnica para tal modificação.

A natureza do serviço continuado, entende-se que seja serviço cuja sua interrupção gere comprometimento à continuidade das atividades finalísticas executadas pela Administração Pública e comprometa a prestação do serviço público, de modo que a necessidade da contratação desse serviço estender-se-á continuamente por mais de um exercício financeiro.

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 da melhor forma possível.

Então, no caso em apreço, os autos tratam de solicitação de Termo Aditivo ao Contrato nº 021/2023-SEMEC, que tem por objeto a locação de imóvel situado a Rodovia Arthur Bernardes, nº 199, Pratinha, Belém – PA, para funcionamento da UEI PRATINHA, haja vista a finalidade deste órgão.

À vista disso, extrai-se do documento “Justificativa da prorrogação”, a servidora Karina Nayara Rego Portal, professora referência, destacou o seguinte:

Considerando que no território do distrito administrativo do DABEN não foram localizados imóveis disponíveis para atendimento de uma unidade de educação infantil, justificamos a prorrogação do Contrato 021/2023 para o ano de 2025 e 2026 prorrogados por igual período a fim de garantir o funcionamento da UEI PRATINHA no endereço mencionado assim como mantém o atendimento das crianças conforme projeção de matrícula para o ano de 2025. (grifo meu)

Em sede do Relatório Técnico Pedagógico, foi informado o que segue:

Diante do exposto, **conclui-se que o imóvel foi utilizado de forma satisfatória para as atividades educacionais previstas no contrato de locação, atendendo às demandas da comunidade escolar.** Assim, a avaliação técnico pedagógica **manifesta-se favorável à renovação do contrato por mais dois anos** (período de janeiro de 2025 a dezembro de 2026), **mantendo-se as condições atuais ou adequadas às negociações entre as partes.**

Desse modo, conclui-se que o objeto do contrato supradito poderá ser considerado serviço de natureza continuada, necessária 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, uma vez que a educação infantil é direito fundamental garantido pela Constituição Federal, tendo em vista que o imóvel alugado atende as demandas finalísticas desta SEMEC, assim, o setor demandante, denota que é importante que se mantenha a escolha pelo imóvel em do contrato em apreço.

Destarte, o entendimento para configurar o serviço como continuado se dá pela necessidade pública permanente e contínua da Administração que deve ser satisfeita com a prestação do serviço, que não poderá ser interrompido, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública.

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 021/2023-SEMEC, na forma da Cláusula Primeira, tem como objeto a locação do imóvel localizado na Rodovia Arthur Bernardes, nº 199, Pratinha, Belém-PA, visando atender as crianças do entorno matriculadas na UEI PRATINHA 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 refere estritamente à prorrogação de prazo de vigência contratual por 24 (vinte e quatro), sem mencionar acréscimo de valores ao importe global, contudo na Minuta do Termo Aditivo consta a aplicação do reajuste conforme previsto no Contrato inicial, de maneira que o valor do instrumento, com o valor mensal de R\$ R\$ 5.093,90 (cinco mil, noventa e três reais e noventa centavos) passará para R\$ 5.351,65 (cinco mil, trezentos e cinquenta e um reais e sessenta e cinco centavos) e a alteração na Cláusula Oitava, item 8.11, objetivando assegurar a continuidade do serviço.

Ademais, quanto à vantajosidade na prorrogação do contrato administrativo de prestação de serviço de natureza contínua, o Setor Demandante, não sinalizou de maneira expressa sobre a vantajosidade em prorrogar o instrumento contratual, apenas extrai-se de maneira genérica do documento “RELATÓRIO TÉCNICO PEDAGÓGICO”, consoante se extrai do trecho que segue:

Houve o cumprimento de obrigações contratuais por ambas as partes (locador e locatário) no que se refere às obrigações estabelecidas no contrato de locação. Considerando a avaliação positiva da utilização do imóvel e a inexistência de problemas significativos durante a execução do contrato, recomenda-se a prorrogação do contrato de locação por mais dois anos.

(...)

Assim, a avaliação técnico pedagógica manifesta-se favorável à renovação do contrato por mais dois anos (período de janeiro de 2025 a dezembro de 2026), mantendo-se as condições atuais ou adequadas às negociações



entre as partes.

Todavia, é apropriado discorrer sobre o princípio da vantajosidade, o qual se delinea 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 a obtenção de contratos com soluções economicamente mais vantajosas à Administração Pública. Dessa maneira, um dos requisitos para que se prorogue 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, a prorrogação deve apresentar vantagem comprovada para Administração Pública, para isso devem ser comprovados os preços de mercado com o do contrato, considerando o princípio da economicidade.

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

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



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.

Para isso, o artigo 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 leciona que os contratos de prestação de serviços de natureza continuada podem ser prorrogados sucessivamente por um período de até dez anos *desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração*, isto é, a prorrogação dos contratos de serviço continuado não é uma regra absoluta que vai se realizar de maneira automática.

Portanto, quando a Administração Pública optar pela prorrogação contratual, deverá demonstrar que as condições e preços são vantajosos, com isto restará comprovado a partir da realização de pesquisa de mercado para serviços similares, no caso em apreço, se dá pelo reajuste previsto contratualmente por meio da aplicação do IPCA e mediante laudo técnico confeccionado pelo Departamento de Manutenção, o qual apresentou avaliação com valor médio da locação.

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

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)

Dessa maneira, a pesquisa de mercado, nestes autos representada pela avaliação do Departamento de Manutenção, pode ser considerada um dos procedimentos imprescindíveis para que a Administração Pública tenha ciência da realidade de mercado, com isto poderá atestar a vantajosidade da prorrogação contratual, visto que não sendo reconhecida vantajosa a prorrogação será ilegítima.

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



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.

À vista disso, pode-se observar que os objetivos intentados pela avaliação realizada pelo setor técnico competente comprova os preços de mercado visando obter informação para que se possa prorrogar o instrumento contratual, de maneira a identificar se o preço praticado pelo locador continuará a ser vantajoso à Administração Pública.

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, o servidor responsável afirma que *a execução do contrato foi avaliada como satisfatória (...) No que se refere a manutenção e suporte as condições estruturais e funcionais foram mantidas, garantindo o pleno uso do imóvel durante o período do contrato. Com a ressalva de que sejam feitas melhorias no imóvel para prorrogação de contrato.*

O fiscal conclui que *o imóvel foi utilizado de forma satisfatória para as atividades educacionais previstas no contrato de locação, atendendo às demandas da comunidade escolar. Assim, é favorável a renovação do contrato por mais dois anos (período de janeiro de 2025 a dezembro de 2026), mantendo-se as condições atuais ou adequadas às negociações entre as partes.*

Diante dessa afirmação contida no relatório de que há prestação satisfatória dos serviços e de que o preço do valor do aluguel foi reajustado de acordo com o IPCA como consta no contrato inicial, conforme o Aceite do proprietário, dessa maneira entende-se que esteja presente o requisito da

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



vantajosidade, haja vista o entendimento 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.*

Contudo, insta registrar que sejam realizadas pelo proprietário as recomendações feitas pelo Departamento de Manutenção, as quais constam no Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel, tais como: Resolver infiltrações no banheiro do andar superior o qual afeta o banheiro da unidade; Realizar a troca das divisórias com PVC por divisória naval; Pintura Geral.

Considerando ainda o aceite do proprietário do imóvel, restando demonstrada as condições vantajosas na prorrogação contratual conforme justificativa do setor técnico responsável.

Por fim, o contrato 021/2023-SEMEC foi firmado por um prazo de 02 (dois) anos, cláusula terceira – da vigência, contados a partir da data de sua assinatura. Assim, uma vez que preenchido o requisito da vantajosidade há possibilidade de prorrogação contratual por igual período, não ultrapassando o prazo decenal como prevê a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, desde que haja aprovação expressa da autoridade competente.

III.2 – Da Minuta do Termo Aditivo

Tem-se na cláusula primeira o objeto, o qual se trata de prorrogação de prazo de vigência do Contrato nº 021/2023-SEMEC em 24 (vinte e quatro) meses e o reajuste mensal do valor da locação de acordo com Índice previsto no contrato inicial, o imóvel referido é destinado ao funcionamento da UEI PRATINHA. No tocante a cláusula segunda consta a fundamentação no artigo 107, **contudo registra-se o equívoco em acrescentar o artigo 138, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021.**

Na cláusula terceira está disposto o prazo de vigência da prorrogação, a qual contará do término da vigência do Contrato nº 021/2023-SEMEC e finda em



06/01/2027. A cláusula quarta cuida do valor reajustado que será de R\$ 5.351,65 (cinco mil, trezentos e cinquenta e um reais e sessenta e cinco centavos) mensal e o importe de R\$ 128.439,60 (cento e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais e sessenta centavos), obedecendo a aplicação do IPCA acumulado nos últimos doze meses.

Concernente a cláusula quinta se tem a alteração da cláusula oitava do contrato com o acréscimo do item 8.12. na cláusula sexta se tem a descrição dos recursos necessários à execução do objeto do Aditivo. Assim, entende-se que a Minuta está dentro dos padrões legais e com isso aprovada por este setor.

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 prorrogação formalizada pelo Setor Demandante, laudo de avaliação do imóvel realizado pelo 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.

A Administração Pública goza de Poder Discricionário, o que permite a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha, visando o interesse social ou interesse coletivo. Isso posto, a deliberação final, objeto do presente pleito, enseja competência da Exma. Senhora Secretária.

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. Desse modo, entende-se pela plausibilidade do feito e, diante dos documentos acostados aos autos, entende que estão presentes os requisitos legais para a prorrogação do Contrato 021/2023-SEMEC, o qual tem por objeto locação de imóvel localizado na Rua Arthur Bernardes, nº 199, Pratinha, Belém-PA, CEP 66825-000, nos termos do artigo 107



da Lei 14.133/2021, no valor mensal de R\$ 5.351,65 (cinco mil, trezentos e cinquenta e um reais e sessenta e cinco centavos) e valor global de R\$ 128.439,60 (cento e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais e sessenta centavos).

Ainda, ressaltamos que para haver a formalização do Termo Aditivo haja disponibilidade orçamentária e manutenção das condições de habilitação do proprietário e, desde que, seja devidamente autorizado pelo Ordenador de Despesas.

No mais, importante que seja publicado o extrato do Termo Aditivo em sítio eletrônico oficial para a devida e regular eficácia da contratação. No tocante a Minuta do Termo Aditivo registra-se **o equívoco em acrescentar o artigo 138, inciso II da Lei Federal nº 14.133/2021.**

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação da Exmo. Senhor Secretário para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 6 de janeiro de 2025.

ADRIANA NEVES GOMES
Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC