

PARECER JURÍDICO Nº 0007/2025 – AJUR/SEMEC

Processo:	18004/2024-SEMEC
Interessado:	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMEC
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de Termo Aditivo visando à prorrogação da locação de imóvel para funcionamento Anexo Florestan Fernandes.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 009/2023 – SEMEC. LOCAÇÃO DE IMÓVEIS COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 107 DA LEI FEREDAL. Nº 14.133/202. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico versa sobre a análise do Processo Administrativo nº 18004/2024-SEMEC, pelo qual a Diretoria de Educação – DIED intenta celebrar Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2023 - SEMEC, objetivando a prorrogação do prazo de vigência do contrato de locação do imóvel situado na Rua Sargento Getúlio, nº 09, bairro Parque Verde, Belém - PA, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e a Sra. FRANCISCA CÉLIA GONÇALVES DE MELLO.

A SEMEC almeja realizar aditivo contratual referente ao Contrato predito, de modo a 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 sexta do contrato nº 009/2023, cujo valor foi atualizado na minuta do Termo Aditivo. O Contrato em apreço foi firmado, inicialmente, pelo prazo de 2 (dois) anos.

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

- a. **Memorando inicial nº 122/2024** da Coordenação de Ensino - COEF (DIED/SEMEC) solicitando a renovação/prorrogação do contrato de locação, direcionado à DIAD/SEMEC- SETOR DE CONTRATOS;
- b. **Justificativa da escolha do locador**, assinada pela Fiscal de contrato DIED/SEMEC, Milena Ferreira Rego Barros;
- c. **Relatório técnico-pedagógico**, assinado pela Fiscal de contrato DI-ED/SEMEC, Milena Ferreira Rego Barros;
- d. **Aceite da proprietária**, manifestando interesse na renovação contratual;
- e. **Cópia do contrato nº 009/2023 – SEMEC**, firmado entre a SEMEC e FRANCISCA CÉLIA GONÇALVES DE MELLO;
- f. **Relatório de vistoria do imóvel**, elaborado pelo Arquiteto e Urbanista – DEMA/SEMEC, Adailson Soares Dantas;
- g. **Laudo Técnico de avaliação de imóvel**, elaborado pelo Engenheiro civil do Departamento de Recursos Materiais – DEMA/SEMEC, Mateus Dias de Carvalho;
- h. **Minuta do 1º termo aditivo ao contrato nº 009/2023 – SEMEC**;
- i. **Documentos de identificação** da proprietária do imóvel;
- j. **Comprovante de residência da proprietária**;
- k. **Apólice de seguro empresarial contra incêndios**;
- l. **Demonstrativo de correção de valores**;

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.

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 009/2023-SEMEC, que tem por objeto a locação de imóvel situado na Rua Sargento Getúlio, nº 09, bairro Parque Verde, Belém - PA, para funcionamento

da Escola Anexa Florestan Fernandes, haja vista a finalidade deste órgão.

À vista disso, extrai-se da “Justificativa” para a prorrogação (anexo 02), assinada pela Fiscal de contrato DIED/SEMEC, Milena Ferreira Rego Barros, o seguinte:

A presente locação é justificável pela necessidade de se manter o funcionamento da ESCOLA ANEXA FLORESTAN FERNANDES 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, direção, uma área aberta, salas de aula, refeitório, copa/cozinha, depósito e demais espaços especificados no relatório técnico pedagógico, anexado nos autos do processo.

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, 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 permanência 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 009/2023-SEMEC, na forma da Cláusula Primeira, tem como objeto a locação do imóvel, visando atender 6 (seis) turmas, que contabilizam 168 alunos em dois turnos.

Em face da solicitação do setor demandante, observa-se que o requerimento quanto à solicitação de Termo Aditivo se dá referente à prorrogação de prazo de vigência contratual (vinte e quatro meses), e reajuste no valor de R\$ 3.782,16 (três mil, setecentos e oitenta e dois reais e dezesseis centavos), totalizando importe de R\$ 90.771,84 (noventa mil, setecentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos), em decorrência da aplicação de variação acumulada de 5,06% do Índice de Preços para o Consumidor Amplo – IPCA, conforme previsão no subitem 6.1 da Cláusula Sexta do Contrato nº 009/2023 – 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:

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos que a escolha pelo referido imóvel e sua locação se deu pela priorização desta localização que tem como objetivo de zelar pela permanência dos estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e consequentemente descontinuidade do processo de aprendizagem.

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 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. Tendo em visto o presente requisito, nos presentes autos consta o laudo de avaliação técnica elaborado pelo DEMA em que o valor médio aferido para o referido imóvel foi de R\$ 4.144,02 (quatro mil, cento e quarenta e quatro reais e dois centavos), valor maior do que o estipulado no termo aditivo.

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.

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)

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 de relatório de vistoria do imóvel, o servidor responsável afirma que em relação ao imóvel em apreço “Diante do exposto verifica-se que o proprietário necessita executar as recomendações acima referenciadas a fim de adequar o espaço físico da escola.”.

No relatório técnico pedagógico a fiscal do contrato concluiu:

Em visita realizada no dia 26/11/2024, verificou-se que os espaços se encontram adaptados para o funcionamento e dessa forma, a comunidade escolar tem interesse na renovação do contrato de aluguel pois inclusive

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

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

não há espaço apropriado para atender as necessidades do público atendido.

Diante da afirmação da Fiscal do Contrato de que os espaços se encontram adaptados e conforme o Aceite da proprietária entende-se que esteja presente o requisito da 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.*

Considerando ainda a manifestação da proprietária do imóvel quanto ao interesse na prorrogação, e restando demonstrada as condições vantajosas na prorrogação contratual conforme justificativa do setor técnico responsável.

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.

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. Desse modo, entende-se pela plausibilidade do feito e, diante dos documentos acostados aos autos, que estão presentes os requisitos legais para a prorrogação do Contrato 009/2023-SEMEC, que tem por objeto a prorrogação da locação de imóvel para funcionamento da Escola Anexa Florestan Fernandes, nos termos do artigo 107 da Lei 14.133/2021, no valor mensal de R\$ 3.782,16 (três mil, setecentos e oitenta e dois reais e dezesseis centavos) e valor global de R\$ 90.771,84 (noventa mil setecentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos).

Ainda, ressaltamos que para a formalização do Termo Aditivo deve haver disponibilidade orçamentária e que a formalização do termo aditivo está condicionada à autorização do Ordenador de Despesas.

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

Belém-PA, 06 de janeiro de 2025.

JULIANE FERREIRA RODRIGUES
Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC

