PARECER JURÍDICO Nº 0009/2025 – AJUR/SEMEC

Processo:	**00017946/2024-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 Passagem Jarbas Passarinho, nº 199 – Bairro Marambaia – Belém/Pa.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 020/2023 – 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 **17946/2024**-SEMEC, pelo qual a Diretoria de Educação – DIED intenta celebrar Termo Aditivo ao Contrato nº 020/2023 - SEMEC, objetivando a prorrogação do prazo de vigência do contrato de locação do imóvel situado a Localizado na Passagem Jarbas Passarinho, nº 199 – Bairro Marambaia – Belém/Pa, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e FRANCISCO ALTAMIR DAS CHAGAS MOREIRA DE FREITAS.

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 do contrato que foi atualizado na minuta do termo aditivo. O Contrato em apreço foi firmado , inicialmente, pelo prazo de 02 (dois) anos.

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

a. Memorando 303/2024 da Coordenação da Educação Infantil – DIED

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

b. Justificativa Técnica para a prorrogação, assinada pela Professora Referência de Educação Infantil – COEI, Aline Ribeiro Sousa;

c. Contrato nº 020/2023-SEMEC;

d. Termo de aceite do Locador/proprietário do imóvel manifestando interesse na renovação contratual;

e. Apólice de seguro predial do imóvel locado;

f. Comprovante de pagamento do IPTU do imóvel locado;

g. Proposta de prorrogação ao proprietário;

h. Relatório di fiscal do contrato - técnico pedagógico de locação, Professora referência da Educação Infantil, Aline Ribeiro Soares;

i. Laudo técnico de avaliação de imóvel locado, elaborado pelo Arquiteto e Urbanista do Departamento de Recursos Materiais – DEMA/SEMEC, Carlos Daniel Alves de Azevedo;

j. Demonstrativo de correção de valores;

k. Minuta do 1º termo aditivo ao contrato nº 020/2023 – 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

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

> 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

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

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 n° 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 020/2023-SEMEC, que tem por objeto a locação de imóvel situado a Passagem Jarbas Passarinho, nº 199 – Bairro Marambaia – Belém/Pa, **para**

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

funcionamento da ESCOLA ANEXA SANTA RITA DE CÁSSIA, haja vista a finalidade deste órgão.

À vista disso, extrai-se da "Justificativa" para a prorrogação (anexo 02), assinada pela servidora Aline Ribeiro Sousa, Professora Referência de Educação Infantil, o seguinte:

> *"A presente locação é justificável pela extrema necessidade de se manter o funcionamento do Anexo Santa Rita de Cássia, vinculado à Secretaria Municipal de Educação Belém - PA, mantendo assim, uma escola de apoio a população e aos servidores da Secretaria Municipal de Educação em nosso município, onde o imóvel locado atende provisoriamente as necessidades, devido as suas dimensões e suas divisões internas, proporcionando o funcionamento de todas as turmas deste Anexo; outro ponto relevante à locação é a localização centralizada do imóvel e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades da comunidade escolar.*
>
> *Considerando ainda que há interesse de locação do imóvel para acolher a demanda existente na comunidade local e adjacências, no sentido do funcionamento e atendimento às 450 crianças matriculadas, na faixa etária de 03 a 07 anos de idade da Educação Infantil e Ensino Fundamental, para o atendimento educacional no referido imóvel, bem como, assegurar o direito da criança a uma educação plena no educar e cuidar em seu desenvolvimento integral.*
>
> *Quanto a escolha da renovação do contrato de locação, ressaltamos ainda, que houve uma busca ativa de outros imóveis, contudo, não havia imóveis no entorno que atendesse a demanda existente para o funcionamento do Anexo Santa Rita*

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

> *de Cássia, assim justificando a escolha pelo referido imóvel e sua locação.*
>
> *(...)*
>
> *Ressaltamos que as despesas decorrentes da execução dos serviços ao imóvel para as adequações, ocorrem por conta da proprietária em tela, atendendo as solicitações da gestão da unidade em consonância com as indicações do DEMA/SEMEC.*
>
> *Portanto, as razões acima supracitadas que justificam a necessidade da renovação do contrato de locação do imóvel para a continuidade do atendimento educacional das crianças do Anexo Santa Rita de Cássia, para o ano letivo de 2025. Neste sentido somos favoráveis ao pleito do documento exposto."*

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)

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

Diante desse dispositivo, o Contrato 020/2023-SEMEC, na forma da Cláusula Primeira, tem como objeto a locação do imóvel localizado na Passagem Jarbas Passarinho, nº 199, 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 no valor de R$ 24.163,80 (vinte e quatro mil, cento e sessenta e três reais e oitenta centavos) totalizando o importe de R$ 579.931,20 (quinhentos e setenta e nove mil, novecentos e trinta e um reis e vinte centavos), em decorrência da aplicação de variação acumulada de 5,06% do Índice de Preços para o Consumidor Amplo – IPCA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulado nos últimos 12 (doze) meses, conforme previsão no subitem 6.1 da Cláusula Sexta do Contrato n° 020/2023 – 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:

> A presente locação é justificável pela extrema necessidade de se manter o funcionamento do Anexo Santa Rita de Cássia, vinculado à Secretaria Municipal de Educação Belém - PA, mantendo assim, uma escola de apoio a população e aos servidores da Secretaria Municipal de Educação em nosso município, onde o imóvel locado atende provisoriamente as necessidades, devido as suas dimensões e suas divisões internas, proporcionando o funcionamento de todas as turmas deste Anexo; outro ponto relevante à locação é a localização centralizada do imóvel e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades da comunidade escolar.
> (...)
> Portanto, as razões acima supracitadas que justificam a necessidade da renovação do contrato de locação do imóvel para a continuidade do atendimento educacional das crianças do Anexo Santa Rita de Cássia, para o ano letivo de 2025. Neste

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

sentido somos favoráveis ao pleito do documento exposto.

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 Filho[1] 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, isto restará comprovado a partir da aferição que o

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

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

preço é compatível do mercado para serviços similares.

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 Niebuhr[2] 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 Furtado[3] 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:

[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.

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

> *"*Ao analisar as atuais condições físicas do prédio, e de acordo com as necessidades pedagógicas, administrativas e de biossegurança, para o funcionamento da unidade escolar, sinalizamos aqui que, os banheiros foram adaptados para as crianças, a fachada da unidade está identificada, as salas de referência precisam renovar a pintura. Para além destas observações, o espaço encontra- se limpo e organizado.*".*

O fiscal conclui que:

> *"*Considerando a avaliação técnico-pedagógica do imóvel, é possível discorrer que o mesmo apresenta condições razoáveis para o funcionamento do Anexo Santa Rita de Cássia. Esta Coei é favorável ao contrato de locação para o ano letivo de 2025.".

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, 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, a solicitação de reajuste prevista no subitem 6.1 da Cláusula Sexta do Contrato n° 020/2023 – SEMEC, e restando demonstrada as condições vantajosas na prorrogação contratual conforme justificativa do setor técnico responsável e que o preço apresentado pelo DEMA é o preço médio que está em valor menor calculado no reajuste no índice do IPCA. Pelo que, sugerimos caso autorizado a prorrogação que o valor para efeitos da nova vigência contratual, seja realizado até o valor apontado no Laudo de avaliação do DEMA.

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

Ainda, insta registrar que o proprietário mantem 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

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br

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 020/2023-SEMEC, o qual tem por objeto a prorrogação da locação de imóvel para funcionamento do Anexo Santa Rita de Cássia, nos termos do artigo 107 da Lei 14.133/2021, no valor mensal de R$ 23.953,39 (vinte e três mil novecentos e cinquenta e três reais e trinta e nove centavos), conforme atestado no laudo técnico de avaliação de imóvel.

Ainda, ressaltamos que para haver a formalização do Termo Aditivo haja disponibilidade orçamentária e manutenção das condições de habilitação do proprietário.

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

Belém-PA, 06 de janeiro de 2025.

DIANA MARIA BEZERRA MACHADO VILHENA DE MIRANDA

Assinado de forma digital por DIANA MARIA BEZERRA MACHADO VILHENA DE MIRANDA
Dados: 2025.01.06 19:41:54 -03'00'

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

Avenida Governador José Malcher, nº 1291 – Nazaré – CEP: 66.060-230 – Belém/PA
Celular Institucional: (91) 98493-2366 (91) 98504-9434
E-mail: gabs@semec.pmb.pa.gov.br