



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 04/2026 – PLCC/PGE/AP

PROCESSO Nº: 0019.2837.4701.0002/2026

INTERESSADOS: ÓRGÃOS E ENTIDADES DO ESTADO DO AMAPÁ

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ADITAMENTOS DE PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONTRATOS POR ESCOPO. ULTRATIVIDADE DA LEI Nº 8.666/93. REEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO REFERENCIAL, EM SUBSTITUIÇÃO AO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 04/2023 – PLCC/PGE. REEDIÇÃO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REEDIÇÃO DE ORIENTAÇÃO REFERENCIAL, EM SUBSTITUIÇÃO AO PARECER JURÍDICO Nº 04/2023-PLCC/PGE. CONTRATO POR ESCOPO. TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA. CUMPRIMENTO DO OBJETO. INTERESSE PÚBLICO. 1 - Contratos por escopo firmados pelos Órgãos e Entidades do Estado do Amapá. 2 - Observância do Regime Jurídico da Lei nº 8.666/1993 e legislação correlata. 3 - Prorrogação de Contrato por Escopo. 4 - Necessidade de motivação concreta da excepcionalidade que desencadeou a perda da vigência contratual. 5 - Possibilidade de prorrogação justificada e mediante o preenchimento dos requisitos normativos. 6 - Entendimento do TCU consolidado no



Senhor Procurador-Geral,

I - DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

O parecer referencial **é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.**

Trata-se, assim, de instrumento de racionalização do trabalho consultivo desenvolvido, no âmbito deste Estado, pela Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, devidamente regulamentado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CONSUP, por meio da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

O Parecer Referencial é admissível quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, nos termos do art. 1º da norma, que assim resolve:

Art. 1º - Autorizar a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica Especializada, **quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos anteriormente exarados, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.**

§1º Considera-se Parecer Referencial **a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado.**

A adoção do modelo de manifestação jurídica referencial se coaduna com o propósito de efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, haja vista que promove a racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, conferindo maior celeridade aos procedimentos administrativos em trâmite e gerando, inclusive, economia aos cofres públicos, em consonância com a essência de uma Administração Pública Gerencial.

A medida é providencial ao propósito da economicidade, dado que, ao realizar a divulgação do Parecer Referencial à Administração Pública em geral, assim como o faz com as minutas padronizadas e as Listas de Verificação, a PGE fornece informação qualificada aos gestores. De modo que, além de agilizar a tramitação dos processos de contratação, ainda possui o condão de reduzir ou mesmo erradicar possíveis vícios e omissões que poderiam levar o procedimento à declaração de nulidade, gerando celeridade e eficiência.

Conforme será explanado adiante, os Contratos por Escopo têm aplicação ampla e variada, podendo envolver diversos objetos com características individuais distintas. Todavia, no âmbito da Administração Pública, tais contratos usualmente se referem a obras de construção civil, as quais são frequentemente realizadas pelo Estado do Amapá no cumprimento de suas atribuições constitucionais. Em virtude disso, há grande quantidade de processos envolvendo a necessidade de prorrogação desses contratos, inclusive muitos que versam sobre a possibilidade de prorrogação em situações nas quais o prazo de vigência expirou.

Desta feita, diante do elevado número de processos que tratam da prorrogação de vigência dos Contratos por Escopo, bem como de prorrogação de vigência de Contratos por Escopo com Prazo Expirado, verifica-se que o tema já foi amplamente debatido no âmbito da Procuradoria de Licitação, Contratos e Convênios – PLCC.

Importa ressaltar que o tema em questão possui baixa complexidade jurídica, visto que, sob uma perspectiva prática, a solução da questão é baseada na verificação objetiva dos requisitos normativos, com o auxílio de uma lista de verificação apropriada.

Ademais, do ponto de vista técnico-jurídico, o Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento no Acórdão nº 127/2016, o que leva à conclusão de que o assunto em pauta está suficientemente maduro para a elaboração de uma manifestação de referência.

Nesse cenário, a Procuradoria-Geral do Estado concluiu ser oportuna a adoção do Parecer Referencial, acelerando o trâmite processual sem descuidar da segurança jurídica necessária à contratação.

a) Do Paradigma

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à **prorrogação de vigência dos contratos por escopo, ainda quando excepcionalmente haja perda do prazo contratual.**

A manifestação referencial é cabível no caso vertente por ser a matéria consultada de instrução processual simples e padronizada, além de ser objeto de análise recorrente nesta PGE e possuir baixa complexidade jurídica.

A pertinência do recurso se evidencia, ainda, em decorrência do art. 4º, I e II da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica no órgão de origem atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

b) Do Procedimento a ser adotado pelos órgãos e entidades

Deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar os requisitos legais contidos na Lista de Verificação específica elaborada pela Procuradoria de Licitações Contratos e Convênios, disponível no sítio eletrônico da PGE.

O uso do presente Parecer Referencial dispensará a elaboração de Parecer Jurídico individualizado pela Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios – PLCC, bastando a remessa para fins de verificação de conformidade orientativa, e atendimento ao prescrito no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 4º da Lei Complementar Estadual n.º 089/2015.

Insta ressaltar que a presente medida referencial tem prazo de validade não superior a um ano, contado a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, no link: <https://pge.portal.ap.gov.br/> , em consonância com o art. 11, §1º da Resolução citada.

Entretanto, resta garantida a atualidade das orientações, posto que, de acordo com o art. 6º, parágrafo único do mesmo diploma, em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração deverá suscitar ao emissor eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do Procurador de Estado de se manter atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes.

c) Da ultratividade da Lei n.º 8.666/1993

Em que pese a revogação da Lei nº 8.666/93, é cediço que o referido diploma normativo continua regendo as contratações celebradas durante a sua vigência, tendo sua ultratividade prescrita no art. 190 da Lei nº 14.133/93^[1], razão pela qual a presente análise toma como base a legislação revogada.

Nesse sentido, a Consultoria Geral União da Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer n.º 00006/2022/CNLCA/CGU/AGU, concluiu que *“os contratos sob o regime jurídico da Lei nº 8.666/93, que tenham sido firmados antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 (art. 190 da NLLCA) ou decorrentes de processos cuja opção de licitar ou contratar sob o regime licitatório anterior tenha sido feita ainda durante o período de convivência normativa (art. 191 da NLLCA), terão seu regime de vigência definido pela Lei nº*

8.666/93, aplicação que envolve não apenas os prazos de vigência ordinariamente definidos, mas também suas prorrogações, em sentido estrito ou em sentido amplo (renovação)."

Assim, os processos de aditivos contratuais para prorrogação de prazo de vigência abarcados por este Parecer Referencial permanecerão regidos pelas normas do regime anterior, ou seja, aquelas estatuídas na conhecida Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993).

Importante informar que, apesar de não haver qualquer possibilidade de combinação de regimes, nada impede que os princípios e valores da nova ordem, que não conflitem com o antigo regime, sejam utilizados como reforço retórico às conclusões obtidas, homenageando critérios de ordem prática e uma interpretação jurídica mais razoável dos institutos sob análise.

II - DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO: NORMAS APLICÁVEIS AO CONTRATO POR ESCOPO E FUNDAMENTO LEGAL PARA PRORROGAR

No âmbito da Teoria Geral, conforme leciona o jurista Flávio Tartuce^[2], os Contratos podem ter sua execução realizada das seguintes formas: instantânea; diferida; ou, ainda, por trato sucessivo.

Na execução instantânea ao objeto é certo e satisfeito logo com a formalização do contrato, enquanto na execução por trato sucessivo as prestações do objeto se renovam de forma continuada a cada parcela, o que persiste durante toda a vigência contratual.

Na execução diferida, por sua vez, se tem um objeto certo, a exemplo da execução instantânea, porém, geralmente por razões de ordem prática, a satisfação do objeto somente se perfectibiliza em momento futuro.

Tem-se aqui, dentre esses contratos de execução diferida, o que se convencionou nominar no direito público de "Contrato por Escopo", do qual o exemplo mais emblemático seria o Contrato de Empreitada.

Segundo Marçal Justen Filho^[3] os contratos por escopo podem ser conceituados como a *“avença que impõe ao contratado um objeto dotado de individualidade, cuja execução satisfaz o interesse do credor e implica no exaurimento do vínculo contratual”*. E, ainda, exemplifica: *“Suponha-se um contrato de obra pública, que tem por objeto a execução pelo contratado de um edifício. Cabe ao contratado adotar todas as providências pertinentes. Concluída a obra e entregue à Administração, o contrato se extingue”*.

Com isso, percebe-se que o determinante nos contratos de escopo, mais do que os prazos, é a entrega do objeto individualizado, a qual possibilita a satisfação do contrato e a consequente extinção do vínculo.

Não há, desse modo, como deixar de se ressaltar que todo contrato, inclusive de prestação de serviços contínuos (trato sucessivo), é dotado – em algum grau – de “escopo” e, por sua vez, os contratos de escopo “estrito senso” também são dotados de prazos para a execução da prestação e consequentemente para a entrega do objeto. A diferença fundamental entre um e outro, é que na prestação de serviços contínuos os prazos preponderam sobre o objeto, e, de outro lado, nos contratos por escopo o objeto prepondera sobre os prazos.

Diante desses conceitos, passa-se a melhor esclarecer a hermenêutica sobre a prorrogação dos contratos por escopo.

Para tratar da questão, é válido destacar que os contratos por escopo são celebrados com vistas à conclusão de um objeto específico, dentro de um cronograma de execução que foi delineado contratualmente a partir da estimativa de tempo necessário para a execução do objeto, para o recebimento e respectivo pagamento por parte da Administração.

Por isso, o prazo de vigência dos ajustes deve ser definido em atenção ao conjunto de obrigações a serem adimplidas pelas partes, tanto Administração, quanto particular.

Uma vez definido o prazo de vigência e todos os demais prazos para cumprimento das obrigações contratuais, a regra é que o ajuste se desenvolva em atenção às suas disposições, tendo em vista o princípio do pacta sunt servanda, previsto no art. 66 da Lei de Licitações e Contratos.

Agora, sabendo-se que os contratos por escopo almejam a obtenção da solução concretizada, reconhece-se que **apenas têm suas obrigações efetivamente exauridas após a conclusão, recebimento do objeto e respectivo pagamento.**

Então por qual razão existem e são fixados prazos a ser observados nos contratos de escopo?

Primordialmente, o art. 57, §3º, da Lei nº 8.666/1993 veda expressamente contratos com prazo de vigência indeterminado.

Em complemento, os prazos contratuais se destinam a melhor estruturar as propostas dos licitantes no momento do procedimento licitatório, porquanto as propostas também são efetivadas com vista aos prazos estabelecidos para conclusão do objeto.

E, como dito, o prazo de vigência dos ajustes deve ser adequadamente definido, em atenção ao conjunto de obrigações a serem adimplidas pelas partes.

No mais, nos contratos por escopo, o acompanhamento dos prazos contratuais tem ainda como finalidade imputar as consequências cabíveis em face de eventual atraso injustificado ou determinar o direito à prorrogação em face do reconhecimento da ocorrência de circunstâncias supervenientes, alheias à vontade do contratado, que porventura tenham influenciado diretamente no desenvolvimento das obrigações contratuais.

Dessarte, a preponderância do objeto nos contratos por escopo não significa menor importância dos prazos e de sua adequada fixação, os quais, salvo hipóteses

excepcionais e justificadas, devem ser estritamente observados pelas partes contratantes e demais interessados, nos termos do art. 66 da Lei 8.666/1993.

Desse modo, de acordo com o supracitado ato normativo, **é excepcionalmente admissível a prorrogação de contratos por escopo, e ainda assim, somente pelo prazo necessário à conclusão do objeto, mediante a apresentação de justificativa que comprove que ocorreu alguma das hipóteses previstas no art. 57, § 1º, do Estatuto Licitatório, a seguir transcrito:**

Art.57. [...].

§ 1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - Alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Dito isto, a caracterização do objeto como de escopo somada à análise do dispositivo legal supramencionado em cotejo com a Justificativa para prorrogação do Av. Antônio Coelho de Carvalho, nº 396 – Bairro: Centro – Macapá/AP, CEP: 68.900-015. Tel.: (096) 3131-2812.

contrato e o amparo em cláusula contratual específica, são determinantes para estabelecer que o caso dos autos comporta a dilação do prazo contratual, com respaldo no art. 57 da Lei nº 8.666/93, **sendo, nestes termos, legal a prorrogação da execução e da vigência contratual com o propósito de concluir o objeto do contrato.**

III - DOS REQUISITOS DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR ESCOPO

a) Da vigência em curso

Toda prorrogação, em regra, somente é possível quando dentro do prazo de vigência do contrato, nesse sentido é a Decisão nº 451/2000 – Plenário – TCU: “Não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência, uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo”.

Esclareça-se, nesse ponto, que o prazo de vigência é diferente do prazo de execução, haja vista que o prazo de execução se refere ao tempo contratualmente fixado para a efetiva implementação do cronograma físico e financeiro do objeto; e, por sua vez, o prazo de vigência se refere ao próprio tempo de existência jurídica do vínculo contratual.

Nesse sentido, o aditivo deverá ser elaborado e assinado antes da expiração do contrato, pois, como regra, não há como se prorrogar o que está extinto, conforme posição assentada em diversos julgados do TCU:

Acórdão nº 127/2016 do TCU: Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas se consolidou ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de sorte que não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução (v. g.: Acórdãos 66/2004, 1.717/2005, 216/2007, 1.335/2009, 1.936/2014 e 2.143/2015, todos do Plenário do TCU).

Frise-se, assim, que os prazos contratuais, tanto de execução como de vigência, devem ser acompanhados criteriosamente pelos órgãos e entidades da Administração Av. Antônio Coelho de Carvalho, nº 396 – Bairro: Centro – Macapá/AP, CEP: 68.900-015. Tel.: (096) 3131-2812.

Pública; devendo, pois, ser adotados mecanismos prévios de planejamento, controle e verificação; de forma a evitar que os prazos venham a indevidamente expirar em detrimento do interesse público.

b) Dos contratos por escopo com prazo de vigência expirado sem a entrega do objeto correspondente

Como visto, a regra é que – ainda que se trate de contrato por escopo – os prazos devem ser criteriosamente observados, sendo que eventual prorrogação deve ser realizada antes do término do prazo de execução e, principalmente, antes do término do prazo de vigência.

Isso porque, dentre outros aspectos, a retomada de um contrato cujo prazo de vigência se encontra expirado configura reconstrução sem licitação, o que infringe os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/1993 e o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Por essa razão surge a importância da classificação feita ao início a respeito do contrato administrativo como “de escopo”, de maneira a distingui-lo dos denominados contratos “de execução continuada”, considerando justamente os efeitos práticos e jurídicos do término do prazo de vigência.

Em síntese, os efeitos do término do prazo de vigência em cada um dos contratos são sobremaneira diferentes. Nesse viés, destaque-se ensinamento de Hely Lopes Meirelles^[4]:

A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra ou do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na

concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado.

Aliás, o Tribunal de Contas da União – sem deixar passar despercebida essa distinção – sedimentou a sua jurisprudência no mesmo sentido. Veja-se:

1) TCU – Acórdão nº. 3131/2010-Plenário.

[...]. “Considera-se extinto o contrato que atingiu o termo final do prazo de duração nele fixado. Daí a necessidade de prorrogá-lo, por um dos motivos previstos em lei, ainda durante sua vigência”. No entanto, consoante o relator, não se poderia deixar de admitir que, de fato, “para os contratos visando obra certa, essas exigências legais têm apenas o objetivo de evitar a prorrogação indefinida ou abusiva dos contratos, sem responsabilização de alguma das partes”.

2) TCU – Acórdão nº. 1677/2014-Plenário.

Nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

3) TCU – Acórdão 127/2016-Plenário.

[...]

10. Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas se consolidou ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de sorte que não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução (v.g.: Acórdãos 66/2004, 1.717/2005, 216/2007, 1.335/2009, 1.936/2014 e 2.143/2015, todos do Plenário do TCU).

11. Como se sabe, a Lei de Licitações e Contratos permite a prorrogação do contrato nas situações em que a contratante determina a paralisação da obra, autorizando, inclusive, a prorrogação do cronograma de execução, por igual

Av. Antônio Coelho de Carvalho, nº 396 – Bairro: Centro – Macapá/AP, CEP: 68.900-015. Tel.: (096) 3131-2812.

período, contudo, tal previsão não dispensa a formalização do aditamento, a fim de ajustar os prazos de conclusão das etapas e de entrega da obra, até porque toda e qualquer prorrogação de prazo deve ser previamente justificada e autorizada (§2º, do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993).

[...]

13. Ocorre que, nos chamados contratos por escopo (em que o objeto consistiria na obtenção de um bem ou na construção de uma obra), o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração, diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado (em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos), nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.

14. Considerando tal raciocínio, o TCU tem acolhido, em caráter excepcional, na análise de alguns casos concretos, a tese de diferenciar os efeitos da extinção do prazo de contratos de obra, como se verifica nos seguintes julgados: Decisão 606/1996-Plenário; Decisão 732/1999-Plenário; Acórdão 1740/2003-TCU- Plenário; Acórdão 1980/2004-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 2068/2004-TCU- Plenário; Acórdão 1808/2008-TCU-Plenário; Acórdão 3131/2010-TCU- Plenário; Acórdão 5466/2011-TCU-Segunda Câmara; e Acórdão 778/2012-TCU- Plenário; e Acórdão 1674/2014-TCU-Plenário.

15. Importa destacar que nesses casos o Tribunal identificou a presença de circunstâncias objetivas atenuantes da conduta dos gestores, tais como: descontinuidade na liberação de recursos orçamentários; paralisação da obra motivada pela contratante; aplicabilidade do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive a contrato celebrado sob a égide do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986; fundamentação do aditamento em parecer jurídico; prorrogação do cronograma de execução por tempo igual ao da paralisação, com suporte no art. 79, § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993; e adoção de providências para o cumprimento do contrato, evitando prorrogação indefinida ou abusiva.

[...]

17. Assim, mostra-se adequada a solução proposta pelo dirigente da unidade técnica, a fim de autorizar, em caráter excepcional e em sintonia com os precedentes mencionados, a continuidade dos aludidos contratos, isso porque, como se sabe, a regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, já que o aditamento não pode produzir efeitos retroativos, mas a falta dessa providência tempestiva deve ser analisada sob a ótica do interesse público, mesmo porque não seria razoável prejudicar a comunidade destinatária do investimento estatal em razão da inércia do agente em evitar a execução do objeto de inquestionável interesse social sem a devida cobertura contratual formal.

É o princípio da supremacia do interesse público, na sua condição de “pedra de toque” do Regime Jurídico Administrativo, que deve ser observado e aplicado como norte das relações mantidas pela Administração Pública, inclusive para relativizar excepcional e fundamentadamente os prazos contratuais porventura expirados, quando se tratar de contrato por escopo.

Percebe-se que a lógica do entendimento do TCU – anteriormente colacionado – é evitar o dispêndio de recursos públicos com um novo procedimento licitatório e uma nova contratação, quando há um contrato apto a produzir os seus devidos efeitos e viabilizar a consecução do interesse público referente à entrega do objeto.

Essa característica peculiar dos contratos por escopo não significa que as dilações de prazo possam ocorrer de forma ilimitada, o que se quer destacar apenas é que o tratamento dado a vigência é diferente em relação aos contratos de execução continuada. Portanto, não há abertura jurídica para as partes prorrogarem indefinidamente os contratos, o que há é uma busca pela entrega do objeto em estrita observância ao interesse público e atendidos os demais parâmetros legais.

Também se advirta que não se faz razoável que a Administração Pública reiteradamente pretenda aditar contrato expirado, porquanto é seu dever criar

mecanismos de planejamento, controle e averiguação, de forma que os setores administrativos observem o cumprimento dos prazos e impulsionem os processos dentro do prazo contratual.

Posto isso, para dirimir dúvidas sobre a temática, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão dispôs sobre o tema na Instrução Normativa nº. 05 de 26/05/2017, a qual trata das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Embora tal IN não seja de observância obrigatória para os demais entes federativos, ela pode ser aplicada como um precedente válido, visto que a legislação de regência não se mostra absolutamente nítida sobre o tema, dando azo para que aconteçam dúvidas na prorrogação de contratos por escopo, como os de obra, por exemplo.

Desta feita, **no que diz respeito à prorrogação de contratos por escopo**, a IN, em seu art. 16, combinado com o art. 51 e ainda com o Item 2 do Anexo IX, determina:

Art. 16. Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº. 8.666 de 1993.

Art. 51. As regras para a vigência e prorrogação dos contratos regidos por esta Instrução Normativa estão dispostas no Anexo IX.

2. Os contratos por escopo têm vigência por período determinado, podendo excepcionalmente ser prorrogado pelo prazo necessário à conclusão do objeto, desde que justificadamente e observadas às hipóteses legais previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº. 8.666 de 1993.

Desse modo, de acordo com o supracitado ato normativo, é excepcionalmente admissível a prorrogação de contratos por escopo, e ainda assim, somente pelo prazo

necessário à conclusão do objeto, mediante a apresentação de justificativa que comprove que ocorreu alguma das hipóteses previstas no art. 57, § 1º, do Estatuto Licitatório, a seguir transcrito:

Art. 57. [...].

§ 1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - Alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Noutro giro, apesar deste Parecer Referencial se destinar exclusivamente às hipóteses sujeitas ao regime da Lei nº 8.666/1993 e das vedações supracitadas, é importante complementar que no art. 111 da Lei nº 14.133/2021 (Novel Lei de Licitações e Contratos) o legislador, incorporando ao texto legal os precedentes do TCU, assim estabeleceu: **“Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no**

contrato”. Denotando, com essa previsão, o reconhecimento de que nos “contratos por escopo” existe uma preponderância do objeto a ser considerada, inclusive no que se relaciona aos prazos de vigência, os quais – por essa razão – se prorrogam automaticamente no novo regime, homenageando a proteção do fim público almejado com a contratação.

Portanto, conclui-se que a prorrogação dos contratos por escopo é juridicamente possível, inclusive quando houver expirado o respectivo prazo contratual, desde que observados todos os requisitos legais de prorrogação e que sejam concretamente justificadas as razões que ensejaram a expiração do prazo contratual. Devendo, ademais, serem formalmente apuradas as referidas razões, ao passo que é essencial a qualquer prorrogação, além de ser devidamente fundamentada, ser realizada dentro do prazo de vigência contratual à luz do regime da Lei nº 8.666/1993.

IV – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

a) Da regularidade da contratação

É requisito para prorrogação da avença a demonstração da regularidade da contratação, devendo ser juntado o contrato originário e os demais aditivos (caso não seja o primeiro), ambos com as respectivas publicações na imprensa oficial.

Além disso, devem ser juntados os Pareceres Jurídicos que analisaram a contratação inicial e os aditamentos, se for o caso, além do relatório circunstanciando quanto à análise do cumprimento ou não das diligências porventura elencadas nos opinativos.

b) Do Relatório do Fiscal do Contrato

Nos termos do art. 67, caput, da Lei n.º 8.666/1993, compatível com o regime jurídico aplicável, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Assim, incumbe ao fiscal do contrato elaborar Relatório de Fiscalização atestando se a parte contratada vem cumprindo adequadamente, ou não, suas obrigações contratuais.

c) Da manifestação de vontade da contratada

Por se tratar de ato bilateral, a prorrogação é condicionada à concordância da contratada, que pode estar comprovada nos autos por meio da juntada de ofício, mensagem eletrônica ou outro meio documental.

d) Da justificativa e da prévia autorização

O art. 57, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, preconiza que: “Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato”.

A autorização exigida no dispositivo deve ser dada pela autoridade competente para contratar. Já a justificativa é a indicação dos motivos da prorrogação, isto é, a descrição técnica da situação de fato que originou concretamente a necessidade de prorrogação naquele caso em específico.

Os contratos por escopo possuem um cronograma de execução previamente estabelecido, logo, a justificativa precisa demonstrar o que de fato ocasionou essa necessidade de prorrogação, nos termos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

E nos contratos por escopo que tenham porventura seus prazos expirados, como bem suscitado anteriormente, precisa-se justificar concretamente as razões que ensejaram a expiração do prazo contratual. Devendo, igualmente, ser formalmente apuradas as referidas razões fáticas de expiração, ao passo que é essencial a qualquer prorrogação, além de que seja devidamente fundamentada, ser também realizada dentro do prazo de vigência contratual à luz do regime da Lei nº 8.666/1993.

e) Do Recurso Orçamentário

A lei exige a existência de recursos hábeis a custear a despesa, devendo constar nos autos a previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas (arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei nº 8.666/1993), bem como a Declaração de Responsabilidade Fiscal informando que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (art. 16, inc. II, da LC 101/2000).

Dessa forma, por se tratar de exigência legal, devem constar da instrução do processo Declaração do Ordenador de Despesa de que esta satisfaz as exigências dos artigos 16 e 17 da LC nº 101/2000, e o respectivo Quadro de Detalhamento de Despesa e informações orçamentárias – Crédito e Razão.

f) Dos Documentos de Habilitação

A Lei de Licitações e Contratos em seu art. 55, XIII determina que a contratada mantenha, durante toda execução do contrato, as condições de habilitação exigidas na licitação, veja-se:

Art.55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...]

XIII- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Portanto, deve a Administração Pública verificar a conformidade dos documentos de habilitação apresentados pelo locador, atestando o cumprimento das exigências pertinentes, bem como confirmando a respectiva validade da documentação apresentada.

g) Do atendimento formal

O atendimento formal consiste na elaboração da Minuta de aditivo, a qual deve conter os elementos mínimos e necessários à regularidade do feito, indicando a cláusula de alteração de prazo de vigência e da dotação orçamentária respectiva.

Ressalte-se que nos casos de contratos no âmbito da Administração Direta (Secretarias e Órgãos), o legitimado a figurar na qualificação do contrato é o “ESTADO DO AMAPÁ”, por meio do órgão correspondente, por ser o Estado do Amapá a pessoa jurídica de direito público que deve figurar formalmente na contratação.

Já nos casos de entidade da Administração Indireta (Autarquias e Fundações), o legitimado é a própria entidade que possui personalidade jurídica, com autonomia para praticar seus atos, sendo equivocada a indicação do “ESTADO DO AMAPÁ” como parte contratante.

No que concerne ao prazo de vigência em si, é importante destacar que caso estabelecido em meses ou em dias, conta-se de data a data e expiram no dia de igual número ao de início (art. 66 da Lei 9.784/1999 e art. 132, §3º do Código Civil).

Desta forma, o aditivo deve ter início um dia após aquele previsto para o término do prazo inicial. De outro lado, frise-se que a data da vigência não se confunde com a data da assinatura, de modo que é dever da Administração Pública celebrá-lo em data anterior ao encerramento da vigência, sob pena de eventual impossibilidade da prorrogação.

h) Juntada do Parecer Jurídico

Considerando-se seu intuito consultivo e orientativo, este parecer deverá ser anexado aos autos e observado integralmente em cada fase do processo de aditivo, visando a legalidade plena dos atos administrativos.

O art. 8º da Resolução nº 006/2020 – CONSUP/PGE fixa a obrigatoriedade de juntada da cópia integral deste Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada. Veja-se:

Art. 8º Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

I - Cópia integral do Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

II - Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I desta Resolução;

Verifica-se, portanto, que o uso do presente parecer referencial evitará a elaboração de parecer jurídico individualizado, sem prejuízo do atendimento ao prescrito no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 4º da Lei Orgânica da PGE-AP (Lei Complementar Estadual n.º 089/2015).

i) Da declaração de subsunção às orientações referenciais

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é essencial que o gestor do órgão ou entidade interessada declare nos autos, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial. Note-se o que dispõe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE:

Art.1º [...]

§2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

O Anexo I da supracitada Resolução traz o modelo de declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se adequa aos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas.

A mencionada Declaração deverá constar no bojo da instrução processual quando da remessa dos autos à Procuradoria de Licitações e Contratos para a análise de conformidade.

V - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos, para fins de orientar o **procedimento de prorrogação de vigência dos contratos por escopo**.

Em cumprimento ao art. 7º, III, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a utilização deste opinativo será condicionada à juntada de:

- a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE;
- b) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;
- c) Lista de Verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento, conforme modelo disponível no sítio eletrônico da PGE.

Inobstante todas as orientações emanadas deste parecer referencial, os processos de prorrogação de contratos por escopo, deverão, após a devida instrução, ser encaminhados à PGE/AP para verificação de conformidade orientativa, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº. 0089/2015, dispensada a ratificação do despacho de conformidade pela Chefia.

O presente instrumento passa a vigorar pelo prazo de 01 (um) ano, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, no link (url): <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº006/2020-CONSUP/PGE.

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020 e artigos 6º e 10 do Decreto Estadual nº. 0829/2018.

À superior consideração.

Encaminhe-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.
Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá-AP, em 11 de março de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA**
Data: 17/03/2026 11:01:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA

Procuradora do Estado do Amapá

Documento assinado digitalmente
 **MARIA ALICE LOPES LEDA**
Data: 17/03/2026 10:28:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARIA ALICE LOPES LEDA

Procuradora Chefe de Licitações, Contratos e Convênios - PGE/AP

^[1] Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

^[2] TARTUCE, Flávio. Direito civil: Teoria Geral dos Contratos e Contratos em Espécie. Ed. Forense. Rio de Janeiro, 2019.



^[3]JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thonson Reuters Brasil, 2021, pág. 1294.

^[4]MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 10. Ed. São Paulo: RT, p.230.

PROCESSO Nº 0019.2837.4701.0002/2026 - PLCC-CHEFIA/PGE

PROCEDÊNCIA: Procuradoria Geral do Estado do Amapá – PGE

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL Nº 004/2026 – PLCC/PGE-AP. Aditamentos de Prazo de Vigência de Contratos por Escopo. Ultratividade da Lei nº 8.666/93. Reedição de Orientação Referencial, em substituição ao Parecer Jurídico Referencial Nº 04/2023 – PLCC/PGE. REEDIÇÃO.

DECISÃO

Vieram os autos do processo em epígrafe para homologação do Procurador-Geral do Estado do Amapá, referente à edição do **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 004/2026 – PLCC/PGE**, de lavra das Procuradoras do Estado do Amapá, Dra. Jeane Alessandra Teles Martins Paiva e Dra. Maria Alice Lopes Leda, que orienta quanto à padronização da instrução dos Processos administrativos, para fins de orientar o procedimento de prorrogação de vigência dos contratos por escopo.

No mais, acolhendo na íntegra o Parecer Referencial mencionado, lembro novamente que deverão ser observadas todas as recomendações e providenciam pontuadas pelos Procuradores que subscrevem o parecer, bem como seu prazo de vigência de 01 (um) ano após sua publicação em sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado (no link <https://pge.portal.ap.gov.br/>), em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

Ante o exposto, **HOMOLOGO**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do Inciso XXVI, art.7º da Lei nº 0089/2015, **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 004/2026 – PLCC/PGE** tendo em vista que está de acordo com o ordenamento jurídico, e que deverá contribuir com orientações gerais a fim de promover a aplicação das diretrizes dele constantes, garantindo a uniformização dos procedimentos necessários para a regular concessão dos direitos pretendidos.



Encaminhe-se cópia do PARECER JURÍDICO N°. 004/2026 – PLCC/PGE aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá, 18 de março de 2026.

THIAGO LIMA ALBUQUERQUE

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ