

## Procuradoria Geral do Município

33789.  
PMJ - SECRET. DE ADM. E PLANEJAMENTO  
Recebemos em:  
18 SET 2017  
NÃO CONFERIDO



Priscila 11/20.

PARECER Nº. 209 , de 18 de setembro de 2017

**Contrato de serviços de leiloeiro oficial para a condução de leilão de itens especificados. Contrato por escopo. Extinção das obrigações somente pela conclusão de seu objeto. Serviços não concluídos. Possibilidade excepcional de se relevar a expiração do prazo de vigência contratual.**

A Secretaria de Administração e Planejamento, mediante memorando nº. 233 – UAO/SAP, solicita análise e manifestação dessa Procuradoria quanto à possibilidade da continuidade da execução do contrato nº. 369/2013, mesmo diante do encerramento de seu prazo de vigência, considerando que as obrigações contratadas não foram integralmente concluídas.

Esclarece que o contrato 369/2013 foi firmado em 31 de outubro de 2013 entre o Município de Joinville e a Leiloeira Oficial Simone Wenning, tendo por objeto a preparação, organização e condução de leilão público de bens inservíveis do Município de Joinville. Informa que o prazo inicial de vigência do contrato era de 150 (cento e cinquenta) dias, contados de sua assinatura, tendo sido prorrogado mediante termos aditivos, sendo que o último (quinto termo aditivo) estendeu a vigência contratual até 8 de fevereiro de 2016.

Aduz que o termo de referência estabeleceu o escopo do contrato, relacionando os bens que seriam leiloados pelo Município sob a condução da leiloeira contratada, tendo ainda novos bens sido acrescidos ao escopo do contrato por meio do quarto termo aditivo contratual.

Informa, ainda, que em 28 de outubro de 2015 o Município de Joinville lançou o edital de leilão nº. 200/2015 (Processo SEI nº. 15.0.005164-8), o qual, entretanto, não abrangeu a totalidade dos bens descritos no termo de referência do contrato nº. 369/2013.

Por fim, esclarece que tanto as prorrogações contratuais como a não inclusão de todos os bens no leilão realizado deveram-se à necessidade de organização da baixa documental de bens e de definição dos critérios de avaliação de determinados bens por parte do Município.

A solicitação de manifestação veio acompanhada da pasta do contrato nº. 369/2013, com documentação de fls. 1 a 81.

O contrato tem por objeto a *“preparação, organização e condução de leilão*

A UAO,  
18/09/17  
X

*público de bens inservíveis do Município de Joinville*”, bens estes especificados no anexo I ao contrato e no quarto termo aditivo.

Da análise do objeto do contrato, verifica-se que se trata de um contrato por escopo ou por objeto, ou seja, que impõe o dever de realizar uma conduta específica e definida que, uma vez cumprida, exaure o contrato<sup>1</sup>.

O cerne da questão levantada pela Secretaria de Administração e Planejamento quanto a este contrato é a permanência das obrigações contratuais das partes, apesar de formalmente decorrido o prazo de vigência definido no instrumento contratual.

Sobre o tema, esta Procuradoria já se manifestou algumas vezes, como por meio dos Pareceres nº. 92, de 13/08/2007, nº. 68, de 01/07/2009, e nº. 68, de 23/03/2012, reconhecendo a possibilidade de se entender os contratos por escopo automaticamente prorrogados, muito embora ultrapassado o seu prazo de vigência, por considerar, em síntese, que, nestes casos, a extinção das obrigações ocorre tão somente pela entrega do objeto contratual.

Desta última manifestação, colhe-se:

Considerando (...) que a discussão central envolve a permanência das obrigações contratuais das partes, colaciona-se na presente oportunidade, a respeito da matéria, o Prejulgado 1528, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

“1. Salvo no caso de extinção do contrato por decurso do prazo de vigência, a exoneração das obrigações pelas partes depende de rescisão, somente cabível nos casos e condições estabelecidos no art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93.

2. Na rescisão administrativa ou amigável de contrato administrativo, nos casos previstos no art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, é obrigatória a autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (§ 1º do art. 79) nos autos do processo administrativo da contratação, além da oportunidade do contraditório e ampla defesa ao contratado (parágrafo único do art. 78).

3. Em caso de suspensão da execução do contrato na hipótese do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, por ato formal da autoridade competente, a retomada da execução do objeto pela Administração contratante depende do contrato ainda se encontrar vigente - pois contrato extinto não é passível de prorrogação - caso em que será devolvido ao contratado os prazos de execução do objeto (prazo do cronograma físico), como também, se necessário, a prorrogação do prazo de vigência do contrato.

4. Estando ainda em plena vigência, em decorrência do prazo original ou de aditivos, a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 695.

Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, requer aprovação da autoridade competente ante a demonstração do atendimento ao interesse público, notificação escrita do contratado e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se for o caso, tudo formalizado em termo aditivo.

5. Quando admitida e viável a retomada de contrato de execução de obra formalmente suspenso pela Administração, com fundamento do inciso XVI do art. 79 da Lei Federal nº 8.666/93, o prazo faltante para conclusão do escopo (prazos do cronograma físico) deve ser objeto de prorrogação (devolução do prazo inicialmente avençado) pela Administração, que no caso de suspensão superior a 120 dias depende de anuência expressa do contratado, formalizado em termo aditivo.

6. Ressalva-se que a resposta à presente consulta não implica em autorização prévia ou posterior para a prorrogação de qualquer contrato”.

A partir da orientação da Corte de Contas exposta acima, observa-se que a exoneração das obrigações das partes ocorrerá ou em virtude do decurso do prazo de vigência ou através da rescisão do contrato.

Em caso de suspensão da execução contratual, colhe-se do prejulgado acima, que a retomada da execução pela Administração depende do contrato ainda se encontrar vigente, caso em que será devolvido ao contratado o prazo de execução do objeto (prazo do cronograma físico), haja vista que contrato extinto não é passível de prorrogação.

Nesse sentido, o prejulgado citado leva a crer que, independentemente do cumprimento da obrigação pelas partes, o decurso do prazo de vigência põe termo ao contrato, pois a retomada da execução suspensa depende do contrato ainda estar vigente, não sendo possível a prorrogação de contrato extinto.

Denota-se, portanto, a distinção entre prazo de vigência e prazo de execução do contrato.

Sobre a **vigência** dos contratos leciona Joel de Menezes Niebuhr:

“Contrato vigente é aquele que está apto a produzir efeitos. Não significa que ele produza efeitos; apenas que está apto, que pode produzir efeitos. Enquanto o contrato estiver apto a produzir efeitos ele permanece vigente. Em relação aos contratos administrativos, via de regra, a vigência inicia-se com a publicação do extrato do contrato na Imprensa Oficial, a teor do parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93, e **estende-se até o momento em que as partes cumprirem integralmente suas obrigações. Enquanto houver obrigações pendentes, o contrato permanece vigente.**

[...]

**Ele deixa de ser vigente quando não está mais apto a produzir efeitos, quando as partes já cumpriram as suas obrigações.** Isso significa que o prazo de vigência estende-se do momento em que o contrato está apto a produzir efeitos até o momento em que as partes cumprem as suas obrigações”. (*Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008, págs. 451/452)

Por outro lado, quanto ao prazo de execução, o mesmo autor esclarece que:

“é o tempo determinado no contrato para que o contratado execute o seu objeto. Ora, o contratado deve executar uma prestação. O prazo de execução é o prazo que ele dispõe para executá-la”.

[...]

“O prazo de execução normalmente não se confunde com o prazo de vigência. Isso porque, via de regra, o contratado executa o seu objeto, cumpre a sua obrigação, e a Administração, contratante, dispõe de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento. A Administração somente cumpre sua obrigação quando realiza o pagamento. Enquanto ela não paga, há obrigações pendentes e o contrato continua vigente. Por via de consequência, cabe afirmar que o prazo de vigência é usualmente mais longo do que o prazo de execução. Como salientado, a execução do objeto por parte do contratado não encerra a vigência se ainda há obrigações a serem cumpridas pela outra parte, isto é, se a outra parte ainda deve realizar o pagamento”. (Ob. cit., pág. 452)

Conforme se extrai da doutrina citada, o prazo de execução normalmente não se confunde com a vigência, e a Administração somente encerra sua obrigação quando realiza o pagamento após a execução do objeto pela contratada. Isso porque o prazo de vigência está relacionado ao cumprimento das obrigações pelas partes, enquanto o prazo de execução refere-se ao tempo necessário para que o contratado execute o seu objeto.

Assim, se a execução dos contratos enviados está suspensa, tal fato leva a crer que não foram totalmente executados pela contratada e nem pagos pelo Município, ou seja, subsistem obrigações firmadas entre as partes.

Nesse sentido, se subsistem obrigações contratuais, de acordo com a doutrina citada esses contratos permanecem vigentes.

O mesmo autor já citado esclarece, todavia, a existência de contratos que são considerados por prazo certo e de outros que são considerados por escopo, como adiante se observa:

“Contrato por prazo certo é aquele cujo prazo de execução extingue-se em razão de termo preestabelecido. Melhor explicando, é aquele cujo prazo de execução extingue-se em data preestabelecida, independentemente do que fora ou não realizado pelo contratado. Os contratos de prestação de serviços contínuos, como vigilância, limpeza, etc., são contratos por prazo certo. Por exemplo, em vista de contrato de vigilância, o contratado deve prestar serviços de vigilância à entidade administrativa de 01 de janeiro a 31 de julho. No dia 31 de julho, o prazo de execução extingue-se, pouco importando se o contratado fez ou não o que se obrigou a fazer.

Contrato por escopo é aquele cujo prazo de execução somente se extingue quando o contratado entrega para a Administração o objeto contratado. Daí que o tempo não importa o encerramento das obrigações. O tempo apenas

caracteriza ou não a mora do contratado. Por exemplo, a Administração contrata alguém para construir um prédio de três andares, prevendo prazo de execução de seis meses. Se o contratado não constrói o prédio em seis meses, ele está em mora. Mas, isso não significa que, ao cabo dos seis meses, o contrato está extinto e que as obrigações enfeixadas nele também. O descumprimento do prazo de execução de seis meses caracteriza a mora do contratado. Como ele não executou o objeto do contrato no prazo avençado, ele incorre em mora. No entanto, até que ele execute e até que a Administração, depois de executado, pague o que é devido, o contrato é vigente”. (Op. cit., pág. 452/453)

De acordo com a lição do autor, nos contratos por prazo certo, o prazo de execução se encerra em razão de termo preestabelecido, enquanto nos de escopo, o prazo de execução se extingue, na realidade, somente com a entrega do objeto, independentemente da celebração de termo aditivo.

Marçal Justen Filho, ao tratar da matéria, distingue os contratos utilizando outra terminologia, como adiante se observa:

### **“3) Prazo de validade contratual**

Devem-se distinguir os contratos de execução instantânea e os de execução continuada. A terminologia não é precisa e pode induzir a equívocos.

#### **3.1) Os contratos de execução instantânea (ou de escopo)**

Os contratos de execução instantânea impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. **Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.).** Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promover a tradição da coisa e o comprador liquidar o preço, o contrato estará exaurido. É usual aludir-se a contrato de escopo para indicar essa espécie, mas essa expressão também propicia dúvidas.

**3.2)** Os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto. Outro exemplo é o contrato de prestação de serviços de limpeza, que impõe ao contratado a obrigação de realizar a mesma atividade todos os dias. Nesse caso, a execução pelo contratado da atividade de limpeza do edifício no primeiro dia do contrato não significa o exaurimento do objeto contratual.

**3.3)** Os efeitos da diferenciação em face da questão do prazo de vigência do contrato.

As distintas características das duas espécies contratuais acima referidas produzem reflexos marcantes relativamente ao prazo de vigência, o qual desempenha função normativa diversa em cada caso.

**Num contrato de execução instantânea, o prazo de vigência de um contrato de obra de engenharia é fixado em face do tempo necessário e adequado para a execução do objeto.**

**Já num contrato de execução continuada, existe uma clara dissociação entre as condições temporais para execução da prestação e o prazo de vigência.**

Um exemplo facilita a compreensão. Suponha-se contrato de serviço de limpeza, que especifique a obrigação contratual de o contratado promover limpeza dos vidros do edifício uma vez por mês. O sujeito estará obrigado a realizar essa prestação a cada mês, sem que tal especificação se destine a determinar a duração do contrato. O prazo de vigência destina-se, nesse caso, a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos. (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2009, págs. 695/696)

(...)

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1343/2009 (Plenário), reconheceu a prorrogação automática de contrato interrompido. (Processo nº TC 017.975/2007-3, Rel.: Auditor Weder de Oliveira, Data da Sessão: 17/6/2009)

Do relatório do Acórdão acima referido, colhe-se a referência à instrução realizada pela Secex-MG, no seguinte sentido:

[...]

15. O que se discute é a existência e vigência do Contrato nº 009-85/DO.

[...]

19. Parece-me que, no mérito, a Representação poderá ser considerada procedente, tendo em vista que:

[...]

**b) não houve esgotamento do objeto nem do valor contratual e pode ser excepcionalmente relevada a expiração do prazo de vigência**". (grifo nosso)

Do relatório do citado Acórdão, é possível ainda extrair o entendimento do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

**"A CBTU aduz, no essencial, que a vigência daquele contrato se encerrou em 1/9/2004, após sucessivas prorrogações desde 1/1/1989** (fls. 61/62, v. p., e 330/331, v. 1). Ainda segundo a Companhia, diante da recalcitrância do Consórcio em admitir o término do contrato, fez publicar, em 23/7/2007, declaração de rescisão contratual que, com efeitos retroativos a 1/9/2004, apenas retrataria situação já consolidada.

Todavia, não é essa a conclusão que se extrai dos autos. Em 6/4/2004, **a CBTU determinou ao Consórcio 'a interrupção da execução do Contrato 009-85/DO**, hoje reduzido à intervenção no trecho Barreiro/Calafate, devendo ser concretizada a desmobilização do canteiro de obras e de todas as demais ações que possam gerar crédito à contratada' (fl. 158, anexo 1, v. p.). **Referida determinação não configurou a rescisão contratual, mas, tão-somente, a paralisação das obras com previsão de prorrogação automática do cronograma de execução, nos termos dos arts. 57, § 1º, inciso III, e 79, § 5º, da Lei nº 8.666/1993**. Nesse sentido, manifestou-se o TCU pelo Acórdão TCU nº 1.061/2005 – Plenário. Naquela oportunidade, o Tribunal tornou insubsistente a determinação de acompanhamento semestral das obras, 'uma vez que a obra do ramal Calafate-Barreiro encontra-se paralisada desde 2004'.

Portanto, quando a CBTU publicou a predita declaração de rescisão contratual em julho de 2007, o contrato encontrava-se paralisado, estando sujeito, caso não rescindido, à prorrogação automática do cronograma de execução". (grifo nosso)

Da proposta de deliberação do Relator, ainda no tocante ao Acórdão do TCU acima citado, colhe-se:

"2. As análises efetuadas pela Secex-MG e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) são convergentes no que diz respeito ao entendimento de que está evidenciado nos autos assistir razão à representante quanto à sua alegação de que o contrato não foi encerrado pela CBTU em 1/9/2004, mas tão-somente interrompido.

3. Diz o art. 57, § 1º, inciso III, norma da Lei de Licitações e Contratos expressamente aplicável aos contratos anteriores à sua vigência, por força de seu art. 121:

"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 atuados em processo:

(...)

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

4. Diz o art. 79, § 5º: "Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução **será prorrogado automaticamente por igual período**".

Aufere-se do Acórdão citado a possibilidade de continuidade do contrato em que não há o esgotamento do objeto, nem do valor contratual, apesar de expirado o prazo de vigência.

Ao discorrer sobre a matéria, Hely Lopes Meireles, in Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 10ª ed., p. 230, ensina que:

"A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos 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, 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. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato." (Grifamos)

(...)

No tocante à duração dos contratos, muito embora já se tenha discorrido sobre as

definições conceituais de prazo de vigência e de execução, reporta-se neste momento à lição de Joel de Menezes Niebuhr em relação ao prazo de duração dos contratos de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666/93 que:

“O *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que a duração dos contratos administrativos está adstrita à vigência do crédito orçamentário. A expressão ‘duração dos contratos administrativos’ utilizada pelo legislador costuma ser interpretada apressadamente **como sinônimo de vigência, o que é equivocado**. Com efeito, imagine-se contrato de fornecimento de combustível. Se a expressão ‘duração dos contratos administrativos’ referida no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93 fosse equivalente à vigência, no dia 31 de dezembro, que é o limite do crédito orçamentário, ambas as partes contratantes, Administração e contratado, deveriam ter cumprido integralmente as suas obrigações. Ou seja, a Administração poderia abastecer os seus veículos e deveria pagar as respectivas faturas até o dia 31 de dezembro. E, como sabido, isso é inviável. Por suposição, é necessário abastecer o veículo da polícia civil às 18h do dia 31 de dezembro. O pagamento, evidentemente, não será realizado em 31 de dezembro. A fatura somente será apresentada em janeiro e, provavelmente, a Administração pagará somente em fevereiro. E o fato é que, enquanto a Administração não paga ela cumpre a sua obrigação e, pois, o contrato permanece vigente. E isso é praticamente a regra no cotidiano da Administração Pública. Negar a tais fatos é negar a realidade. Então, para que a expressão ‘duração dos contratos administrativos’ seja compatível com a realidade, para que o *caput* do art. 57 seja viável, é imperativo não confundi-la com a vigência do contrato. Esta necessariamente estende-se para além do crédito orçamentário, porquanto à Administração é impossível quitar todas as faturas dos contratos executados no exercício até o dia 31 de dezembro. Em vista disso, a expressão ‘duração dos contratos administrativos’, utilizada pelo legislador no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93, **deve ser interpretada como equivalente ao prazo de execução, isto é, correspondente ao prazo de que dispõe o contratado para executar o objeto do contrato, cumprindo a sua obrigação principal.** (Ob. cit., pág. 456)

Esclarece o autor que o prazo de duração dos contratos deve ser interpretado como equivalente ao prazo de execução, pois se fosse equivalente à vigência, no dia 31 de dezembro de cada ano, contratante e contratado deveriam cumprir integralmente as obrigações assumidas, o que não corresponderia à realidade do cotidiano da Administração Pública, haja vista que o cumprimento da obrigação (pagamento) do contratante, nesta hipótese, não seria possível de ser realizado e ultrapassaria o exercício financeiro.

Logo, deduz-se que a análise quanto à extinção dos contratos deve se ater principalmente à espécie do objeto contratado, para então verificar se as obrigações entre as partes subsistem, mesmo diante de eventual decurso do prazo de duração dos contratos, ainda que suspensos, pois como visto, os contratos de escopo permanecem vigentes até a conclusão do objeto, ou, obviamente, até sua rescisão, mas não se encerram, todavia, pelo esgotamento do prazo contratual.

(...)

Desse modo:

(...)

### 3) Contratos de serviços de engenharia (não contínuos) e de obras

Os contratos de serviços de engenharia (não contínuos) e de obras podem ser considerados de escopo. Assim, em princípio, não estariam expirados com o decurso do prazo de duração do contrato, mas com a conclusão do objeto.

No entanto, a prorrogação do prazo de duração desses contratos depende de previsão do Plano Plurianual, interesse da Administração e previsão no ato convocatório, nos termos do art. 57, I, da Lei nº 8.666/93, requisitos cujo cumprimento devem ser avaliados pela Secretaria consultente.

Eventual retomada do contrato, além de atender os requisitos acima, deverá ser sempre precedida de aprovação da autoridade competente, notificação do contratado, recomposição do equilíbrio econômico financeiro, e análise da viabilidade econômica da medida (vantajosidade) se comparada a nova contratação.

Por outro lado, como tais contratos podem ser considerados válidos, se a extinção deles não tiver ocorrido pela conclusão do objeto, poderá se dar por meio das hipóteses legais de rescisão.

(...)

### 4) Contratos enviados sem termo de suspensão:

Alguns contratos encaminhados a esta PGM não estão acompanhados do respectivo termo de suspensão. (...)

Todos esses contratos, no entanto, têm por objeto a realização de obras. Mesmo que eventualmente a suspensão não tenha sido formalizada, tais contratos são considerados de escopo, aplicando-se o mesmo princípio exposto no item 3 deste parecer.

(...)"

Às manifestações já elaboradas por esta Procuradoria, podemos, ainda, acrescentar excerto do parecer nº 185/99, exarado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Disponível em:  
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/boletins/boletim22000/2doutrina/doutrina2.htm>.

11. O ajuste em tela, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, com início na data do recebimento da parcela única a ser repassada pela Secretaria, o que ocorreu em 22.12.1997, atingiu o prazo final avençado na Cláusula Quinta do contrato em 21.12.1998, sem que a Contratada tivesse concluído o projeto e, também, sem que as partes tivessem previsto novo prazo para sua conclusão, por meio de termo aditivo.

12. Ocorre que, segundo consta, a Contratada teve sério problema administrativo no final do exercício de 1998, que culminou com o afastamento de todos os servidores da Secretaria das Finanças, o que impediu a realização do projeto no prazo avençado.

13. A questão está em saber se ainda é possível estabelecer novo prazo para que a Contratada conclua o projeto.

14. A matéria deverá ser apreciada à luz da legislação que rege a avença, bem como da contribuição doutrinária de administrativistas que, como Diógenes Gasparini ensinam, que **a extinção do contrato administrativo** decorre de "um fato jurídico (acontecimento de natureza relevante para o Direito, como o tempo e a morte) ou de um ato jurídico (manifestação de vontade). Esses fatos e atos jurídicos põem fim ao contrato administrativo. Diversos são os fatos e os atos jurídicos que determinam a extinção do contrato." (*Direito administrativo*, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 428).

E, mais adiante, o mesmo autor passa a expor as causas (fatos e atos) da extinção do contrato administrativo. Sendo que, dentre os **fatos** que extinguem a avença relaciona: "**o cumprimento do objeto, o cumprimento do prazo, o desaparecimento do contratante particular e o desaparecimento do objeto**" (g. n.).

13. Nesse ponto, para completar o raciocínio jurídico ora desenvolvido, é imperioso fazer menção à distinção que costuma ser feita entre os prazos contratuais de vigência, apartando os prazos de execução ou moratórios dos prazos extintivos:

"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. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato." (Hely Lopes Meirelles, *Licitação e contrato administrativo*, 12. ed., Malheiros, 1999, p. 213).

16. No caso em tela, a avença celebrada teve por objeto a realização do projeto para equipamento da Biblioteca Pública do Município de Dracena, de modo que, em tese, e segundo os ensinamentos doutrinários supra transcritos, o contrato somente se extinguiria com a total realização do projeto.

17. O prazo ajustado pelas partes inicialmente, de acordo com o acima exposto, tinha por escopo exatamente limitar o tempo que seria necessário para a entrega do projeto concluído. De modo que, a não observância de tais prazos na execução do contrato serve apenas para configurar ou não a situação de mora da contratada

no cumprimento de suas obrigações, com a conseqüente aplicação das sanções contratuais, por não ter tempo estipulado.

18. Portanto, em tese, o prazo previsto no contrato original é prazo moratório, o que significa dizer que a expiração do mesmo não extingue o ajuste. Até porque: "Nos contratos que só se extinguem pela conclusão do seu objeto, a prorrogação independe de previsão e de licitação, porque, embora ultrapassado o prazo, o contrato continua em execução". (Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 217).

19. De modo que, tratando-se de ajuste em que o prazo de vigência apresenta caráter meramente moratório, e tendo em conta que o seu objeto ainda não foi integralmente executado, é possível, em tese, que as partes estabeleçam novo prazo para a efetiva conclusão do projeto.

20. Considere-se, ainda, que a Administração tem o poder-dever de fiscalizar e que, se atenta a fiscalização ao problema, deveria ter havido, em tempo hábil, a prorrogação do cronograma contratual, tal como previsto no inciso II, da Cláusula Quinta do contrato.

21. Para que seja possível a prorrogação do prazo para conclusão do projeto, previamente à celebração de qualquer termo aditivo, é imperioso que a Contratada comprove as fases do trabalho já realizadas, conforme cronograma apresentado ao Conselho de Desenvolvimento Cultural.

22. Por outro lado, tendo em vista o tempo decorrido e o saldo remanescente a ser utilizado, penso que a prorrogação do ajuste deverá ser pelo prazo estritamente necessário à conclusão do projeto, parecendo-me excessivo o prazo proposto de seis meses.

Dos expostos posicionamentos extrai-se que nos contratos por escopo, ainda que expirado o prazo de vigência previsto, não esgotado o objeto contratado ou o valor contratual, subsistem as obrigações contratuais.

Entende-se, assim, que, excepcionalmente, pode ser relevada a expiração do prazo de vigência contratual, sendo possível entenderem-se ainda vigentes as obrigações decorrentes do contrato em análise, posto que não seria razoável entender que a falta de formalização da prorrogação ou suspensão temporária do contrato por escopo, por um lapso administrativo, ensejaria a sua extinção por esgotada a sua vigência, quando, no entanto, a sua conclusão satisfizer o interesse público.

A prorrogação do prazo de duração do contrato, entretanto, depende do interesse da Administração e, em atendimento ao §2º do art. 57 da Lei nº. 8.666/93, deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente, analisando-se, inclusive a vantajosidade da prorrogação se comparada a nova contratação.

Diante da peculiaridade da contrapartida prevista aos serviços contratados no contrato em questão (comissão fixada em valor percentual sobre o valor dos bens leiloados paga pelos arrematantes e não pelo contratante), entende-se que a prorrogação, no presente caso, por não envolver o dispêndio de recursos públicos, prescinde de previsão no plano plurianual e no instrumento convocatório, conforme exigido pelo inciso I do art. 57

da Lei nº. 8.666/93, bem como de reajuste ou revisão do contrato para manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Recomenda-se, por outro lado, que, em caso de prorrogação contratual, seja elaborado cronograma para a execução dos serviços e conclusão do contrato.

Ressalva-se, ainda, que, a presente análise incidiu apenas sobre a vigência do contrato em comento e persistência das obrigações dele decorrentes, sem apurar as causas que levaram à mora na conclusão de seu objeto e à necessidade de sua prorrogação, que deverão ser analisadas pela autoridade competente, para apurar eventuais responsabilidades ou a incidência de sanções contratuais e legais ou mesmo a hipótese de rescisão contratual.

Por fim, questiona a Secretaria consultante se compete à leiloeira contratada mediante o contrato nº. 369/2013 a condução de leilão dos itens remanescentes, não arrematados no leilão nº. 200/2015 e que serão submetidos a nova disputa.

Com relação a esses itens, tendo a leiloeira promovido adequadamente o leilão, nos termos contratados, entende-se que ela cumpriu com sua obrigação, não sendo de sua responsabilidade garantir o sucesso das vendas se não houve interessados pelos itens.

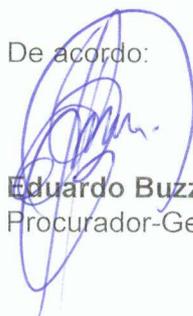
Entretanto, considerando-se que se fará necessária a realização de novo leilão para os itens ainda não leiloados, e que nova tentativa de se leiloar os itens remanescentes do leilão anterior juntamente com esses itens ainda não leiloados não acarretará, em tese, em aumento dos encargos ou vantagens para nenhuma das partes envolvidas no contrato, não se visualiza óbice a que a leiloeira contratada conduza o leilão dos itens remanescentes.

É o parecer, s.m.j.



**Janaina Elisa Heidorn**  
Procuradora do Município

De acordo:



**Eduardo Buzzi**  
Procurador-Geral do Município