



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais De Contas

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 00020-00029235/2019-27/2019 -  
PGDF/PGCONS

**PARECER N.º:** 350/2019 – PGCONS/PGDF

**PROCESSO N.º:** 00110-00000661/2019-70

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO  
DISTRITO FEDERAL

**ASSUNTO:** DESEQUILÍBRIO ENTRE OS VALORES MEDIDOS PELA  
ADMINISTRAÇÃO LOCAL E OS SERVIÇOS EXECUTADOS

ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL. CONTRATO N.º 008/2015 - SINESP. DÚVIDAS ACERCA DOS CRITÉRIOS PARA PAGAMENTO DOS ITENS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL - POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DESSES ITENS PELO PERCENTUAL DE AVANÇO DA OBRA E EFETUAR GLOSA FINANCEIRA DE TAIS ITENS DESDE QUE HAJA ANUÊNCIA DA EMPRESA CONTRATADA.

1. Ausente previsão expressa no edital e contrato sobre o critério para pagamento dos itens de Administração local, há de se levar em conta a recomendação contida no Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, no sentido da compatibilidade do pagamento com o avanço físico da obra, na linha da jurisprudência do TCU expressa nos Acórdãos 2622/2013, 2.369/2011 e 3103/2010, todos do Plenário daquela Corte de Contas.

2. As glosas de valores referentes ao pagamento do item Administração local

poderão ser efetuadas, na forma de retenção de pagamentos, até que se chegue ao equilíbrio contratual, desde que haja anuência da contratada ou, na hipótese de não haver anuência, mediante o reconhecimento da nulidade do contrato administrativo pela prática de ato de gestão antieconômica (sobrepreço), com fundamento no art. 59 da Lei n.º 8.666/93, observado o devido processo legal e apurando-se as responsabilidades pela ocorrência da nulidade.

3. Parecer pela legalidade do pagamento do item de Administração local pelo percentual de avanço da obra e pela manutenção das glosas, na forma exposta no opinativo.

Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Consultivos,

## **1. RELATÓRIO**

Esses autos versam consulta oriunda da Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal formulada nos seguintes termos:

“Tratam os autos da Carta S/Nº JM, datada de 28/03/2019, Contrato nº 008/2015 (Id. 20292196), da empresa JM Terraplanagem e Construções, em que solicita o posicionamento desta Secretaria quanto aos critérios utilizados para o pagamento do item "Administração Local".

Enviam-se os presentes autos à essa Douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, nos termos do inciso IV, do art. 6º, da Lei Complementar nº 395, de 31 de julho de 2001, solicitando análise e possibilidade de atendimento aos questionamentos postos no Parecer SEI-GDF nº 102/2019 - SODF/AJL (Id. 25476277).”

São os seguintes os questionamentos suscitados pelo pronunciamento jurídico da AJL da Secretaria de Estado consulente, consubstanciado no Parecer SEI-GDF nº 102/2019 - SODF/AJL:

- a. Ante a ausência, no Edital e no Contrato, de critério para pagamento dos itens de Administração Local, quais devem ser os critérios adotados no pagamento dos referidos itens?
- b. Tendo em vista a desproporção entre os valores já medidos da Administração Local e dos serviços executados, poderá esta Secretaria continuar glosando os valores referentes ao pagamento do referido item até que se chegue ao equilíbrio contratual?

- C. É possível a realização de aditivo contratual para acréscimo nos itens de Administração de Obras, justificado pelos aditivos de prazo e o financeiro já firmados, mesmo havendo declarações de não incidência de ônus apresentadas pela empresa? Se possível, qual o parâmetro para cálculo do limite de acréscimo do referido item?

Nos autos, além da aludida Carta S/N.º JM, de 28/3/2019, referente ao Contrato nº 008/2015 - Lote 01 - Execução de serviços de pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e execução de obras de artes especiais em Vicente Pires - RA - XXX - DF, onde solicita manifestação quanto à forma de medição e pagamento dos itens relacionados à Administração Local, há os seguintes documentos:

1. Contrato nº 008/2015 (Id. 24038309);
2. Edital (Id. 23016499);
3. Termo Aditivo Primeiro - Prazo (Id. 24038818);
4. Termo Aditivo Segundo - Financeiro (Id. 24039174);
5. Termo Aditivo Terceiro - Prazo (Id. 24039489);
6. Carta Declaração de Ônus (Id. 24040200 e 16699784); e
7. Planilha Verificação da Taxa de Administração (Id. 24564837).

É o breve relato.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A Carta S/N.º da empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. questiona, em suma, os critérios utilizáveis para pagamento do item "Administração local" de que trata o Contrato n.º 008/2015 - SINESP, cujo objeto é a execução de serviços de pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e execução de obras de artes especiais em Vicente Pires - RA - XXX – DF, objeto do Edital de Concorrência n.º 019/2014 – ASCAL/PRES.

Ao ver da empresa, teria havido alteração no critério de pagamento do item "Administração Local", constante de planilha orçamentária contratada, sendo medido mês a mês ao longo da execução da obra. Argumenta que o critério de pagamento eleito é o previsto no edital e no contrato, o que não inclui o pagamento destes serviços através de medição de percentual de avanço da obra, como passou a suceder desde que houve solicitação informal da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP nesse sentido. E que tal alteração somente poderia ocorrer mediante a formalização de aditivo ao contrato alterando o critério de pagamento da Administração Local para "percentual". Daí porque questiona os novos critérios de medição, bem assim as glosas financeiras nas medições recentemente feitas contemplando serviços já antes executados, medidos e pagos, as quais seriam carecedoras de critérios legais.

A questão jurídica objeto de consulta a esta Casa, portanto, é relacionada aos critérios a serem adotados no pagamento dos itens da Administração Local do contrato em tela.

O documento SEI 20394702, consubstanciado na manifestação do Executor do Contrato,

dá conta de que haveria “**desequilíbrio entre os valores já medidos da Administração Local e dos serviços já executados**, ocasionados provavelmente pelo aditivo financeiro e de prazo antes já celebrados, sem a previsão de acréscimo nos valores relativos aos itens de Administração Local”. Isso porque “ao estender o prazo contratual, os valores previstos inicialmente para cobrir os gastos relativos à Administração, se tornam insuficientes para manter o mesmo percentual que cobririam os serviços originalmente licitados”.

Em nova manifestação, doc. SEI 24569324, o Executor do Contrato, desta feita, aduz que:

“Dentro da argumentação apresentada, extraímos que a empresa baseia seu pleito na alegação de que o critério de pagamento dos itens relacionados a Administração Local deve seguir os termos contratuais, pois o Contrato e o Edital são regra maior entre as partes. Nesse sentido, aduz que os mesmos não contemplam a medição por percentual de avanço da obra. Concluindo que para alteração dos critérios impostos faz necessária a celebração de aditivo contratual.

Entretanto, não constatamos nos termos do Contrato e Edital a existência de critérios para pagamento da Administração Local, e em outro giro, ao analisar o Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF (19953760), de 12/04/2016, de lavra da Controladoria-Geral do Distrito Federal, especificamente o Item 1.2.1 - Pagamento de Percentual de Administração Local Desproporcional a Execução Física da Obra, temos como recomendação:

"Efetuar os ajustes nos próximos pagamentos de modo que os pagamentos efetuados para o grupo 12 - Administração Local guardem compatibilidade com o avanço físico da obra e com o Acórdão nº 2622/2013-Plenário/TCU."

Ou seja, à míngua de previsão editalícia e contratual específica acerca dos pagamentos do item Administração local, se reputou de bom alvitre a observação à recomendação contida no Relatório de Inspeção n.º 2/2016, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, no sentido de se efetuar o pagamento daquele item de forma ajustada e compatível ao avanço físico da obra e não, como quer a empresa, mediante mediação mês a mês ao longo da execução da obra constante de planilha orçamentária.

Uma vez tendo havido o questionamento da empresa, solicitou-se, então, manifestação jurídica visando dirimir a forma de medição do item da Administração Local no âmbito do contrato em questão, esclarecendo quanto a forma de cumprimento da recomendação supracitada.

Daí a razão pela qual sobreveio a consulta formulada à Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Pois bem. Anote-se, antes de mais nada, que, na mesma linha da última manifestação do Executor do Contrato, o Parecer SEI-GDF n.º 102/2019 - SODF/AJL aduziu também que “ao contrário do alegado pela empresa contratada, tanto o edital (Id. 23016499), quanto o Contrato nº 008/2015 (Id. 24038309) não disciplinam especificamente sobre a forma de pagamento do item "Administração Local"”.

E a mim me parece que efetivamente há ausência de previsão específica no edital e contrato acerca da forma de pagamento do item Administração local.

Com efeito, isso fica claro quando se observa que o item 7.2 da Cláusula Sétima do Contrato n.º 008/2015 apenas afirma que “*as faturas serão emitidas após a conclusão das etapas e de*

*acordo com o discriminado no cronograma físico-financeiro, devidamente atestadas pela fiscalização da NOVACAP, glosando-se, se for o caso, as parcelas em atraso. Para a liberação da última fatura, será realizada a medição final da totalidade da obra executada". Já, por seu turno, o Edital de Concorrência n.º 019/2014 – ASCAL/PRES estabelece em seu item 15.1 que "os pagamentos serão realizados mensalmente pela SECRETARIA DE OBRAS diretamente à Contratada, mediante a apresentação de Notas Fiscais/Faturas por serviços executados de acordo com o cronograma físico-financeiro apresentado."*

Veja-se que, a rigor, nada se dispôs especificamente sobre a forma de pagamento para as despesas de administração local da obra, que são custos indiretos por natureza. Ao revés, cuidou-se de estabelecer disposições padrões sem segregar os custos envolvidos na obra.

É dizer, em última análise, posto que a empresa sustente em sua Carta S/N.º que há previsão no edital e no contrato acerca dos critérios para pagamento do item Administração local, em verdade, essas disposições acima transcritas não autorizam essa conclusão, senão apenas reforçam o sustentado pelo Executor do Contrato e bem assim o pronunciamento jurídico da AJL da Pasta de Governo interessada, quanto à falta de previsão expressa acerca desses critérios para pagamento do item específico "Administração local".

Por isso é que me parece ter procedência o cuidado do Executor do Contrato no sentido de seguir a recomendação do Relatório de Inspeção n.º 2/2016, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, no ponto em que recomendou a compatibilidade dos pagamentos do item específico com o avanço físico da obra e com o disposto no Acórdão nº 2622/2013 – Plenário do TCU.

De efeito, assim consignou aludido aresto da Corte de Contas da União, atrelando, por assim dizer, os critérios de medição dos custos da Administração local com o andamento da obra e a mediação dos itens de forma proporcional à execução financeira:

"9.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

(...)

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.1. discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, **critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual**, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

[...]

220. Sobre isso, é recomendável que **os critérios de medição dos custos da administração local estejam atrelados ao andamento da obra e os seus itens medidos de forma proporcional à execução financeira**, de forma a resguardar o ritmo programado da obra que não será beneficiada com aditivos de prorrogação de prazo em decorrência de atrasos injustificáveis

e a garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local, conforme entendimento contido no relatório que antecede o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário

Por sua vez, o Acórdão 2.369/2011 – TCU-Plenário, em seu relatório, já havia deixado assim registrado:

“ (...)

28. Ao indicar os critérios de aceitabilidade e as condições de pagamento dos itens a seguir especificados, o gestor deve também ter como base as seguintes recomendações:

a) o pagamento do item Administração Local seja feito na proporção da execução financeira dos serviços, de forma a garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local. Busca-se com esse critério que a contratada tome as medidas cabíveis para resguardar o ritmo programado da obra já que não será beneficiada com aditivos por prorrogação de prazo em decorrência de atrasos pelos quais seja responsável;

E, de igual modo, o Acórdão do Tribunal de Contas da União - TCU 3103/2010 – Plenário - TCU dispôs no sentido de que constituiria irregularidade a falta de previsão no edital e na minuta do contrato quanto à forma de pagamento para as despesas de administração local da obra, que são custos indiretos por natureza. Veja-se que no aludido aresto, o Eminentíssimo Ministro Relator ressaltou que também “não há prescrição no edital e na minuta do contrato sobre a forma de pagamento para as despesas de administração local da obra, que são custos indiretos por natureza”, aduzindo ainda que:

“(...) a previsão do pagamento pelo item administração local sem que esteja atrelado à medição das obras civis medidas a cada mês traz um desincentivo para que a contratada realize o serviço dentro do prazo inicialmente previsto. Além do mais, o pagamento deste item sem a contraprestação dos serviços poderia caracterizar pagamento antecipado, o que infringiria o art. 62 da Lei nº 4.320/1964:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.”

Daí a razão pela qual o aresto do TCU acolheu a proposta de encaminhamento no sentido de se acrescentar na minuta do contrato, para suprir a omissão, cláusula prevendo forma de pagamento para administração local, evitando que esse item seja remunerado de forma desproporcional ao faturamento dos serviços de obras civis, de modo que o montante global ofertado pela licitante não seja ultrapassado, adotando o mesmo cuidado em futuras licitações.

De modo que se pode constatar que a situação era idêntica a desses autos, no ponto em que alude à falta de previsão no edital e no contrato do critério de pagamento para as despesas de administração local. Pelo que não há de ser diferente a conclusão no sentido de se atrelar tal pagamento à medição das obras, avaliando-se a conveniência de utilizar a forma de pagamento para o item administração local similar àquela adotada no item 10.1 do Edital nº 02/2007 do Ministério da Integração Nacional.

E o item 10.1 do Edital 02/2007 está assim redigido:

“10.1. Os pagamentos das obras e serviços serão efetuados em reais com base nas medições mensais dos serviços efetivamente executados, obedecendo os preços unitários propostos, **com exceção** da instalação de canteiro, da mobilização e da desmobilização da Contratada e dos serviços de operação, manutenção e vigilância do canteiro **e Administração Local**.(...)”

Como se vê, dúvidas não há que a jurisprudência do TCU endossa, a mais não poder, o contido no Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF (19953760), de 12/04/2016, de lavra da Controladoria-Geral do Distrito Federal, especificamente o Item 1.2.1 - Pagamento de Percentual de Administração Local Desproporcional a Execução Física da Obra, em relação ao qual foi feita a recomendação objeto de questionamento pela empresa nesses autos.

Por isso tudo é que não procede o argumento da empresa contido na Carta S/N.º no sentido de que a alteração do critério de pagamento do item Administração local de medição mês a mês ao longo da execução da obra para o critério de pagamento mediante a apuração do percentual de avanço da obra somente poderia ocorrer mediante a formalização de aditivo ao contrato. É que nos precedentes invocados, o TCU determinou as providências que tais mesmo sem a formalização de aditivos contratuais, tudo em obséquio ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos e para evitar dano ao erário, sem embargo de ter também orientado os órgãos a discriminar os custos de administração local, com desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, além de estabelecer critério objetivo de medição para a administração local com pagamentos proporcionais à execução financeira da obra.

E, por via de consequência, se não procede a argumentação da empresa no sentido de que seria de mister formalizar-se aditivo contratual para alteração do critério de pagamento do item Administração local, também não há de merecer guarida a alegação de ilegalidade das glosas financeiras nas medições recentemente feitas contemplando serviços já antes executados, medidos e pagos, as quais seriam carecedoras de critérios legais. Ora, de algum modo, foi o próprio Relatório de Inspeção n.º 2/2016 da Controladoria -Geral do Distrito Federal que autorizou as glosas financeiras ao recomendar fossem feitos ajustes nos próximos pagamentos de modo a compatibilizar os custos de administração local com o avanço físico da obra e o Acórdão nº 2622/2013-Plenário/TCU.

Isso tudo, nada obstante, não autoriza a Administração continuar glosando os valores referentes ao pagamento do referido item até que se chegue ao equilíbrio contratual sem a anuência da empresa contratada. Com efeito, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, embora em feito administrativo em que se discutia tema outro, referente à obrigatoriedade ou não da utilização do SINAPI como preço referencial de obras e serviços de engenharia no âmbito do Governo do Distrito Federal, já se pronunciou sobre a possibilidade de se efetuar glosas de preços contratuais no âmbito do Parecer n.º 577/2013 – PROCAD/PGDF, deixando assentado o seguinte:

“(...) quer parecer ser juridicamente viável que se proceda à glosa sugerida pela Controladoria, para ajustar os valores pagos e pagar os preços da tabela SINAPI, desde que a contratada anua com tal procedimento. Isso porque, como se disse, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é intangível. Assim, não está dentre as prerrogativas unilaterais concedidas, por lei, à Administração Pública, a de modificar, ao seu talante e sem o consentimento da contratada, a equação financeira entre prestação e remuneração que ficou ajustada entre Poder Público e particular por ocasião da assinatura do contrato administrativo. No entanto, embora intangível, o direito ao equilíbrio econômico-financeiro é disponível do ponto de vista do particular. Noutros termos, não haverá ilegalidade na redução do preço se o particular concordar com

tal medida. E afigura-se perfeitamente factível que a contratada avance seu do seu interesse anuir com uma readequação de valores com o propósito de contribuir para a manutenção do contrato administrativo firmado com o Poder Público. Numa segunda perspectiva, outra forma de proceder à glosa recomendada pela Controladoria consiste em o Poder Público reconhecer a nulidade do contrato administrativo por prática de ato de gestão antieconômico (prática de sobrepreço).”

Portanto, resta claro que embora haja viabilidade jurídica na glosa financeira e respaldo na própria recomendação da Controladoria-Geral do Distrito Federal, há a necessidade de se colher a anuência da contratada com tal procedimento, uma vez que o equilíbrio econômico-financeiro é disponível do ponto de vista do particular e deve ser dado à empresa o direito de contribuir para a manutenção do contrato administrativo.

De sorte ainda que, bem por tudo quanto antes exposto, resta ainda autorizada a conclusão de que a empresa não faz jus a aditivo contratual referente aos itens da Administração Local, mormente tendo em conta ainda a circunstância apontada pelo Sr. Executor do Contrato, *verbis*:

“Torna-se claro, que ao promover acréscimo no valor contratual, os valores previstos inicialmente para cobrir os gastos relativos a Administração, se tornam insuficientes para manter o mesmo percentual que cobririam os serviços originalmente licitados, fato ocorrido com a celebração do termo aditivo financeiro. Bem como, o extrapolamento do percentual limite constatado nas medições iniciais tiveram o condão de promover o desequilíbrio entre os percentuais de andamento de serviços e administração local.

Constatamos ainda que ao solicitar os aditivos de prazo para o Contrato em epígrafe, a empresa apresentou cartas (20292196 e 16699784) declarando que a prorrogação de prazo do contrato não acarretaria ônus ao Distrito Federal, à exceção daqueles previstos em contrato e legislação correlata.”

Assim, quer me parecer que com base na orientação consubstanciada nos precedentes citados do Tribunal de Contas da União, bem assim na linha do Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF (19953760), de 12/04/2016, de lavra da Controladoria-Geral do Distrito Federal e, no tocante às glosas financeiras, na linha de precedente desta Casa (Parecer n.º 577/2013 – PROCAD/PGDF), os questionamentos objeto da consulta devem ser respondidos na forma seguinte:

**1. Ante a ausência, no Edital e no Contrato, de critério para pagamento dos itens de Administração Local, quais devem ser os critérios adotados no pagamento dos referidos itens?**

À míngua de disposição específica no Edital e no Contrato sobre o critério para pagamento dos itens de Administração local há de levar em conta a recomendação contida no Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, de 12/04/2016, de lavra da Controladoria-Geral do Distrito Federal, bem assim a orientação contida nos Acórdãos 2622/2013, 2.369/2011 e 3103/2010, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, a teor das quais há de se atrelar os critérios de medição dos custos da administração local ao andamento da obra e seus itens medidos, tudo para resguardar o ritmo programado dela e garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela da administração local.

2. **Tendo em vista a desproporção entre os valores já medidos da Administração Local e dos serviços executados, poderá esta Secretaria continuar glosando os valores referentes ao pagamento do referido item até que se chegue ao equilíbrio contratual?**

A Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal poderá continuar glosando os valores referentes ao pagamento do item Administração local, na forma de retenção, até que se chegue ao equilíbrio contratual, desde que haja anuência da contratada com tal medida em função de o equilíbrio econômico-financeiro encetado no Contrato n.º 008/2015 ser disponível para a empresa, posto que intangível para a Administração. Podem ainda as glosas dos valores ser mantidas mediante o reconhecimento da nulidade do contrato administrativo pela prática de ato de gestão antieconômica (sobrepreço), com fundamento no art. 59 da Lei n.º 8.666/93, observado o devido processo legal e apurando-se as responsabilidades pela ocorrência da nulidade.

1. **É possível a realização de aditivo contratual para acréscimo dos itens de Administração de Obras, justificado pelos aditivos de prazo e o financeiro já firmados, mesmo havendo declarações de não incidência de ônus apresentadas pela empresa? Se possível, qual o parâmetro para cálculo do limite de acréscimo do referido item?**

Os aditivos de prazo e financeiro celebrados com a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. não justificam a formalização de aditivo contratual para acréscimo dos itens de Administração de Obras, seja porque o procedimento de se atrelar os critérios de medição dos custos da administração local ao andamento da obra e seus itens medidos visou a resguardar o ritmo programado dela e garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela da administração local, nos termos em que autorizado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, seja mesmo porque há declarações da própria empresa quanto à não incidência de ônus, restando prejudicada a análise acerca do parâmetro para cálculo do limite de acréscimo do referido item.

### **3. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, consoante autorizado pela jurisprudência do TCU, os critérios de medição dos custos da administração local hão de estar atrelados ao andamento da obra e seus itens medidos, em ordem a se resguardar o seu ritmo programado de execução e garantir que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela da administração local, revelando-se, pois, legal a glosa financeira na forma de retenção de pagamento até que se chegue ao equilíbrio contratual, desde que haja anuência da contratada com tal medida.

Na hipótese de não haver anuência da contratada, podem ainda as glosas dos valores ser mantidas mediante o reconhecimento da nulidade do contrato administrativo pela prática de ato de gestão antieconômica (sobrepreço), com fundamento no art. 59 da Lei n.º 8.666/93, observado o devido processo legal e apurando-se as responsabilidades pela ocorrência da nulidade, tudo na forma em que sustentada no Parecer n.º 577/2013 – PROCAD/PGDF.

Por fim, entendo que não assiste o direito propriamente dito à empresa de formalizar aditivo contratual com previsão de acréscimo nos valores relativos aos itens de Administração local, em função do desequilíbrio entre os valores já medidos da Administração local e os serviços já executados.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília-DF, 7 de agosto de 2019.

**Leonardo A. de Sanches**

Subprocurador-Geral do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO ANTONIO DE SANCHES - Matr.0096910-9, Subprocurador(a) Geral**, em 07/08/2019, às 23:43, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **26333406** código CRC= **C9233BCF**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00029235/2019-27

Doc. SEI/GDF 26333406



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais de Contas

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00110-00000661/2019-70

MATÉRIA: Administrativo

**ADMINISTRATIVO. PARECER Nº 350/2019  
- PGCONS/PGDF. APROVAÇÃO PARCIAL.  
DÚVIDAS ACERCA DOS CRITÉRIOS PARA  
PAGAMENTO DOS ITENS DE  
ADMINISTRAÇÃO LOCAL -  
POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DESSES  
ITENS PELO PERCENTUAL DE AVANÇO  
DA OBRA E EFETUAR GLOSA FINANCEIRA  
DE TAIS ITENS SEM NECESSIDADE DE  
ANUÊNCIA DA EMPRESA CONTRATADA.**

Não há necessidade de aquiescência da empresa contratada para a realização de novas glosas de valores decorrentes de medições do item "Administração Local", em razão dos próprios motivos que embasaram a metodologia já adotada pela Administração nas glosas anteriores.

Parecer que, ao condicionar a glosa de valores referentes ao pagamento do item "Administração Local" à anuência da empresa contratada, não deve ser aprovado no ponto.

**APROVO PARCIALMENTE O PARECER Nº 350/2019 - PGCONS/PGDF.** Parado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Leonardo A. de Sanches, com base nos fundamentos abaixo.

Corroborando com as orientações expendidas no parecer, consigno que a desnecessidade de se firmar aditivo para definição da forma de medição da rubrica relacionada à Administração Local advém do fato de não se estar alterando regra anteriormente estipulada (como faz crer a contratada), mas simplesmente empregando método recomendado tanto pela Corte de Contas Federal quanto pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, ante a ausência de previsão contratual. Não obstante, havendo o interesse das partes em formalizar tal metodologia, especificando-a de forma pormenorizada, nada há que inviabilize fazê-lo sob a forma de aditivo contratual, com fundamento no art. 58, I, da Lei 8.666/93.

As glosas já efetuadas, nos termos do parecer, afiguram-se regulares. Já quanto a possíveis novas glosas, decorrentes de medições vindouras, não vislumbro a necessidade da correspondente aquiescência da contratada, como exigido no parecer, em razão dos próprios motivos

que embasam a metodologia adotada pela Administração para realizar as glosas já efetivadas, consistentes na observância da recomendação constante no Relatório de Inspeção nº 2/2016 - DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF (19953760), de 12/04/2016, de lavra da Controladoria-Geral do Distrito Federal, especificamente o Item 1.2.1 [\[1\]](#), bem assim em consonância com a jurisprudência da Corte de Contas, de forma a manter a regularidade das novas glosas, eventualmente realizadas até que se chegue ao equilíbrio contratual.

Com efeito, o simples fato de se realizar o pagamento pela Administração Local de forma proporcional à execução financeira da obra não implica, necessariamente, um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, uma vez que se mantém a proporção dos valores estipulados na proposta ofertada, apenas se cuidando para que a obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local. Qualquer descompasso econômico-financeiro a ser eventualmente alegado pela contratada há que ser analisado sob o enfoque do art. 65, II, d da Lei 8.666/93, não decorrendo automaticamente da simples aplicação da metodologia de medição recomendada.

**DANUZA M. RAMOS**  
Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA**  
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas

[\[1\]](#) Item 1.2.1 - Pagamento de Percentual de Administração Local Desproporcional a Execução Física da Obra, temos como recomendação: "Efetuar os ajustes nos próximos pagamentos de modo que os pagamentos efetuados para o grupo 12 - Administração Local guardem compatibilidade com o avanço físico da obra e com o Acórdão nº 2622/2013-Plenário/TCU."



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 12/08/2019, às 11:39, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA - Matr.0171617-4, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 13/08/2019, às 11:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **26383893** código CRC= **B0F9C7E2**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

---

00020-00029235/2019-27

Doc. SEI/GDF 26383893