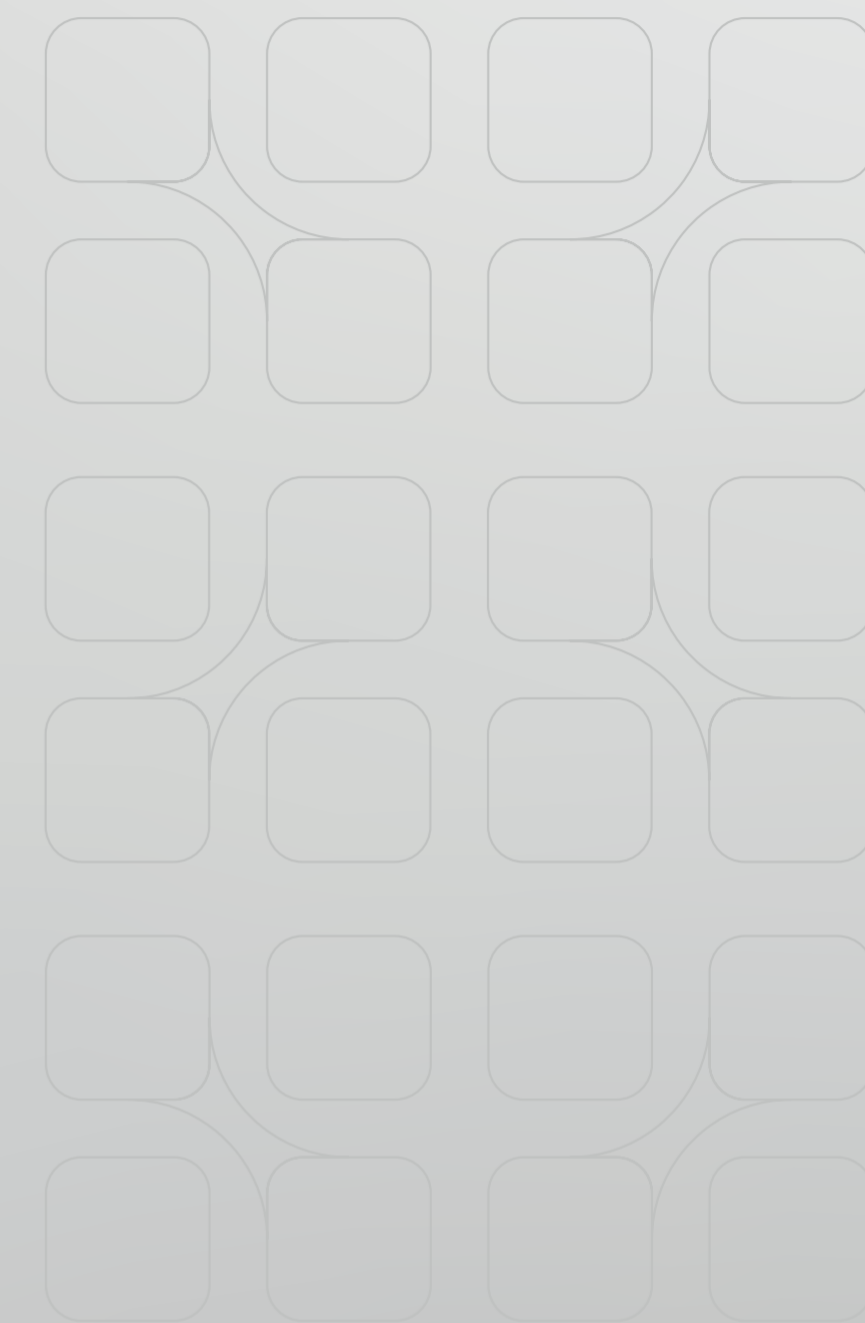


ACRÉSCIMO CONTRATUAL INCLUSÃO DE LOCALIDADE DIVERSA



Procuradoria-Geral
da Fazenda Nacional

Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa
Coordenação-Geral de Contratação Pública

EXPEDIENTE:

Autoridades incentivadoras:

Luciana Leal Brayner

Flávio Garcia Cabral

Responsáveis pela revisão:

Carolina Zancaner Zockun

Priscila Prado Garcia Cecchi

Responsável pela elaboração do conteúdo:

Carlota Vargas Buranello

Equipe técnica de colaboradores:

Carla Maria de Medeiros Pira

Carla Tironi

Eduardo Cangussu Marrochio

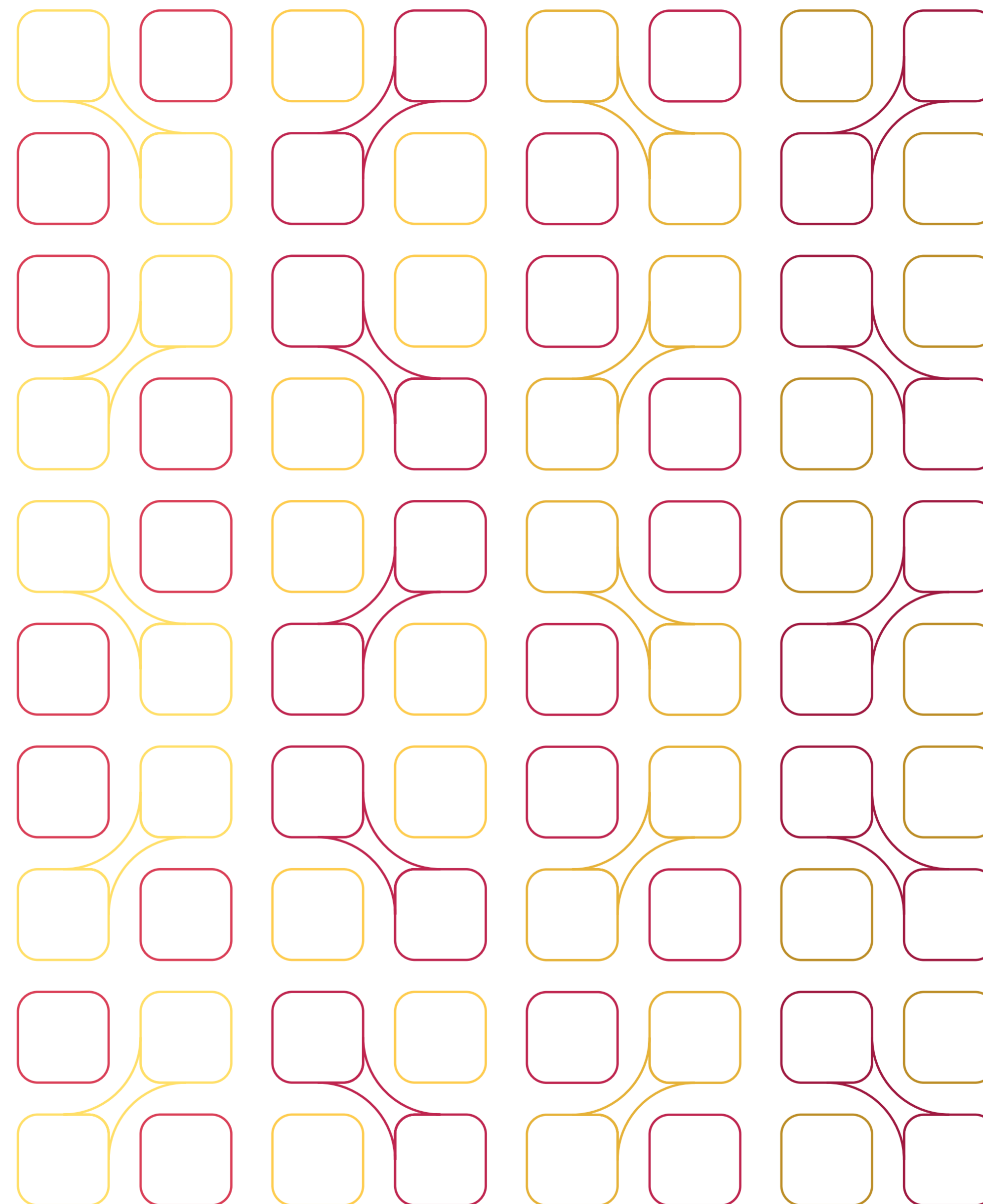
Guilherme Saber de Assis

Mariana Bezerra Nóbrega S. de Azevedo

Projeto gráfico e diagramação:

Luciano Medeiros da Costa

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Ministério da Fazenda.
Acréscimo Contratual. Inclusão de localidade diversa.
Brasília: PGFN: MF, 2026.



ACRÉSCIMO CONTRATUAL INCLUSÃO DE LOCALIDADE DIVERSA

A inclusão de serviços em localidade diversa daquela originalmente prevista no contrato é questão recorrente na execução contratual e deve ser analisada com cautela, à luz das características do objeto e da licitação que lhe deu origem.

A avaliação da possibilidade de tal acréscimo demanda exame casuístico. Todavia, a experiência acumulada em manifestações jurídicas sobre o tema permite identificar critérios objetivos de análise, aptos a orientar tanto a atuação do gestor quanto a do parecerista.

O presente guia tem por finalidade oferecer parâmetros práticos para:

- auxiliar o gestor na verificação prévia da viabilidade jurídica da inclusão de localidade diversa, antes do encaminhamento do termo aditivo à análise jurídica; e
- subsidiar o parecerista na apreciação do termo aditivo eventualmente formalizado.

Para a correta utilização deste guia, a análise deverá observar uma sequência lógica.

Em primeiro lugar, deve-se identificar o objeto da contratação, distinguindo se se trata de serviços continuados com

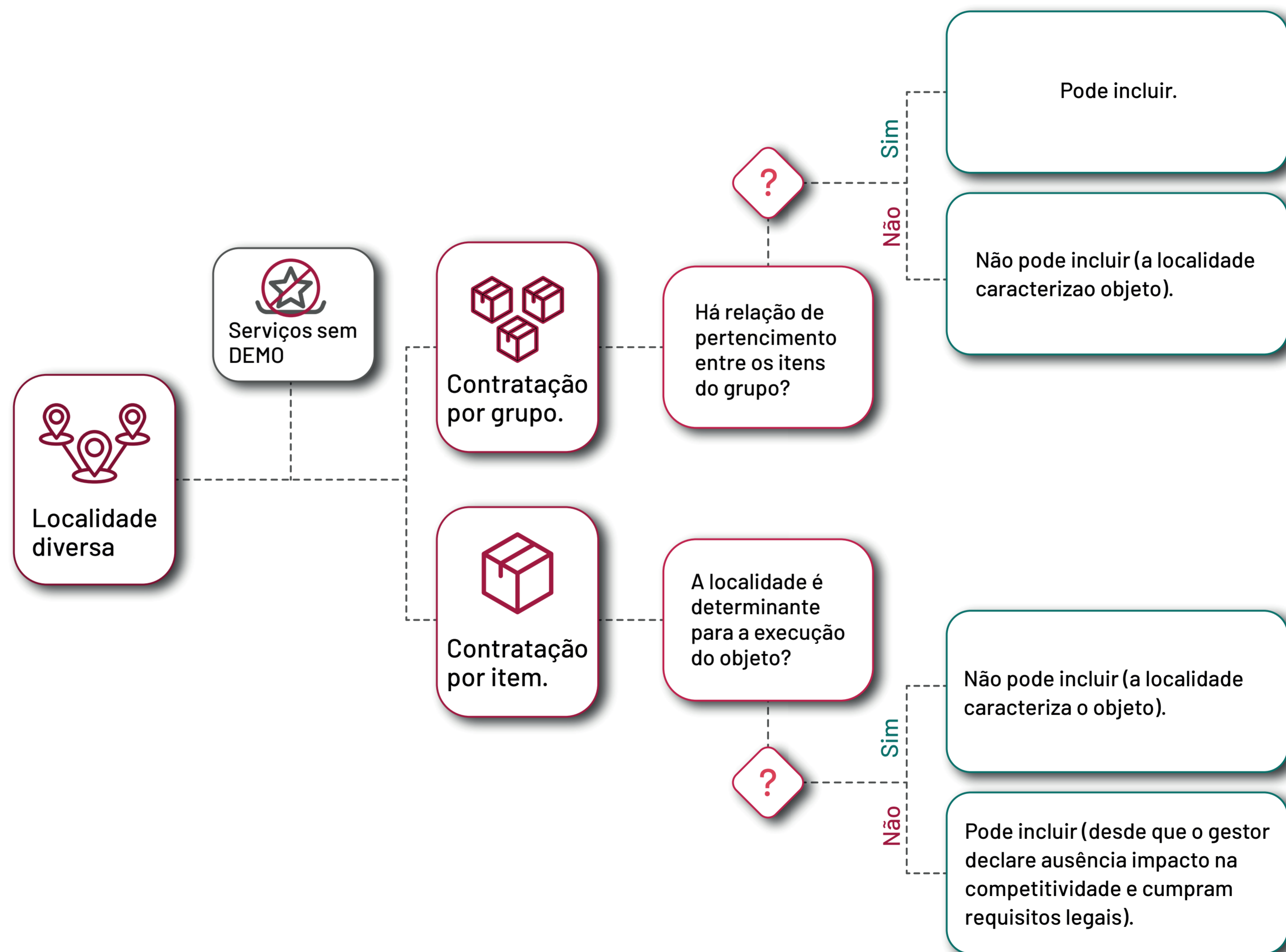
dedicação exclusiva de mão de obra ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, pois essa diferenciação pode influenciar a caracterização do objeto e os limites das alterações admitidas.

Em seguida, deve-se examinar a licitação que deu origem ao contrato, verificando como o objeto foi estruturado no certame – por grupo, por item ou por outra forma de segmentação.

Somente após essa análise preliminar será possível enquadrar o caso concreto nas hipóteses sistematizadas neste guia, cada qual acompanhada da respectiva consequência jurídica: possibilidade ou impossibilidade de acréscimo da localidade não prevista originalmente.

Ao final, são apresentadas orientações adicionais destinadas ao gestor e ao parecerista quanto às adaptações que poderão ser necessárias na planilha de custos e formação de preços, quando juridicamente admitido o acréscimo da localidade diversa, de modo a assegurar a preservação da equação econômico-financeira do contrato e a observância das normas aplicáveis à nova localidade.

1. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA





(a) Contratação de grupo, dividido em itens com localidades diversas, mas com determinada relação que justificou o agrupamento na licitação (Ex. Grupo Grande São Paulo, Grupo Estado de São Paulo, Grupo Litoral Norte etc.):

A inclusão de localidade diversa, sem relação de pertencimento ao grupo, **não é possível**, porque a localidade foi determinante para a caracterização do objeto.

Já na hipótese de se incluir localidade diversa, a qual não estava prevista item próprio, mas possui relação de pertencimento ao grupo, o acréscimo contratual **é possível**.

Ex. Grupo Grande São Paulo com os seguintes itens:
1. Osasco, 2. São Bernardo e 3. Guarulhos. O termo

aditivo para inclusão de outra cidade pertencente à Grande São Paulo tem conformidade jurídica, desde que preenchidas as condições para alteração qualitativa do objeto.

PARECER SEI nº 209/2019/DICAD/SUBPRFN3/PRFN3/PGFN-ME

A Consulta era bastante genérica e abrangente e o parecer pretendeu abarcar todas as possibilidades de alterações contratuais referentes à inclusão de localidades não previstas originalmente na contratação, servindo de suporte para todos os pareceres que se seguiram sobre o assunto.

A manifestação jurídica deixa claro que alteração contratual com objetivo de incluir prestação em localidade diversa da que consta do contrato depende do modo como especificado o objeto na licitação ou no processo de contratação direta.



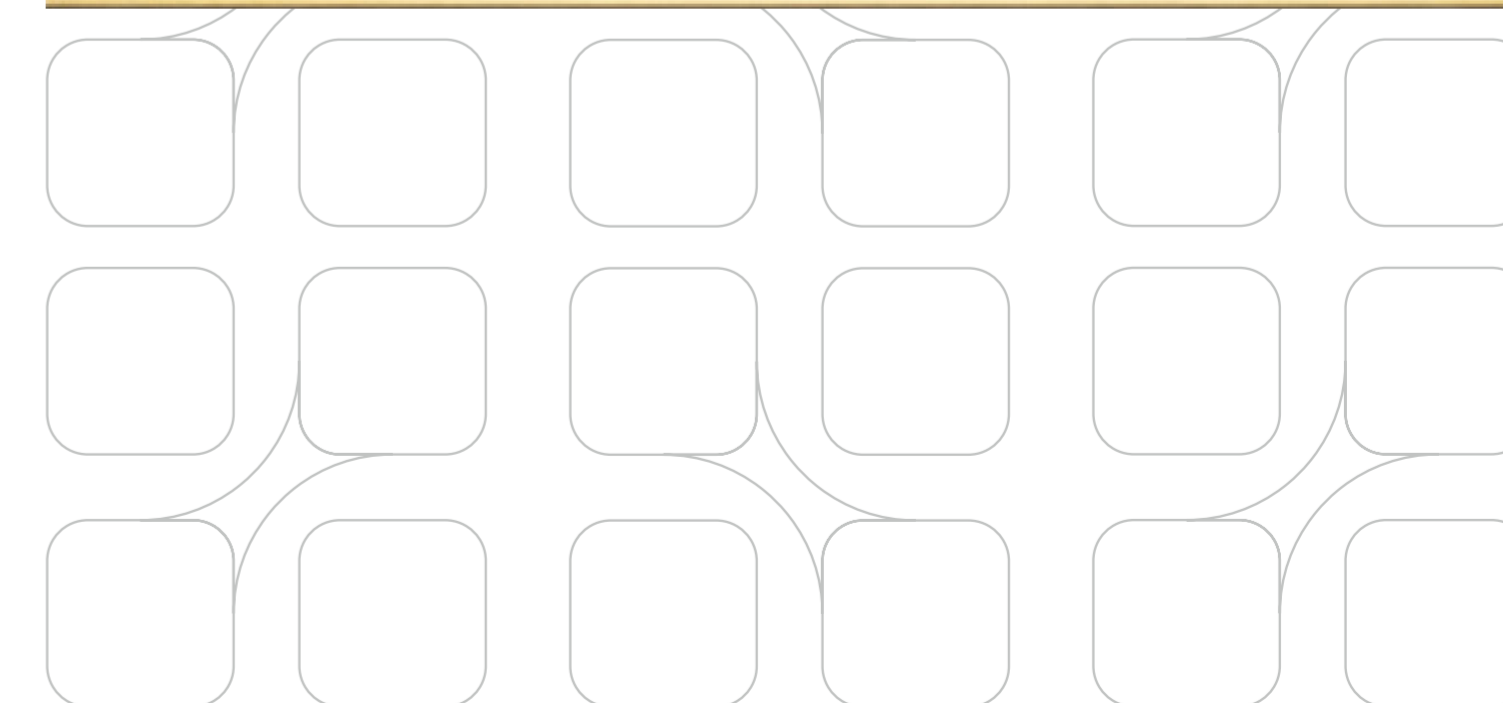
PERGUNTA-CHAVE PARA O PARECERISTA

Antes de autorizar o acréscimo de localidade diversa, verifique:

- ✓ A contratação foi por **grupo ou por item**?
- ✓ A **localidade** foi elemento **determinante** na definição do objeto?
- ✓ A inclusão altera a **competitividade** ou a isonomia do certame?
- ✓ Estão presentes os **requisitos** para alteração qualitativa?



Se a localidade caracterizou o objeto na licitação, a inclusão posterior tende a configurar transfiguração ilícita.



(b) contratação por item – ainda que inserido em grupo ou constituindo item único da licitação – em que a localidade seja elemento essencial para a definição do objeto: não é possível o acréscimo de localidade diversa.

Nessa situação, a delimitação geográfica não constitui mero dado acessório da execução contratual, mas elemento estruturante da própria conformação do objeto licitado. A localidade integra a definição do item e influencia diretamente a formação da proposta, os custos envolvidos, a estrutura necessária para execução e, sobretudo, o universo de potenciais licitantes.

Assim, caso se pretenda incluir nova localidade não prevista originalmente, a alteração não configurará simples modificação qualitativa admitida pelo ordenamento, mas verdadeira transfiguração do objeto contratado.

Isso porque, se a nova localidade tivesse sido incluída no edital originário, a dinâmica competitiva poderia ter sido distinta. Outros interessados poderiam ter participado do certame, a formação de preços poderia ter variado e, potencialmente, o resultado da licitação poderia ter sido diverso. A ampliação territorial, nesse contexto, altera elemento essencial da disputa e impacta a isonomia e a competitividade do procedimento licitatório, em afronta aos princípios da

vinculação ao instrumento convocatório e da preservação do caráter competitivo.

Desse modo, a inclusão posterior de localidade diversa, quando esta era determinante para a caracterização do objeto na licitação originária, não se revela juridicamente admissível.

Ex. Serviços de telefonia ou de acesso à internet. Muitas vezes, dependendo da municipalidade, existem outros competidores, que poderiam ter participado do certame. Nesse caso, entende-se que a localidade é o diferenciador na caracterização do objeto e a inclusão de localidade diversa significa sua transfiguração.

Ex. Serviços de jardinagem em local específico, detalhado em termo de referência com especificidades determinantes para a definição do preço: não é possível o acréscimo pois haverá transfiguração do objeto, com impacto na competitividade.

PARECER SEI nº 9302/2021/ME

No caso, pretendia-se incluir a prestação de serviços de internet, em localidade não prevista no contrato. A conclusão foi pela impossibilidade.

“Como se atestou inicialmente, o presente certame foi dividido em itens, cuja única peculiaridade era o local da prestação dos serviços. Isso porque os serviços de telefonia são regionalizados e a licitação parcelada favoreceria a compe-

titividade ou, até mesmo, seria a única maneira de trazer mais de um interessado ao certame.

Incluir novos itens após finalizado o certame e firmado o contrato, certamente significa violação ao princípio licitatório e da competitividade. Outros interessados poderiam ter oferecido propostas para prestação dos serviços de telefonia nos Municípios cujo alcance se pretende agora.

A alteração pretendida, em outros termos, altera o propósito do objeto contratual, tal como inicialmente definido”.

PARECER nº 00542/2017/CJU-MG/CGU/AGU

Reputou configurar uma “transfiguração ilícita do contrato” a alteração do local da prestação de serviço de “links com provimento de acesso à internet”, de Nova Lima-MG para Caratinga-MG, em razão do modo como individualizado o item quando da contratação (dividida em vários itens, sendo um item para cada localidade), bem como em razão da existência de licitação própria para a prestação do serviço em Caratinga-MG.

(c) Contratação de item – ainda que inserido em grupo ou constituindo item único da licitação – em que a localidade conste do objeto, mas não tenha sido elemento estruturante ou diferenciador da disputa: é possível o acréscimo de localidade diversa, desde que observados os requisitos para alteração qualitativa do contrato.

Nessa situação, a referência à localidade não desempenhou papel determinante na conformação do objeto licitado nem na delimitação do universo de competidores. A execução do serviço não depende de características geográficas específicas que influenciem substancialmente a formação da proposta ou restrinjam a competitividade.

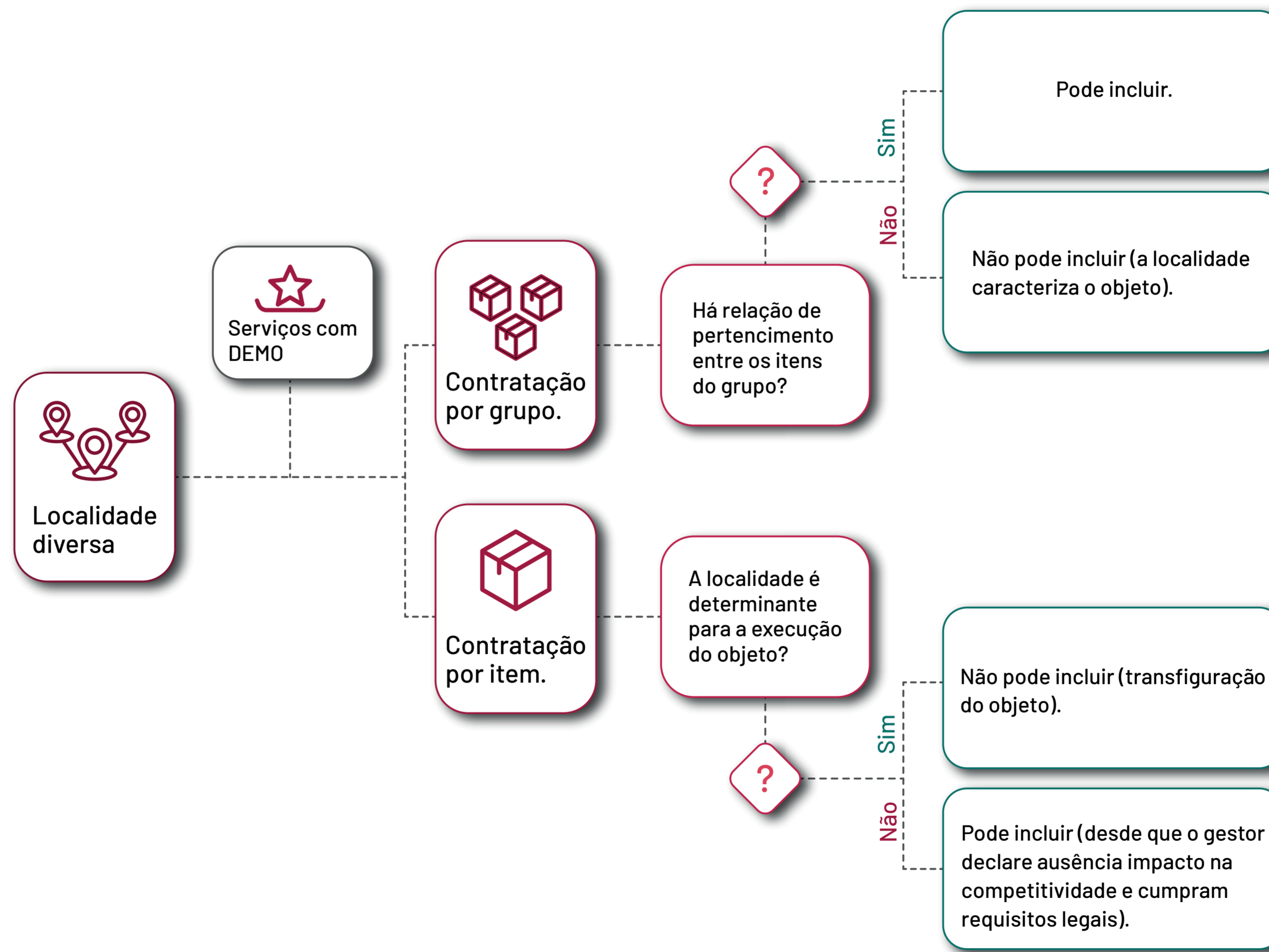
Assim, a inclusão de nova localidade não implica transfiguração do objeto originalmente contratado, mas pode configurar modificação qualitativa admissível, desde que:

- estejam presentes os pressupostos legais para alteração contratual;
- seja formalmente demonstrado que a ampliação não compromete a isonomia nem o caráter competitivo do certame;
- o gestor declare expressamente que a inclusão da nova localidade não teria alterado a competitividade ou o resultado da licitação originária;
- sejam mantidas as condições essenciais da contratação, inclusive a equação econômico-financeira.

Nesses casos, a alteração não modifica a essência do objeto, mas apenas amplia sua execução territorial, desde que preservados os fundamentos que legitimaram a contratação original.

Ex. Serviços de instalação de filtros de água; serviços de manutenção predial ou de elevadores sem equipe residente.

2. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA



(a) Contratação por grupo, dividido em itens com localidades diversas, vinculadas por elemento comum que justificou o agrupamento: é possível o acréscimo de nova localidade, desde que pertença ao elemento que justificou o agrupamento.

Nessa hipótese, a licitação foi estruturada em grupos compostos por itens geograficamente distintos, mas unidos por um critério agregador previamente definido no edital (por exemplo: Estado, região, litoral, interior).

Se a nova localidade que se pretende incluir também se enquadrar nesse mesmo elemento estruturante, a ampliação não descaracteriza o objeto originalmente licitado, podendo ser admitida como alteração qualitativa, desde que observados os requisitos legais.

Exemplo: grupo definido como “Estado de São Paulo”, “Litoral de São Paulo” ou “Interior de São Paulo”. Podem ser incluídos municípios que não constavam originalmente como itens, desde que também integrem o Estado, o litoral ou o interior, conforme o critério adotado no certame.

Devem ser observadas as condições para alteração qualitativa do objeto e realizados os ajustes necessários na planilha de custos e formação de preços quanto aos elementos específicos da nova localidade (ISS, vale-transporte, CCT aplicável), mantidas as condições essenciais

da contratação (margem de lucro, custos administrativos, BDI etc.).



PARECER 1908/2020/ME

A contratação era de serviços contínuos de operação e manutenção preventiva e corretiva nos sistemas, equipamentos e instalações, com fornecimento de pessoal e equipamentos necessários e adequados à execução da atividade licitada nos imóveis sob jurisdição do Ministério da Economia, localizados na capital e no interior do estado de São Paulo.

A alteração contratual analisada pretendia incluir municípios não incluídos originalmente, mas no Estado de São

Paulo. Eram sedes de SRT que passaram a ser geridas pela SRA.

Foi autorizada a alteração, desde que atendidos requisitos.

(b) contratação por item em que a localidade é elemento determinante da caracterização do objeto: não é possível o acréscimo de localidade diversa

Nesta situação, a delimitação geográfica foi elemento essencial para a conformação do item licitado. A localidade não figura como dado acessório, mas como componente estruturante do objeto e da própria modelagem competitiva do certame.

Se outra localidade tivesse sido incluída na licitação original, a competitividade poderia ter sido diversa, seja pelo ingresso de outros interessados, seja pela alteração na formação de preços. A inclusão posterior de nova localidade implica modificação substancial do objeto, configurando sua transfiguração, com potencial violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade. Nesses casos, o acréscimo não se revela juridicamente admissível.

PARECER SEI Nº 215/2026/MF

Consulta. Serviços continuados de apoio administrativo (técnico em secretariado), com dedicação exclusiva de mão de obra. Acréscimo de posto em local de prestação de serviço não previsto no edital. Essencialidade do local da prestação dos serviços no planejamento da licitação e definição de seu objeto. Impossibilidade.

PARECER SEI Nº 2737/2024/MF

Consulta. Serviços continuados de motorista. Acréscimo de posto em local de prestação de serviço não previsto no edital. Convenção coletiva de categoria diferenciada. Impossibilidade.

“O objeto do certame foi definido em itens, cada um correspondente ao local de prestação dos serviços de motorista, não sendo ofertado aos licitantes a possibilidade de contratar para o município de Guarulhos.

Em sendo assim, no caso em apreço, diferentemente dos demais pareceres acima mencionados, o local da prestação de serviços foi fator determinante no planejamento da licitação para registro de preços, e na definição de seu objeto. Daí, considera-se que o aditamento, conforme proposto pela Administração, atenta contra o princípio da vinculação ao ato convocatório, com po-

tencial prejuízo ao caráter competitivo e isonômico do certame”.

PARECER nº 00429/2018/GAB/PFFUMT/PGF/AGU

Entendeu ser ilícita a alteração do contrato de serviços de vigilantes para incluir a prestação também na cidade de Santa Carmen-MT, vez que a licitação havia sido dividida em dois itens, sendo um para prestação do serviço em Cuiabá-MT e outro para prestação do serviço em Sinop-MT.

(c) Contratação por item em que a localidade é mencionada, mas não constitui elemento determinante da caracterização do objeto: é possível o acréscimo, desde que observados os requisitos para alteração qualitativa

Nesta hipótese, embora a localidade conste do contrato ou do edital, ela não desempenhou papel estruturante na modelagem competitiva do certame. A execução do serviço não está condicionada a características geográficas que alterem substancialmente a formação da proposta ou restrinjam o universo de competidores.

A inclusão de nova localidade, portanto, não implica transfiguração do objeto, podendo configurar alteração qualitativa admissível, desde que:

- estejam presentes os pressupostos legais para modificação contratual;
- o gestor declare expressamente que a ampliação não compromete a competitividade nem a isonomia do certame;
- sejam mantidas as condições essenciais da contratação (margem de lucro, custos administrativos, BDI etc.);
- sejam realizadas as adaptações necessárias na planilha de custos e formação de preços em razão da nova localidade (CCT aplicável, ISS, vale-transporte e demais encargos específicos).



PARECER 15808/2022/ME

Contrato. Serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra de copeira, apoio técnico operacional, motoristas e ajudantes gerais. Consulta. Alteração contratual qualitativa. Inclusão de novo local para a prestação do serviço. Necessidade de observância dos requisitos legais.

Contrato originalmente firmado para atendimento da Alfândega de São Paulo. A alteração pretendida visava acrescentar postos de copeiras a serem prestados nas dependências da Alfândega do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Foi autorizado, desde que preenchidos os requisitos legais.

PARECER SEI nº 3925/2021/ME

Serviços continuados de limpeza, asseio e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra para a DRF/BAU. Pretendia-se incluir a prestação de serviços também na ARF/Ibitinga, não incluída na contratação original. Foi autorizado, desde que preenchidos os requisitos legais.

PARECER SEI nº 252/2018/DICAD/SUBPRFN3/PRFN3/PGFN-MF

Neste parecer foi tratada a necessidade de ajustes na planilha de custos e de formação de preços a fim de promover a obediência à legislação do local da prestação do serviço no que tange ao ISS e ao vale-transporte.

O caso tratava da contratação de serviços por órgão não participante (carona), mediante adesão à ata de registro de preços. O carona desejava a contratação dos serviços em localidade diversa e foi permitida, com ajustes em sua planilha, no tocante ao ISS e vale-transporte.



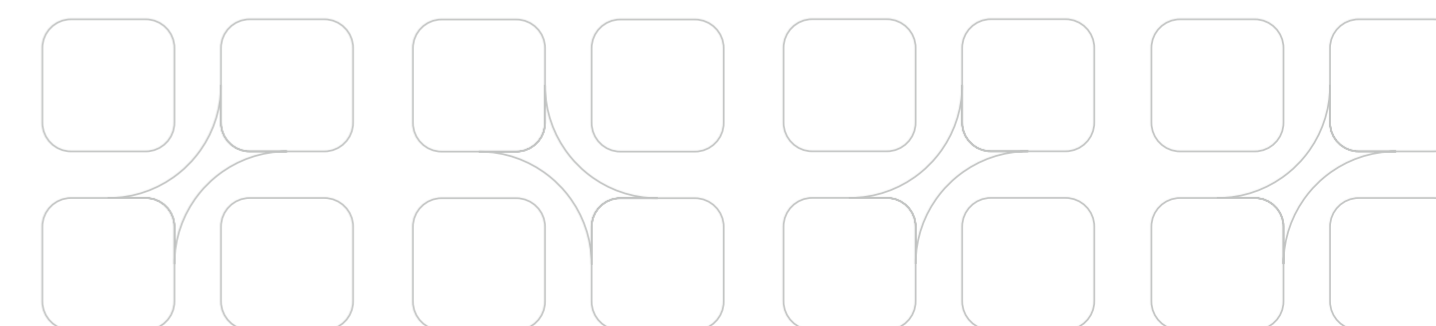
ATENÇÃO À PLANILHA DE CUSTOS

Quando a inclusão for juridicamente possível, o gestor deve:

- ◆ Ajustar ISS conforme o município da nova prestação
- ◆ Adequar vale-transporte
- ◆ Verificar CCT aplicável à nova localidade
- ◆ Manter margem de lucro, custos administrativos e BDI
- ◆ Declarar ausência de impacto na competitividade



A alteração é qualitativa, mas não pode desvirtuar a equação econômico-financeira original.



USO INTERNO
Guia prático para órgãos da
Administração Pública

