

Parecer Instrutivo

085/2026-Conjur-TCE/AP, de 04/05/2026.

Protocolo Eletrônico

002118/2025-TCE/AP, de 26/02/2025.

Procedência

Secretaria de Administração – SECAD.

Assunto

Contratação de empresa especializada para manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos oficiais do TCE/AP, com fornecimento de peças e serviços de guincho 24h.

EMENTA:

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA DE FROTA VEICULAR. SERVIÇO COMUM CONTÍNUO. FASE PREPARATÓRIA. PARECER CONCLUSIVO LIBERATÓRIO. Lei nº 14.133/2021, arts. 5º, 6º, 8º, 11, 18, 23, 29, 33, 40, 67, 105, 106, 107 e 122. Resoluções Executivas TCE/AP nºs 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 111/2023. 1. Todos os requisitos da fase preparatória exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelas normas internas do TCE/AP encontram-se regularmente instruídos nos autos, após dois ciclos de revisão e saneamento. 2. As irregularidades identificadas no Parecer Instrutivo anterior – inconsistência na composição da frota, exigência de licença ambiental na habilitação, contradição nos prazos de garantia e vícios na cláusula de subcontratação – foram integralmente corrigidas nos novos artefatos. 3. A Portaria nº 102/2026, de nomeação do Agente de Contratação e equipe de apoio, foi formalmente juntada aos autos mediante os movimentos 53 e 54, publicada no DOE/TCE-AP nº 2174/2026, completando o rol de documentos obrigatórios. 4. O processo revela qualidade técnica acima da média, notadamente pelo saneamento proativo da Presidência que resultou em redução de 75% no quantitativo superdimensionado do Item 3.3 e em economia de R\$ 39.225,00 para o erário. 5. **PARECER FAVORÁVEL À ABERTURA DA FASE EXTERNA DO CERTAME.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica conclusiva do processo TC/002118/2025-TCE/AP, que versa sobre a **contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção preventiva, preditiva e corretiva da frota oficial de veículos do Tribunal de Contas do Estado do Amapá**, com fornecimento de peças originais e/ou genuínas, incluída a prestação de serviços de guincho 24 horas.

A instrução do presente processo resultou de um longo percurso de planejamento que se estendeu de fevereiro de 2025 a maio de 2026. A fase preparatória compreendeu: a elaboração da **Comunicação Interna nº 035/2025-DMPT/TCE-AP** (demanda inicial), do **Estudo Técnico Preliminar nº 012/2025-DAD/TCE-AP**, do **Mapa de Gerenciamento de Riscos nº 002/2026-DPLANC**, da Pesquisa de Preços, do Termo de Referência, da Minuta de Contrato e da Minuta de Edital, precedidos de análise jurídica prévia consubstanciada no **Parecer Instrutivo nº 075/2025-CONJUR** e de aprovação da Presidência pelo **Despacho nº 37774/2025**.

No transcurso da instrução, a **Presidência do TCE/AP, por meio do Despacho nº 41975/2026 (mov. 40, de 24/03/2026)**, identificou potencial superdimensionamento de quantitativos no Item 3.3 do Termo de Referência – Serviços de Balanceamento de Rodas, originalmente fixados em **2.000 unidades anuais**. Após diligência técnica conduzida pela DMPT (Relatório nº 34/2026, mov. 45), apurou-se que o quantitativo adequado seria de **500 unidades anuais**, com base em memória de cálculo objetiva sustentada nos parâmetros reais de operação da frota.

Quando os autos foram submetidos a esta Consultoria pela primeira vez, foram identificadas cinco irregularidades, a saber: (i) inconsistência na composição da frota (divergência entre 10 e 13 veículos, com menção a veículos elétricos BYD Yuan Pro não contemplados no TR); (ii) exigência de licença ambiental de operação como requisito de habilitação técnica; (iii) contradição interna nos prazos de garantia de peças; (iv) ausência de juntada da Portaria nº 102/2026; e (v) múltiplos vícios na cláusula de subcontratação parcial, inclusive contradição interna no item 16.14 do Edital.

Os autos retornaram a esta Consultoria em 04/05/2026, acompanhados do **Termo de Referência nº 31/2026 (mov. 48)**, do **Mapa de Gerenciamento de Riscos nº 13/2026 (mov. 49)**, da **Minuta de Contrato nº 16/2026 (mov. 50)**, da **Minuta de Edital nº 17/2026 (mov. 51)**, do **Despacho DPLANC/SECAD nº 103/2026 (mov. 52)**, da **Portaria nº 102/2026 – artefato 35/2026 (mov. 53)** e da **publicação no DOE/TCE-AP nº 2174/2026 – artefato 4/2026 (mov. 54)**, todos com data de 30/04/2026 e 04/05/2026, respectivamente.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Marco Normativo Aplicável

A contratação em exame submete-se ao seguinte conjunto normativo hierarquicamente ordenado: (i) **art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988**, que funda o dever de licitar; (ii) **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA) –, em especial os arts. 5º (princípios), 6º (definições e TR), 8º (agente de contratação), 11 (objetivos da contratação), 18 (fase preparatória e ETP), 23 (pesquisa de preços), 29 e 33 (pregão e critério de julgamento), 40 (habilitação), 67 (qualificação técnica), 105 a 107 (serviços contínuos) e 122 (subcontratação).

No plano infralegal federal, aplicam-se: o **Decreto nº 12.807/2025** (atualização dos valores-limite da NLLCA para 2026); as **Instruções Normativas SEGES nºs 58, 65 e 73/2022** (fase preparatória, ETP e pregão eletrônico); e o **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (4ª ed., 2023)**. No âmbito interno do TCE/AP, regem a matéria as **Resoluções Executivas nºs 103, 104, 105, 106, 107, 108 e 111/2023**, que disciplinam, respectivamente, a gestão de riscos, a fiscalização contratual, a pesquisa de preços, os procedimentos de contratação, o recebimento de objetos, as assinaturas eletrônicas e os prazos de pagamento.

2.2. Verificação de Conformidade dos Documentos Obrigatórios

O art. 18, caput e §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece o conteúdo mínimo da fase preparatória. O quadro a seguir demonstra o estado atual de cada elemento obrigatório:

DOCUMENTO OBRIGATÓRIO	REFERÊNCIA NOS AUTOS	SITUAÇÃO
DFD / C.I. de demanda (art. 18, caput)	C.I. nº 035/2025-DMPT	☒ Regular
ETP com levantamento de mercado (art. 18, §1º)	ETP nº 012/2025-DAD	☒ Regular
Mapa de Gerenciamento de Riscos (art. 18, §1º, X e art. 169)	Mapa nº 13/2026 (mov. 49)	☒ Regular
Previsão no PCA (art. 12, VII)	PCA/2026-TCE/AP	☒ Regular
Pesquisa de Preços com min. 3 fontes (art. 23)	Movs. 19 e 20 – 4 fontes	☒ Regular
Termo de Referência (art. 6º, XXIII)	TR nº 31/2026 (mov. 48)	☒ Regular
Declaração de adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, 'j')	Despacho SECOF nº 1454/2026	☒ Regular
Parecer Jurídico (RE 106/2023-TCE/AP)	Parecer 075/2025-CONJUR	☒ Regular

Aprovação da autoridade superior	Despacho 37774/2025 – Presidência	☒ Regular
Minuta de Contrato (art. 40; art. 6º, XXIII, 'h')	Minuta nº 16/2026 (mov. 50)	☒ Regular
Minuta de Edital (arts. 25 e 40)	Minuta nº 17/2026 (mov. 51)	☒ Regular
Portaria de nomeação do Agente (art. 8º)	Portaria 102/2026 (movs. 53 e 54)	☒ Regular

2.3. Conformidade Formal – Análise Temática

2.3.1. Modalidade, critério de julgamento e regime de execução

A adoção do **pregão eletrônico** como modalidade licitatória é **obrigatória e corretamente fundamentada**. Os serviços de manutenção automotiva enquadram-se com precisão no conceito de serviços comuns do art. 6º, XLI, da NLLCA, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, impondo-se a adoção do pregão nos termos do art. 29. O TCU, no **Acórdão nº 1.334/2024-Plenário**, reafirmou a adequação do pregão eletrônico para contratação de serviços de manutenção veicular, por se tratar de objeto padronizável e de ampla concorrência de mercado.

O **critério de julgamento pelo menor preço global** (art. 33, I, da NLLCA) e o **regime de execução por empreitada por preço unitário** são os mais adequados para este objeto, dado o caráter variável das demandas de manutenção, que não permitem quantificação exata prévia de todos os serviços. Como leciona *Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª ed., 2023, p. 512)*, o regime de preço unitário é o mais indicado quando os quantitativos são intrinsecamente variáveis, evitando tanto o sobrepreço por estimativa excessiva quanto o subdimensionamento que inviabilize a execução.

2.3.2. Natureza continuada do serviço e prazo de vigência

A caracterização do objeto como **serviço de natureza continuada** é correta e bem fundamentada nos arts. 106 e 107 da NLLCA. A manutenção da frota veicular é serviço indissociável das atividades institucionais do TCE/AP – notadamente das fiscalizações, auditorias e deslocamentos de conselheiros e servidores –, cuja interrupção implicaria paralisação das atividades fins da Corte. O **prazo inicial de 12 meses, com possibilidade de prorrogação sucessiva até o limite decenal**, atende ao art. 107 da NLLCA. O TCU, no **Acórdão nº 1.214/2013-Plenário**, já consolidou o entendimento de que contratos de natureza continuada devem prever mecanismos de atualização de preços que preservem o equilíbrio econômico-

financeiro ao longo de cada prorrogação – condição que está satisfeita pela previsão de reajuste pelo IPCA após o primeiro ano de vigência.

2.3.3. Estudo Técnico Preliminar e saneamento dos quantitativos

O ETP nº 012/2025-DAD/TCE-AP atende às exigências do art. 18, §1º, da NLLCA, apresentando: caracterização da necessidade, definição do objeto, levantamento de soluções de mercado, estimativa de quantidades e análise de risco. O TCU, **no Acórdão nº 2.273/2024-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler)**, reafirmou que o ETP é instrumento central do planejamento das contratações públicas, devendo evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução disponível com critérios objetivos e verificáveis.

O ciclo de saneamento promovido pela Presidência constitui **exemplo de boa governança contratual** e de controle interno prévio efetivo. A redução do quantitativo do Item 3.3 (Balanceamento de rodas) de **2.000 para 500 unidades anuais** – fundamentada em memória de cálculo explícita: $13 \text{ veículos} \times 3,5 \text{ intervenções médias/ano} \times 4 \text{ rodas} \times \text{fator de ajuste } 2,5 \text{ a } 3,0 = \text{faixa de } 455 \text{ a } 546 \text{ unidades}$ – está em plena conformidade com o art. 18, §1º, IV, da NLLCA. **A consequente redução do valor estimado de R\$ 337.534,79 para R\$ 298.309,79 representa economia de R\$ 39.225,00 (≈11,6%)** para o erário, sem prejuízo ao atendimento da necessidade institucional. O TCU, nos **Acórdãos nºs 1.380/2011 e 1.225/2018, ambos do Plenário**, exige que estimativas de quantitativos sejam sempre acompanhadas de memória de cálculo objetiva – exigência satisfeita pelo Relatório Técnico nº 34/2026-DMPT.

2.3.4. Pesquisa de preços e estimativa de valor

A pesquisa de preços foi realizada com **4 (quatro) fontes independentes**, superando o mínimo de 3 exigido pelo art. 5º da Resolução Executiva nº 105/2023-TCE/AP e pelo art. 23, §1º, da NLLCA, a saber: (i) Contrato 034/2024-DGPC/AP; (ii) Contrato 00005/2025-Superintendência ME/AP; (iii) Ata de Registro de Preços 06/2025-TCE/AP; e (iv) Sistema Banco de Preços (pesquisa de 09/01/2026). O erro material de data consignado na fonte (iv) – '09/01/2025' em vez de '09/01/2026' – foi **tempestivamente corrigido por apostilamento no Despacho nº 103/2026**, sem impacto no valor apurado. O TCU, **no Acórdão nº 823/2024-Plenário (Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman)**, confirmou que valores extraídos de contratos de outros órgãos de objeto semelhante são fontes idôneas para a estimativa de preços nos termos do art. 23, §1º, II, da NLLCA.

2.3.5. Mapa de Gerenciamento de Riscos

O Mapa de Gerenciamento de Riscos nº 13/2026-DPLANC (mov. 49), elaborado em conformidade com os arts. 6º, XXVII, 11 e 169 da NLLCA e com a **Resolução Normativa nº 103/2023-TCE/AP**, apresenta 9 (nove) riscos mapeados, com metodologia estruturada de probabilidade × impacto, ações preventivas e de contingência e identificação de responsáveis por cada evento. É digno de nota o fato de que o mapa original (jan/2026) já havia identificado como risco de nível ALTO (probabilidade 3 × impacto 4 = 12) a possibilidade de '**quantitativos subdimensionados ou superdimensionados**', com ação preventiva de revisão periódica — o que torna a posterior intervenção presidencial coerente com o próprio instrumento de governança produzido pela equipe de planejamento.

2.3.6. Habilitação técnica e licença ambiental

A exigência de habilitação técnica — atestado de capacidade para manutenção de frota mínima de 5 veículos por 12 meses, com fornecimento de peças — está em conformidade com o art. 67, §§ 1º e 4º, da NLLCA e com a jurisprudência do TCU. O **Acórdão nº 1.923/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas)** reafirmou que as exigências de qualificação técnica devem ser proporcionais ao objeto e não podem constituir barreiras artificiais à competitividade.

A **licença ambiental de operação foi corretamente deslocada da fase de habilitação para a fase pré-contratual** (item 8.5.5.6 do TR 31/2026 e seção correspondente do Edital 17/2026), exigindo-se apenas declaração de disponibilidade durante o certame e a comprovação apenas do licitante vencedor, antes da assinatura do contrato. Essa solução está em perfeita consonância com os **Acórdãos TCU nºs 125/2011 e 1.729/2008, ambos do Plenário**, e com o **Acórdão nº 1.712/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira)**, que veda exigências editalícias não essenciais à participação no certame que restrinjam a competitividade. A exigência de licença como condição pré-contratual é juridicamente adequada e operacionalmente razoável.

2.3.7. Cláusula de subcontratação

A cláusula de subcontratação foi substancialmente aperfeiçoada nos novos artefatos. A versão anterior apresentava contradição interna grave — o mesmo dispositivo

autorizava e vedava a subcontratação simultaneamente — e omitia os elementos exigidos pelo art. 122 da NLLCA. A versão atual corrigiu todos os vícios identificados:

- (a) Percentual máximo de **30% do valor total do contrato**, dentro do intervalo de razoabilidade de 30% a 50% indicado pela jurisprudência do TCU (**Acórdão nº 1.334/2024-Plenário**);
- (b) Identificação expressa das **4 parcelas subcontratáveis**: tapeçaria, alinhamento e balanceamento, guincho/reboque e recuperação de câmbio e diferencial;
- (c) Exigência de **autorização prévia e expressa do Contratante** para cada ato de subcontratação;
- (d) Vedação expressa à subcontratação de pessoas com vínculo técnico, comercial, econômico, financeiro, trabalhista ou civil com dirigentes do TCE/AP ou agentes envolvidos no certame, estendida a cônjuges e parentes até o 3º grau — em atendimento ao art. 122, §3º, da NLLCA.

Em relação ao **art. 122, §1º, da NLLCA** — que exige que o contratado apresente documentação comprobatória da capacidade técnica do subcontratado — o item 4.7.1.3 do TR 31/2026 determina que o Contratante avalie se o subcontratado '*cumpra os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução da respectiva parcela*', com apresentação de documentação a ser '*juntada aos autos do processo correspondente*'. Esta redação **satisfaz materialmente a exigência legal**, conquanto não reproduza literalmente o texto do §1º. O **Acórdão TCU nº 963/2024-Plenário**, ao analisar falha em caso diverso, confirmou que a falta de verificação da capacidade técnica do subcontratado contraria o art. 122, §1º, da NLLCA — o que, a *contrario sensu*, valida a exigência constante do TR ora analisado. Como recomendação de aperfeiçoamento para futuras revisões, sugere-se a inserção de referência expressa ao art. 122, §1º, na cláusula de subcontratação. Tal recomendação, porém, **não impede a publicação do edital**.

2.3.8. Garantias de serviços e peças

A arquitetura de garantias do TR 31/2026 (itens 5.1.4.1 a 5.1.4.4) e do Anexo I está **interna e externamente coerente**, com distinção clara entre: (i) 12 meses para peças originais/genuínas; (ii) 90 dias para serviços sem substituição de peças; (iii) 12 meses para

lanternagem e pintura; e (iv) 6 meses ou 15.000 km para retífica de grandes conjuntos mecânicos (motor, câmbio e diferencial) – este último referindo-se à garantia do serviço de mão de obra, sem prejuízo da garantia autônoma das peças instaladas. **A contradição que existia na versão anterior foi plenamente corrigida.**

2.3.9. Agente de Contratação – Portaria nº 102/2026

A **Portaria nº 102/2026**, que nomeia o **Agente de Contratação José Guilherme Santos Farias (Pregoeiro)** e a **equipe de apoio (Paulo de Santana Vaz e Floraci Alves)**, foi formalmente juntada aos autos mediante os movimentos 53 (artefato 35/2026-CONGER) e 54 (DOE/TCE-AP nº 2174/2026-artefato 4/2026-CONGER), em 04/05/2026. Com essa providência, **os três requisitos cumulativos do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 estão integralmente satisfeitos:** (i) expedição pela autoridade competente; (ii) publicação no Diário Oficial; e (iii) juntada formal aos autos do processo administrativo.

2.3.10. Sustentabilidade e adequação orçamentária

As **cláusulas de sustentabilidade ambiental** (item 4.3 do TR 31/2026) estão alinhadas ao **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (4ª ed., 2023)** e à **Lei Federal nº 12.305/2010** (Política Nacional de Resíduos Sólidos), com exigências proporcionais e pertinentes ao objeto – gestão de resíduos perigosos, controle de efluentes e uso racional de insumos. A **adequação orçamentária** está confirmada pelo Despacho SECOF nº 1454/2026, que atestou a disponibilidade de recursos no PCA/2026-TCE/AP. O valor atualizado de R\$ 298.309,79 é inferior ao previamente autorizado (R\$ 337.534,79), dispensando nova declaração orçamentária.

III - CONCLUSÃO

Ante a análise desenvolvida, **esta Consultoria Jurídica opina que o processo TC/002118/2025-TCE/AP encontra-se regularmente instruído** e em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com as Resoluções Executivas do TCE/AP e com as demais normas aplicáveis, tendo sido saneadas todas as irregularidades identificadas nos ciclos anteriores de análise.

Registra-se, com louvor, o **elevado padrão técnico e institucional da instrução processual**, evidenciado: (i) pela intervenção proativa da Presidência que resultou em

economia de R\$ 39.225,00 para o erário; (ii) pela qualidade do Mapa de Gerenciamento de Riscos, que antecipou o problema de superdimensionamento antes mesmo de ele ser formalmente identificado; (iii) pela pronta resposta da equipe técnica aos apontamentos desta Consultoria; e (iv) pela consistência interna dos novos artefatos, que refletem domínio técnico e comprometimento com a legalidade e a economicidade.

Em face do exposto, **esta Consultoria Jurídica emite PARECER FAVORÁVEL À ABERTURA DA FASE EXTERNA DO CERTAME**, consubstanciada na publicação do instrumento convocatório do **Pregão Eletrônico nº 90003/2026-CCC/TCE/AP**, após aprovação da Presidência deste Tribunal.

É o Parecer. À superior deliberação.

Macapá (AP), 4 de maio de 2026.

(assinado digitalmente)

Eurico Araujo Vasques Junior
Assessor Jurídico – *Conjur* – TCE/ AP
Matrícula 876
OAB/ AP 851

(assinado digitalmente)

Alberto Barreto Goerch
Consultor Jurídico – *Conjur* – TCE/ AP
Matrícula 1381
OAB/RS 79041
OAB/ AP 6145-A

REFERÊNCIAS NORMATIVAS, DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Art. 37, XXI.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (ME/EPP).
- BRASIL. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025 (atualização dos valores da NLLCA para 2026).
- BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022 (ETP e TR). Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 (Pregão Eletrônico).
- TCE/AP. Resolução Normativa nº 103/2023 (Gestão de Riscos).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 104/2023 (Fiscalização Contratual).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 105/2023 (Pesquisa de Preços).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 106/2023 (Procedimentos de Contratação).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 107/2023 (Recebimento de Objetos).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 108/2023 (Assinaturas Eletrônicas).
- TCE/AP. Resolução Executiva nº 111/2023 (Prazos de Pagamento).
- TCU. Acórdão nº 125/2011-Plenário (TC-015.085/2010-4) – licença ambiental e habilitação.
- TCU. Acórdão nº 1.729/2008-Plenário – limites das exigências editalícias de habilitação.
- TCU. Acórdão nº 1.380/2011-Plenário – memória de cálculo dos quantitativos.
- TCU. Acórdão nº 1.225/2018-Plenário – ETP e planejamento das contratações.
- TCU. Acórdão nº 1.214/2013-Plenário – contratos de serviços contínuos e equilíbrio econômico-financeiro.
- TCU. Acórdão nº 963/2024-Plenário – subcontratação e capacidade técnica do subcontratado (art. 122, §1º, NLLCA).
- TCU. Acórdão nº 823/2024-Plenário – fontes de preços paradigma para estimativa de valor.
- TCU. Acórdão nº 1.334/2024-Plenário – pregão eletrônico e limites de subcontratação.
- TCU. Acórdão nº 2.273/2024-Plenário – ETP como instrumento central do planejamento das contratações.
- TCU. Acórdão nº 1.712/2025-Plenário – proporcionalidade e competitividade nas exigências editalícias.
- TCU. Acórdão nº 1.923/2025-Plenário – qualificação técnica e habitação proporcional ao objeto.
- AGU. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 4ª ed. Brasília: AGU, 2023.
- TCU. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª ed. Brasília: TCU, 2024.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: Dialética, 2023.
- COSTA, Rafael; FRANCO, Letícia. As novas fronteiras da subcontratação na era da Lei nº 14.133/21. Zênite Fácil, mar. 2024.