

## Proc. Administrativo 6- 3.741/2025

**De:** Leonel N. - SECAD-FI-LICIT

**Para:** PGM - Procuradoria Geral do Município - A/C Gustavo V.

**Data:** 18/08/2025 às 08:31:20

**Setores envolvidos:**

SEFAZ, SEDEMAT, SPGR, PGM, CGM, SECAD, SECAD-SAF, SECAD-FI-LICIT, SEMASTH, SEMED, ASTT, SECOM, SEMUS, SEMECL, IMPAR, SEINFRA, GAB-PREF, SEGOV, SECTI, SEMUL, SEHAB

### CRENCIAMENTO: PASSAGENS AÉREAS

**SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO**  
**SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

**DESPACHO ADMINISTRATIVO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2025009720 (PRODATA)**

**OBJETO:** Credenciamento de pessoa(s) jurídica(s) especializada(s) na prestação de serviços contínuos de Agenciamento de Viagens, compreendendo os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, a fim de atender as demandas da Prefeitura Municipal de Araguaína.

**ASSUNTO:** requerimento de Parecer jurídico.

Em conformidade com a legislação vigente, requer-se a produção de Parecer Jurídico a fim de promover a avaliação preliminar da legalidade do procedimento auxiliar de Credenciamento em pauta. Tal requerimento encontra respaldo no artigo 94 do Decreto Municipal nº 258/2024 em conjunto com o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021.

\* Deivis de Queiroz Santos - SECAD-FI-LICIT

**DEIVIS DE QUEIROZ SANTOS**

Presidente

Portaria 223/2025



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 037A-79E5-72E1-3F1F

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ DEIVIS DE QUEIROZ SANTOS (CPF 907.XXX.XXX-04) em 18/08/2025 08:32:20 GMT-03:00  
Papel: Parte  
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://araguaina.1doc.com.br/verificacao/037A-79E5-72E1-3F1F>



## Proc. Administrativo 3.741/2025

De: **Leonel Pereira Melo Nishikawa** Setor: **SECAD-FI-LICIT - Fase Interna de Licitações**

Despacho: **7- 3.741/2025**

Para: **SECAD-FI-LICIT - Fase Interna de Licitações**

Assunto: **CRENCIAMENTO: PASSAGENS AÉREAS**

Araguaína/TO, 22 de Agosto de 2025

### SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

#### COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO PARA FORNECIMENTO DE PASSAGENS EM LINHAS AÉREAS

#### JUNTADA DE DOCUMENTO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2025009720 (PRODATA)**

Junta-se ao processo o PARECER JURÍDICO Nº 611/2025.

—  
**LEONEL PEREIRA MELO NISHIKAWA**

Gestor de Compras Governamentais

Portaria nº 119/2025

---

Prefeitura de Araguaína - Rua 25 de Dezembro, nº 52 Centro, Araguaína — TO CEP: 77804-030 • 1Doc • [www.1doc.com.br](http://www.1doc.com.br)

Impresso em 28/08/2025 16:04:28 por Leonel Pereira Melo Nishikawa - Gestor de Compras Governamentais (matrícula 46.354)

1Doc

## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025009720

CREDECIMANTO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. PREFEITURA DE ARAGUAÍNA-TO.

### PARECER JURÍDICO Nº 611/2025

#### 1. SÍNTESE FÁTICA

O presente expediente versa sobre a análise jurídica, requerida pela Secretaria Municipal da Administração, para a realização de processo de Credenciamento de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços contínuos de agenciamento de viagens.

O objeto da contratação compreende os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas, tanto nacionais quanto internacionais, com o propósito de atender às demandas da Prefeitura de Araguaína-TO.

Para subsidiar os autos, foram anexados os seguintes documentos:

- a. Ofício Circular nº 015/2025/SUPAF/GAB/SECAD;
- b. Portaria nº 16 de 15 de janeiro de 2025;
- c. Ofício Circular nº 018/2025/SUPAF/GAB/SECAD;
- d. Respostas ao Ofício Circular nº 18/2025/SUPAF – indicação de membros;
- e. DFD's dos seguintes órgãos: SECAD, FUNAMC, SEMUL, SPGR, SEBAG, SEMED, SEHAB, SEMAS, SEINFRA, SEDEMAT, IMPAR, PGM, SEMECL, SECOM, SEGOV, SECTIR, ASTT e CGM;
- f. Portaria e publicação nº 223 de 09 de abril de 2025;
- g. Estudo Técnico Preliminar;
- h. Levantamento de mercado;
- i. Mapa de gerenciamento de riscos;
- j. Relatório de pesquisa de preços;
- k. Termo de Referência;
- l. Minuta do Contrato;
- m. Minuta do Acordo Corporativo de desconto;
- n. Despacho de solicitação de parecer jurídico.

É o relato necessário, passamos a análise jurídica!

#### 2. DOS FUNDAMENTOS



De início, é importante entendermos o conceito do Credenciamento com base na Lei 14.133/21, o qual está posto no Art. 6º, XLIII.

*XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;*

Importante consignar que a Lei 14.133/21 não considera o credenciamento como uma modalidade de licitação, mas tal hipótese como um dos procedimentos auxiliares previstos no seu Art. 78, I.

O Art. 79 da Lei 14.133/21, apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

*Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:*

*I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;*

*II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;*

*III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.*

**Parágrafo único.** Os procedimentos de Credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

*I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;*

*II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;*

*III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;*

*IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;*

*V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;*

*VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.*

**O inciso III do Art. 79 é o fundamento jurídico apropriado para o credenciamento de empresas de passagens aéreas, pois captura a essência de**

**um mercado onde a flutuação de preços é a regra, e não a exceção. A impossibilidade de prever e precificar com antecedência as demandas por voos, aliada à volatilidade inerente ao setor, inviabiliza a licitação.**

O credenciamento, sob a ótica do mercado fluido, permite que a administração pública tenha acesso a um grupo de fornecedores previamente habilitados, garantindo a celeridade e a economicidade na contratação, uma vez que a seleção da melhor oferta ocorre no momento da necessidade, refletindo as condições de mercado em tempo real.

Nessa hipótese, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação (preço do dia). Além disso, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre essas cotações.

A essência do processo licitatório é a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública, geralmente vinculada a um preço fixo ou a um critério de julgamento objetivo e pré-determinado. No entanto, a imprevisibilidade do mercado de passagens aéreas faz com que esse modelo seja inadequado.

Uma licitação para a contratação de passagens aéreas exigiria a definição de rotas, datas e horários de forma antecipada, o que é inviável, já que a administração pública não consegue prever todas as suas necessidades de deslocamento futuro. O credenciamento, por outro lado, permite que a administração contrate, no momento da necessidade, entre os credenciados, escolhendo a melhor opção disponível em tempo real, seja por critério de menor preço, rota ou horário.

Vejamos o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento nos termos da Lei 14.133/21.

Para Rodrigo Bordalo Rodrigues, em sua obra intitulada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresenta o credenciamento da seguinte forma:

A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.”

*Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação “paralela e não excludente”, ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantajosidade. A segunda refere-se à “seleção a critérios de terceiros”, em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os “mercados fluidos”: situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação.*

Na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto, apresenta o Credenciamento de forma objetiva:

*O Credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração.*

*É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação:*

- (i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;*
- (ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação;*
- (iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação.*

*Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação.*

*Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotar-se-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.*

*Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação.*

*Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade.*

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza, em seu livro cita da seguinte forma:

*O Credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação.*

Por fim, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada cuja autoria é atribuída aos professores Renan Thamay, Vanderlei Garcia Júnior, Igor Moura Maciel e Jhonny Prado, apresenta o procedimento de credenciamento de uma forma clara e bem didática:

*O credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), mas, sim, como um procedimento auxiliar necessário para contratações diretas ulteriores.*

*Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.*

*Como se vê, o credenciamento não é uma forma de contratação propriamente dita. É, em verdade, um procedimento que precede a efetiva contratação. O licitante que obtém o credenciamento ainda não foi, portanto, contratado.*

*Marçal Justen Filho explica que o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o requerente preenche os requisitos para ser contratado e assegura a possibilidade de sua contratação, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento.*

*O art. 74, IV, da lei em comento, aliás, é claro ao consignar que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento.*

*O cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas.*

É possível verificar ante a extensa fundamentação apresentada que, diferente da Lei 8.666/93, a nova legislação aplicável as contratações públicas optaram por positivar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a administração pública.

Por óbvio, devem ser respeitados critérios objetivos e que sempre estejam alinhados com os princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial os do art. 37, caput da Constituição Federal.

Digno de nota, além das disposições gerais acerca das contratações públicas âmbito nacional apresentadas pela Lei 14.133/21, os entes federados têm a responsabilidade de regulamentar a aplicação da mesma em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, regulamentação essa que está posta no Decreto 258/2024 do Município de Araguaína/TO.

O Decreto Municipal nº 258/2024, em seu art. 187 regulamenta de forma específica a hipótese do credenciamento nas hipóteses de **contratações em mercados fluídos**, vejamos o texto legal:

**Art.187. A contratação em mercados fluídos se dará nas hipóteses em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.**

§ 1º No caso de contratação por meio de mercado fluído, as exigências de habilitação podem se restringir às indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

§ 2º O edital de credenciamento dos interessados para a contratação de serviços ou fornecimento de bens em mercados fluídos deverá

prever descontos mínimos sobre cotações de preços de mercado vigentes no momento da contratação.

O artigo acima transcrito, está diretamente relacionado ao **inciso III do Art. 79** da lei 14.133/2021, que elenca o mercado fluido como uma das hipóteses de credenciamento. Sua importância reside na flexibilização e modernização dos procedimentos de contratação pública para atender às especificidades de mercados com alta volatilidade e dinamismo.

A contratação em mercados fluidos é a resposta do legislador à impossibilidade de se realizar uma licitação em sua forma clássica, ou seja, com a definição prévia e rígida de um objeto e a fixação de um preço de referência. A "fluidez" se manifesta na constante flutuação do valor da prestação e das condições de contratação. Essa volatilidade inviabiliza o principal escopo da licitação: a seleção de um agente com base na proposta mais vantajosa, pois, no momento do julgamento das propostas, os preços de mercado já podem ter se alterado significativamente.

A doutrina brasileira, ao analisar o tema, aponta que "o mercado fluido é aquele em que a oferta e a demanda determinam os preços e as condições de forma instantânea, sem a possibilidade de previsibilidade a médio ou longo prazo". Juristas como **Marçal Justen Filho** e **Jacoby Fernandes** ressaltam que o credenciamento nessa hipótese não se baseia na disputa entre os interessados, mas sim na impossibilidade de se realizar a disputa prévia. **A Administração Pública, ao invés de fixar um preço, acessa o mercado e contrata a melhor oferta disponível no momento da necessidade, entre os agentes previamente credenciados.**

O parágrafo primeiro estabelece que as exigências de habilitação podem ser "**indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**". Esta disposição é um reflexo direto da natureza do credenciamento, que busca a mais ampla participação possível de interessados que atendam aos requisitos mínimos. Em vez de exigências complexas e onerosas, que poderiam excluir potenciais fornecedores, a lei permite que a Administração se concentre nos requisitos essenciais para a segurança do contrato.

Isso significa que a documentação exigida deve ser a mínima necessária para comprovar a regularidade fiscal, trabalhista e a qualificação técnica e econômico-financeira do licitante, garantindo que ele possui as condições para fornecer o bem ou serviço.

O parágrafo segundo traz uma exigência de controle de preços fundamental para a segurança jurídica e a economicidade do contrato. Ele determina que o edital de credenciamento para mercados fluidos deve prever **descontos mínimos sobre as cotações de preços de mercado vigentes no momento da contratação.**

A Administração Pública não pode simplesmente aceitar qualquer preço de mercado; ela deve garantir que a contratação por credenciamento seja mais vantajosa do que a contratação direta. O estabelecimento de um desconto mínimo é a forma de a Administração comprovar que a opção pelo credenciamento foi benéfica. A doutrina e a jurisprudência têm defendido que a Administração deve ter mecanismos de



pesquisa de preços para balizar e comprovar que os preços praticados pelos credenciados estão em conformidade com o mercado e, de preferência, abaixo dele. A previsão desse desconto mínimo no edital cria um critério de julgamento objetivo para o credenciamento e garante a vantajosidade para a Administração.

### **3. DOS REQUISITOS LEGAIS**

Quanto a formação dos preços, é possível verificar nos anexos **a pesquisa de preços**, sendo esse realizado em perfeita consonância com o disposto no art. 57 do Decreto 258/2024 bem como o disposto no art. 23, §1º, I da Lei 14.133/21, vejamos:

*Art. 57. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado na contratação para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, consolidada em mapa comparativo, terá prazo de validade de 6 (seis) meses e será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, de forma combinada ou não, conforme a seguir:*

#### **Consultas públicas**

*I – Painel para consulta de preço disponível no Portal Nacional de Contratações - PNCP, pesquisa de preços (painel de preços), banco de preços em saúde pública ou outros oficialmente instituído;*

*II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive Ata de Registro de Preços;*

#### **Consultas privadas**

*I - Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data da pesquisa de preço, contendo a data e hora de acesso;*

*II - Pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data da pesquisa de preço;*

*III - Pesquisa na base nacional ou estadual de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preço.*

*Lei 14.133/2021*

*(...)*

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

*§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no*

*melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*

O valor total estimado para a despesa, com um desconto mínimo, é de **R\$ 1.367.159,89 (hum milhão, trezentos e sessenta e sete mil, cento e cinquenta e nove reais e oitenta e nove centavos)**, conforme a minuta do Edital de Credenciamento em anexo.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em face do exposto, e com fundamento no Decreto Municipal nº 258/2024 e na Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se favorável à continuidade do presente processo de **CRENCIAMENTO** de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços contínuos de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de assessoria, cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, a fim de atender as demandas da Prefeitura de Araguaína-TO.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Araguaína, 22 de agosto de 2025.

GUSTAVO  
FIDALGO E  
VICENTE:640490  
51672

Assinado de forma  
digital por GUSTAVO  
FIDALGO E  
VICENTE:6404905167  
2

GUSTAVO FIDALGO E VICENTE  
Procurador Geral do Município  
Port. nº 036/2025