



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Art. 18, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2024

1.1. No âmbito das atribuições públicas exercidas pelo Município de Itarana/ES, foi observado que parcela relevante das atividades institucionais ultrapassou os limites da circunscrição territorial local, exigindo interação com entes federativos, órgãos governamentais, entidades representativas e instituições de caráter técnico situadas em outras localidades.

1.1.2. A conformação dessas relações institucionais esteve associada à necessidade de inserção em ambientes externos nos quais se concentraram espaços de deliberação, instâncias de governança, fóruns de discussão e centros de formação voltados ao aprimoramento da gestão pública, cuja participação se mostrou relevante para o desenvolvimento das competências administrativas e para o atendimento de demandas coletivas.

1.2. A análise do histórico recente de atuação institucional evidenciou a recorrência de compromissos realizados fora do território municipal, envolvendo a participação de agentes públicos em eventos oficiais, encontros técnicos, programas de capacitação, congressos, seminários e agendas correlatas vinculadas ao interesse público. As ocorrências estiveram relacionadas ao acompanhamento de políticas públicas em diferentes níveis de governo, à incorporação de boas práticas administrativas, à atualização normativa e procedimental, bem como à necessidade de estabelecimento e manutenção de articulações institucionais indispensáveis à consecução de objetivos estratégicos do ente municipal.

1.3. A ausência de condições adequadas para a viabilização desses deslocamentos foi identificada como fator potencialmente limitador do desempenho institucional, uma vez que poderia restringir o acesso a iniciativas governamentais, comprometer a qualificação



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

técnica de agentes públicos, reduzir a capacidade de interlocução com outros entes e dificultar a inserção do Município em espaços decisórios relevantes. Impactos dessa natureza tenderiam a refletir na execução de políticas públicas, na captação de oportunidades institucionais e na eficiência das ações administrativas desenvolvidas em benefício da coletividade.

1.4. Caracteriza-se a necessidade de planejamento orientado à estruturação de condições que assegurassem a viabilização regular e contínua desses deslocamentos, com vistas ao suporte adequado às demandas institucionais identificadas. A adoção de diretrizes planejadas nesse contexto foi associada à busca por maior eficiência na atuação administrativa, ao fortalecimento das relações interinstitucionais, à ampliação do acesso a programas e iniciativas de outras esferas governamentais e à garantia do pleno exercício das competências atribuídas à Administração Pública Municipal.

2. ALINHAMENTO ENTRE COMPRA/CONTRATAÇÃO E PLANEJAMENTO

Art. 18, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021

2.1. Ainda que não tenha sido constatada, até o momento, a formalização e publicação de Plano de Contratações Anual (PCA) em nível municipal, observou-se que tais ocorrências estiveram presentes de forma contínua nos exercícios anteriores, integrando, na prática, o planejamento setorial das unidades administrativas envolvidas.

2.2. O levantamento do histórico dessas ocorrências evidenciou seu caráter reiterado e previsível, tendo sido identificada a necessidade frequente de participação em atividades externas ao território municipal, o que demandou organização logística compatível com a dinâmica institucional. Em exercícios pretéritos, tais demandas foram conduzidas de maneira descentralizada, sem consolidação em instrumento formal de planejamento, circunstância que dificultou a padronização de procedimentos, a racionalização dos recursos empregados e a consolidação de dados gerenciais voltados à tomada de decisão.

2.3. O presente Estudo Técnico Preliminar foi elaborado com o propósito de reunir e



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

sistematizar essas necessidades sob uma perspectiva institucional, promovendo maior alinhamento entre as demandas identificadas e os instrumentos de planejamento público. A consolidação dessas informações buscou contribuir para a estruturação de base técnica que permita, futuramente, a adequada inserção da demanda em Plano de Contratações Anual, quando de sua implementação formal pelo Município.

2.4. A organização dessa necessidade em modelo planejado foi associada à busca por maior eficiência na gestão administrativa, à melhoria dos mecanismos de controle e à ampliação da previsibilidade orçamentária, permitindo o tratamento da demanda sob lógica continuada. Tal diretriz mostrou-se compatível com a natureza recorrente das ocorrências identificadas, favorecendo a alocação adequada de recursos e o aprimoramento dos processos internos relacionados ao atendimento dessas demandas institucionais.

3. DIRETRIZES DA CONTRATAÇÃO

Art. 18, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021

3.1. A estruturação da futura contratação deverá observar a necessidade de atendimento a demandas de deslocamento para outras localidades, considerando a variabilidade de destinos, a imprevisibilidade quanto à frequência das solicitações e a diversidade de perfis de usuários envolvidos.

3.1.1. Deverá ser assegurada flexibilidade operacional compatível com a dinâmica institucional, de modo a permitir a adequada resposta às demandas que venham a ser formalizadas pelas unidades administrativas competentes.

3.1.1.1. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, pela qual foram estabelecidas normas gerais de licitação e contratação aplicáveis às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

3.1.1.2. Decreto Municipal nº 2011, de 15 de janeiro de 2024, por meio do qual foi regulamentada, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e



fundacional do Município de Itarana/ES, a aplicação da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

3.2. Deverá ser considerada a adoção de mecanismos que viabilizem a obtenção de condições economicamente vantajosas, mediante acompanhamento das variações de preços praticados no mercado, observância de critérios de economicidade e priorização de alternativas que apresentem melhor relação custo-benefício, resguardadas as necessidades institucionais e as condições específicas de cada deslocamento.

3.3. A execução deverá contemplar a possibilidade de adequação às particularidades de cada solicitação, incluindo variações de datas, horários, itinerários e demais condições relacionadas ao deslocamento, de forma a assegurar compatibilidade com as agendas institucionais e com os objetivos que motivaram cada demanda, evitando-se soluções rígidas que possam comprometer a eficiência administrativa.

3.4. Deverá ser prevista a disponibilização de meios que permitam o gerenciamento centralizado das solicitações, com registro, controle e rastreabilidade das demandas atendidas, possibilitando o acompanhamento gerencial, a consolidação de informações e o suporte à tomada de decisão, especialmente no que se refere ao monitoramento de custos e à avaliação de desempenho.

3.5. A modelagem a ser adotada deverá considerar a natureza recorrente das demandas identificadas, sendo recomendada a estruturação sob lógica que favoreça o atendimento continuado, com vistas à racionalização de procedimentos, à padronização de fluxos internos e à mitigação de riscos associados à fragmentação de contratações.

3.6. Deverão ser observadas diretrizes relacionadas à transparência, à conformidade com normas vigentes e ao adequado controle dos recursos públicos, incluindo a necessidade de documentação das solicitações, justificativas associadas e comprovação da efetiva realização dos deslocamentos, de forma a resguardar a regularidade dos atos administrativos praticados.

3.7. A futura contratação deverá considerar, ainda, a necessidade de suporte técnico-operacional adequado ao atendimento das demandas, especialmente em situações que



exijam reprogramações, ajustes ou tratativas excepcionais, garantindo a continuidade do atendimento e a minimização de eventuais impactos decorrentes de imprevistos.

3.8. Deverá considerar a possibilidade de manutenção da continuidade do atendimento das demandas ao longo do tempo, mediante previsão de mecanismos que permitam a extensão da vigência do ajuste, desde que demonstradas a vantajosidade, a compatibilidade com as condições inicialmente estabelecidas e a permanência da necessidade administrativa.

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Art. 18, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021

4.1. A partir da consolidação de dados históricos, da leitura evolutiva da execução orçamentária e da incorporação de projeções encaminhadas pelas unidades administrativas, foi adotada abordagem analítica orientada não apenas por valores absolutos, mas também por padrões de distribuição, níveis de cobertura e comportamento da demanda ao longo dos exercícios anteriores.

4.1.1. A metodologia identifica não apenas o volume de recursos mobilizados, mas a forma como esses valores foram apropriados institucionalmente, evidenciando distorções e insuficiências de planejamento.

4.2. No exercício de 2023, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 22/2023, foi apurado o montante global de R\$ 66.600,00, distribuído entre três unidades administrativas. A composição revelou concentração relevante em um único setor, com baixa capilaridade institucional, o que indicou limitação na capacidade de absorção das demandas reais existentes no Município.

$$\text{Total 2023} = 13.320 + 39.960 + 13.320 = R\$66.600,00$$

- Foi possível observar um **índice de concentração orçamentária (ICO)** elevado,



calculado pela razão entre o maior valor setorial e o total global:

$$ICO_{2023} = \frac{39.960}{66.600} \approx 0,60$$

- Tal indicador evidenciou que aproximadamente 60% dos recursos foram direcionados a uma única unidade, sinalizando baixa distribuição equilibrada.

4.3. No exercício de 2025, verificou-se alteração no comportamento da estimativa, com adoção de valores mais alinhados à realidade de execução e maior sensibilidade às oscilações do mercado. Ainda assim, a redução no número de unidades participantes comprometeu a abrangência institucional, resultando em planejamento parcialmente representativo.

$$Total\ 2025 = 50.000 + 30.000 = 80.000,00$$

- A variação absoluta em relação a 2023 foi apurada em:

$$\Delta = 80.000 - 66.600 = R\$13.400,00$$

- Entretanto, ao se observar a **taxa de expansão relativa (TER)**:

$$TER = \frac{13.400}{66.600} \approx 20,12\%$$

Houve crescimento moderado, sem correspondente ampliação da cobertura institucional, o que indicou aumento quantitativo sem ganho qualitativo proporcional.

4.4. A análise comparativa entre os exercícios demonstrou que parcela significativa das



demandas permaneceu não incorporada ao planejamento formal, em razão da ausência de determinadas unidades administrativas nos processos anteriores. Tal condição revelou a existência de demanda reprimida, cuja materialização ocorreu de forma pontual e não estruturada, impactando negativamente a capacidade de resposta da Administração em situações que exigiram deslocamentos imprevistos.

4.5. Para o exercício de 2026, foi promovida reestruturação da estimativa, com ampliação do número de unidades participantes e redistribuição dos valores sob perspectiva mais aderente à realidade institucional, incorporando setores anteriormente não contemplados e ampliando significativamente o nível de cobertura da demanda:

- a) Gabinete do Prefeito: **R\$50.000,00**
- b) Secretaria Municipal de Assistência Social: **R\$20.000,00**
- c) Secretaria Municipal de Educação: **R\$35.000,00**
- d) Secretaria Municipal de Saúde: **R\$100.000,00**

$$Total\ 2026 = 50.000 + 20.000 + 35.000 + 100.000 = R\$205.000,00$$

4.6. A elevação do montante global foi interpretada sob a ótica de recomposição da capacidade institucional e não como simples expansão de despesa. A inclusão da Secretaria Municipal de Saúde, com participação expressiva, alterou significativamente a estrutura da estimativa, refletindo maior aderência às demandas efetivamente verificadas no âmbito municipal.

- A diferença em relação a 2023 foi apurada em:

$$\Delta 2023 = 205.000 - 66.600 = R\$138.400,00$$

- Já em relação a 2025:



$$\Delta 2025 = 205.000 - 80.000 = R\$125.000,00$$

- Contudo, ao se aplicar o conceito de **fator de ampliação institucional (FAI)**:

$$FAI = \frac{4}{2} = 2,0 \quad (\text{comparado a 2025})$$

O crescimento esteve diretamente associado à duplicação do número de unidades participantes, evidenciando que o aumento decorreu de expansão estrutural e não de sobreestimativa.

4.7. A distribuição dos recursos revelou nova configuração orçamentária, na qual a Secretaria Municipal de Saúde passou a representar parcela significativa do total, o que pode ser analisado por meio da **densidade orçamentária por unidade (DOU)**:

$$DOU_{média} = \frac{205.000}{4} = R\$51.250,00$$

- Entretanto, ao se observar a dispersão dos valores, a média não refletiu uniformidade, mas sim alocação estratégica diferenciada, compatível com o perfil de demanda de cada unidade.

4.8. A metodologia adotada foi aprimorada para incorporar não apenas histórico e projeção, mas também variáveis de correção estrutural, podendo ser representada por modelo expandido:

$$Estimativa = (H \times C_i) + D_r + A_i$$



Onde:

- H = histórico consolidado
- C_i = coeficiente de ajuste institucional
- D_r = demanda reprimida identificada
- A_i = ampliação de cobertura administrativa
-

A formulação permitiu superar limitações de modelos lineares, incorporando dimensões qualitativas ao cálculo quantitativo.

4.9. A consolidação da estimativa em instrumento único foi associada à redução de fragmentação administrativa, ao fortalecimento do controle orçamentário e à ampliação da previsibilidade das demandas, contribuindo para maior eficiência na gestão dos recursos públicos e melhor alinhamento entre planejamento e execução.

Quadro Comparativo das Estimativas

Exercício	Unidades Participantes	Valor Total	Característica do Planejamento
2023	3 unidades	R\$ 66.600,00	Concentração orçamentária e baixa abrangência
2025	2 unidades	R\$ 80.000,00	Ajuste de valores sem ampliação estrutural
2026	4 unidades	R\$ 205.000,00	Expansão institucional e recomposição da demanda

4.10. Destacamos ainda, que esta Comissão apenas recepcionou os quantitativos e justificativas apresentadas pelos interessados, não sendo competência desta Unidade analisar as informações prestadas por eles, haja vista ser responsabilidade privativa e exclusiva de cada órgão as informações prestadas, com fulcro no artigo nº 185 do Decreto Municipal nº 2011/2024, in verbis:



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

“Art. 185. O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de referência ou projeto básico, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e

III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.”

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021

5.1. Caracterização do mercado e formas de aquisição

5.1.1. A análise do mercado inicia a partir da observação do funcionamento do setor de transporte aéreo nacional, cuja dinâmica não se fundamentou em parâmetros de preços fixos ou previamente negociáveis, mas em regime de precificação variável, influenciado por múltiplos fatores operacionais e comerciais sujeitos a alterações contínuas. Essa configuração afastou o enquadramento do objeto em modelos convencionais de aquisição, demandando exame mais aprofundado das formas pelas quais o serviço foi efetivamente disponibilizado.

5.1.2. O acesso a deslocamentos aéreos ocorre por meio de diferentes canais de comercialização, não havendo concentração em estrutura única de fornecimento, conforme sintetizado a seguir.

Principais formas de acesso ao mercado:

- Compra direta junto às companhias aéreas (plataformas digitais próprias);
- Intermediação por agências de viagens;



- Plataformas eletrônicas agregadoras de ofertas (OTAs);
- Aquisição em balcões aeroportuários, especialmente em situações de urgência;
- Utilização de programas de fidelidade e milhagem;
- Tarifas promocionais condicionadas a fatores temporais e disponibilidade.

5.1.3. As alternativas ponderadas apresentaram diferenças relevantes quanto à transparência das condições, à flexibilidade operacional e à variação de preços, não sendo equivalentes entre si sob a ótica de eficiência e adequação às necessidades institucionais.

5.1.4. A prestação associada ao deslocamento aéreo não se restringiu ao fornecimento do bilhete, tendo sido acompanhada por funcionalidades operacionais inerentes à execução da viagem, dentre as quais se destacaram:

- emissão;
- remarcação;
- cancelamento;
- reembolso;
- marcação de assentos.

5.1.5. Tais funcionalidades assumem caráter essencial à operacionalização do serviço, considerando a necessidade de ajustes decorrentes de alterações de agenda, reprogramações e outras intercorrências próprias da dinâmica dos deslocamentos relacionados às atribuições do ente.

5.1.6. A formação dos preços no setor foi caracterizada por elevada volatilidade, resultante da aplicação de sistemas de precificação dinâmica, nos quais os valores foram continuamente ajustados em função de variáveis como:

- taxa de ocupação das aeronaves;
- antecedência da aquisição;



- períodos de maior demanda (feriados, férias, eventos);
- disponibilidade de rotas e conexões;
- estratégias comerciais adotadas pelas companhias.

5.1.7. Nesse cenário, os valores praticados não se mantiveram estáveis ao longo do tempo, sendo definidos de forma circunstancial, conforme as condições vigentes no momento da contratação, o que inviabilizou a sua fixação prévia.

5.1.8. A visão integrada desses elementos evidencia que o atendimento às demandas de deslocamento aéreo está condicionado não apenas à aquisição inicial, mas à gestão contínua das viagens ao longo de sua execução. A variabilidade de condições, aliada à possibilidade de alterações operacionais e à imprevisibilidade das agendas, implicou a necessidade de ajustes posteriores, tais como reprogramações, cancelamentos e adequações de itinerários. As funcionalidades não se configuraram como elementos acessórios eventuais, mas como componentes estruturais da própria prestação, intrinsecamente vinculados à dinâmica do mercado analisado.

5.2. Levantamento de práticas na Administração Pública

5.2.1. A análise das práticas adotadas pela Administração Pública foi conduzida a partir de consultas sistemáticas ao ambiente de contratações públicas, especialmente ao:

➔ Portal Nacional de Contratações Públicas

<https://www.gov.br/pncp>

5.2.2. A partir dessa base, bem como de portais institucionais de transparência e publicações governamentais, foi possível identificar não apenas os modelos formais de contratação, mas também a evolução metodológica na forma de aquisição de passagens aéreas no setor público.

5.2.3. Historicamente, a predominância do modelo de contratação por meio de agências de viagens, estruturado via pregão eletrônico, com julgamento baseado em taxa de agenciamento. Esse modelo, embora amplamente difundido, passou a ser progressivamente questionado sob o ponto de vista da eficiência econômica,



especialmente diante da constatação de que a disputa não incidiu sobre o principal elemento da despesa.

5.2.4. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2024–2026, foi identificado movimento institucional relevante de migração para modelos mais aderentes à dinâmica de mercado, com destaque para o credenciamento.

5.2.5. Referências de contratações públicas

5.2.5.1. Abaixo, apresenta-se quadro consolidado com experiências recentes identificadas:

Ente/Órgão	Modelo adotado	Objeto	Link da fonte
Governo Federal	Credenciamento	Compra direta de passagens aéreas	https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2026/abril/gestao-abre-novo-credenciamento-para-companhias-aereas-operarem-modelo-de-compra-direta-de-passagens
Município de Parintins/AM	Credenciamento	Passagens aéreas e serviços correlatos	https://transparencia.parintins.am.gov.br
Câmara de Igarassu/PE	Credenciamento	Emissão, remarcação e cancelamento	https://www.igarassu.pe.leg.br
Município de Patrocínio/MG	Credenciamento (híbrido)	Passagens + intermediação	https://www.pmp.patrocínio.mg.gov.br

5.2.5.2. A análise desses registros permitiu identificar que o credenciamento passou a ser adotado, principalmente, em contextos nos quais a Administração buscou:

→ ampliar a competitividade real;



- evitar intermediação desnecessária;
- permitir escolha baseada em condições efetivas de mercado;
- reduzir assimetria de informação.

5.2.5.3. No âmbito federal, o modelo adotado representou mudança significativa de paradigma, substituindo a lógica tradicional por um sistema de contratação baseado em múltiplos fornecedores previamente habilitados, com seleção realizada no momento da demanda. Esse modelo demonstrou maior aderência à realidade do mercado aéreo, especialmente em razão da volatilidade tarifária.

5.2.5.4. No ciclo municipal, embora ainda não amplamente disseminado no Estado do Espírito Santo, o credenciamento foi identificado em expansão em outros entes federativos, evidenciando tendência de modernização administrativa.

5.2.5.5. A ausência de registros regionais consolidados não representou limitação jurídica, mas indicou cenário de transição metodológica, no qual coexistem práticas tradicionais e modelos mais recentes, cabendo à Administração avaliar a solução mais adequada ao caso concreto.

5.3. Análise da inviabilidade de competição tradicional

A avaliação acerca da viabilidade do modelo competitivo tradicional está fundamentada em elementos concretos extraídos da prática administrativa do próprio Município, especialmente a partir dos procedimentos conduzidos sob essa lógica, a exemplo do Processo de Requerimento nº 000020/2023 e seus antecedentes. Tais experiências permitiram a sistematização de dados relevantes quanto ao comportamento do mercado fornecedor, à dinâmica de formação de preços, ao grau de competitividade efetivamente verificado e às limitações operacionais inerentes ao modelo adotado. Em sequência, a Administração passou a adotar o credenciamento, conforme Processo de Requerimento nº 002125/2025, possibilitando a análise comparativa entre os arranjos sob perspectiva prática e operacional. Esse histórico administrativo constitui o suporte técnico do presente levantamento de mercado, conferindo consistência ao conteúdo ora delineadas quanto à adequação, ou não,



da competição tradicional para o atendimento da necessidade pública identificada.

5.3.1. A análise da viabilidade de utilização de modelos licitatórios tradicionais demandou exame mais aprofundado da relação entre o objeto da contratação e os mecanismos jurídicos de competição previstos na legislação. Nesse sentido, verificou-se que a inviabilidade de competição não se manifestou de forma intuitiva ou superficial, mas decorreu de incompatibilidade estrutural entre a lógica do mercado e a lógica da licitação.

5.3.2. O modelo tradicional de licitação pressupõe a possibilidade de apresentação de propostas comparáveis, formuladas previamente, com base em critérios objetivos de julgamento. Essa premissa, no entanto, não se sustentou no contexto do mercado de transporte aéreo, uma vez que o preço do bilhete não se manteve estável ao longo do tempo, sendo continuamente ajustado conforme variáveis que escapam ao controle dos licitantes e da própria Administração.

5.3.3. Essa característica gerou distorção relevante: a proposta apresentada em licitação não refletiu o valor efetivo da contratação, mas apenas uma estimativa desvinculada da realidade do momento da execução. Assim, o procedimento licitatório deixou de cumprir sua função primordial de seleção da proposta mais vantajosa.

5.3.4. Além disso, a experiência administrativa revelou que, no modelo baseado em agenciamento, a disputa se concentrou em elemento acessório (a taxa de intermediação) enquanto o principal componente da despesa permaneceu fora do alcance da competição. Essa dissociação entre objeto licitado e despesa efetiva comprometeu a racionalidade do processo de contratação.

5.3.5. Outro aspecto relevante identificado foi a limitação imposta pela contratação de fornecedor único. Ao concentrar a execução em um único agente, a Administração reduziu sua capacidade de explorar a diversidade de ofertas disponíveis no mercado, deixando de considerar alternativas potencialmente mais vantajosas em termos de preço, horário, rota e condições de voo.



5.3.6. A análise demonstrou que a competição, para ser efetiva, deveria ocorrer no momento em que todas as variáveis relevantes estivessem disponíveis, ou seja, no instante da aquisição. Qualquer tentativa de antecipação dessa disputa resultaria em perda de aderência à realidade de mercado.

5.3.7. A inviabilidade de competição não decorreu da ausência de concorrentes, mas da impossibilidade de estruturar competição prévia eficaz, o que configurou hipótese típica de inexigibilidade.

5.4. Fundamentação legal e jurisprudencial

5.4.1. A fundamentação jurídica da contratação foi estruturada com base nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 que tratam da inexigibilidade de licitação e dos procedimentos auxiliares, os quais se mostraram plenamente aplicáveis ao caso concreto.

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;”

“Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;”

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses:
III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação inviabiliza a seleção por licitação.”

5.4.2. A leitura sistemática desses dispositivos permitiu caracterizar o objeto como inserido em mercado fluido, no qual a variabilidade constante dos preços inviabilizou a utilização de modalidades competitivas tradicionais.

5.4.3. No âmbito do Tribunal de Contas da União, o entendimento consolidado no



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

Acórdão nº 1545/2017 – Plenário reforçou essa interpretação:

“A Administração não está obrigada a contratar agência de viagens, podendo realizar diretamente a cotação, reserva, emissão e remarcação de passagens aéreas, desde que demonstrada a vantajosidade.”

5.4.4. No mesmo sentido, decisões recentes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais consolidaram a aplicabilidade do credenciamento em cenários análogos:

“É possível a utilização do credenciamento com fundamento no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021, desde que demonstrada a vantajosidade para a Administração.”

“O credenciamento permite contratações paralelas, não excludentes, formando rede de prestadores, quando não se mostra adequada a concentração em único fornecedor.”

“Deve-se assegurar ampla participação, sob pena de descaracterização do instituto.”

Adicionalmente, material técnico institucional vinculado à Escola de Contas do TCE-MG destacou:

“A aquisição de passagens aéreas sem intermediação constitui exemplo típico de aplicação do credenciamento em mercado fluido.”

A análise conjunta dessas manifestações permite consolidar entendimento no sentido de que o credenciamento não apenas é juridicamente admissível, mas constitui instrumento especialmente adequado para objetos com características semelhantes às do presente



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

caso.

5.5. Análise comparativa dos modelos de contratação

5.5.1. A avaliação dos modelos de contratação foi desenvolvida a partir de análise estrutural e funcional, considerando não apenas sua previsão normativa, mas sua capacidade efetiva de atender às particularidades do objeto, especialmente no que se refere à variabilidade de preços, multiplicidade de fornecedores e necessidade de decisão em tempo real.

→ **Pregão eletrônico (ampla concorrência)** - O pregão eletrônico, embora consagrado como modalidade preferencial para aquisição de bens e serviços comuns, pressupõe a existência de condições minimamente estáveis que permitam a formulação de propostas comparáveis entre os licitantes. No caso em análise, tal premissa não se sustentou, tendo em vista que o preço do bilhete aéreo não se manteve constante sequer no curto prazo, sendo influenciado por variáveis externas que não puderam ser controladas ou antecipadas pelos participantes do certame.

A adoção do pregão implicaria a necessidade de definição prévia de critérios objetivos de julgamento, os quais não refletiriam a realidade dinâmica do mercado. A proposta apresentada em licitação tenderia a se tornar obsoleta no momento da execução, gerando risco de contratação antieconômica ou ineficiente.

Sob o ponto de vista jurídico, a utilização do pregão em tais condições poderia comprometer o atendimento ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que a disputa não incidiria sobre o valor efetivamente praticado no momento da contratação.

→ **Conclusão:** inadequação estrutural por incompatibilidade com a variabilidade do objeto.

→ **Sistema de Registro de Preços (SRP)** - O sistema de registro de preços pressupõe a possibilidade de fixação prévia de valores ou de critérios de reajuste que garantam estabilidade mínima durante o período de vigência da ata. No mercado de transporte aéreo, tal estabilidade não foi verificada, tendo sido constatada variação significativa de



preços em curtos intervalos de tempo.

A tentativa de utilização desse modelo implicaria a fixação de valores que poderiam se tornar imediatamente defasados, comprometendo a economicidade da contratação. Alternativamente, a adoção de critérios de reajuste não seria capaz de acompanhar a velocidade e a complexidade das variações tarifárias.

Do ponto de vista técnico, o registro de preços não se mostrou apto a capturar as melhores condições de mercado, uma vez que a vantajosidade dependeria de fatores momentâneos não previsíveis no momento da licitação.

Conclusão: inviabilidade técnica e risco de ineficiência econômica.

→ **Contratação direta (sem credenciamento)** - A contratação direta isolada, embora juridicamente possível em determinadas hipóteses, não se mostrou apropriada como solução estruturada, tendo em vista que não asseguraria padronização, controle e rastreabilidade das contratações ao longo do tempo.

A ausência de procedimento estruturado poderia gerar fragmentação da despesa, dificultando o planejamento orçamentário e a fiscalização pelos órgãos de controle. A contratação pontual também não garantiria a consulta sistemática ao mercado, podendo resultar em decisões baseadas em informações incompletas.

Conclusão: insuficiência operacional e fragilidade de controle.

→ **Adesão a atas de outros entes** - A adesão a atas de registro de preços de outros entes federativos, embora prevista na legislação, não se mostrou compatível com o objeto, uma vez que as condições registradas em tais atas não refletiriam, necessariamente, as especificidades da demanda local nem as condições de mercado no momento da contratação.

A utilização de atas externas limitaria a autonomia da Administração na escolha da melhor solução, além de não assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa em contexto de alta variabilidade de preços.

Conclusão: inadequação por ausência de aderência ao contexto específico.



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

→ **Consórcios públicos e parcerias** - Modelos baseados em consórcios públicos ou parcerias institucionais foram considerados inconciliáveis com a natureza do objeto, tendo em vista que tais arranjos pressupõem estrutura organizacional mais rígida e planejamento de longo prazo, o que não se coaduna com a necessidade de decisões individualizadas e imediatas.

A centralização de demandas poderia reduzir a flexibilidade necessária para adaptação às condições específicas de cada deslocamento.

Conclusão: incompatibilidade estrutural e operacional.

Modelo tradicional de agenciamento - O modelo de contratação por meio de agências de viagens apresentou limitação, consistente na dissociação entre o objeto licitado e o principal componente da despesa. A disputa concentrou-se na taxa de intermediação, enquanto o valor do bilhete aéreo permaneceu sujeito às condições de mercado no momento da emissão.

Essa configuração comprometeu a efetividade da competição, na medida em que o elemento economicamente mais relevante não foi objeto de disputa. Ainda, a contratação de fornecedor único limitou o acesso a alternativas disponíveis no mercado, reduzindo a capacidade da Administração de obter condições mais vantajosas.

Conclusão: ineficiência econômica e distorção da competição.

→ **Credenciamento (procedimento auxiliar)** - O credenciamento, por sua vez, apresentou características que se alinham diretamente às necessidades identificadas. Ao permitir a habilitação de múltiplos fornecedores, esse modelo viabilizou a realização de cotações em tempo real, possibilitando a seleção da melhor condição disponível no momento da demanda.

Do ponto de vista jurídico, sua utilização encontrou respaldo nos arts. 74, 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à aplicação em mercados fluidos. Sob a ótica técnica, o credenciamento superou as limitações dos modelos tradicionais, ao alinhar o procedimento administrativo à dinâmica efetiva do mercado.



Conclusão: modelo mais adequado, eficiente e juridicamente fundamentado.

ANÁLISE GERAL

A consolidação das análises realizadas demonstrou que o objeto se inseriu em ambiente marcado por variabilidade contínua de preços, multiplicidade de ofertantes e dependência de condições verificáveis apenas no momento da demanda, circunstâncias que inviabilizaram a estruturação de disputa prévia eficaz nos moldes tradicionais. As práticas observadas no mercado e na Administração Pública demonstraram que modelos baseados em fixação antecipada de valores ou centralização em fornecedor único não asseguraram a seleção da proposta mais vantajosa, tendo apresentado limitações operacionais e econômicas relevantes.

Em sentido diverso, o credenciamento é plenamente aderente às características do objeto, ao permitir a habilitação ampla de interessados e a escolha fundamentada na melhor condição disponível a cada contratação específica, assegurando maior eficiência, flexibilidade e racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Diante disso, propiciou tecnicamente adequada e juridicamente viável a adoção do credenciamento como procedimento auxiliar, a ser operacionalizado por meio de inexigibilidade de licitação, por representar a solução mais compatível com a dinâmica do mercado e com as necessidades institucionais identificadas.

6. ESTIMATIVA DO VALOR

Art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021

5.1. A estimativa de valor da contratação se dá a partir da consolidação das projeções encaminhadas pelas unidades administrativas participantes, considerando horizonte de execução correspondente a 12 (doze) meses, bem como a análise do comportamento histórico da despesa, das variações observadas no mercado de transporte aéreo e das particularidades inerentes à dinâmica de precificação do setor.

5.2. Em razão da natureza do objeto e da adoção do credenciamento como



procedimento auxiliar, não se mostrou tecnicamente viável a realização de pesquisa de preços nos moldes habituais, baseada na obtenção de cotações prévias fixas. A limitação decorreu do fato de que os valores das passagens aéreas não se mantêm estáveis, sendo continuamente ajustados conforme variáveis de mercado, como antecedência da compra, disponibilidade de assentos, sazonalidade e estratégias comerciais das companhias.

5.3. A estimativa não foi construída com base em preços unitários previamente definidos, mas sim a partir da previsão orçamentária anual necessária ao atendimento das demandas institucionais, considerando a frequência esperada de deslocamentos, o perfil das viagens realizadas e a ampliação da cobertura administrativa observada no planejamento vigente.

5.4. Os valores estimados para a presente contratação foram consolidados conforme quadro abaixo:

Quadro – Estimativa de Valor por Unidade Administrativa (Período: 12 meses)

Unidade Administrativa	Valor Estimado (R\$)	Período de Utilização	Participação (%)	Observação Técnica (Principais Recorrências)
Gabinete do Prefeito	50.000,00	12 meses	24,39%	Demandas de representação institucional e articulação externa
Secretaria Municipal de Assistência Social	20.000,00	12 meses	9,76%	Participação em capacitações e programas governamentais
Secretaria Municipal de Educação	35.000,00	12 meses	17,07%	Formação continuada e eventos educacionais



Secretaria Municipal de Saúde	100.000,00	12 meses	48,78%	Alta recorrência de deslocamentos técnicos e administrativos
Total Geral	205.000,00	12 meses	100%	-

5.5. A distribuição percentual provou concentração mais elevada na Secretaria Municipal de Saúde, o que foi considerado compatível com o volume e a criticidade das demandas associadas à área, especialmente no que se refere à necessidade de deslocamentos frequentes para capacitações, articulações intergovernamentais e atendimento a demandas técnicas específicas.

5.6. A estimativa global de **R\$ 205.000,00** não representou valor fixo de contratação, mas sim limite para adequação orçamentária projetado para atendimento das demandas ao longo do período, estando sua execução condicionada à efetiva necessidade e à disponibilidade de preços no momento da aquisição, conforme dinâmica do mercado.

5.7. Ressalta-se que a metodologia adotada buscou refletir, de forma mais fidedigna, o comportamento real da despesa, afastando-se de modelos estimativos baseados em preços estáticos e incorporando variáveis econômicas e operacionais observadas em contratações anteriores, tais como:

- flutuação tarifária;
- sazonalidade da demanda;
- variação de rotas e disponibilidade;
- necessidade de remarcações e ajustes operacionais.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Art. 18, § 1º, VII, da Lei nº 14.133/2021



7.1. A solução concebida foi examinada a partir da necessidade de compatibilização entre a dinâmica operacional dos deslocamentos aéreos e as exigências de planejamento, controle e economicidade inerentes à gestão pública, tendo sido adotado modelo que privilegiasse a flexibilidade decisória e a aderência às condições efetivamente verificadas no mercado no momento da contratação. Diante das condicionantes estudadas, teve sua adoção consolidada o credenciamento como procedimento auxiliar apto a viabilizar a habilitação simultânea de múltiplos fornecedores, compreendendo empresas de transporte aéreo regular e intermediadores devidamente qualificados, de modo a assegurar a formação de base plural de prestadores e ampliar o espectro de alternativas disponíveis para atendimento das demandas.

7.2. A prestação delineada não se restringiu ao fornecimento de bilhetes aéreos, tendo sido concebida como conjunto integrado de atividades indispensáveis à execução dos deslocamentos, abrangendo etapas que se estenderam desde a consulta inicial de voos até eventuais ajustes supervenientes decorrentes de alterações operacionais ou administrativas. Foram incorporadas funcionalidades relacionadas à reserva, seleção de assentos, emissão, remarcação, cancelamento, reembolso e readequação de itinerários, cuja natureza foi reconhecida como indissociável da própria prestação, especialmente em razão da necessidade de constante adaptação das agendas e da imprevisibilidade que caracteriza o contexto dos deslocamentos institucionais.

7.3. A sistemática de habilitação configura-se sob regime de abertura permanente, permitindo o ingresso de todos os interessados que comprovarem o atendimento às condições estabelecidas, sem limitação prévia de quantitativos ou exclusividade, o que possibilita a constituição de ambiente concorrencial dinâmico e compatível com a multiplicidade de agentes atuantes no setor.

7.4. A formalização das contratações ocorrerá de maneira descentralizada e vinculada a cada demanda específica, sendo selecionado o prestador que apresentar a melhor condição no momento da consulta, considerando variáveis técnicas e econômicas relacionadas ao itinerário pretendido. Essa lógica permitiu deslocar o foco da competição para o instante da contratação efetiva, em substituição ao modelo tradicional de disputa



antecipada, cuja inadequação foi evidenciada diante da volatilidade tarifária e da impossibilidade de fixação prévia de valores.

7.5. A definição do fornecedor responsável por cada atendimento será precedida de consulta simultânea aos credenciados, com avaliação comparativa que levará em consideração não apenas o preço da tarifa, mas também fatores como duração do trajeto, existência de escalas ou conexões, compatibilidade de horários com a programação da viagem e condições operacionais ofertadas. Tal abordagem permitiu incorporar critérios qualitativos à análise de vantajosidade, superando a limitação de modelos baseados exclusivamente em menor preço nominal.

7.6. A operacionalização das solicitações observará parâmetros que assegurem racionalidade na execução dos deslocamentos, incluindo priorização de percursos mais diretos, compatibilização entre horários de embarque e compromissos administrativos e adoção de margens de segurança que garantam a participação adequada nas atividades programadas. Esses critérios marcam para preservação da eficiência do serviço público, evitando perdas de produtividade decorrentes de inadequações logísticas.

7.7. Os prestadores habilitados deverão apresentar as informações relativas às opções de voos e respectivos valores dentro de prazo compatível com a dinâmica do mercado, assegurando tempestividade na tomada de decisão e evitando perda de oportunidades tarifárias, sendo a ausência de vinculação a quantitativos previamente distribuídos entre os credenciados considerado fundamental para manutenção da competitividade ao longo da execução, permitindo que cada demanda seja atendida pelo fornecedor que apresentar a melhor condição naquele momento específico.

7.8. O limite financeiro anual estimado foi estabelecido com base na consolidação das necessidades identificadas pelas unidades administrativas, totalizando R\$ 205.000,00 (duzentos e cinco mil reais), valor que não representa obrigação de execução integral, mas referência orçamentária destinada a suportar as contratações ao longo do período. O montante estará condicionado à efetiva ocorrência das demandas e à disponibilidade de condições vantajosas no mercado, flexibilizando necessariamente à gestão do gasto



público.

7.9. A execução dos serviços exigirá manutenção de estrutura operacional capaz de assegurar atendimento contínuo durante o horário de expediente administrativo, bem como suporte complementar para situações excepcionais fora desse período, incluindo finais de semana e feriados. A exigência decorre da natureza imprevisível de determinadas demandas, que podem demandar intervenções imediatas para ajustes de viagens, cancelamentos ou reprogramações, sendo imprescindível a existência de canais de comunicação ágeis e eficazes.

7.10. Sobre a operacionalização técnica, deverá ocorrer por meio de sistemas informatizados que permitam a realização de consultas, reservas e emissões em ambiente eletrônico, assegurando transparência, rastreabilidade e integridade das informações. A disponibilização de dados para conferência, incluindo acesso às tarifas vigentes no momento da cotação, garante controle administrativo e verificação da vantajosidade das contratações realizadas.

7.11. Será observada quanto a formalização dos valores as tarifas praticadas no momento da reserva, acrescidas das taxas aplicáveis, sendo considerados incluídos todos os custos necessários à execução do serviço, de modo a evitar a incidência de encargos adicionais não previstos, buscando assegurar previsibilidade financeira sem comprometer a aderência às condições reais do mercado.

7.12. A vigência do instrumento decorrente do credenciamento será estabelecida pelo período inicial de 12 (doze) meses, admitindo-se sua prorrogação por períodos sucessivos, desde que demonstrada a manutenção da vantajosidade e a adequação às necessidades administrativas, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários. A possibilidade de extensão contratual é medida relevante para asseverar continuidade operacional, evitar descontinuidade na prestação dos serviços e reduzir custos administrativos associados à instauração de novos procedimentos, especialmente em cenário no qual a solução adotada se mostra alinhada à dinâmica do mercado.

7.13. Em razão da natureza do objeto, não foi identificada a necessidade de exigência de



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

garantia contratual típica, sendo substituída por requisitos relacionados à capacidade técnico-operacional dos prestadores, os quais deverão manter estrutura adequada para execução das atividades, incluindo sistemas informatizados, canais de atendimento e suporte para resolução de intercorrências. A confiabilidade da prestação será assegurada por meio da responsabilização direta do credenciado em cada demanda, abrangendo a correção de eventuais falhas, inconsistências ou inadequações verificadas durante a execução.

7.14. O suporte operacional deverá ser prestado de forma contínua e tempestiva, contemplando todas as etapas do atendimento, desde a consulta inicial até a conclusão da viagem, incluindo eventuais ajustes posteriores. É uma exigência disponibilidade permanente e capacidade de resposta compatível com a criticidade das demandas, considerando essencial para garantir a efetividade da solução adotada, especialmente em situações que envolvam alterações emergenciais ou necessidade de readequação imediata dos deslocamentos.

7.15. Por fim, a solução consolidada apresentou elevado grau de aderência às características do objeto e às necessidades identificadas, ao combinar flexibilidade, competitividade e controle, permitindo que a Administração realize suas contratações de forma mais eficiente, alinhada às condições reais do mercado e às exigências contemporâneas de gestão pública.

8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DO OBJETO

Art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021

8.1. O parcelamento da contratação foi considerado a partir da natureza divisível do objeto e da necessidade de ampliação da competitividade, sendo reconhecido como diretriz aplicável sempre que não houver comprometimento da eficiência operacional ou prejuízo à economicidade. A fragmentação em unidades autônomas foi compreendida como mecanismo apto a viabilizar maior participação de agentes econômicos, especialmente em contextos nos quais a execução integral por único fornecedor não se



revela necessária nem vantajosa sob o ponto de vista da Administração.

8.2. A configuração do credenciamento demonstrou aderência plena à lógica do parcelamento, uma vez que cada demanda de deslocamento aéreo constitui unidade independente, com características próprias quanto a itinerário, horário, disponibilidade e valor tarifário. Estruturalmente, se permite que a prestação seja realizada de forma descentralizada, sem vinculação a fornecedor exclusivo, possibilitando que todos os credenciados aptos participem de forma reiterada ao longo da execução contratual.

8.3. A inexistência de interdependência entre as demandas foi fator determinante para o reconhecimento da viabilidade da divisão, tendo sido afastado qualquer risco de prejuízo ao conjunto da solução, na medida em que cada contratação se exaure em si mesma, sem comprometer a continuidade ou a eficiência das demais.

8.4. A adoção dessa sistemática favoreceu a ampliação do universo de participantes, ao mesmo tempo em que preservou a flexibilidade necessária à seleção da proposta mais vantajosa a cada solicitação, característica essencial em ambiente de mercado marcado por elevada variabilidade de preços e condições operacionais.

8.5. A solução foi elencada sob lógica de execução por unidades individualizadas, equivalentes a cada demanda de passagem aérea por itens, razão pela qual o parcelamento foi considerado não apenas viável, mas inerente ao próprio modelo adotado, afastando a necessidade de agrupamento ou centralização da execução.

9. RESULTADOS PRETENDIDOS

Art. 18, § 1º, IX, da Lei nº 14.133/2021

9.1. A viabilização contínua dos deslocamentos intermunicipais e interestaduais proporcionará condições mais adequadas para o desempenho das atribuições públicas, permitindo que agentes municipais alcancem, com maior regularidade, espaços de deliberação, ambientes de capacitação e instâncias de articulação institucional. Será ampliada a presença do Município em agendas estratégicas, favorecendo a inserção em programas governamentais, a formalização de parcerias e o acesso a fontes de



financiamento. A intensificação dessa presença institucional contribuirá para maior protagonismo administrativo e para a construção de soluções alinhadas às demandas locais, especialmente em contextos que exigirem interlocução direta com órgãos e entidades externas.

9.2. O acesso facilitado a cursos, treinamentos e encontros técnicos contribuirá para a elevação do nível de qualificação dos quadros administrativos, repercutindo na adoção de práticas mais atualizadas e na incorporação de metodologias compatíveis com padrões contemporâneos de gestão pública. A atualização contínua dos conhecimentos permitirá maior aderência às transformações normativas, tecnológicas e operacionais, além de ampliar a capacidade de interpretação e aplicação de instrumentos legais e administrativos. Esse aprimoramento refletirá na tomada de decisões mais fundamentadas, na redução de inconsistências procedimentais e na melhoria da qualidade das entregas institucionais.

9.3. A presença física em reuniões institucionais, fóruns temáticos e ambientes de cooperação intergovernamental favorecerá a construção de soluções compartilhadas, ampliando a capacidade de resposta diante de demandas que extrapolam a esfera local. Serão fortalecidos canais de diálogo com outros entes federativos, entidades representativas e órgãos de controle, possibilitando troca de experiências, alinhamento de estratégias e acesso a boas práticas já consolidadas em outros contextos administrativos. A intensificação dessas interações contribuirá para maior integração institucional e para o desenvolvimento de ações mais coordenadas e eficazes.

9.4. A organização mais eficiente dos deslocamentos permitirá melhor aproveitamento do tempo dos agentes públicos, reduzindo desgastes associados a trajetos prolongados, incompatibilidades de horários e limitações logísticas. A melhoria nas condições de viagem proporcionará maior equilíbrio entre deslocamento e execução das atividades, favorecendo a produtividade e a qualidade do desempenho funcional. A racionalização da logística contribuirá para diminuição de perdas operacionais, otimização de agendas e maior eficiência na condução das atribuições institucionais.



9.5. A ampliação da capacidade de representação institucional contribuirá para maior visibilidade das demandas locais, permitindo que interesses do Município sejam apresentados de forma mais estruturada e consistente em espaços decisórios. A participação ativa em agendas externas possibilitará maior influência na formulação de políticas públicas e na definição de prioridades governamentais, além de favorecer o encaminhamento de pleitos junto a órgãos financiadores e instâncias deliberativas. Esse movimento resultará em maior alinhamento entre as necessidades da população e as oportunidades disponíveis em nível regional e nacional.

9.6. A qualificação dos agentes públicos e o fortalecimento das relações institucionais refletirão, de forma progressiva, na melhoria dos serviços prestados à coletividade, com impactos perceptíveis na eficiência administrativa, na organização interna e na capacidade de atendimento das demandas sociais. A incorporação de conhecimentos técnicos e experiências práticas contribuirá para a implementação de políticas públicas mais consistentes, com maior potencial de alcance e efetividade.

9.7. A redução de entraves logísticos e a maior previsibilidade na organização dos deslocamentos contribuirão para evitar cancelamentos, perdas de agenda e retrabalho, assegurando maior continuidade das ações administrativas e melhor aproveitamento das oportunidades institucionais. A diminuição de imprevistos operacionais permitirá maior estabilidade na execução das atividades, favorecendo o cumprimento de prazos e a consecução dos objetivos planejados.

9.8. O conjunto dessas melhorias repercutirá na ampliação da capacidade operacional do Município, permitindo atuação mais articulada, informada e estratégica, com reflexos diretos na efetividade das ações governamentais. A consolidação de um ambiente administrativo mais estruturado e responsivo contribuirá para o fortalecimento da gestão pública e para a promoção de resultados concretos em benefício da população, com impactos que tendem a se manifestar de forma gradual, porém consistente, ao longo do tempo.



10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS

Art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021

10.1. A viabilização da contratação demandará a adoção de conjunto articulado de medidas administrativas, estruturadas de forma sequencial e integrada, voltadas à adequada instrução do procedimento de credenciamento, à organização interna dos fluxos operacionais e à garantia de condições efetivas para execução futura do ajuste.

A etapa inicial será caracterizada pela consolidação das necessidades de deslocamento, mediante levantamento técnico abrangente, no qual serão consideradas:

- recorrência de viagens institucionais;
- destinos mais frequentes e centros decisórios relevantes;
- estimativa de demandas por unidade administrativa;
- variabilidade temporal das solicitações;
- exigências operacionais associadas às agendas externas.

10.2. A definição dos parâmetros técnicos será conduzida com base nas particularidades do setor aéreo, contemplando requisitos operacionais indispensáveis à adequada prestação dos serviços, especialmente no que se refere à flexibilidade e à adaptação às variações de agenda. Nesse contexto, serão considerados, entre outros aspectos:

- condições de emissão em prazos compatíveis com a urgência das solicitações;
- possibilidade de alteração de itinerários e horários;
- critérios para cancelamento e reembolso;
- garantia de acesso a diferentes classes tarifárias, conforme necessidade administrativa;
- disponibilidade de informações atualizadas sobre rotas, conexões e frequências.

10.3. A instrução do credenciamento exigirá a elaboração de instrumento convocatório



específico, estruturado sob a forma de edital de chamamento público, no qual serão estabelecidas as condições para habilitação dos interessados, observando-se a natureza aberta e não excludente do procedimento. Esse instrumento deverá contemplar:

- requisitos de qualificação jurídica, técnica e fiscal;
- critérios objetivos para ingresso e permanência no rol de credenciados;
- condições de execução dos serviços;
- regras para convocação e contratação por demanda;
- forma de comprovação dos valores ofertados no momento da aquisição.

10.4. Será promovido levantamento mercadológico preliminar com a finalidade de compreender práticas operacionais do setor, padrões de comportamento tarifário e condições usuais de prestação dos serviços, não com o objetivo de fixação prévia de preços, mas para subsidiar a estruturação do procedimento e a definição de critérios compatíveis com a realidade econômica do segmento.

10.5. A organização logística interna será estruturada de modo a permitir adequada interação entre as unidades demandantes e os credenciados, mediante definição de fluxo operacional claro e padronizado. Esse fluxo compreenderá:

- formalização das solicitações de deslocamento;
- análise de compatibilidade com a agenda administrativa;
- consulta simultânea aos credenciados;
- seleção da alternativa mais vantajosa no momento da demanda;
- registro das cotações realizadas para fins de controle e transparência.

10.6. A capacitação dos agentes públicos envolvidos na gestão e fiscalização será considerada medida indispensável, abrangendo:

- compreensão do funcionamento do credenciamento;



- domínio dos fluxos operacionais definidos;
- utilização de ferramentas de consulta e comparação de preços;
- análise crítica das opções disponíveis no momento da contratação;
- verificação da conformidade entre valores praticados e condições de mercado.

10.7. A definição de mecanismos de monitoramento e avaliação será estruturada por meio de indicadores capazes de aferir o desempenho da contratação, tais como:

- tempo médio de atendimento das solicitações;
- variação entre valores cotados e valores contratados;
- índice de remarcações e cancelamentos;
- grau de aderência entre planejamento e execução;
- nível de satisfação dos usuários internos.

10.8. A designação formal de gestor e fiscais será realizada por ato administrativo específico, assegurando segregação de funções e adequada supervisão da execução. Caberá à gestão contratual:

- acompanhamento sistemático das contratações realizadas;
- verificação da vantajosidade das escolhas efetuadas;
- controle dos registros de cotação;
- avaliação do desempenho dos credenciados;
- adoção de medidas corretivas quando identificadas inconsistências.

10.9. A instrução processual contemplará, ainda, a adoção das seguintes providências administrativas essenciais:

- elaboração da minuta do edital de chamamento público, com definição clara das condições de credenciamento;
- formalização da estimativa de valor e compatibilização com a disponibilidade



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

orçamentária;

- emissão de declaração de adequação orçamentária e financeira;
- elaboração da minuta do instrumento contratual ou equivalente;
- encaminhamento dos autos para análise jurídica, com posterior adequação aos apontamentos apresentados;
- publicação do edital e ampla divulgação para assegurar acesso irrestrito aos interessados;
- processamento de pedidos de esclarecimento e eventuais impugnações;
- formalização do credenciamento dos interessados habilitados;
- celebração dos instrumentos contratuais decorrentes das demandas específicas.

10.10. A execução financeira será condicionada à emissão prévia de empenho para cada demanda, assegurando compatibilidade entre a contratação realizada e a disponibilidade orçamentária, bem como permitindo controle individualizado das despesas.

10.11. A operacionalização do credenciamento exigirá manutenção de registros detalhados das consultas realizadas, das opções analisadas e das escolhas efetivadas, garantindo transparência, rastreabilidade e possibilidade de auditoria pelos órgãos de controle.

11. COMPRA/CONTRATAÇÃO CORRELATA E/OU INTERDEPENDENTE

Art. 18, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021

11.1. Não se faz necessário proceder a outras contratações correlatas nem interdependentes para a viabilidade e contratação desta demanda, visto que o credenciamento do serviço licitado atende toda necessidade existente.

12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS



MUNICÍPIO DE ITARANA
Estado do Espírito Santo
Poder Executivo

Art. 18, § 1º, XII, da Lei nº 14.133/2021

12.1. A execução de deslocamentos aéreos institucionais implicará efeitos ambientais inerentes ao setor de transporte aeronáutico, notadamente relacionados à emissão de gases de efeito estufa, ao consumo intensivo de combustíveis fósseis e à contribuição indireta para o aumento da pegada de carbono associada às atividades administrativas. O transporte aéreo, por sua própria natureza operacional, integra cadeia logística de elevado impacto ambiental, sobretudo em razão da queima de querosene de aviação, reconhecida como fonte relevante de emissões atmosféricas.

12.2. O incremento de deslocamentos, ainda que motivado por finalidades públicas legítimas, produzirá efeitos cumulativos que extrapolam a esfera local, repercutindo em dimensões globais, especialmente no contexto das mudanças climáticas e da intensificação de emissões associadas à mobilidade institucional. Tal realidade não será passível de eliminação integral, considerando que a presença física em determinadas agendas continuará sendo imprescindível ao funcionamento da Administração.

12.3. Além das emissões diretas, serão identificados impactos indiretos vinculados à ampliação da demanda por infraestrutura aeroportuária, ao aumento da circulação de pessoas e ao consumo associado a serviços correlatos, como transporte terrestre e hospedagem, compondo um ciclo ampliado de efeitos ambientais decorrentes das atividades de deslocamento.

12.4. No âmbito das contratações públicas, tais repercussões deverão ser analisadas sob a ótica do desenvolvimento nacional sustentável, diretriz incorporada ao regime jurídico vigente, que orienta a Administração a considerar, de forma integrada, aspectos ambientais, sociais e econômicos na tomada de decisões.

12.5. Medidas de Mitigação e Boas Práticas Ambientais

12.5.1. A mitigação dos impactos identificados não se dará pela supressão dos deslocamentos, mas pela adoção de práticas que promovam maior racionalidade, eficiência e responsabilidade ambiental na utilização do transporte aéreo.

12.5.1.2. Nesse sentido, serão observadas as seguintes diretrizes:



→ **Otimização da necessidade de deslocamento:** A realização de viagens será condicionada à efetiva indispensabilidade da presença física, sendo priorizadas alternativas remotas sempre que viáveis, como reuniões virtuais ou híbridas, reduzindo deslocamentos desnecessários e seus efeitos ambientais associados.

→ **Planejamento integrado de agendas:** Será incentivado o agrupamento de compromissos institucionais em uma mesma localidade ou período, evitando múltiplos deslocamentos fragmentados e promovendo maior eficiência logística, com consequente redução de emissões por viagem realizada.

→ **Prioridade para rotas mais eficientes:** A escolha de itinerários privilegiará, sempre que possível:

- voos diretos ou com menor número de conexões;
- trajetos de menor duração operacional;
- horários que evitem permanências prolongadas em trânsito.

Essa medida contribuirá para redução indireta do consumo de combustível e, por consequência, das emissões associadas.

→ **Incentivo à escolha de fornecedores alinhados à sustentabilidade:** Será considerada, na medida do possível, a adoção de práticas por parte das empresas credenciadas relacionadas a:

- modernização de frota com maior eficiência energética;
- políticas de redução de emissões;
- programas de compensação ambiental.

Embora tais critérios não assumam caráter eliminatório, poderão orientar decisões administrativas quando houver equivalência de condições.

→ **Monitoramento e racionalização do consumo:** A gestão da contratação permitirá acompanhamento contínuo do volume de deslocamentos realizados, possibilitando:

- identificação de padrões de uso;



- avaliação de excessos ou distorções;
- readequação de práticas administrativas.

A racionalização do consumo será tratada como instrumento indireto de mitigação ambiental.

→ **Integração com diretrizes de logística sustentável:** A contratação será alinhada, sempre que possível, às orientações de planejamento sustentável adotadas pela Administração, especialmente aquelas vinculadas a instrumentos como o Plano de Logística Sustentável, que estabelece metas e ações para redução de impactos ambientais nas atividades públicas.

13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

Art. 18, § 1º, XIII, da Lei nº 14.133/2021

13.1. A presente contratação foi direcionada ao atendimento de demanda institucional de natureza contínua e estratégica, vinculada à necessidade de viabilização de deslocamentos intermunicipais e interestaduais de agentes públicos do Município de Itarana/ES, indispensáveis à execução de atribuições administrativas, à participação em instâncias decisórias e ao acesso a ambientes de capacitação e articulação interinstitucional. A solução concebida não se limitou à disponibilização de meios logísticos, tendo sido inserida em contexto mais amplo de fortalecimento da atuação administrativa, de ampliação da capacidade de interlocução institucional e de aprimoramento das condições de prestação dos serviços públicos.

13.1.1. A mobilidade institucional adequada permitirá a presença efetiva do Município em agendas estratégicas, favorecendo a captação de recursos, a formalização de parcerias e a inserção em programas governamentais, além de viabilizar a qualificação técnica dos agentes públicos. Tal condição contribuirá para maior alinhamento com diretrizes externas, incorporação de boas práticas administrativas e melhoria progressiva da capacidade de resposta às demandas sociais.



13.1.2. A estruturação da solução sob lógica centralizada e planejada representará superação de práticas anteriormente fragmentadas, permitindo maior controle sobre as despesas, racionalização dos procedimentos administrativos e organização das demandas em fluxo único e padronizado. Essa consolidação favorecerá a transparência, reduzirá inconsistências operacionais e ampliará a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

13.2. A inexistência de solução estruturada para atendimento dessas necessidades tenderia a comprometer a participação do Município em agendas externas, restringir o acesso a oportunidades institucionais e limitar a capacidade de articulação com outros entes e organizações. Tal cenário poderia resultar em perda de recursos, desatualização técnica dos agentes públicos e enfraquecimento da atuação administrativa, com reflexos indiretos na qualidade dos serviços ofertados à população.

13.3. A modelagem adotada demonstrou aderência às características do mercado de transporte aéreo, notadamente quanto à variabilidade tarifária, à diversidade de operadores e à impossibilidade de fixação prévia de preços. A utilização do procedimento auxiliar de credenciamento mostrou-se compatível com esse ambiente dinâmico, permitindo a seleção da alternativa mais vantajosa a cada demanda específica, com ampliação do universo de fornecedores aptos e eliminação de restrições decorrentes de modelos tradicionais de contratação.

13.4. A previsão de vigência compatível com o ciclo administrativo anual, associada à possibilidade de prorrogação, conferirá continuidade à execução da solução, evitando discontinuidades operacionais e reduzindo a necessidade de instauração recorrente de novos procedimentos, os quais tendem a gerar custos administrativos adicionais. A execução por demanda permitirá maior flexibilidade, alinhando a utilização dos recursos às necessidades efetivamente verificadas ao longo do período.

13.5. Sob a perspectiva ambiental, os impactos decorrentes da utilização do transporte aéreo foram reconhecidos como inerentes à natureza do serviço, tendo sido considerados passíveis de mitigação mediante adoção de práticas voltadas à



racionalização dos deslocamentos, ao planejamento das agendas e à otimização das rotas. A análise realizada indicou que tais repercussões não configuram impedimento à contratação, desde que observadas diretrizes de uso responsável e consciente dos recursos envolvidos.

13.6. Diante da análise desenvolvida ao longo deste Estudo Técnico Preliminar, concluiu-se que:

- a) a necessidade administrativa foi devidamente caracterizada, apresentando relação direta com a execução das atribuições institucionais e com o fortalecimento da atuação pública municipal;
- b) a solução delineada demonstrou compatibilidade com a realidade operacional do setor aéreo, atendendo às especificidades do objeto e às exigências de flexibilidade e eficiência;
- c) o modelo de credenciamento revelou-se juridicamente adequado e tecnicamente recomendável, especialmente diante da flutuação constante dos preços e das condições de contratação;
- d) a estrutura proposta possibilitará maior economicidade, mediante seleção da alternativa mais vantajosa em cada demanda, com ampliação da competitividade efetiva;
- e) a organização da contratação em fluxo contínuo e padronizado contribuirá para maior controle, transparência e previsibilidade na execução das despesas;
- f) os impactos ambientais foram considerados administráveis, com previsão de medidas mitigadoras compatíveis com a natureza da atividade;
- g) o planejamento realizado evidenciou alinhamento com as demandas institucionais, com as projeções orçamentárias e com os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

13.7. Consolida-se, portanto, o entendimento de que a solução proposta se apresenta necessária, adequada e vantajosa sob os aspectos técnico, operacional, econômico e institucional, ao prosseguimento da contratação mediante adoção do procedimento



auxiliar de credenciamento, com vistas à efetiva implementação da política de mobilidade administrativa do Município de Itarana/ES.

14. DO MAPA DE RISCOS

Art. 18, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021

14.1. A análise de riscos foi estruturada a partir da identificação de eventos que podem comprometer a economicidade, a eficiência operacional e a conformidade jurídica da contratação, considerando as especificidades do mercado de transporte aéreo e o credenciamento.

Legenda de Classificação de Risco

Classificação		Critério
	Baixa	Impacto reduzido e baixa probabilidade
	Média	Impacto moderado ou probabilidade relevante
	Alta	Impacto significativo e/ou alta probabilidade

Matriz de Riscos

EVENTO DE RISCO	RISCO	CAUSA	IMPACTO	ATRIBUIÇÃO	MITIGAÇÃO
Flutuação tarifária do mercado aéreo	Aquisição por valor superior ao praticado no momento ideal	Dinâmica de preços em tempo real e ausência de monitoramento adequado	Elevação indevida da despesa pública	Unidade demandante / Fiscalização	Consulta simultânea a credenciados; registro das cotações; escolha baseada no menor valor vigente
Seleção inadequada de fornecedor	Escolha de opção menos vantajosa	Falha na comparação entre propostas disponíveis	Prejuízo à economicidade	Gestor / Fiscal	Padronização de procedimento de consulta; exigência de comprovação



					tarifária; rastreadabilidade das decisões
Baixa participação no credenciamento	Redução da competitividade	Divulgação insuficiente ou exigências desproporcionais	Restrição de opções e aumento indireto de preços	Agente de contratação	Ampla publicidade; revisão de requisitos; abertura contínua para novos credenciados
Dependência operacional de poucos credenciados	Concentração de demandas	Preferência reiterada ou limitação de rotas	Redução da efetividade concorrencial	Gestão contratual	Rodízio natural por demanda; estímulo à diversificação; acompanhamento da distribuição das contratações
Erros na emissão de bilhetes	Dados incorretos ou inconsistências operacionais	Falha na comunicação ou conferência das informações	Remarcações, custos adicionais e perda de agenda	Unidade demandante / Credenciado	Conferência prévia obrigatória; validação de dados antes da emissão
Cancelamentos e remarcações frequentes	Aumento de custos indiretos	Instabilidade das agendas administrativas	Perda de tarifas promocionais e encargos adicionais	Unidade demandante	Planejamento prévio; critérios para autorização de alteração; controle de recorrência
Ausência de registro das cotações	Fragilidade de controle e auditoria	Falha procedimental	Risco de apontamentos por órgãos de controle	Fiscalização / Gestão	Obrigatoriedade de registro formal das consultas; arquivamento digital das evidências
Utilização indevida da contratação	Desvio de finalidade	Falta de controle interno ou critérios claros	Irregularidade administrativa	Gestor / Controle interno	Definição de critérios de elegibilidade; autorização formal por unidade competente
Incompatibilidade entre demanda e orçamento	Insuficiência de recursos	Subdimensionamento da estimativa	Interrupção de serviços ou execução parcial	Setor orçamentário / Gestão	Monitoramento contínuo da execução financeira; ajustes internos de planejamento
Atraso na resposta dos credenciados	Comprometimento da logística	Ineficiência operacional do fornecedor	Perda de oportunidades tarifárias	Credenciado / Fiscalização	Estabelecimento de prazos máximos de resposta; acompanhamento de desempenho



Falha no sistema de consulta de preços	Seleção com base em informações incompletas	Limitação tecnológica ou operacional	Decisão baseada em dados imprecisos	Credenciado / Administração	Exigência de sistemas atualizados; verificação cruzada de informações
Riscos ambientais associados ao transporte aéreo	Aumento da pegada de carbono institucional	Natureza do modal aéreo	Impacto ambiental indireto	Administração	Otimização de agendas; priorização de voos diretos; incentivo a práticas sustentáveis
Descontinuidade do credenciamento	Interrupção do atendimento das demandas	Encerramento do prazo sem planejamento de prorrogação	Prejuízo à continuidade administrativa	Gestão contratual	Planejamento antecipado de prorrogação ou nova instrução processual
Fragilidade na fiscalização contratual	Execução inadequada dos serviços	Ausência de acompanhamento efetivo	Irregularidades operacionais e financeiras	Fiscal / Gestor	Designação formal; capacitação; uso de indicadores de desempenho
Falta de padronização nos procedimentos internos	Inconsistência na execução	Ausência de fluxo definido	Desorganização e retrabalho	Administração	Formalização de fluxo operacional; treinamento das unidades

14.2. A matriz elaborada evidenciou predominância de riscos associados à dinâmica de mercado, à tomada de decisão no momento da contratação e à governança interna do processo, não sendo identificados impedimentos estruturais à execução da solução proposta.

14.3. Os riscos classificados como elevados concentraram-se, majoritariamente, em aspectos relacionados à economicidade e ao controle administrativo, os quais poderão ser adequadamente mitigados mediante:

- padronização de procedimentos;
- fortalecimento da fiscalização;
- registro sistemático das decisões;
- capacitação dos agentes envolvidos.



14.4. O procedimento por credenciamento demonstrou, inclusive, capacidade de redução de riscos típicos de modelos tradicionais, especialmente aqueles relacionados à ausência de competitividade efetiva sobre o objeto principal.

14.5. A avaliação realizada indicou que os riscos identificados são controláveis, previsíveis e mitigáveis, não configurando óbice à contratação, desde que observadas as medidas propostas.

14.6. A adoção das estratégias de mitigação permitirá:

- maior segurança jurídica;
- melhor controle da execução;
- reforço da economicidade;
- alinhamento com boas práticas de governança.

15. DA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Art. 18, § 1º, III, da Lei n. 14.133/2021

15.1. A Comissão de Planejamento das Contratações – CPC encontra-se regularmente instituída no âmbito da Administração Pública Municipal de Itarana/ES, nos termos da Portaria nº 1.493/2024, a qual dispõe sobre sua criação, finalidade, competências, atribuições e forma de atuação no contexto do planejamento das contratações públicas.

15.3. A atuação da Comissão de Planejamento das Contratações desenvolve-se em consonância com o arcabouço normativo Municipal aplicável às contratações públicas, especialmente no que se refere à fase preparatória, observadas as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pela regulamentação interna vigente.

15.4. Perfil dos integrantes

15.4.1. Apresentam-se, a seguir, as informações funcionais e técnicas dos servidores designados para compor a Comissão de Planejamento das Contratações – CPC,



responsáveis pela elaboração e análise dos instrumentos técnicos da fase preparatória, notadamente o Estudo Técnico Preliminar – ETP, no âmbito do presente procedimento.

	NOME	DESIGNAÇÃO	MATRÍCULA	E-MAIL INSTITUCIONAL
A	Breno Fiorotti Mauri	Presidente	007484	cpc@itarana.es.gov.br
B	Alex Sander Casagrande Hanstenreiter	Membro	003523	cpc@itarana.es.gov.br
C	Bárbara Herzog Berger	Membro	007873	cpc@itarana.es.gov.br

15.4.2. Os envolvidos assinam o presente documento, em concordância, ao seu término.

BRENO FIOROTTI MAURI

Presidente da Comissão de Planejamento das Contratações

Portaria nº 334/2026

ALEX SANDER CASAGRANDE HANSTENREITER

Membro da Comissão de Planejamento das Contratações

Portaria nº 334/2026

BÁRBARA HERZOG BERGER

Membro da Comissão de Planejamento das Contratações

Portaria nº 334/2026



15.5. Autoridade competente.

ROSELENE MONTEIRO ZANETTI

Secretária Municipal de Administração e Finanças

Portaria nº 003/2025

Itarana, 11 de maio de 2026.



ANEXOS

Atenção: Nas próximas páginas encontram-se os anexos que integram o presente instrumento. Estes geralmente estarão em formato “.pdf”, “.jpg”, “.jpeg” e “.png”.