

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER

PROCESSO Nº: 19.555/2025

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE)

ASSUNTO: Análise de Minuta de Edital de Credenciamento Retificada - Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 48.707/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÕES. LEI Nº 14.133/2021. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 74, IV, C/C ART. 79, III, DA LEI Nº 14.133/2021). MERCADO FLUIDO. ANÁLISE DE MINUTA ATUALIZADA. ADEQUAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DESEMPATE E SISTEMÁTICA DE RODÍZIO. CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DO TCU. MINUTA APTA A SER ADOTADA. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica das **alterações promovidas na Minuta de Edital Retificada (E-Doc.14.2)** para **credenciamento de pessoas jurídicas para o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, incluindo serviços correlatos de reserva, emissão, remarcação, cancelamento e reembolso para atendimento às diversas Secretarias da Prefeitura Municipal de Aracruz, exceto Secretaria de Saúde-SEMSA, cujo valor global estimado é de R\$ 863.000,00 (oitocentos e sessenta e três mil reais) para o fornecimento de passagens aéreas nacionais e de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) para o fornecimento de passagens aéreas internacionais, totalizando até R\$ 928.000,00 (novecentos e vinte oito mil reais), para o período de 12 (doze) meses.**

Previamente, a PGM exarou parecer (E-Doc.8.2) recomendando **ajustes pontuais** para conformidade com a Lei nº 14.133/2021, Decretos Municipais e jurisprudência do TCU.

Conforme Despacho da SEMGE constante nos autos (E-Doc.12.23), o instrumento sofreu **alterações materiais supervenientes à primeira análise jurídica, visando aprimorar a execução dos serviços, a gestão do saldo por secretaria, a sistemática de rodízio das empresas e o cumprimento das recomendações jurídicas exaradas no que tange aos critérios de desempate.** Desta forma, submetem-se os autos a novo crivo sob a luz do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.



II – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de adoção por analogia:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a



melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III - DA ANÁLISE PONTUAL DAS ALTERAÇÕES E CONFORMIDADE LEGAL

O credenciamento em análise fundamenta-se na **contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021), enquadrando-se na hipótese de "mercado fluido", caracterizado pela flutuação constante dos valores das passagens aéreas, o que inviabiliza a seleção por meio de um processo licitatório tradicional de competição rígida (art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e art. 5º, inciso II, do Decreto Municipal nº 48.707/2025).**

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) confirma essa modelagem de contratação, recomendando a adoção de estruturas plurais (envolvendo agências e companhias) para garantir maior vantagem econômica e suporte técnico contínuo (Acórdão nº 2595/2013 – Plenário).

A análise pontual das modificações e da conformidade da **Minuta Atualizada (E-Doc.14.2)** demonstra os seguintes aspectos estruturais:

- **Item 4.2 e correlatos (Gestão Individualizada):** A nova versão consolidou o detalhamento financeiro por Secretaria participante, fixando o **valor total máximo estimado em R\$ 928.000,00 (novecentos e vinte e oito mil reais)**. Essa divisão garante **maior eficiência no controle orçamentário** e atende ao dever de planejamento.



- **Itens 4.5, 4.6 e 4.7 (Critério de Vantajosidade):** O modelo anterior previa a seleção da proposta estritamente pelo "menor preço". A versão atualizada inovou, de modo acertado, prevendo que **a seleção** se dará pela "**melhor condição no momento da viagem**", englobando não apenas o preço, mas também o **tempo de duração do voo, escalas, conexões e compatibilidade com a agenda institucional**. Essa alteração obedece diretamente ao princípio da eficiência e da busca pela proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei 14.133/2021).
- **Itens 4.7 a 4.12:** Regulam a remuneração pelo repasse do custo exato do bilhete, declarando a inexistência de reajustamento contratual da tarifa por parte da Administração, uma vez que se sujeita a regulação de mercado livre (ANAC). **Conformidade:** Está rigorosamente em consonância com a dogmática da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (art. 92 da Lei 14.133/2021). Como o preço apurado já reflete a flutuação instantânea no ato da emissão, resta juridicamente afastada a necessidade de cláusulas de reajustamento ou repactuação ordinárias, salvaguardando a Administração contra custos supervenientes.
- **Itens 9.1.1 e 9.2.1:** Fixam que o certame operará mediante a junção da busca pela melhor cotação com um **sistema de rodízio cronológico**, distribuindo as oportunidades. **Conformidade:** Dá cumprimento direto ao art. 79, § 1º, inciso II, do Decreto Municipal nº 48.707/2025, o qual dita que, em havendo variação de demanda, o credenciamento deve prever critério isonômico de distribuição.
- **Itens 9.2.1 a 9.2.7 e 9.8 (Sistemática de Rodízio):** Para dar celeridade ao procedimento e combater burocracias desnecessárias na cotação de cada voo demandado, a Administração reduziu a convocação simultânea de 10 credenciadas para **apenas as 04 (quatro) primeiras da lista** na ordem do rodízio, por vez. A regra prevê que, após a adjudicação do trecho à vencedora, esta vai para o final da fila, enquanto as demais mantêm suas posições, retomando-se a ordem na convocação seguinte. **Todo esse sistema passa a ser gerenciado e controlado pela SEMGE (item 9.8).** Tal sistemática é lícita, preserva o critério da distribuição igualitária exigido pelo art. 79, § 1º, inciso II, do Decreto 48.707/2025, e afasta gargalos operacionais justificados no Despacho da SEMGE (E-Doc.12.23).
- **Item 9.2.3:** Exige a documentação formal e o registro da convocação, para fins de auditoria. **Conformidade:** Garante transparência total à rastreabilidade dos atos, sob a égide da Lei de Acesso à Informação e do controle do TCE/TCU.



- **Item 9.2.4 e 9.2.5:** O item 9.2.4 elenca os vetores da vantajosidade (compatibilidade com a agenda, duração e conexões). Como abordado no Parecer Prévio, o item respectivo ao desempate (9.2.5) foi reajustado para que a Administração se valha das diretrizes fixadas no **art. 60 da Nova Lei de Licitações**, não mais estipulando o sorteio direto como primeiro critério de desempate. **Conformidade:** Em total acolhimento ao **Acórdão nº 723/2024-TCU-Plenário**, que veda o sorteio imediato como forma de dirimir empates.
- **tem 9.2.6:** A empresa adjudicada para o bilhete é reposicionada no fim da lista do rodízio. **Conformidade:** Impede a concentração de demandas, concretizando o princípio da isonomia consagrado pelo caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e garantindo a devida rotatividade.

Do Item 9.8 e subitens (9.8.1 a 9.8.6): Governança e Gestão Centralizada

- **Estrutura de Gestão:** Os subitens estabelecem um modelo de gestão *dual*. Fica a cargo da **Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE)** a coordenação exclusiva da "fila do rodízio" (gestão centralizada), enquanto a negociação, emissão e pagamento são operacionalizados de forma descentralizada pela unidade/Secretaria que fará a viagem. Sempre que uma Secretaria demanda, solicita à SEMGE quais as 4 empresas da vez.
- **Conformidade:** Esta sistemática representa uma aplicação do **Princípio da Segregação de Funções**, pilar do art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A centralização da fila obsta que Secretarias menores sejam preteridas ou que a ordem do rodízio fique dessincronizada, ao passo que desburocratiza a execução financeira, mantendo-a na ponta. Tal dinâmica atende fielmente à eficiência no uso dos recursos públicos e facilita o controle preventivo em atendimento às boas práticas elogiadas pelos Tribunais de Controle, a exemplo do TCU.

Com o intuito de materializar as adequações procedidas em relação à versão pretérita e ratificar sua correção jurídica, apresenta-se o seguinte quadro comparativo:

Item Analisado	Versão Anterior do Edital	Versão Atualizada do Edital	Conformidade Legal (Lei 14.133/21 e TCU)
Justificativa da Inexigibilidade	Apresentava fundamentação genérica para a contratação.	Aprimorou a fundamentação fática e jurídica detalhando o uso do art. 74, IV (mercado fluido) no TR.	Conforme. Atende à necessidade expressa de motivação do processo de contratação direta.



Itens 4.5 e 4.6 (Critério de Seleção)	A seleção da passagem observava restritamente o "critério do menor preço" na hora da demanda.	A seleção passa a aferir a " melhor condição ", ponderando preço, tempo de duração, conexões e agenda institucional.	Conforme. Atende ao princípio da eficiência e da proposta mais vantajosa (art. 11), vital para deslocamentos aéreos oficiais.
Itens 9.2.2, 9.2.2.1 e 9.2.7 (Limitação da Cotação)	Convocação de todas ou até 10 empresas credenciadas por demanda.	Limitação da convocação a, no máximo, 04 (quatro) empresas que liderem a fila do rodízio.	Conforme. A medida resguarda a celeridade e a economicidade processual, respeitando a distribuição isonômica da demanda (Decreto nº 48.707/2025, art. 5º).
Item 9.8 (Operacionalização do Rodízio)	Ausência de previsão analítica de gestão do rodízio.	Instituição de controle pela SEMGE sobre a ordem de chamada e repasse das 4 primeiras colocadas a cada demanda das Secretarias.	Conforme. Aperfeiçoa a gestão e controle do procedimento, obedecendo ao princípio da segregação de funções e transparência.
Critérios de Desempate	Previsão de desempate final mediante simples "sorteio" / tempo de resposta.	Inclusão de observância aos critérios legais sucessivos do art. 60 da Lei 14.133/2021.	Conforme. Saneada a recomendação da PROGE em obediência cristalina ao Acórdão nº 723/2024-TCU-Plenário.

A análise da tramitação atesta que a Secretaria de Gestão (SEMGE), por meio do Despacho de E-Doc.12.23 e seus documentos instrutórios, manifestou pleno acatamento às diretrizes ditadas por este órgão de assessoramento, notadamente:

- Justificativa de inexigibilidade (Art. 74, IV):** Foi dilatada de forma a evidenciar as dinâmicas do mercado aéreo (mercado fluido) e a impossibilidade real de competição.
- Critérios de Desempate:** Foi devidamente alinhada a diretiva para que, diante de propostas idênticas, utilize-se a ordem prevista no art. 60 da Lei de Licitações, alocando o sorteio apenas como derradeira "ratio".
- Formalidades Finais:** O processo possui o competente Documento de Formalização de Demanda (E-Doc.2.2), Estudo Técnico Preliminar aprovado (E-Doc.12.2), TR (E-Doc.12.3) e os demonstrativos da estimativa máxima do dispêndio separados por unidade participante (E-Doc.14.2).



Verifica-se, por conseguinte, que **o processo se encontra apto ao prosseguimento**, inexistindo ressalvas ou determinações de ajustes pendentes quer na minuta do Edital, quer nos seus instrumentos vinculados (como o Termo de Referência e Minuta Contratual), uma vez que todas as correções de legalidade já foram chanceladas nos novos textos trazidos aos autos.

Assim sendo, as alterações promovidas no **Edital Retificado** (E-Doc.14.2) encontram-se em **conformidade** com a **Lei nº 14.133/2021 e com os Decretos Municipais de Aracruz**. As alterações **aperfeiçoaram a legalidade do certame** em estrita observância à Lei nº 14.133/2021.

A análise pontual do **ANEXO V - MINUTA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO (E-Doc.14.2)** revela que a Administração Municipal estruturou o instrumento em consonância com as exigências da Lei nº 14.133/2021 e dos Decretos Municipais vigentes.

Sendo o **Termo de Credenciamento** o instrumento jurídico com força de contrato que vinculará a Administração aos credenciados, passo a detalhar a sua conformidade cláusula a cláusula:

1. Natureza Jurídica, Objeto e Fundamentação (Cláusulas Primeira e Segunda):

- **Conformidade:** A minuta alicerça-se adequadamente no art. 74, inciso IV, c/c art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, e no Decreto Municipal nº 48.707/2025.
- **Análise:** O objeto (**fornecimento de passagens aéreas e serviços correlatos**) enquadra-se de forma es-correita na hipótese de "**mercados fluidos**", onde a flutuação constante de preços (**tarifas aéreas dinâmi-cas**) inviabiliza licitações de preço prefixado. A jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2977/2021¹ e nº 1094/2021 - Plenário²) chancela firmemente o uso do credenciamento para passagens aéreas, por permitir que a Administração disponha da maior rede de fornecedores para obter o melhor preço no exato momento do voo.

¹ Acórdão 2977/2021-TCU-Plenário: O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital.

² Acórdão 1094/2021-TCU-Plenário: É regular a aquisição, mediante credenciamento, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.



2. Vigência e Prorrogação (Cláusula Quinta):

- **Conformidade:** O Termo fixa a **vigência de 01 (um) ano, podendo ser prorrogado por até 05 (cinco) anos.**
- **Análise:** Esta previsão atende à inteligência do art. 106 da Lei nº 14.133/2021, aplicável a serviços de prestação contínua. É salutar a vinculação expressa de que eventual prorrogação fica condicionada à execução satisfatória dos serviços e à atualização dos documentos de habilitação.

3. Anulação, Revogação e Descredenciamento (Cláusula Sexta):

- **Conformidade:** A cláusula estipula os trâmites para descredenciamento a pedido, ou de ofício, nos casos de perda das condições de habilitação ou sanções restritivas.
- **Análise:** Em plena harmonia com a Lei nº 14.133/2021 (arts. 147 a 150 para nulidades, e art. 156 para sanções) e com o Decreto Municipal nº 48.707/2025. O TCU exige que as condições de habilitação sejam mantidas durante toda a vigência (Acórdão nº 2443/2021 - Plenário), e o Termo garante que o descredenciamento compulsório seja precedido de processo administrativo com contraditório e ampla defesa, cumprindo princípios constitucionais.

4. Operacionalização, Rodízio e Cotação:

- **Conformidade:** O Termo prevê textualmente o sistema de rodízio combinado com a seleção da proposta mais vantajosa para cotação de cada demanda, garantindo distribuição isonômica de oportunidades.
- **Análise:** O dispositivo atende à exigência do art. 79, parágrafo único, inciso II, da Lei de Licitações (distribuição objetiva da demanda) e ao art. 4º do Decreto Municipal nº 48.707/2025. Embora a lista gire, a vitória de um trecho fica adstrita a quem ofertar a **melhor condição comercial do mercado fluído**, unindo isonomia ao princípio da eficiência.

5. Vedações de Reajustes e de Taxas de Agenciamento:

- **Conformidade:** O Termo define que o pagamento se limitará ao ressarcimento das passagens adquiridas, não cabendo reajuste, "taxa de agenciamento", "fee" ou "DU".
- **Análise:** O trecho está tecnicamente regular. Reconhece que os valores dinâmicos das passagens aéreas (sob regulação da ANAC) são variações de mercado livre e não se confundem com o instituto do *reajuste*



em sentido estrito. A vedação à cobrança de taxa de intermediação resguarda a economicidade, estando alinhada com as melhores práticas de gestão recomendadas pelo TCU em compras de passagens aéreas.

6. Das Obrigações e da Fiscalização:

- **Conformidade:** Impõe que a Contratada comprove os valores vigentes da tarifa e assegure o cumprimento normativo, designando gestor e fiscal por parte da Administração.
- **Análise:** Cumpre a diretriz do modelo de gestão de contratos da Prefeitura de Aracruz regulado pelo Decreto nº 43.376/23, bem como o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 (acompanhamento e fiscalização).

7. Foro e Formalização Final (Cláusula Décima Terceira):

- **Conformidade:** Elege o foro da Comarca de Aracruz/ES e prevê a assinatura das partes.
- **Recomendação Pontual de Adequação Legal:** Tendo em vista o avanço tecnológico promovido pelo próprio ente, recomenda-se apenas conferir se na minuta final (ou no ato de assinatura) há menção de que o Termo será **assinado eletronicamente**, preferencialmente, o que cumpre com o regramento de transformação digital da Lei 14.133/2021 (art. 12, VI) e com o **Decreto Municipal nº 43.569/23**, o qual regulamenta e incentiva a celebração eletrônica de contratos no município.

Destarte, o **ANEXO V - TERMO DE CREDENCIAMENTO (E-Doc.14.2)** encontra-se aderente ao ordenamento jurídico. Ele internaliza de forma prática as regras do Edital e amarra os direitos e deveres em conformidade integral com a **Lei nº 14.133/2021 (notadamente quanto às nuances de mercados fluidos do art. 79)**, com o **Decreto Municipal nº 48.707/2025**, e com as balizas consolidadas pelo **Tribunal de Contas da União**. O instrumento encontra-se **apto** do ponto de vista jurídico para sua regular utilização.

IV - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, reitera-se que o controle prévio de legalidade operado por esta Procuradoria foca nos aspectos normativos da estruturação do certame. E, sob este prisma, verifica-se que as modificações trazidas pela Secretaria são hábeis a corrigir as falhas outrora apontadas e trazem ganhos de eficiência administrativa sem ofensa à Lei.



Conclui-se que a nova **MINUTA DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO RETIFICADA (E-Doc.14.2)**, seus anexos, bem como o Termo de Referência que a acompanha, resguardadas as decisões de conveniência e oportunidade estritamente administrativas, **ENCONTRAM-SE EM PLENA CONFORMIDADE LEGAL com a Lei nº 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 48.707/2025 e a jurisprudência da Corte de Contas, ESTANDO TOTALMENTE APTOS A SEREM ADOTADOS e publicados pela Administração.**

Ressalta-se que, após a regular publicação, o ente deve seguir com as normas de transparência indicadas na lei, divulgando os credenciados de maneira permanente nos sítios eletrônicos competentes e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos.

É o parecer, *s.m.j.*

Aracruz-ES, 19 de Maio de 2026.

ARIANE MAIA GUIMARÃES SEPULCHRO

Procuradora do Município

Matrícula nº 23.105

OAB/ES nº 16.831



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003000350030003800380038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ARIANE MAIA GUIMARAES SEPULCHRO** em **19/05/2026 14:49**

Checksum: **EBE1DE9D4D0ABA1723A63E0EAE8F2A4A1EAA3EF502C77ECB533F3F9285C1D819**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 31003000350030003800380038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.