



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

**Processo administrativo nº. 100/2025**

**Compras e cotações nº. \_\_\_\_\_/2025**

**Assunto:** Contratação de pessoas jurídicas, agências de viagens e companhias aéreas, para prestação de serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas nacionais, em linhas regulares, compreendendo os serviços de pesquisa, cotação, reserva, emissão, remarcação, alteração, cancelamento e reembolso, sob demanda, para atendimento às atividades institucionais do Poder Legislativo Guaçuano.

### **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)**

#### **1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DA SOLUÇÃO**

**1.1.** A Câmara Municipal de Mogi Guaçu demanda a contratação de passagens aéreas de forma recorrente ao longo do exercício, a fim de possibilitar o deslocamento de vereadores(as) e servidores(as) para reuniões oficiais, audiências técnicas, eventos legislativos, capacitações, solenidades e visitas técnicas. Trata-se de necessidade institucional permanente, não concentrada em períodos específicos, e que depende de atendimento ágil e sob demanda para garantir o cumprimento das agendas públicas e administrativas da Casa Legislativa.

**1.2.** O mercado de transporte aéreo caracteriza-se como mercado fluido, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.094/2021-Plenário, apresentando forte oscilação tarifária em intervalos de minutos. Essa característica inviabiliza a utilização de procedimentos licitatórios tradicionais, como o pregão ou a concorrência, pois não há como fixar valores ou condições estáveis para disputa prévia.

**1.3.** Além disso, o próprio TCU afirma que, nesse segmento, a competição real entre fornecedores ocorre no momento da cotação e não de forma antecipada, o que reforça a adoção do credenciamento como solução mais eficiente, transparente e alinhada à legislação (art. 6º, XLIII, e art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021).



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

**1.4.** O credenciamento permite que a Administração encaminhe solicitações simultâneas a todas as empresas habilitadas (agências e companhias aéreas), compare as propostas disponíveis e contrate a menor tarifa apresentada no momento da consulta, garantindo economicidade, isonomia e agilidade no atendimento das demandas institucionais.

**1.5.** A adoção do credenciamento encontra fundamento jurídico no art. 6º, XLIII, e no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021, que autorizam sua utilização para mercados fluidos e para contratações contínuas com múltiplos fornecedores. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.094/2021-Plenário, consolidou o entendimento de que: o mercado de passagens aéreas apresenta volatilidade tarifária que inviabiliza processos licitatórios tradicionais; a competição efetiva ocorre no momento da cotação, e não por disputa prévia; o credenciamento assegura maior transparência e reduz riscos de manipulação de preços, direcionamentos ou uso de “máscaras” de tarifa; é legítima a contratação direta de companhias aéreas e a possibilidade de credenciamento amplo.

**1.6.** Assim, o credenciamento mostra-se a solução mais eficiente, segura e alinhada às boas práticas consolidadas pelos órgãos de controle.

## **2. PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

**2.1.** A contratação está prevista sob o ID 60 do catálogo – Plano de Contratações Anual para o exercício de 2026 – PCA 2026 da Câmara Municipal de Mogi Guaçu/SP.

## **3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO**

**3.1.** Os interessados deverão atender aos requisitos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica previstos no Termo de Referência e no Edital de Credenciamento, observando-se que poderão participar tanto agências de viagens quanto companhias aéreas.

**3.1.1.** Comprovação de atuação no ramo: A empresa deve comprovar que atua no ramo de agenciamento de viagens (agências) ou transporte aéreo regular de passageiros (companhias aéreas), mediante documentação pertinente, incluindo os registros exigidos pela legislação setorial:



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

- a) Agências de viagens: cadastro no Ministério do Turismo – Cadastur, nos termos do art. 22 da Lei nº 11.771/2008 e do art. 18 do Decreto nº 7.381/2010;
- b) Companhias aéreas: comprovação de operação regular conforme normas da ANAC.

3.1.2. Capacidade técnica mínima: As empresas credenciadas deverão possuir capacidade técnica para:

- a) realizar pesquisa e cotação de passagens aéreas em tempo real;
- b) efetuar reserva, emissão, remarcação, alteração, cancelamento e reembolso;
- c) fornecer informações completas sobre tarifas, regras tarifárias, bagagens e condições de viagem.

3.1.3. Estrutura operacional: A empresa deverá manter estrutura mínima de atendimento, presencial ou remoto, que assegure:

- a) resposta às cotações no prazo estabelecido;
- b) suporte para alterações emergenciais;
- c) comunicação eficiente durante a operação da contratação.

3.1.4. Equipe habilitada: O fornecedor deverá disponibilizar equipe técnica apta a:

- a) processar solicitações de emissão, remarcação e cancelamento;
- b) prestar esclarecimentos sobre tarifas e opções de voo;
- c) atender às necessidades específicas da Câmara Municipal.

3.1.5. Regularidade documental

Apresentação da documentação de habilitação prevista na Lei nº 14.133/2021, incluindo:

- a) regularidade fiscal e trabalhista;
- b) habilitação jurídica;
- c) qualificação econômico-financeira mínima, se aplicável;



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

d) demais documentos definidos no edital.

### 3.1.6. Sistema de controle e registro

A empresa deverá garantir meios de controle que permitam:

- a) emissão de comprovantes e registros das transações;
- b) acesso às informações sobre valores, condições tarifárias, horários, itinerários e comprovantes de alteração/cancelamento;
- c) fornecimento de documentos e relatórios, quando solicitados pela Administração.

3.1.7. Qualidade operacional: Deverá dispor de mecanismos internos que assegurem precisão nas reservas, minimizando erros, retrabalho e divergências tarifárias, observando as regras de cada companhia aérea e as normas da ANAC.

3.1.8. Finalidade dos requisitos: Os requisitos acima visam garantir que as empresas credenciadas possuam condições técnicas e administrativas adequadas para prestar serviços de agenciamento ou fornecimento de passagens aéreas com eficiência, segurança e compatibilidade com as necessidades de deslocamento institucional da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.

## **4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E VALOR DA CONTRATAÇÃO**

Em razão da dinâmica do mercado aéreo, no qual os preços variam de acordo com demanda, horário, disponibilidade, classe tarifária e algoritmos de precificação, não é possível estimar previamente quantidades, valores unitários ou valor global da contratação. Essa impossibilidade é reconhecida pelo art. 79 da Lei nº 14.133/2021, que disciplina o credenciamento para mercados cuja natureza impeça a definição prévia de quantitativos e valores.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

A oscilação tarifária, somada à variabilidade das agendas institucionais da Câmara, impede a consolidação de estimativas confiáveis, motivo pelo qual a contratação se dará sob demanda, exclusivamente conforme as solicitações efetivas da Presidência e das unidades administrativas.

A natureza do objeto (aquisição de passagens aéreas em mercado de alta volatilidade tarifária) impede a elaboração de uma estimativa prévia de valores ou quantitativos. As tarifas aéreas variam em intervalos curtos de tempo em razão de fatores como disponibilidade de assentos, classe tarifária, sazonalidade, algoritmos de precificação, rotas e políticas internas das companhias aéreas, o que caracteriza um **mercado fluido**, nos termos do art. 79 da Lei nº 14.133/2021.

O **Tribunal de Contas da União**, no Acórdão nº 1.094/2021-Plenário, expressamente reconhece que, no segmento de transporte aéreo, é inviável a definição antecipada de preços ou parâmetros estáveis de referência, razão pela qual não se aplica a metodologia tradicional de estimativa de custos utilizada para contratações comuns ou contínuas. Nesse contexto, a Administração deve adotar procedimento que permita a contratação **sob demanda**, com escolha da proposta mais vantajosa no momento da cotação.

Diante disso, a presente contratação não comporta estimativa global de valor ou consolidação de orçamento prévio, uma vez que os gastos efetivos dependerão:

- a) da necessidade institucional de deslocamentos ao longo do exercício;
- b) das datas, horários e trechos solicitados;
- c) das tarifas disponíveis no momento da cotação;
- d) dos custos associados à bagagem, regras tarifárias e eventuais remarcações.

A despesa final será apurada **caso a caso**, conforme cada emissão efetivamente realizada, respeitando-se os limites da dotação orçamentária vigente.

Assim, a estimativa de valor da contratação, para fins de ETP, é classificada como “**sob demanda, sem possibilidade de prévia quantificação ou fixação de valor global**”, em conformidade com a legislação aplicável, com o entendimento consolidado pelo TCU e com as melhores práticas observadas nos editais de credenciamento analisados.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

### 5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

O levantamento de mercado realizado pela Câmara Municipal de Mogi Guaçu identificou que o segmento de transporte aéreo apresenta características específicas que o classificam como **mercado fluido**, marcado por intensa variação tarifária em intervalos curtos de tempo, em razão de políticas dinâmicas de precificação adotadas pelas companhias aéreas. Essa dinâmica inviabiliza a obtenção de valores estáveis ou estimativas prévias confiáveis para fins de elaboração de orçamento detalhado ou definição de quantitativos fixos.

O levantamento contemplou a análise de editais recentes de credenciamento para fornecimento de passagens aéreas publicados por outros entes públicos — inclusive municípios de diferentes portes — que adotaram o procedimento auxiliar de credenciamento com fundamento no art. 79 da Lei nº 14.133/2021. Os editais consultados apresentam estrutura padronizada, contemplando:

- a) credenciamento de **agências de viagens e companhias aéreas**;
- b) contratação **sob demanda**, sem definição prévia de quantitativos;
- c) cotação simultânea entre credenciados;
- d) seleção da proposta mais vantajosa **no momento da consulta**;
- e) prazos curtos para resposta (em média, entre 1h e 2h);
- f) previsão de serviços complementares de remarcação, alteração, cancelamento e reembolso.

Adicionalmente, foi analisada a jurisprudência consolidada pelo **Tribunal de Contas da União**, especialmente o Acórdão nº 1.094/2021-Plenário, que reconhece a natureza fluida do mercado de passagens aéreas, a oscilação tarifária instantânea e a impossibilidade de realização de competição prévia em modelos licitatórios tradicionais.

O TCU indica expressamente o credenciamento como solução adequada e eficiente para esse tipo de aquisição, ressaltando a importância de mecanismos que garantam:

- a) isonomia no envio de cotações;
- b) transparência na seleção da oferta mais vantajosa;
- c) rastreabilidade das respostas apresentadas pelas empresas;
- d) mitigação de riscos operacionais e tarifários.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

Em consulta preliminar a plataformas públicas de divulgação de editais e aos sites oficiais das principais companhias aéreas que operam no país, verificou-se que essas empresas disponibilizam canais formais de credenciamento corporativo, programas de fidelidade institucional e sistemas de cotação gerenciados, permitindo resposta rápida e integrada às demandas da Administração Pública. Diante desse cenário, conclui-se que o mercado apresenta ampla oferta de fornecedores — tanto agências de viagens quanto companhias aéreas — aptos a participar do credenciamento, reforçando a viabilidade técnica e operacional do modelo e afastando qualquer risco de insuficiência participativa. A contratação via credenciamento, portanto, alinha-se às condições reais de funcionamento do setor e atende aos princípios da economicidade, eficiência e transparência exigidos pela legislação vigente.

### 6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução proposta consiste na adoção do **procedimento auxiliar de credenciamento**, previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, para habilitar **agências de viagens e companhias aéreas** a fornecerem, sob demanda, serviços de agenciamento e emissão de passagens aéreas nacionais destinadas ao atendimento das necessidades institucionais da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.

O credenciamento permitirá que múltiplos fornecedores permaneçam previamente habilitados, possibilitando que, sempre que houver necessidade de deslocamento institucional, a Administração encaminhe **solicitações simultâneas de cotação** aos credenciados, receba as propostas no prazo estabelecido e selecione a oferta **mais vantajosa no momento da consulta**, considerando tarifa, condições de remarcação, política de bagagem e demais regras aplicáveis.

Essa dinâmica operacional assegura que a contratação ocorra na forma mais econômica e eficiente, compatível com a **natureza fluida do mercado de transporte aéreo**, no qual as tarifas variam em intervalos curtos em função de fatores comerciais, disponibilidade de assentos, algoritmos tarifários e políticas internas das companhias. Esse cenário torna inviável a realização de licitação com disputa prévia, visto que o preço de referência estabelecido em certame tradicional não refletiria a realidade do mercado no momento da efetiva necessidade de compra.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

A solução abrange a prestação dos seguintes serviços:

- a) pesquisa, cotação e apresentação de opções de voos;
- b) reserva e emissão de passagens;
- c) remarcação, alteração e cancelamento;
- d) gestão de reembolso, quando aplicável;
- e) orientações técnicas relativas às regras tarifárias, bagagens e procedimentos de embarque;
- f) suporte operacional para atendimentos emergenciais ou alterações de última hora.

O fluxo operacional previsto envolve:

1. **Solicitação interna** da viagem pela unidade competente;
2. **Envio simultâneo** da demanda de cotação aos credenciados;
3. **Recebimento e registro** das respostas dentro do prazo estipulado;
4. **Escolha da proposta mais vantajosa** com base nos critérios objetivos definidos no Termo de Referência;
5. **Emissão da passagem** pela empresa selecionada;
6. **Prestação de suporte** durante o deslocamento, quando necessário;
7. **Registro e controle** das transações para fins de auditoria e transparência.

A solução como um todo garante:

- a) atendimento ágil às demandas institucionais, especialmente as que dependem de resposta imediata;
- b) maior economicidade, pela competição contínua entre credenciados;
- c) transparência, rastreabilidade e isonomia no processo de seleção;
- d) mitigação de riscos operacionais, tarifários e administrativos;
- e) aderência às melhores práticas consolidadas em editais de credenciamento de outros entes públicos;
- f) plena conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.094/2021-Plenário.

Assim, o credenciamento apresenta-se como a solução mais adequada, eficiente e juridicamente segura para atender às necessidades de deslocamento aéreo da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

### 7. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

A contratação será realizada de forma **parcelada por demanda**, uma vez que cada aquisição de passagens aéreas ocorrerá de maneira individualizada e conforme a necessidade específica de deslocamento institucional. Essa sistemática decorre da própria natureza do **credenciamento**, previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, que permite a habilitação de múltiplos fornecedores para prestação do mesmo tipo de serviço de forma contínua e não exclusiva.

Em cada solicitação, a escolha do fornecedor será feita **entre as empresas credenciadas**, com base na **proposta mais vantajosa apresentada no momento da cotação**, considerando elementos essenciais da viagem, tais como:

- a) valor total da tarifa;
- b) condições de remarcação, cancelamento e reembolso;
- c) existência ou não de escalas e conexões;
- d) regras e custos relacionados à bagagem;
- e) disponibilidade de horários e trechos compatíveis com a agenda institucional.

O parcelamento, portanto, não somente é adequado como **indispensável** para garantir economicidade e eficiência, permitindo que a Administração selecione, em cada caso, a melhor alternativa disponível no mercado, cujo comportamento é altamente dinâmico e sujeito a variações constantes.

### 8. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

A adoção do credenciamento para aquisição de passagens aéreas visa alcançar resultados concretos relacionados à eficiência administrativa, economicidade, transparência e atendimento tempestivo das necessidades institucionais da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.

Entre os resultados esperados, destacam-se:

- a) Maior economicidade:** obtenção de tarifas mais vantajosas por meio de **cotações simultâneas** entre todas as empresas credenciadas, permitindo à Administração selecionar, em cada demanda, o



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

menor preço disponível no momento da consulta, considerando as condições tarifárias e demais fatores relevantes.

**b) Agilidade no atendimento das demandas:** redução significativa do tempo necessário para emissão de passagens, viabilizada pelo credenciamento prévio de fornecedores e pelos prazos curtos de resposta estabelecidos para apresentação das cotações, garantindo atendimento compatível com a dinâmica da agenda institucional da Câmara.

**c) Transparência e rastreabilidade:** Implementação de fluxo operacional que assegure registro completo de todas as cotações recebidas, propostas avaliadas e decisões adotadas, reforçando a conformidade com os princípios da transparência e da motivação administrativa.

**d) Redução de riscos operacionais:** Mitigação de riscos relacionados à perda de tarifas, divergências tarifárias ou falhas no processo de emissão, uma vez que o procedimento padronizado de cotação e registro reduz a possibilidade de erros e aumenta a confiabilidade do processo.

**e) Ampliação da participação do mercado fornecedor:** Inclusão de agências de viagens e companhias aéreas, favorecendo a participação de múltiplos fornecedores, garantindo maior diversidade de tarifas, rotas e condições comerciais, o que contribui para soluções mais vantajosas para a Administração.

**f) Adequação ao mercado de aviação:** Adoção de solução compatível com a natureza do mercado aéreo, reconhecido como mercado fluido pelo Tribunal de Contas da União, assegurando aderência técnica e jurídica ao entendimento consolidado pelos órgãos de controle.

**g) Fortalecimento da gestão administrativa:** Padronização dos processos de solicitação, cotação, contratação e registro de passagens aéreas, contribuindo para melhorar o controle interno, a governança e a eficiência operacional da Câmara Municipal.

## 9. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Antes da celebração dos contratos decorrentes do credenciamento, a Administração deverá adotar um conjunto de providências necessárias para assegurar a adequada implementação, o correto acompanhamento e a plena conformidade da contratação com a legislação vigente.

Entre as medidas que antecedem a assinatura dos contratos, destacam-se:



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

**a) Verificação documental dos credenciados:** conferência e validação da documentação de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica apresentada pelas empresas interessadas, observando-se os requisitos definidos no Termo de Referência e no Edital de Credenciamento.

**b) Registro formal do credenciamento:** Organização e assinatura dos termos individuais de credenciamento para cada empresa habilitada, garantindo que constem cláusulas obrigatórias, especialmente disposições sobre fornecimento por demanda, não exclusividade, critérios de atendimento e regras de cotação.

**c) Definição dos responsáveis pela gestão e fiscalização:** Designação formal dos servidores que atuarão como Gestor do Contrato e Fiscal. A designação deverá ser publicada conforme normativa interna da Câmara Municipal.

### **d) Configuração dos fluxos internos**

Alinhamento entre Presidência, setores administrativos e Procuradoria para definir:

- quem solicita a viagem;
- quem autoriza;
- como as cotações são enviadas;
- prazos internos para análise e aprovação;
- quem emite a ordem de compra após a escolha da melhor proposta.

**e) Verificação de disponibilidade orçamentária:** checagem prévia de dotação e saldo orçamentário específico para passagens aéreas, garantindo a realização das contratações conforme o PCA 2025 (ID 159) e as regras da execução orçamentária da Câmara.

**f) Publicidade e transparência:** publicação do edital de credenciamento e de todos os atos correlatos no Portal da Transparência e no PNCP, garantindo ampla publicidade e atendimento às exigências legais.

## **10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES**

A contratação objeto deste Estudo Técnico Preliminar não depende de outras contratações específicas para sua execução, tampouco condiciona a celebração de contratos adicionais para a prestação adequada dos serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

Contudo, há contratações e rotinas administrativas **correlatas**, embora **não interdependentes**, que podem complementar ou integrar o fluxo de trabalho de viagens institucionais, tais como a) Diárias e passagens terrestres; b) Inscrições em eventos, cursos e capacitações; c) Gestão interna de agenda e autorização de viagens; entre outros.

Em síntese, embora existam atividades administrativas que se relacionam ao uso de passagens aéreas, **nenhuma delas é pré-condição contratual** ou afeta a viabilidade da contratação via credenciamento. O serviço pode ser executado de forma autônoma e independente, atendendo plenamente às necessidades institucionais da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.

### 11. IMPACTOS AMBIENTAIS

A contratação de serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas, por sua natureza, **não gera impactos ambientais diretos associados à execução contratual** pela empresa credenciada, uma vez que se trata de serviço administrativo de pesquisa, cotação, emissão e gestão de bilhetes aéreos.

Os impactos ambientais relevantes estão relacionados **à atividade de transporte aéreo em si**, cuja execução é de responsabilidade das companhias aéreas e regulada por normas federais, especialmente pela ANAC, ICAO e demais organismos internacionais. Ainda assim, a Administração Pública pode adotar medidas indiretas de mitigação e boas práticas associadas ao consumo responsável.

Para promover responsabilidade ambiental e alinhamento às diretrizes de sustentabilidade previstas na Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá adotar algumas medidas mitigadoras como planejamento racional de viagens, priorizando viagens apenas quando estritamente necessárias ao interesse público; otimização do deslocamento institucional, agrupando compromissos institucionais próximos para evitar múltiplas viagens dentre outras.

A contratação, por si só, **não gera impactos ambientais diretos**. Contudo, a Administração reconhece a relevância da sustentabilidade nas políticas públicas e adota medidas internas de mitigação relacionadas ao uso racional de passagens aéreas e ao planejamento eficiente de deslocamentos oficiais.



# Câmara Municipal de Mogi Guaçu

## Estado de São Paulo

### 12. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Por todo o exposto ao longo do estudo, conclui-se pela **viabilidade da contratação**, através de procedimento auxiliar de **credenciamento**, nos termos da Lei 14.133/2021, art. 6º, XLIII, art. 79, III, art. 78, I e art. 74, IV e no entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.094/2021-Plenário) por ser a alternativa mais vantajosa sob os aspectos técnico, operacional e econômico, sendo a recomendada para atender à demanda identificada.

Mogi Guaçu, 05 de novembro de 2025.

**Juliana Feltrim Pivatto Latarini**  
**Agente de Contratação**

**Vanessa Ferian**  
**Equipe de Apoio**

**Alfredo Celso Barzon**  
**Equipe de Apoio**