



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Objeto	Credenciamento de empresas especializadas para agenciamento e fornecimento de passagens aéreas nacionais, regionais e internacionais, sob demanda, mediante procedimento auxiliar de Credenciamento em Mercado Fluído.
Fundamento Legal	Art. 78, caput, e art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)
Órgão Demandante	Prefeitura Municipal de Arroio do Sal/RS
Processo Administrativo:	Memorando: 200/2026
Modalidade	Credenciamento – Mercado Fluído

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO

A Prefeitura Municipal de Arroio do Sal/RS, no exercício de suas competências constitucionais e legais, realiza periodicamente atividades que demandam o deslocamento de seus agentes públicos, autoridades, servidores e colaboradores para outras localidades do território nacional e, excepcionalmente, para o exterior, com o propósito de participar de reuniões técnicas, audiências públicas, capacitações, congressos setoriais, articulações intergovernamentais e demais compromissos institucionais inerentes à gestão municipal.

Tais deslocamentos aéreos constituem instrumento indispensável ao funcionamento regular da Administração Pública local, porquanto permitem ao Município manter interlocução institucional com organismos estaduais, federais e entidades privadas de interesse público, viabilizar a participação de seus gestores em eventos de qualificação e atualização técnica, além de promover a representação político-institucional do Município junto aos centros decisórios.

A necessidade de contratação de serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas decorre, portanto, do interesse público primário de garantir a continuidade e a eficiência das atividades administrativas municipais que exijam presença física em localidades não alcançáveis por outros meios de transporte com relação custo-benefício equivalente. A adoção do transporte aéreo mostra-se, em inúmeras situações, economicamente vantajosa quando comparada ao custo de oportunidade da ausência do agente público, ao custo de



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

deslocamento por outros modais em viagens de longa distância, ou ainda ao tempo de deslocamento, que pode comprometer a disponibilidade do servidor para o exercício de suas atribuições ordinárias.

O interesse público envolvido está diretamente relacionado à eficiência administrativa, à economicidade e à continuidade do serviço público, valores consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal, e reafirmados no art. 11, incisos I e IV, da Lei nº 14.133/2021.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA ADMINISTRATIVO A SER RESOLVIDO

O problema administrativo central que motiva a presente contratação consiste na impossibilidade de a Administração Municipal atender suas demandas por transporte aéreo sem a prévia estruturação de um instrumento contratual adequado, dada a vedação ao pagamento de despesas sem prévio empenho e a exigência de que toda contratação pública observe procedimento licitatório ou hipótese legalmente prevista de sua dispensa ou inexigibilidade.

A particularidade do serviço de passagens aéreas impõe desafios específicos que inviabilizam a aplicação de modelos contratuais tradicionais. Em primeiro lugar, a demanda por passagens aéreas no âmbito do Município é intrinsecamente imprevisível: não é possível determinar antecipadamente quais servidores precisarão viajar, em que datas, para quais destinos, com quanto tempo de antecedência ou por quanto tempo permanecerão no local de destino. As viagens surgem em função de convocações externas, prazos institucionais, crises administrativas e oportunidades institucionais que se apresentam de forma não programada.

Em segundo lugar, o mercado de passagens aéreas é caracterizado por precificação dinâmica e em tempo real, com tarifas que variam em função de múltiplos fatores simultaneamente: oferta e demanda em cada voo, antecedência da compra, classe de serviço, política tarifária das companhias aéreas, sazonalidade, disponibilidade de assentos e condições de mercado. Esta dinâmica impede que o preço de uma passagem seja definido com razoável precisão em momento anterior à compra, pois a tarifa vigente no momento da licitação pode ser completamente distinta da tarifa vigente no momento da necessidade efetiva de viagem.

Esses dois fatores combinados configuram a impossibilidade técnica e jurídica de realizar processo licitatório ordinário para a contratação desses serviços. A exigência de definição prévia de objeto, quantitativos e preços – essencial à validade do procedimento licitatório regular – não pode ser atendida sem que a Administração incorra em estimativas ficcionais,





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

que tanto poderiam resultar em reservas orçamentárias excessivas e improdutivas quanto em limitações artificiais que venham a frustrar demandas legítimas. Configura-se, portanto, problema administrativo de natureza estrutural, cuja solução demanda adoção de modelo contratual específico, juridicamente previsto e tecnicamente adequado.

3. DEMONSTRAÇÃO DA INADEQUAÇÃO DE SOLUÇÕES TRADICIONAIS COM DISPUTA

A Lei nº 14.133/2021 prevê como regra geral a realização de procedimento licitatório competitivo para as contratações da Administração Pública. As modalidades disponíveis para contratação de serviços comuns – Pregão Eletrônico e Concorrência – pressupõem, todavia, elementos que não estão presentes na contratação de passagens aéreas sob demanda. A análise que se segue demonstra a inadequação de cada alternativa competitiva.

3.1 Pregão Eletrônico

O Pregão Eletrônico, modalidade preferencial para serviços comuns conforme o art. 29, I, da Lei nº 14.133/2021, exige que o objeto seja definido de forma precisa no edital, com especificações que permitam a comparação objetiva entre propostas e o julgamento pelo menor preço ou maior desconto sobre preço de referência. Para passagens aéreas, essa exigência é estruturalmente incompatível com a natureza do serviço: não é possível definir em edital quais rotas serão solicitadas, em que datas, com quais condições tarifárias ou com que antecedência serão compradas, pois todos esses fatores determinam diretamente o preço final da passagem.

Uma tentativa de realizar Pregão para passagens aéreas necessariamente esbarraria em um dos seguintes impasses:

- a) definição de preços de referência baseados em tarifas pesquisadas em momento anterior, que não refletem os preços do momento da compra efetiva;
- b) fixação de descontos percentuais sobre a tarifa publicada, o que não representa redução real do custo quando a tarifa base pode variar livremente; ou
- c) criação de objeto indefinido ou indeterminado, vedado pelas normas de licitação.

Qualquer dessas alternativas resultaria em contratação artificial e potencialmente antieconômica para a Administração.

3.2 Ata de Registro de Preços





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Sistema de Registro de Preços, disciplinado pelos arts. 82 a 87 da Lei nº 14.133/2021, tampouco se adequa à contratação de passagens aéreas. Embora seja especialmente apto para objetos sem quantitativos definidos, exige que os preços registrados em ata sejam fixados no momento do certame, permanecendo válidos durante a vigência do instrumento. Para passagens aéreas, cujos preços variam diariamente ou mesmo a cada hora, o registro de preço não reflete o valor real a ser pago no momento da efetiva aquisição, tornando o instrumento ineficaz ou fictício.

3.3 Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação

A dispensa por valor (art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021) poderia ser aplicada pontualmente para contratações cujo valor individual não ultrapasse os limites legais, mas não configura solução estrutural, pois exigiria um processo de dispensa a cada aquisição, com pesquisa prévia de preços e formalização individual, gerando sobrecarga administrativa desproporcional. A inexigibilidade de licitação (art. 74), por sua vez, pressupõe inviabilidade de competição decorrente de fornecedor exclusivo ou natureza singular do objeto, premissas que não se verificam neste caso, uma vez que múltiplas agências de viagens atuam neste mercado.

Resta, portanto, demonstrado que nenhuma das soluções tradicionais com competição formal é tecnicamente adequada ao objeto desta contratação. A solução juridicamente mais adequada e operacionalmente eficiente é o credenciamento em mercado fluído, cuja fundamentação se apresenta a seguir.

4. FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA DO ENQUADRAMENTO COMO MERCADO FLUÍDO

O art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 admite o credenciamento quando a contratação envolver bens ou serviços com variação de preços ou de características, de forma que a definição prévia do valor exato e das condições do objeto se revele impraticável, hipótese denominada pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais de contas de "mercado fluído".

O conceito de mercado fluído designa segmentos nos quais os preços são formados em tempo real por mecanismos de oferta e demanda, impedindo que a Administração fixe antecipadamente o valor que será pago pela aquisição ou pela contratação de serviços. A variação não é meramente circunstancial ou ocasional: é estrutural e inerente ao funcionamento do mercado, impossibilitando qualquer método de precificação prévia com grau razoável de precisão.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O mercado de transporte aéreo de passageiros enquadra-se com precisão nessa definição. As companhias aéreas brasileiras e internacionais adotam sistemas de revenue management (gerenciamento de receita), por meio dos quais tarifas são calculadas e atualizadas automaticamente em função de algoritmos que consideram, de forma simultânea e dinâmica, variáveis como: disponibilidade de assentos por classe, antecedência da compra em relação ao voo, histórico de ocupação da rota, comportamento da demanda em tempo real, condições concorrenciais do segmento, sazonalidade e eventos especiais. O resultado é um cenário de precificação em que o mesmo trecho, na mesma data, pode apresentar dezenas de preços diferentes ao longo de um único dia.

Este comportamento do mercado é fato público e notório, reconhecido pelos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas estaduais têm admitido, de forma reiterada, que a aquisição de passagens aéreas não comporta procedimento licitatório ordinário com fixação prévia de preços, sendo o credenciamento com cotação no momento da compra o modelo mais adequado para esse tipo de contratação. A natureza do mercado impede qualquer outra abordagem que pretenda fixar preços previamente sem incorrer em ficção administrativa.

Além da variabilidade de preços, a impossibilidade de definição prévia de quantitativos e rotas também contribui para o enquadramento como mercado fluído: a demanda é imprevisível por natureza, sendo impossível especificar com antecedência os objetos da contratação individualmente considerados. Assim, reúnem-se, no presente caso, os dois elementos que caracterizam o mercado fluído:

- a) variação contínua de preços inviabilizando precificação prévia;
- b) indeterminação qualitativa e quantitativa do objeto.

5. LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS E JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

Foram consideradas as seguintes alternativas para o atendimento das demandas por passagens aéreas do Município:

Alternativa 1 – Pregão Eletrônico para registro de preços de passagens aéreas por rota: descartada, pois as rotas não são previsíveis, os preços variam continuamente e o objeto não pode ser precificado com antecedência razoável, conforme demonstrado na Seção 3.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Alternativa 2 – Contratação por inexigibilidade ou dispensa caso a caso: descartada como solução estrutural por impor ônus administrativo excessivo (instrução de processo a cada compra), além de não configurar hipótese legal de inexigibilidade e expor a Administração a questionamentos de controle externo em cada operação.

Alternativa 3 – Aquisição direta mediante portal de compras online (sites das companhias aéreas ou OTAs): descartada por inexistência de instrumento contratual adequado, impossibilidade de empenho prévio por fornecedor identificado e ausência de formalização contratual compatível com a legislação de regência.

Alternativa 4 – Credenciamento de agências de viagem com cotação no momento da demanda (solução adotada): elegível e juridicamente fundamentada no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021. Permite credenciamento simultâneo de múltiplas empresas aptas, com seleção da proposta mais vantajosa a cada demanda específica, sem comprometimento da competitividade real e sem a ficção de um preço prévio. Esta solução, além de juridicamente respaldada, é operacionalmente eficiente, economicamente vantajosa e tecnicamente compatível com a natureza do serviço.

A Alternativa 4 foi eleita como solução, pois é a única que conjuga: adequação jurídica ao marco normativo vigente, compatibilidade operacional com a natureza do objeto, preservação do princípio da vantajosidade nas contratações e ausência de ficção administrativa nos instrumentos que instruirão o processo.

6. DESCRIÇÃO DETALHADA DA SOLUÇÃO – MODELO OPERACIONAL DO CREDENCIAMENTO

O modelo operacional proposto consiste no credenciamento simultâneo de empresas especializadas na prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas, habilitadas a oferecer tarifas aéreas em tempo real para os destinos solicitados pela Administração Municipal, observadas as seguintes características estruturais:

6.1 Natureza não excludente do credenciamento

O credenciamento, por definição, não exclui concorrentes: todos os interessados que satisfaçam os requisitos técnicos e jurídicos de habilitação serão admitidos ao rol de credenciados, independentemente de limite numérico. O edital de credenciamento manterá-se aberto em caráter permanente ou com possibilidade de reabertura periódica, permitindo o





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ingresso de novos interessados a qualquer tempo, conforme disciplinado no instrumento convocatório.

6.2 Requisitos de habilitação

Serão exigidos dos interessados os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e técnica compatíveis com a natureza e o porte do serviço, nos termos do art. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. A habilitação técnica contemplará, no mínimo: registro junto à ABAV (Associação Brasileira de Agências de Viagens) ou entidade congênere, comprovação de operação no ramo de agenciamento de viagens corporativas e capacidade de emissão de bilhetes para companhias aéreas nacionais e internacionais. Não serão exigidas garantias financeiras nem qualificação econômico-financeira que restrinja indevidamente o acesso ao credenciamento.

6.3 Remuneração dos credenciados

A remuneração dos credenciados será composta pela tarifa aérea praticada pela companhia no momento da emissão, acrescida da taxa de agenciamento ofertada pelo próprio credenciado no ato do credenciamento, podendo esta ser nula, positiva ou negativa (desconto), constituindo elemento competitivo entre os participantes.

A seleção da proposta mais vantajosa considerará o menor custo global resultante da soma da tarifa aérea disponível no momento da cotação com a taxa de agenciamento ofertada pelo credenciado.

6.4 Ausência de fornecimento exclusivo

O credenciamento não confere exclusividade a nenhuma empresa. A cada demanda, a Administração solicitará cotação a todos os credenciados disponíveis – ou a um conjunto mínimo deles, a ser definido no edital – e selecionará aquela que oferecer a tarifa aérea mais vantajosa para o trecho e data solicitados, acrescida da taxa administrativa uniforme. Desse modo, preserva-se a competição real no único elemento em que ela é possível: o valor da tarifa aérea disponível no momento da compra.

6.5 Vigência e possibilidade de ingresso de novos interessados

O instrumento de credenciamento terá vigência determinada, compatível com o exercício fiscal, podendo ser renovado ou substituído por novo processo. Durante a vigência, o edital permanecerá aberto para novos interessados ou será reaberto com periodicidade semestral, garantindo a dinamicidade do rol de credenciados e a ampliação progressiva das opções disponíveis para a Administração.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

7. FORMA DE EXECUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES

A execução dos serviços pelos credenciados dar-se-á mediante o seguinte fluxo operacional:

- Identificação da demanda: o setor solicitante da Prefeitura – independentemente de qual Secretaria originou a necessidade – encaminhará ao Gabinete do Prefeito solicitação formal de passagem aérea, contendo: nome do passageiro, cargo, trecho de origem e destino, datas de ida e retorno, classe de serviço pretendida, finalidade da viagem e dotação orçamentária responsável.
- Solicitação de cotação: o servidor designado pelo Gabinete solicitará cotação simultânea a todos os credenciados ativos, com prazo mínimo de resposta de 4 (quatro) horas para voos com antecedência superior a 48 horas, e prazo mínimo de 1 (uma) hora para casos de urgência devidamente justificada.
- Seleção da proposta mais vantajosa: as cotações recebidas serão registradas em planilha comparativa, e a passagem será adquirida junto ao credenciado que apresentar a menor tarifa aérea total para o trecho solicitado, acrescida da taxa administrativa uniforme. Em caso de empate, a seleção seguirá critério objetivo previamente definido no instrumento de credenciamento.
- Emissão do bilhete e empenho: após seleção da proposta, o Gabinete do Prefeito providenciará a emissão do empenho em favor do credenciado selecionado, autorizando a emissão do bilhete eletrônico e o posterior pagamento mediante nota fiscal, dentro dos prazos estabelecidos no instrumento contratual.
- Pagamento: o pagamento será realizado após a emissão do bilhete e sua confirmação pela companhia aérea, mediante apresentação de nota fiscal eletrônica pelo credenciado, acompanhada do comprovante do bilhete emitido, do relatório de viagem e de eventuais documentos comprobatórios exigidos pelo instrumento contratual.

8. CRITÉRIOS OBJETIVOS DE DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA ENTRE CREDENCIADOS

A natureza do credenciamento em mercado fluído não admite distribuição igualitária e automática da demanda entre os credenciados, porquanto o objetivo central de cada contratação individual é a obtenção da maior vantajosidade possível para a Administração. Desse modo, o critério determinante de seleção será sempre o menor valor total da passagem aérea para o trecho e data solicitados, apurado mediante cotação simultânea.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para assegurar objetividade e transparência no processo de seleção, serão adotadas as seguintes regras operacionais:

- a) todas as cotações serão solicitadas simultaneamente e por escrito, por meio eletrônico rastreável, com registro das datas e horários de envio e recebimento;
- b) o prazo de resposta será uniforme para todos os credenciados em cada solicitação;
- c) o servidor responsável pela seleção registrará em ata formal todos os preços cotados, identificando o credenciado selecionado e fundamentando a escolha;
- d) os dados de todas as cotações serão arquivados para fins de controle interno e prestação de contas;
- e) será assegurado acesso à documentação de cotação a qualquer credenciado que a solicite, ressalvada eventual confidencialidade de dados de terceiros.

A distribuição natural da demanda decorrerá, portanto, da eficiência operacional de cada credenciado em localizar e oferecer as tarifas mais competitivas para cada rota e data. Credenciados que sistematicamente ofereçam tarifas menos vantajosas receberão menor volume de pedidos, o que, por si só, constitui incentivo suficiente à manutenção de padrão de qualidade e competitividade na prestação do serviço, sem necessidade de qualquer mecanismo adicional de distribuição por rodízio ou proporcionalidade.

9. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO – NATUREZA NÃO VINCULANTE

O valor estimado anual de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) foi apurado com base em levantamento histórico das despesas do Município com passagens aéreas nos exercícios anteriores. Esta estimativa possui natureza exclusivamente referencial e não vinculante, cumprindo as seguintes finalidades administrativas:

- a) Embasar a reserva orçamentária inicial no gabinete do prefeito para o exercício fiscal;
- b) Fornecer parâmetro para classificação do objeto quanto ao porte da contratação;
- c) Balizar eventuais controles internos e verificações de razoabilidade durante a execução.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O valor estimado não representa garantia de consumo mínimo nem compromisso da Administração de efetuar qualquer aquisição, conforme expressamente disciplinado no instrumento de credenciamento.

A ausência de garantia de quantidade mínima é característica essencial do credenciamento em mercado fluído e decorre da própria imprevisibilidade da demanda. O credenciado que aceitar as condições do edital declara ciência de que sua remuneração efetiva dependerá do volume de demandas que venha a atender ao longo da vigência, sem direito a indenização por eventual não acionamento. Esta condição é legítima e compatível com o modelo contratual adotado, conforme entendimento consolidado dos tribunais de contas.

10. JUSTIFICATIVA TÉCNICA DA AUSÊNCIA DE QUANTITATIVOS DEFINIDOS

A impossibilidade de fixação de quantitativos para a contratação de passagens aéreas decorre de dois fatores determinantes, que se reforçam mutuamente.

O primeiro fator é a imprevisibilidade das demandas institucionais de deslocamento. As viagens dos agentes públicos do Município de Arroio do Sal são motivadas por compromissos externos cujo surgimento não é controlado pela Administração: convocações do Governo do Estado e de organismos federais para reuniões técnicas ou audiências; prazos processuais junto a órgãos jurisdicionais e administrativos de outras cidades; participação em programas de capacitação e treinamento com datas definidas pelos proponentes; e representação institucional em eventos cujas agendas são deliberadas por terceiros. A tentativa de prever a quantidade anual de passagens seria, portanto, exercício de adivinhação, não de planejamento.

O segundo fator é a heterogeneidade intrínseca de cada passagem aérea: o custo de uma passagem não é uniforme, mas varia em função da rota, da data, da antecedência da compra, da disponibilidade de assentos e da classe de serviço. Definir quantitativos em "unidades" de passagem seria metodologicamente incorreto, pois uma única viagem de Porto Alegre a Brasília pode custar o equivalente a dezenas de passagens para trechos regionais de menor demanda e maior disponibilidade.

Por essas razões, o modelo de credenciamento sem quantitativos definidos é o único que reflete com fidedignidade a realidade das demandas da Administração Municipal, evitando tanto o subdimensionamento – que resultaria em dificuldades para atender demandas





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

legítimas – quanto o superdimensionamento – que imobilizaria recursos orçamentários em reservas que poderiam ser destinadas a outras finalidades.

11. MODELO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

A gestão do credenciamento será realizada pelo Gabinete do Prefeito, que deterá a competência para: manter atualizado o cadastro de credenciados; solicitar as cotações; selecionar as propostas mais vantajosas; emitir as ordens de fornecimento e empenhos; verificar a regularidade dos bilhetes emitidos; e controlar o saldo orçamentário disponível. O Prefeito designará, por portaria, servidor como gestor do credenciamento e, ao menos, um fiscal, com as competências definidas nos arts. 117 e 118 da Lei nº 14.133/2021.

A fiscalização compreenderá as dimensões técnica, administrativa e financeira. A fiscalização técnica verificará se os bilhetes emitidos correspondem às especificações solicitadas (origem, destino, data, horário, nome do passageiro). A fiscalização administrativa controlará os prazos de resposta às cotações, o cumprimento das obrigações acessórias pelos credenciados e a manutenção das condições de habilitação durante toda a vigência. A fiscalização financeira confrontará os valores cobrados com as cotações aceitas, verificará a regularidade das notas fiscais e controlará o saldo da dotação orçamentária.

Será instituído registro sistemático de todas as operações em planilha eletrônica ou sistema próprio, contemplando: número do processo de cada aquisição; data da solicitação; nome do passageiro; trecho; data da viagem; credenciados consultados; valores cotados; credenciado selecionado; valor pago; e número do empenho. Esse registro constituirá o principal instrumento de prestação de contas e controle das despesas com passagens aéreas.

Além do controle interno exercido pelo gestor e fiscal, será elaborado relatório mensal de acompanhamento da execução, a ser submetido ao Prefeito Municipal, contendo síntese das aquisições realizadas no período, análise da economicidade das cotações e eventuais observações sobre o desempenho dos credenciados. O relatório semestral contemplará análise comparativa das despesas realizadas em relação à estimativa anual e eventuais projeções de ajuste orçamentário.

12. ANÁLISE DOS RISCOS DA CONTRATAÇÃO E MEDIDAS MITIGADORAS





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Risco Identificado	Probabilidade / Impacto	Medida Mitigadora
Insuficiência orçamentária frente a demandas superiores à estimativa	Média / Alto	Monitoramento mensal do saldo; remanejamento orçamentário preventivo pelo Gabinete do Prefeito; limitação de novas solicitações quando saldo atingir 80% do valor estimado.
Número insuficiente de credenciados para garantir cotação competitiva	Baixa / Médio	Edital permanentemente aberto ou com reaberturas periódicas; divulgação ampla do instrumento convocatório; exigências de habilitação proporcionais ao objeto.
Não atendimento da solicitação de cotação por credenciado(s)	Média / Baixo	Fixação de prazo mínimo de resposta; previsão editalícia de que a ausência de cotação no prazo implica desconsideração da proposta; substituição automática pelo credenciado seguinte.
Emissão de bilhete em desacordo com as especificações solicitadas	Baixa / Alto	Verificação imediata do bilhete emitido pelo fiscal; exigência de confirmação prévia antes da aprovação do pagamento; responsabilização contratual do credenciado por erros de emissão.
Cancelamento de voo ou alteração de itinerário pela companhia aérea	Média / Médio	Previsão contratual de responsabilidade do credenciado pelo gerenciamento das alterações junto às companhias; dever de comunicação imediata à Administração e apresentação de alternativas.
Pagamento por viagem não realizada	Baixa / Alto	Exigência de comprovante de embarque ou relatório de viagem como condição para liquidação; verificação pelo fiscal da efetiva utilização da passagem.
Irregularidade fiscal ou trabalhista superveniente do credenciado	Baixa / Alto	Verificação da regularidade antes de cada empenho; previsão de suspensão do credenciado irregular e redistribuição das solicitações aos demais credenciados.

13. DEMONSTRAÇÃO DA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA

A viabilidade técnica do credenciamento está demonstrada pela existência de mercado fornecedor consolidado: há no Brasil número expressivo de agências de viagens corporativas habilitadas a prestar os serviços objeto deste credenciamento, incluindo empresas de porte regional e nacional com experiência em atendimento a entidades públicas. O mercado de viagens corporativas para o setor público está estruturado e maduro, com empresas





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

especializadas em sistemas de cotação e emissão de bilhetes em tempo real, familiarizadas com os requisitos de formalização exigidos pela Administração Pública.

A viabilidade econômica decorre da compatibilidade entre o valor estimado de R\$ 50.000,00 e as demandas históricas do Município, bem como da estrutura tarifária praticada pelas companhias aéreas para os destinos habitualmente solicitados. O modelo de cotação simultânea entre múltiplos credenciados, no momento da demanda, garante que a Administração sempre terá acesso à tarifa mais competitiva disponível no mercado para cada rota e data específicas, o que representa a maior economicidade possível dadas as condições estruturais do mercado de passagens aéreas.

A taxa administrativa uniforme, por ser fixada antecipadamente, elimina a possibilidade de variação abusiva da margem do agenciador, garantindo previsibilidade do custo de intermediação. O custo total para a Administração será sempre a tarifa de mercado mais a taxa fixa, sem acréscimos ocultos ou variáveis não controladas.

Do ponto de vista da racionalidade administrativa, o modelo proposto elimina o retrabalho decorrente de instauração de processos individuais para cada aquisição, consolida a gestão da despesa em uma única unidade administrativa (Gabinete do Prefeito), e estabelece fluxo operacional padronizado que reduz riscos de irregularidades e facilita o controle interno e externo.

14. COMPATIBILIDADE COM O PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

A contratação objeto deste Estudo Técnico Preliminar é compatível com o planejamento administrativo do Município de Arroio do Sal/RS, estando prevista como ação de suporte às atividades-fim das diversas Secretarias Municipais e do Gabinete do Prefeito. O deslocamento aéreo de agentes públicos integra o conjunto de despesas de suporte à gestão municipal, sem as quais as atividades finalísticas seriam comprometidas em sua eficiência e abrangência.

A previsão orçamentária de R\$ 50.000,00 está incorporada à Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício corrente, vinculada à dotação do Gabinete do Prefeito, e é compatível com os limites de endividamento e a capacidade fiscal do Município. A escolha do modelo de credenciamento em mercado fluído também se alinha às diretrizes de modernização administrativa, eficiência na gestão de recursos públicos e adoção de instrumentos contratuais inovadores previstos na Lei nº 14.133/2021.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A adoção do novo marco legal de licitações, com seus instrumentos auxiliares – entre os quais o credenciamento em mercado fluído –, reflete a determinação constitucional de eficiência administrativa e a orientação do legislador de dotar a Administração Pública de ferramentas mais adequadas à diversidade de situações com que lida no dia a dia da gestão.

15. JUSTIFICATIVA DA CENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO GABINETE DO PREFEITO

A despesa com passagens aéreas será executada de forma centralizada por meio de dotação orçamentária vinculada ao Gabinete do Prefeito, ainda que as viagens atendam às necessidades das diversas Secretarias Municipais. Esta opção de gestão centralizada é técnica e juridicamente justificada pelos seguintes fundamentos:

Em primeiro lugar, a imprevisibilidade e a variabilidade das demandas tornam inviável a alocação prévia de quotas orçamentárias individuais por Secretaria, pois não é possível estimar, com antecedência razoável, qual unidade administrativa precisará de deslocamento aéreo, em que momento e em que volume. A distribuição prévia de dotações por Secretaria resultaria em reservas ineficientes: algumas Secretarias manteriam saldos não utilizados enquanto outras esgotariam sua dotação prematuramente, exigindo remanejamentos frequentes e imprevistos.

Em segundo lugar, a centralização em única dotação elimina o risco de fracionamento de despesa: se cada Secretaria conduzisse sua própria contratação, haveria risco de contratações individuais que, somadas, superariam os limites que exigiriam procedimento mais formal, além de multiplicar a carga administrativa de instrução de processos e gestão de contratos.

Em terceiro lugar, a gestão centralizada no Gabinete do Prefeito confere ao gestor municipal visibilidade global das despesas com deslocamentos aéreos, permitindo controle mais eficiente, priorização de demandas e racionalização do uso de recursos. A centralização é, ademais, prática reconhecida e aceita na gestão de despesas transversais às diversas unidades de uma mesma entidade, não constituindo desvio de finalidade orçamentária.

O fato de a dotação pertencer ao Gabinete do Prefeito não impede que as viagens beneficiem agentes de outras Secretarias: trata-se de despesa de suporte à atividade administrativa global do Município, e não de despesa específica de uma unidade. O modelo de requisição formal do setor beneficiário garante o registro e o controle da finalidade de cada despesa.





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

16. RESULTADOS PRETENDIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO

Com a implantação do credenciamento em mercado fluído para fornecimento de passagens aéreas, a Administração Municipal pretende alcançar os seguintes resultados:

- Regularidade jurídica: instrumentalizar as aquisições de passagens aéreas por meio de procedimento legalmente previsto, eliminando as contratações informais e os pagamentos sem empenho prévio.
- Economicidade: assegurar, a cada aquisição, acesso à tarifa mais competitiva disponível no mercado, por meio da cotação simultânea entre múltiplos agentes credenciados.
- Eficiência administrativa: reduzir o tempo e o esforço burocrático envolvidos em cada compra de passagem, substituindo processos individuais e informais por fluxo padronizado e controlado.
- Controle e transparência: criar registro sistemático de todas as aquisições, com documentação completa que permita auditoria interna e externa a qualquer tempo.
- Ampliação da base de fornecedores: garantir acesso da Administração a múltiplos agentes de viagem, evitando dependência de fornecedor único e aumentando a capilaridade das opções disponíveis.
- Conformidade com o novo marco legal: adequar a prática administrativa municipal às exigências e às inovações da Lei nº 14.133/2021, em especial no que diz respeito aos procedimentos auxiliares de credenciamento.
- Gestão fiscal responsável: centralizar e controlar as despesas com transporte aéreo, contribuindo para a racionalidade do gasto público e a adequada execução orçamentária.

17. CONCLUSÃO – VIABILIDADE DO CREDENCIAMENTO

Com base em toda a análise técnica desenvolvida neste Estudo Técnico Preliminar, conclui-se pela plena viabilidade técnica, jurídica e econômica do credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de agenciamento e fornecimento de passagens aéreas nacionais, regionais e internacionais, sob o regime de mercado fluído, com fulcro no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Ficou demonstrado, de forma fundamentada, que:

a) a necessidade da contratação é real, continuada e vinculada ao interesse público primário de manutenção da eficiência das atividades administrativas do Município;





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL/RS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

- b) a natureza do mercado de passagens aéreas – com precificação dinâmica e imprevisibilidade de demanda – configura mercado fluído nos termos da lei, tornando inapropriadas as modalidades competitivas ordinárias;
- c) nenhuma das alternativas contratuais tradicionais é adequada ao objeto, seja por incompatibilidade com a natureza da precificação, seja por impraticabilidade operacional;
- d) o credenciamento simultâneo de múltiplos agentes, com cotação no momento da demanda, é a solução que melhor conjuga legalidade, eficiência e economicidade;
- e) a centralização orçamentária no Gabinete do Prefeito é tecnicamente justificada pela natureza transversal da despesa e pela necessidade de evitar fracionamento e reservas ineficientes;
- f) os riscos identificados são controláveis por meio das medidas mitigadoras propostas.

O modelo proposto está em plena conformidade com os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência), com os objetivos da licitação enunciados no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, e com as orientações dos tribunais de contas sobre a contratação de serviços de agenciamento de passagens aéreas pelo poder público.

Recomenda-se, portanto, o prosseguimento do processo administrativo com a elaboração dos instrumentos convocatórios pertinentes (edital de credenciamento, minuta de termo de adesão e minutas de instrumentos contratuais decorrentes), submetidos à análise jurídica da Procuradoria Municipal antes de sua publicação.

Arroio do Sal/RS, 23 de fevereiro de 2026.

VINICIUS VIEIRA GUEDES
Departamento Financeiro / Matrícula: 9021-2/1

