

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 2025.03.06.007.

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

Assunto: Parecer Jurídico Inicial e análise de minuta do Contrato, do processo administrativo nº2025.03.06.007, cujo objeto é credenciamento de empresas para a prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, compreendendo os serviços de emissão, marcação, remarcação, reembolso, cancelamento e check-in, para atender as necessidades das Secretarias/Fundos do Município de Viseu/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE PASSAGENS AÉREAS, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE EMISSÃO, MARCAÇÃO, REMARCAÇÃO, REEMBOLSO, CANCELAMENTO E CHECK-IN DOS GESTORES, TÉCNICOS, SERVIDORES MUNICIPAIS E PACIENTE DO PROGRAMA TRATAMENTO FORA DO DOMICÍLIO-DFD, OBJETIVANDO ATENDER AS DEMANDAS DAS SECRETARIAS E FUNDOS QUE COMPÕEM A ESFERA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO ART. 74, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021.

I- Credenciamento de empresas para a prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, compreendendo os serviços de emissão, marcação, remarcação, reembolso, cancelamento e check-in, para atender as necessidades das Secretarias/Fundos do Município de Viseu/PA.

II – Legalidade e possibilidade. Art. 79, da Lei nº. 14.133/2021 e Decreto Lei nº 11.878/2024.

III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º e § 4º, 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;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

3. Sendo assim, passa-se à análise dos atos preparatórios até então realizados pela administração municipal, para fins de análise de conformidade com a Lei nº 14.133/21, e demais regulamentos.

02. RELATÓRIO.

4. Foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo administrativo para análise jurídica quanto a possibilidade de Credenciamento para contratação de empresa especializada prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas, compreendendo os serviços de emissão, marcação, remarcação, reembolso, cancelamento e check-in, para atender as necessidades das Secretarias/Fundos do Município de Viseu/PA.

5. Instruem os autos os seguintes documentos:

- a) *Ofício nº 1.450/2024/GS/SEMAS/PMV, 1.750/2024/GS/SEMUS/PMV, 2.633/2024/GS/SEMA, 404/2024-SEMA, encaminhando os Documentos de formalização de Demanda e memória de cálculo para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento;*
- b) *Memorando nº 223/2024-GS/SEGP da Secretaria de Gestão e Planejamento para o Departamento de Planejamento técnico e contratação anual, solicitando a abertura do Processo administrativo e envio do Estudo técnico preliminar;*
- c) *Memorando nº 069/2024-DPTCA/SEGP, do Departamento de Planejamento técnico e contratação anual, enviando para a Secretaria de Gestão e planejamento o Estudo técnico preliminar;*
- d) *Ofício nº 072/2024-GS/SEGP, enviado pela Secretaria de Gestão e planejamento para a Secretarias requisitantes, solicitando o termo de referência;*
- e) *Ofício nº 2.806/2024-GS/SEMA, encaminhando termo de referência para a Secretaria de Gestão e planejamento;*
- f) *Memorando nº 238/2024-GS/SEGP enviado para o Departamento de pesquisa de preços solicitando a pesquisa de preços;*
- g) *Memorando nº 018/2024-DPP/SEGP, enviando o relatório de cotação de preços e mapa comparativo;*
- h) *Justificativa para a metodologia adotada;*
- i) *Dotação orçamentária;*
- j) *Autuação do Procedimento Administrativo nº 2025.03.06.007;*
- k) *Encaminhamento para a Procuradoria Municipal;*
- l) *Minuta de Termo de contrato.*

6. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.

7. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO

8. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União

editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

“Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”

9. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

10. Portanto, a exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração.

04. DOS PROCEDIMENTOS AUXILIARES - CREDENCIAMENTO

11. A nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no capítulo X, os Procedimento Auxiliares, mecanismos legais que permitem à administração pública a operacionalizar das contratações de bens e serviços em conformidade com a complexidade de mercado existente, são os denominados previstos no Art. 78 da Lei de Licitações.

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

I - Credenciamento;

II - Pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - Sistema de registro de preços;

V - Registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

*§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.*

12. A presente licitação versa sobre a modalidade – Credenciamento: para fins de aquisição de passagens aéreas.

13. O credenciamento está regulamentado pelo Art. 79 da Lei nº 14.133 e Decreto nº 11.787/2024, este último aplicável à administração pública municipal em razão da inexistência de regulamentação própria e por força do Art. 184 da Lei Geral de Licitações. Vejamos:

Do Credenciamento

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

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

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

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

14. **A compra de passagens aéreas amolda-se a situação de mercados fluidos, caso em que há grande variação dos preços praticados de acordo com a dinâmica do mercado e é vantajoso para a Administração escolher entres as várias companhias aéreas credenciadas. Nessa hipótese, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação (preço do dia).**

15. Por sua vez, o Decreto Federal regulamentador, estabelece orientações gerais relevantes quanto a fase preparatória, dentre as quais destaca-se:

Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

*I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, **por inexigibilidade**, conforme previsto no inciso IV do **caput** do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e*

*II - à necessidade de **designação da comissão de contratação** como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação, nos termos do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.*

16. **A natureza dos serviços de fornecimento de passagens aéreas se alinha perfeitamente com essa premissa. A demanda da Secretaria/Fundo de Assistência Social é contínua e variada, exigindo a contratação de agências de viagens que possam atender aos mais diversos trechos e horários. Restringir a contratação a um único prestador, mediante um processo licitatório tradicional, poderia, inclusive, gerar ineficiência e desvantagem, haja vista a impossibilidade de o contratado singular oferecer a melhor cotação para cada trecho em particular.**

17. Portanto, observa-se que o presente processo atende a todos os elementos preparatórios que a nova lei de licitação nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.787/2024, exigem para os casos de Credenciamento, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade em tela, considerando os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar; análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

18. Sendo assim, em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que os documentos existentes no processo administrativo, aparentemente, estão de acordo com os atos essenciais ao prosseguimento do feito, havendo zelo para com os princípios gerais da licitação na realização dos atos administrativos necessários a contratação pretendida.

19. Oportunamente, ressalta-se aos operadores da administração municipal, que embora o Decreto nº 11.878/2024 seja uma norma federal, sua publicação representa um avanço significativo na regulamentação do credenciamento e serve como um guia técnico e jurídico de excelência para os municípios que desejam adotar o procedimento. A sua utilização como referência não só fortalece o parecer, mas também demonstra o alinhamento da municipalidade com as melhores práticas da gestão pública, na forma do Art. 184 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

20. Por todo o exposto, entende-se que o credenciamento para a contratação de serviços de agenciamento de passagens aéreas não é apenas uma opção jurídica, mas a modalidade mais adequada para a Administração. Ele cumpre os princípios da legalidade, publicidade, isonomia e economicidade, permitindo que o Município de Viseu/PA tenha acesso a um leque de opções de fornecedores, assegurando o menor preço para as necessidades públicas conforme peculiaridades de tempo e espaço, garantindo adequação da contratação com a fluidez do mercado de passagens aéreas.

04. DA MINUTA DO EDITAL.

21. No que diz respeito ao instrumento de edital e a sua forma de publicação, o Decreto nº 11.878/2024, estabelece que:

Edital de credenciamento

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da [Lei nº 14.133, de 2021](#), e conterá:

I - descrição do objeto;

II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;

III - requisitos de habilitação e qualificação técnica;

IV - prazo para análise da documentação para habilitação;

V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;

VI - critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;

VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;

VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;

*IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;*

X - hipóteses de descredenciamento;

XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;

XII - modelos de declarações;

XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso;

XIV - sanções aplicáveis.

§ 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.

§ 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação.

§ 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores.

§ 4º Na hipótese de credenciamento para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de análise da documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

Divulgação do edital

Art. 8º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP,

de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Parágrafo único. As modificações no edital serão publicadas no PNCP e observarão os prazos inicialmente previstos no edital, respeitado o tratamento isonômico dos interessados.

Critérios para ordem de contratação dos credenciados

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.

22. Verifica-se que o edital acostado aos autos contempla o exigido na legislação supracitada, devendo este seguir para as demais fases processuais.

04. DA MINUTA DO CONTRATO.

23. Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 19 do Decreto Lei nº 11.878/2024 e art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

Formalização

Art. 19. Após divulgação da lista de credenciados, o órgão ou a entidade poderá convocar o credenciado para assinatura do instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme disposto no [art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

§ 1º A administração poderá convocar o credenciado durante todo o prazo de validade do credenciamento para assinar o contrato ou outro instrumento equivalente, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na [Lei nº 14.133, de 2021](#), e no edital de credenciamento.

§ 2º O prazo para assinatura do instrumento contratual pelo credenciado, após convocação pela administração, será estabelecido em edital.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, mediante solicitação, devidamente justificada, do credenciado durante o seu transcurso, desde que o motivo apresentado seja aceito pela administração.

§ 4º Previamente à emissão de nota de empenho e à contratação, a administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível impedimento de licitar e contratar.

Vigência dos contratos



Art. 20. A vigência dos contratos decorrentes do credenciamento será estabelecida no edital, observado o disposto no [art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

Alteração dos contratos

Art. 21. Os contratos decorrentes de credenciamento poderão ser alterados, observado o disposto no [art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

24. Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

05. CONCLUSÃO.



PROCURADORIA-GERAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
ESTADO DO PARÁ

25. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Processo para o credenciamento desejado.
26. Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.
27. Viseu/PA, 19 de maio de 2025.

Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº 16/2025