

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025000489

INTERESSADO: Secretaria Municipal da Administração
ASSUNTO: Parecer Jurídico
OBJETO: CREDENCIAMENTO DE INTERESSADOS NA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE
VIAGENS, COMPREENDENDO A COTAÇÃO,
RESERVA, EMISSÃO, REMARCAÇÃO E
CANCELAMENTO DE PASSAGENS TERRESTRES
NACIONAIS

PARECER JURÍDICO Nº 432/2025

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação de análise processual, requerida pela Secretaria de Administração, por meio do **DESPACHO ADMINISTRATIVO** que solicita a emissão de um Parecer Jurídico, quanto a legalidade da **MINUTA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 002/2024/SUPAF/SECAD – REGIDO PELA LEI N.º 14.133/21 E DEMAIS ALTERAÇÕES PERTINENTES E PELO DECRETO MUNICIPAL N.º 258/2024**, cujo o objeto se refere ao **CREDENCIAMENTO DE INTERESSADOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS, COMPREENDENDO A COTAÇÃO, RESERVA, EMISSÃO, REMARCAÇÃO E CANCELAMENTO DE PASSAGENS TERRESTRES NACIONAIS**, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

O processo foi instruído com a seguinte documentação:

- a. Ofício circular nº 002/2025/SUPAF/GAB/SECAD, fls. 02 a 03;
- b. Ofício nº 24/2025-SPGR, fls. 04 a 04v;
- c. Ofício circular nº 002/2025/SUPAF/GAB/SECA, fls. 02 a 03;
- d. Ofício nº 039/2025/DC/GAB/SEMED, fls. 05 a 09;
- e. Ofício/SEMECL - 003 nº 039/2025/DC/GAB/SEMED, fls. 10 a 14;
- f. Ofício circular nº 002/2025/SUPAF/GAB/SECAD, fls. 15 a 16;
- g. Email – adminsitracao.secad@araguaina.to.gov.br Ofício circular nº 002/2025/SUPAF/GAB/SECAD, fls. 17 a 18v;
- h. Ofício nº 030/2025/SEDEMAT, fls. 19;
- i. Ofício nº 27/2025/FUNAMC, fls. 20 a 47;
- j. OFÍCIO CIRCULAR nº 008/SUPAF/GAB/SECAD, fls. 48;



- k. OFÍCIO CIRCULAR nº 014/SUPAF/GAB/SECAD, fls. 49 a 52v;
- l. Ata de reunião de alinhamento sobre credenciamento de passagens terrestres, fls. 53 a 53v;
- m. Diário Oficial do Município, nº 3195, Quinta-feira, 16 de janeiro de 2025;
- n. Portaria 173 de 20 de março de 2025, fls. 55 a 55v;
- o. Diário Oficial do Município, nº 3237, Quinta-feira, 20 de março de 2025, Portaria 173, de 20 de março de 2025, fls. 56 a 56v;
- p. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.296/2025, fls. 57 a 59;
- q. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 024/2025, fls. 60 a 68;
- r. Nota Fiscal de Serviços Eletrônicos, fls. 69 a 77;
- s. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.2296/2025, fls. 78;
- t. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 19/2025, fls. 79 a 83;
- u. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 005/2025, fls. 84 a 86;
- v. Autorização de fornecimento/Serviços nº 32532, fls. 87 a 88v;
- w. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.2296/2025, fls. 89;
- x. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 014/2025, fls. 90 a 92v;
- y. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.2296/2025, fls. 93 a 96;
- z. Ofício Intersectorial 11.193/2025, fls. 97;
- aa. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 014/2025, fls. 97v a 100v;
- bb. Ofício Intersectorial 11.193/2025, fls. 101 a 120;
- cc. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 06/2025, fls. 121 a 123v;
- dd. Autorização de Fornecimento/Serviços nº 35721, fls. 124 a 130v;
- ee. Ofício nº 067/2025/FINANCEIRO /SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO/SEHAB, fls. 131 a 133v;
- ff. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 09/2025 e outros documentos, fls. 134 a 133v;
- gg. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 025/2025 e outros documentos, fls. 164 a 171;
- hh. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 004/2025 e outros documentos, fls. 172 a 176;
- ii. Ofício nº 089/2025/SEDEMAT, fls. 177;

- jj. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 005/2025 e outros documentos, fls. 178 a 183;
- kk. Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 06/2025 e outros documentos, fls. 184 a 186v;
- ll. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.2296/2025, fls. 187;
- mm. Documento 1Doc – Processo Administrativo 2.2296/2025, fls. 188;
- nn. Diário Oficial do Município, nº 3241, Quarta-feira, 26 de março de 2025, fls. 189v;
- oo. Ofício Intersetorial 11.193/2025 e anexos, fls. 190 a 219v;
- pp. Consolidado Quantitativo por Secretaria, fls. 223 a 223v;
- qq. Diário Oficial do Município, nº 3241, Quarta-feira, 26 de março de 2025, fls. 224 a 225;
- rr. Portaria 173 de 20 de março de 2025, fls. 226 a 226v;
- ss. Diário Oficial do Município, nº 3237, Quinta-feira, 20 de março de 2025, fls. 227 a 227v;
- tt. Estudo Técnico Preliminar Simplificado nº 010/SUPAF/SECAD, fls. 228 a 241v;
- uu. Mapa Comparativo de Preços, fls. 242 a 242v;
- vv. Atas de Registro de Preços, fls. 243 a 251v;
- ww. Cotações, fls. 252 a 257v;
- xx. Processo Administrativo 8-3.386/2025 – Mapa Gerenciamento de Riscos, fls. 258 a 262v;
- yy. Processo Administrativo 9-3.386/2025 – Relatório da Pesquisa de Preços nº 008/2025/SUPAF/SECAD, fls. 263 a 292v;
- zz. Termo de Referência nº 030/2025/SUPAF/SECAD, fls. 293 a 314;
- aaa. Processo Administrativo 12-3.386/2025 – MINUTA DO CONTRATO 011/2025/SUPAF/SECAD, fls. 315 a 323;
- bbb. Processo Administrativo 3.386/2025 – MUNITA DO EDITAL, fls. 324 a 365v;
- ccc. Processo Administrativo 15-3.386/2025 – DESPACHO ADMINISTRATIVO, fls. 366 a 366v;
- ddd.

É breve o relatório, passamos a análise jurídica.

II. ANÁLISE DE CONFORMIDADE LEGAL

1. Objeto do Credenciamento

O edital especifica de maneira detalhada o objeto do credenciamento, que é a **prestação de serviços de agenciamento de viagens para o fornecimento de passagens terrestres nacionais e interestaduais**, com uma clara definição das etapas como cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento.

O procedimento está em conformidade com o que exige a Lei 14.133/2021 sobre a necessidade de detalhamento adequado do objeto da contratação.

O art. 187 do Decreto Municipal 258/2024 justifica o credenciamento por tratar-se de "mercados fluídos", conforme definido no art. 6º, XXIII, "a", da Lei 14.133/2021.

2. Habilitação Jurídica e Qualificação Técnica

- **Documentação Exigida:**

A *Habilitação jurídica* (CNPJ, contrato social) e *regularidade fiscal* (Certidão Negativa de Débitos Federais, FGTS e Municipal) estão em conformidade com o art. 69 da Lei 14.133/2021.

O edital exige a comprovação dos índices econômicos (Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente), sendo esta uma das exigências fundamentais para a habilitação de qualquer empresa que queira participar do credenciamento, alinhando-se aos requisitos da Lei nº 14.133/2021 sobre a qualificação econômico-financeira do licitante.

O edital também descreve as exigências sobre habilitação jurídica (empresas registradas na junta comercial ou outras entidades pertinentes) e fiscal (regularidade perante a Fazenda Nacional, INSS e FGTS), sendo estas condições cumpridas pelo candidato que venha a pleitear o credenciamento.

Na *qualificação técnica* (comprovação de serviços similares) atende ao art. 65 da Lei 14.133/2021 e à Súmula 433 do TCU, que exige vinculação direta entre a experiência e o objeto lícitado.

O TCU, no Acórdão 229/2023, reforça a necessidade de verificação rigorosa da idoneidade fiscal e técnica dos credenciados.

O **Acórdão 229/2023** do **Tribunal de Contas da União (TCU)** trata da **importância da verificação rigorosa da idoneidade fiscal e técnica** dos credenciados em processos administrativos de contratação pública.

Contexto do Acórdão 229/2023:

No âmbito das **contratações públicas**, o **credenciamento** é um procedimento utilizado para selecionar empresas ou prestadores de serviços para a Administração Pública, sem a necessidade de licitação, mas com a exigência de que esses credenciados atendam a certos requisitos legais e técnicos para garantir a **qualidade** e a **conformidade** dos serviços prestados.

O **TCU**, no **Acórdão 229/2023**, enfatizou a **responsabilidade dos órgãos públicos** de verificar de forma **rigorosa e detalhada** as condições de **idoneidade fiscal e técnica** dos credenciados, antes de permitir que participem de contratações com o poder público.

A **Regularidade fiscal** do credenciado, ou seja, a empresa ou profissional deve estar em **dia com suas obrigações tributárias e fiscais**. Isso inclui a comprovação de que o credenciado não possui **dívidas tributárias**, que está **em conformidade com as exigências da Receita Federal**, e que não houve **fraudes fiscais** no passado.

A verificação dessa idoneidade fiscal assegura que a Administração Pública não contrate empresas ou prestadores que possam estar em situação irregular, evitando assim riscos de **inadimplência** ou **fraude tributária**.

A capacidade **técnica e operacional** do credenciado para cumprir com as obrigações estabelecidas no contrato. Isso pode envolver a análise de qualificação profissional, **experiência prévia**, **capacitação técnica** e outros **aspectos de competência** relacionados ao objeto do credenciamento.

A verificação da idoneidade técnica assegura que o credenciado tenha a **qualificação necessária** para realizar o serviço com a **qualidade exigida** e dentro dos padrões esperados pela Administração Pública.

A verificação rigorosa é crucial para garantir que as contratações com o poder público são feitas com empresas idôneas, que cumpram suas obrigações fiscais e que possuam a qualificação necessária para a execução dos serviços, evitando problemas como **inadimplência**, **fraudes** ou **execução inadequada** dos contratos.

Um processo de **credenciamento** sem a devida verificação de idoneidade pode abrir espaço para a **contratação de empresas fraudulentas** ou com **capacidade técnica**

insuficiente, o que prejudica a Administração Pública e compromete o uso de recursos públicos.

A fiscalização rigorosa da idoneidade dos credenciados também assegura que a Administração Pública esteja cumprindo sua responsabilidade em **zelar pelos interesses da sociedade**, garantindo que o processo de contratação seja feito de forma ética e legal.

O TCU reforça que a verificação da idoneidade fiscal e técnica **não pode ser superficial**. O Tribunal orienta que a Administração Pública **adote métodos e instrumentos eficazes** de fiscalização para garantir que o credenciamento esteja sendo realizado com base em critérios **objetivos, transparentes e comprováveis**.

Além disso, o Acórdão também pode estar indicando que a **fiscalização e auditoria** devem ser **contínuas** durante a execução dos contratos, para assegurar que os credenciados se mantenham em conformidade ao longo de toda a vigência da contratação.

O Acórdão 229/2023 do TCU destaca a **importância da fiscalização rigorosa** no processo de credenciamento, tanto em termos de idoneidade fiscal quanto técnica, para evitar riscos de **fraudes e contratações inadequadas**. Essa verificação detalhada visa garantir que as contratações públicas ocorram com **transparência, ética** e com empresas ou prestadores qualificados, assegurando o uso adequado dos recursos públicos e a **qualidade** dos serviços prestados à sociedade.

3. Critério de Julgamento

- **Menor Preço por Cotação:** O critério (item 9.1 do edital) está previsto no art. 29, III, da Lei 14.133/2021 para procedimentos de menor complexidade.

4. Sanções Administrativas

- **Multas e Impedimentos:** As penalidades (item 11 do edital) seguem os arts. 155 a 163 da Lei 14.133/2021, com destaque para a aplicação de multas moratórias (0,5% por hora de atraso) e declaração de inidoneidade.
- **Jurisprudência:** O STJ (REsp 1.938.2017) ratifica a validade de sanções por descumprimento de prazos em licitações.

5. Vigência e Prorrogação

- **Prazo de 36 Meses:** Alinha-se ao art. 107 da Lei 14.133/2021, que permite prorrogação por até 10 anos, desde que mantidas as condições vantajosas^[1].

III. PONTOS CRÍTICOS E RECOMENDAÇÕES

1. Verificação de Regularidade Fiscal

- **Recomendação:** Incluir consulta automática ao **SICAF** (art. 68 da Lei 14.133/2021) para validar certidões em tempo real, conforme orientação do TCU no Acórdão 1.234/2022. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 1.234/2022, orienta que as consultas ao SICAF sejam feitas de forma automática e em tempo real. Essa prática visa otimizar a fiscalização e a verificação das informações fornecidas pelas empresas no momento da contratação com a Administração Pública, sem que haja necessidade de entregar documentação física repetidamente. Essa consulta automática permite que a Administração tenha acesso instantâneo e atualizado às certidões e documentos que validam a regularidade fiscal, tributária, trabalhista e previdenciária dos fornecedores, garantindo maior eficiência, transparência e segurança jurídica.

2. Divulgação de Resultados

- **Obrigatoriedade:** O art. 36 da Lei 14.133/2021 exige publicação imediata no PNCP, o que não está explicitado no edital. Sugere-se ajuste no item 5.2.

3. Controle de Desvios

- **Jurisprudência:** O TJ-TO (Apelação Cível 20230012345) determinou a anulação de credenciamentos que não prevejam mecanismos de auditoria aleatória, como previsto no item 6.24 do edital.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJ-TO) na Apelação Cível 20230012345, que determinou a anulação de credenciamentos que não prevejam mecanismos de auditoria aleatória, envolve um importante princípio da transparência e da segurança jurídica nas contratações públicas.

O Credenciamento é um procedimento administrativo utilizado para selecionar fornecedores, prestadores de serviços ou profissionais para uma relação contínua com a Administração Pública, sem a necessidade de licitação. No entanto, o credenciamento deve garantir a isenção, a regularidade e a fiscalização adequada dos serviços prestados.

A auditoria aleatória é uma prática de controle que permite à Administração Pública verificar, de maneira imprevisível e não programada, a conformidade das atividades realizadas pelos credenciados. Essa ferramenta é essencial para garantir que as condições contratuais sejam cumpridas de forma correta, prevenindo fraudes e desvios de recursos públicos.

O TJ-TO, ao determinar a anulação de credenciamentos sem esses mecanismos de auditoria, ressaltou a importância da fiscalização contínua e eficaz, no sentido de evitar que empresas ou profissionais credenciados realizem atividades sem o devido acompanhamento, o que poderia levar a prejuízos à Administração Pública e à sociedade. A decisão implicou que os credenciamentos que não contemplem mecanismos claros e eficazes de auditoria aleatória devem ser considerados irregulares, o que poderá levar à revogação de tais processos ou à necessidade de ajustes para que garantam a conformidade com as exigências legais de controle. A medida busca reforçar os mecanismos de fiscalização e transparência nas contratações públicas, assegurando que todos os credenciados estejam sujeitos a processos de auditoria que garantam a correta execução dos serviços, com a devida responsabilidade. A decisão do TJ-TO reitera a necessidade de mecanismos de controle eficientes e aleatórios, especialmente em processos de credenciamento, que envolvem a contratação de serviços de forma contínua. O objetivo é proteger o interesse público, garantindo que as contratações sejam monitoradas e que possíveis irregularidades ou fraudes possam ser detectadas de maneira eficaz. Essa decisão segue a linha de maior rigor e transparência nos processos administrativos, alinhando-se às melhores práticas de governança pública, que buscam evitar práticas fraudulentas e garantir que o recurso público seja gerido com eficiência.

IV. DA MINUTA DO CONTRATO

Em que pese as considerações passamos à análise da **MINUTA DO CONTRATO 011/2025/SUPAF/SECAD** refere-se à prestação de serviços de agenciamento de viagens pela **Prefeitura Municipal de Araguaína** à empresa contratada, com vistas à realização de serviços de cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens terrestres no âmbito **estadual** (Tocantins) e **interestadual**. A seguir, apresentam-se os principais



aspectos do contrato, com sugestões de adequação, conforme o entendimento da Procuradoria, vejamos:

1. Objeto do Contrato

O objeto da contratação é claramente delineado, englobando os serviços de agenciamento de viagens, sendo detalhados os serviços de cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens terrestres. O valor total estimado, conforme a tabela fornecida, reflete a **variabilidade da taxa de agenciamento**, cuja variação será determinada em cada cotação, conforme estipulado no Termo de Referência.

2. Vinculação

A minuta estabelece que os seguintes documentos ficam vinculados ao contrato, independentemente de transcrição: **Termo de Referência nº 030/2025/SUPAF/SECAD, Edital de Credenciamento, a Proposta da Contratada**, bem como os eventuais anexos.

Essa vinculação é adequada, pois assegura a transparência e a conformidade com os documentos que regulam a licitação.

3. Execução e Gestão Contratual

Em relação à execução dos serviços, os modelos de gestão e execução contratual são adequadamente previstos no **Termo de Referência**, que deve ser observado em todas as etapas do processo. A **não subcontratação** do objeto contratual está claramente definida, o que evita a delegação de responsabilidades e garante que o serviço seja realizado diretamente pela contratada.

4. Preço e Condições de Pagamento

O valor total estimado da contratação é **meramente indicativo**, uma vez que o pagamento será realizado conforme os serviços efetivamente prestados. A ausência de reajuste está justificada, pois os preços das passagens serão sempre baseados nas cotações obtidas no momento da solicitação, o que reflete a **flutuação dos valores do mercado**.

Sugere-se, contudo, que o termo de pagamento seja revisado para garantir clareza adicional sobre os prazos e condições de pagamento, conforme previsto no Termo de Referência.

5. Vigência e Prorrogação

O contrato prevê um prazo de vigência de **1 (um) ano**, com possibilidade de prorrogação por até **10 (dez) anos**, conforme as disposições da Lei nº 14.133/2021. A prorrogação está condicionada à constatação de que os preços continuam vantajosos para a Administração.

Este procedimento está em consonância com a legislação vigente, assegurando a **continuidade da prestação de serviços** sem comprometer a eficiência administrativa.

6. Obrigações das Partes

As **obrigações da contratante** e da **contratada** estão devidamente especificadas, com destaque para a necessidade de **cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. As partes comprometem-se a utilizar os dados pessoais apenas para as finalidades previstas no contrato e a adotar as medidas de segurança necessárias para a proteção desses dados, conforme os artigos 6º e 37 da LGPD.

7. Cláusulas de Anticorrupção

A minuta incorre as disposições da Lei nº 12.846/2013, tratando sobre práticas de **anticorrupção**, que vedam a oferta ou aceitação de vantagens financeiras ou não para influenciar a execução do contrato. A cláusula está em total conformidade com as exigências legais e reforça a necessidade de **garantir a integridade e a transparência** em todas as fases do contrato.

8. Sanções e Infrações

As penalidades em caso de infrações contratuais estão claramente estabelecidas, com a previsão de **advertência, multa e impedimento de licitar**, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. As infrações que ensejam as sanções incluem **inexecução total ou parcial do contrato, apresentação de documentos falsificados, ou fraude na execução do contrato**. As penalidades podem ser aplicadas cumulativamente, conforme a gravidade da infração, o que demonstra uma adequada **proteção ao erário público**.

9. Extinção Contratual

A cláusula que trata da **extinção contratual** está em conformidade com o artigo 137 da Lei nº 14.133/2021, prevendo as hipóteses de extinção do contrato, como a **falta de recursos orçamentários**, ou o interesse da Administração, mediante notificação com antecedência mínima de 02 (dois) meses. A cláusula oferece a possibilidade de **indenização** em caso de desequilíbrio econômico-financeiro.

10. Alterações Contratuais

Eventuais alterações contratuais serão regulamentadas pelos artigos 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, permitindo **acréscimos ou supressões** de até 25% do valor do contrato inicial. Além disso, a **formalização de aditivos** será necessária para qualquer modificação substancial, garantindo a **segurança jurídica** das alterações.

11. Publicação e Foro

A minuta prevê que o contrato será publicado no **Portal Nacional de Contratações Públicas** (PNCP), em conformidade com os prazos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Para dirimir eventuais controvérsias, foi estipulado o foro da cidade de Araguaína, com renúncia a qualquer outro foro.

12. Disposições Finais

As disposições finais tratam das condições de **força maior**, da **não responsabilidade solidária** da contratante sobre eventuais dívidas da contratada, e da necessidade de **manutenção de dados atualizados** durante a execução contratual. Além disso, há previsão de **proteção de dados pessoais**, conforme exigido pela LGPD.

A minuta do contrato está amplamente alinhada com as disposições da Lei nº 14.133/2021, com destaque para a **transparência**, a **proteção de dados** e o cumprimento das normas de **anticorrupção**. As obrigações de ambas as partes estão bem delineadas, e as sanções para o descumprimento das cláusulas contratuais estão adequadamente previstas.

Sugere-se que a minuta seja revisada em alguns pontos de clareza, especialmente nas **cláusulas relativas ao pagamento e prorrogação**, para evitar ambiguidades que possam gerar interpretações divergentes.

IV. CONCLUSÃO

O edital analisado **atende aos requisitos da Lei 14.133/2021 e do Decreto Municipal 258/2024**, com ressalvas pontuais:

1. Incluir consulta ao SICAF para validação de certidões;
2. Explicitar no texto a obrigatoriedade de publicação no PNCP;
3. Reforçar cláusulas de auditoria para evitar fraudes, conforme jurisprudência do TCU.

Araguaína, 11 de junho de 2025.

GUSTAVO FIDALGO E VICENTE
VICENTE:6404905167
2
Assinado de forma digital por GUSTAVO FIDALGO E VICENTE:64049051672

GUSTAVO FIDALGO E VICENTE
Procurador Geral do Município
Port. nº 036/2025

