

JUSTIFICATIVA N.º 023/2026/SUPAF/SECAD

ÓRGÃO: Secretaria Municipal de Administração

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 2025009720

ASSUNTO: Justificativa para Retificação dos Subitens 6.21.3 e 6.24.3 do Termo de Referência n.º 028/2025/SUPAF/SECAD e do item 2.5 do Acordo Corporativo de Desconto, Anexo do Edital do Procedimento Auxiliar de Credenciamento n.º 002/2025/SUPAF/SECAD

1. DO OBJETO DA JUSTIFICATIVA

O presente documento tem como objetivo a fundamentação material, jurídica e econômica necessária para a retificação de dispositivos estruturais do Termo de Referência n.º 028/2025/SUPAF/SECAD, parte integrante do Procedimento Auxiliar de Credenciamento n.º 002/2025/SUPAF/SECAD, gerido pela Secretaria Municipal de Administração (SECAD) por intermédio da Superintendência Administrativa e Financeira (SUPAF), tendo como objeto a prestação de serviços contínuos de agenciamento de viagens corporativas, o que abrange o ciclo completo de cotação, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas em âmbito nacional e internacional para o atendimento das demandas institucionais da Prefeitura Municipal de Araguaína-TO.

2. DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO

A arquitetura financeira e operacional delineada para as contratações oriundas do Credenciamento, projeta um valor global estimado de R\$ 1.409.443,18 (um milhão quatrocentos e nove mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e dezoito centavos). Este montante expressivo destina-se a suprir as necessidades de mobilidade de dezenove secretarias e entidades integrantes da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Considerando a magnitude do erário envolvido, a capilaridade do serviço e a essencialidade do deslocamento aéreo para o exercício das funções estatais, a estruturação do instrumento convocatório exige uma rigorosa aderência não apenas aos preceitos normativos da Lei Federal n.º 14.133/2021, mas, também, à realidade operacional, tecnológica e comercial que dita o ritmo do setor de aviação civil contemporâneo.

Durante a fase de assinatura dos Termos de Credenciamento pelas agências credenciadas, identificou-se uma disfunção operacional e jurídica na redação original dos **subitens 6.21.3 e 6.24.3 do Termo de Referência**, bem como no correspondente **item 2.5 da Cláusula Segunda do Acordo Corporativo de Desconto**. Estes dispositivos normativos internos impõem à agência credenciada a obrigação de garantir o valor da tarifa ofertada e a respectiva disponibilidade do assento na aeronave por um período ininterrupto de 72 (setenta e duas) horas, contadas a partir do exato momento da efetivação da reserva no sistema, com a ressalva limitadora de até 24 (vinte e quatro) horas anteriores à partida do trecho inicial.

Esta exigência administrativa, concebida sob uma ótica protecionista do ente público, colidiu com a sistemática global de precificação do setor aéreo, com a regulamentação federal expedida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e com a própria lógica de mercado subjacente ao instituto do credenciamento. A manutenção deste prazo revelou-se, um obstáculo à competitividade e à exequibilidade do objeto, culminando em manifestações

formais de recusa, alertas de inviabilidade financeira e ameaças de evasão por parte das empresas regularmente credenciadas no certame.

Neste contexto, o presente documento dedica-se a suprir a exigência material de motivação dos atos administrativos. A seção subsequente, designada como "Item 3", cumpre a determinação central desta análise, dissecando os fatos supervenientes trazidos ao processo pelas empresas ZANELLA TRAVELS AGENCIAS DE VIAGENS LTDA e BRASITUR EVENTOS E TURISMO LTDA. A partir desta base empírica, o relatório aprofunda-se na dogmática jurídica dos "mercados fluidos", na tecnologia de *Yield Management* das companhias aéreas e na exegese dos contratos de transporte aéreo das empresas Azul, GOL e LATAM, demonstrando a imperiosa necessidade de retificação do prazo de garantia tarifária para 24 (vinte e quatro) horas, a fim de resguardar o interesse público primário e a higidez da contratação.

3. DA MOTIVAÇÃO DA ANÁLISE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA: A INVIABILIDADE APONTADA PELO MERCADO FORNECEDOR

A formulação da presente análise técnico-administrativa e do respectivo pedido de retificação do instrumento convocatório não decorre de um preciosismo teórico da Administração, mas sim, de uma provocação material originada diretamente dos agentes econômicos atuantes no mercado. A assimetria entre a exigência editalícia de retenção tarifária por 72 horas e a capacidade de fornecimento das agências gerou uma dificuldade de adesão documentada nos autos. A motivação que embasa este estudo corretivo fundamenta-se, portanto, em dois eventos fáticos supervenientes e complementares: o pedido de desistência sumária da empresa *Zanella Travels* e a solicitação formal de retificação condicionante apresentada pela empresa *Brasitur Eventos e Turismo*.

3.1. DA AGÊNCIA ZANELLA TRAVELS AGENCIAS DE VIAGENS LTDA:

A agência ZANELLA TRAVELS AGENCIAS DE VIAGENS LTDA foi devidamente habilitada para o credenciamento, conforme Segundo Termo de Homologação do Resultado de Julgamento do Chamamento Público, de 15 de janeiro de 2026 (Fls. 807-808), publicado na edição n.º 3433 do D.O.M. de mesma data (Fls. 808-v-809).

Em 19 de janeiro de 2026 foi encaminhando à empresa o Termo de Credenciamento nº 001/2026/SUPAF/SECAD e o respectivo Acordo Corporativo de Desconto, para devida assinatura (Fls. 813-v e 814).

A empresa formalizou sua resposta declinando sumariamente do credenciamento. A motivação apresentada pela Zanella Travels foi expressa, direta e fundamentada na impossibilidade material de cumprimento da regra de reserva. No corpo da comunicação oficial, o representante da empresa declarou: *"Tendo em vista a obrigatoriedade de manter os valores por 72h conforme edital/termo de acordo corporativo, o que destoia da realidade praticada pelas Cia aéreas, revimos nossa intenção de credenciamento e declinamos da mesma. Portanto, requer-se a desistência da empresa no presente credenciamento"*.

A celeridade da resposta da empresa fornecedora para a tomada de uma decisão que implica a renúncia a um contrato governamental estimado em mais de 1,4 milhão de reais, constitui um dado diagnóstico de suma importância para a Administração Pública. Este comportamento demonstra que a exigência de retenção de tarifa por 72 (setenta e duas) horas não se configura como uma mera dificuldade operacional ou um encargo administrativo que poderia ser contornado por meio de negociações, ajustes de fluxo interno ou precificação de risco.

Trata-se, na verdade, de uma barreira técnica, um possível impeditivo negocial para qualquer agência de viagens que atue com responsabilidade corporativa e hígidez financeira.

A desistência formal da Zanella Travels materializa a perda imediata de um fornecedor qualificado, ferindo o propósito do credenciamento, que visa justamente ampliar o leque de fornecedores para garantir a multiplicidade de cotações simultâneas. Em um modelo de contratação por "mercados fluidos", onde a Prefeitura dispara um pedido de cotação e vence a agência que capturar a melhor tarifa no exato instante da pesquisa, a redução da base de credenciados corrói a competitividade do ecossistema, elevando os custos de transação para o município.

No entanto, cabe ressaltar que a agência não protocolou requerimento para retificação no Edital do Chamamento, deixando apenas registrado seu declínio do certame.

3.2. DA AGÊNCIA BRASITUR E TURISMO LTDA:

A agência BRASITUR EVENTOS E TURISMO LTDA foi devidamente habilitada para o credenciamento, conforme Terceiro Termo de Homologação do Resultado de Julgamento do Chamamento Público, de 20 de fevereiro de 2026 (Fls. 932-932-v), publicado na edição n.º 3457 do D.O.M. de mesma data (Fl. 934).

Em 04 de março de 2026 foi encaminhando à empresa o Termo de Credenciamento nº 002/2026/SUPAF/SECAD e o respectivo Acordo Corporativo de Desconto, para devida assinatura (Fls. 937).

Em resposta, a empresa protocolou um pedido formal de retificação do Edital, especificamente ao Item 2.5 do Acordo Corporativo de Desconto, no que tange ao prazo de garantia de reserva de 72 (setenta e duas) horas (Fls. 933-942). Na oportunidade, a empresa encaminhou seus respectivos contratos com as companhias aéreas: Azul Linhas Aéreas Brasileiras S/A, LATAM Airlines Brasil, Gol Linhas Aéreas S.A. (Fls. 943-964-v).

A manifestação administrativa da Brasitur assumiu um caráter técnico condicionado: a empresa declarou expressamente, tanto no corpo do e-mail quanto na peça anexada, que caso a adequação do prazo para 24 (vinte e quatro) horas não fosse deferida pela municipalidade, a empresa solicitaria formalmente o seu descredenciamento do certame. Para fundamentar seu pleito de retificação, a agência elaborou uma minuciosa argumentação jurídica, econômica e mercadológica, anexando aos autos as íntegras dos contratos de transporte aéreo das companhias AZUL, GOL e LATAM.

Os argumentos principais extraídos da petição da BRASITUR EVENTOS E TURISMO LTDA são os seguintes:

- I. Incompatibilidade com a Dinâmica Intrínseca do Mercado e a Volatilidade de Preços: A Brasitur argumentou que o mercado de passagens aéreas é regido por extrema volatilidade, dinamismo e fluidez, aspectos que são inerentes à sua natureza. A precificação no setor aéreo é ditada por políticas exclusivas e algoritmos complexos das companhias aéreas, que ajustam as tarifas em tempo real baseando-se na demanda, ocupação, flutuação cambial e tempo até o voo. O "menor tarifa" que o servidor público busca identificar é descrita como um ponto de preço efêmero, que pode se alterar em minutos. Sendo assim, a empresa demonstra ser irrealista para uma agência intermediária garantir ou congelar esse fluxo tarifário por três dias

- ininterruptos 72 (setenta e duas) horas sem que haja a emissão compulsória do bilhete.
- II. Riscos Operacionais e Financeiros e a Inviabilidade Operacional: A petição esclarece que as agências de turismo dependem diretamente das políticas comerciais das companhias aéreas, não possuindo o poder ou a ingerência de bloquear assentos promocionais por 72 (setenta e duas) horas. A manutenção da cláusula editalícia nestes termos forçaria as empresas a absorverem perdas financeiras colossais caso a tarifa inicial não fosse honrada pelas companhias após o longo período de espera sem emissão. A Brasitur alertou que a continuidade desta imposição poderia gerar inviabilidade operacional, risco real e iminente de inexecução contratual, uma vez que a agência se veria forçada a descumprir o contrato por culpa da regra irrealista, e, consequentemente, a elevação indireta dos custos operacionais para tentar mitigar essa insegurança.
- III. Violação aos Princípios Legais das Contratações Públicas, notadamente a Economicidade e a Eficiência: A empresa sustentou que o princípio da economicidade, pilar da Lei nº 14.133/2021, impõe a busca pela contratação mais vantajosa. Paradoxalmente, a exigência de garantia por 72 (setenta e duas) horas atenta contra essa premissa. Para cumprir a regra absurda, a agência teria que incorporar um prêmio de risco financeiro altíssimo em sua operação ou, pior, seria compelida a cotar e oferecer à Prefeitura exclusivamente tarifas de classe cheia (*Full Fare*), que são substancialmente mais caras, mas que possuem prazos de emissão mais elásticos nos sistemas das companhias. Dessa forma, o município pagaria mais caro por uma passagem apenas para sustentar a ilusão de um prazo de reserva de três dias, dilapidando o erário sob a falsa premissa de segurança e violando frontalmente a eficiência.
- IV. Conformidade com as Práticas de Mercado e a Regulação Vigente: A Brasitur requereu de forma inequívoca que o prazo fosse adequado de 72 (setenta e duas) horas para 24 (vinte e quatro) horas. A empresa fundamentou que este interregno temporal não é arbitrário, mas sim o padrão que encontra consonância absoluta com os contratos de transporte das principais companhias aéreas brasileiras (Azul, GOL e LATAM) e com a prática usual e regulada do mercado corporativo. A adequação para 24 horas garante a exequibilidade do fornecimento sem acarretar qualquer prejuízo fático à Administração Pública.

A convergência fática inquestionável entre a desistência sumária da Zanella Travels e a petição técnica da Brasitur Eventos e Turismo evidencia que o instrumento convocatório, em sua formatação original, descolou-se da realidade material, tecnológica e financeira do setor de aviação civil. A obstinação na manutenção desta imposição poderá resultar na deserção dos fornecedores qualificados credenciados, inviabilizando o atendimento das demandas institucionais de mobilidade das secretarias municipais e autarquias vinculadas.

A motivação para a presente análise e para a subsequente solicitação de retificação do edital nasce, portanto, do dever inafastável da Administração de sanear seus atos quando estes se demonstram contrários ao interesse público e inviáveis frente à realidade do mercado que se pretende contratar.

4. DA DINÂMICA ECONÔMICA E OPERACIONAL DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL

Para se compreender a inviabilidade material de reter uma cotação e manter uma reserva de voo inativa por 72 (setenta e duas) horas, faz-se estritamente necessário perscrutar em profundidade na dinâmica econômica, tecnológica e algorítmica que rege o mercado primário provedor do serviço de transporte das companhias aéreas. É fundamental estabelecer, como premissa basilar da contratação, que as agências de turismo credenciadas no certame atuam única e exclusivamente como intermediárias comerciais e emissoras tecnológicas. As credenciadas não detêm a propriedade das aeronaves, não controlam o inventário de assentos físicos, não determinam as regras de bagagem e, categoricamente, não possuem qualquer poder de veto ou influência sobre a flutuação tarifária e as travas temporais ditadas pelos provedores primários.

4.1. A Tecnologia de Precificação: Volatilidade Extremada

O setor de aviação civil contemporâneo, em escala global, não opera sob a lógica de precificação de catálogos estáticos de produtos. Ele opera sob um ecossistema econômico e computacional de altíssima complexidade conhecido na indústria como *Yield Management* ou *Revenue Management* (Gestão de Receitas e Rendimentos). Este modelo algorítmico baseia-se na premissa econômica fundamental de que o assento de uma aeronave comercial é um "ativo perecível". Diferentemente de bens de consumo duráveis, uma vez que a porta da aeronave se fecha no *finger* do aeroporto e o voo inicia os procedimentos de decolagem, um assento que permaneceu vazio perde integral, irrecuperável e permanentemente o seu valor econômico de face. Não há como estocar o assento do voo de hoje para vendê-lo amanhã.

Para mitigar o impacto dessa perecibilidade e maximizar o retorno financeiro de cada operação, as companhias aéreas empregam sistemas de inteligência artificial de altíssima velocidade (os *Global Distribution Systems* - GDS) que reavaliam os preços e a disponibilidade dos estoques de assentos a cada fração de segundo, ininterruptamente. Esses sistemas cruzam infinitas variáveis mercadológicas em tempo real. Avaliam o histórico estatístico de ocupação daquela rota específica em anos anteriores, as variações abruptas de demanda de acordo com a sazonalidade e horários de pico comercial, a ocorrência de grandes eventos locais no destino, a flutuação cambial (visto que o *leasing* das aeronaves e peças é lastreado em dólares americanos), a extrema volatilidade do preço internacional do querosene de aviação (QAV) e, mais importante, a curva de velocidade com que os assentos remanescentes estão sendo adquiridos pelos consumidores e agências no exato momento da pesquisa.

A fim de operacionalizar esta precificação fluida e granular, a cabine de passageiros de uma aeronave não possui um valor único ou bipartido. Ela é fragmentada tecnologicamente em múltiplas "classes tarifárias" (frequentemente designadas por letras isoladas do alfabeto, tais como Y, J, M, K, L, V, W, O, Q, etc.). Cada classe tarifária representa um "balde" virtual de assentos que obedece a um arcabouço rigoroso e distinto de regras de precificação, multas e penalidades por alteração, políticas de franquia de bagagem despachada.

4.2. A Mecânica do Time Limit (TL) Promocional

Dentro do ecossistema de reservas e emissões, o conceito de *Time Limit* (Limite de Tempo ou TL) é o mecanismo central de proteção de inventário das companhias aéreas. O TL constitui o intervalo temporal máximo tolerado pelo sistema da companhia aérea entre o momento da criação de um Código Localizador (a geração do *Passenger Name Record* - PNR) e o momento do pagamento efetivo, que resulta na emissão material do bilhete eletrônico.

Se o faturamento e a respectiva emissão do bilhete não forem registrados no sistema da agência de viagens até o esgotamento do minuto exato do *Time Limit*, a reserva é expurgada de forma automática, irreversível e unilateral pelo algoritmo da companhia aérea. O localizador é cancelado sem intervenção humana, e o assento que estava temporariamente bloqueado é imediatamente reintegrado ao inventário público global da companhia. Invariavelmente, quando esse assento retorna ao mercado, ele ressurgue com um preço ajustado para um patamar superior, refletindo a maior proximidade do horário do voo e a diminuição da oferta na cabine.

É vital que a Administração Pública Municipal compreenda que, nas classes tarifárias de base promocional, nas ofertas relâmpago ou nas classes de economia restrita, que são justamente os perfis tarifários primordiais direcionados à contratação pública para o atingimento da diretriz inegociável de economicidade imposta pelo item 6.2.1 do Termo de Referência nº 028/2025/SUPAF/SECAD, o *Time Limit* é não apenas rigoroso, mas frequentemente instantâneo.

A maioria das companhias aéreas condiciona a fruição de tarifas de baixo custo à "emissão instantânea" (onde o PNR só é gerado mediante o pagamento concomitante) ou concede prazos efêmeros que expiram pontualmente à meia-noite do próprio dia da reserva. No limite máximo de leniência comercial para tarifas econômicas não flexíveis, a companhia aérea outorgará à agência um prazo sistêmico de 24 (vinte e quatro) horas para concluir o pagamento.

Apenas as tarifas plenas, também conhecidas como tarifas cheias (*Full Fare Economy* - geralmente ancoradas na classe Y) ou as passagens ultrarflexíveis de cabines executivas, admitem a prorrogação elástica de prazos de emissão sem que haja exigência de pagamento imediato, podendo chegar a 48 ou, muito raramente, 72 horas de retenção em casos governamentais muito específicos, porém com um custo de aquisição proibitivo para a municipalidade.

Portanto, quando o instrumento convocatório da Prefeitura Municipal de Araguaína estipula a obrigatoriedade de preservação do valor da tarifa e da disponibilidade de assento por 72 (setenta e duas) horas para a "menor tarifa disponível" apurada no sistema, o edital não converge com a arquitetura global dos *Time Limits* exíguos inerentes aos bilhetes promocionais. A regra editalícia transmuta-se, assim, em uma barreira técnica e em um paradoxo contábil para as agências de turismo. A agência Brasitur sintetizou esta impossibilidade em seu recurso, afirmando que a "garantia de preço e disponibilidade por um período de 72 horas desconsidera as características intrínsecas e as operações do mercado de passagens aéreas", forçando o prestador a operar no campo do irreal.

5. ANÁLISE DOCUMENTAL DOS CONTRATOS DE TRANSPORTE AÉREO

O material probatório juntado aos autos, notadamente anexado à solicitação de retificação formalizada pela empresa BRASITUR EVENTOS E TURISMO LTDA, contempla a íntegra, sem omissões, das Condições Gerais e dos Contratos de Transporte Aéreo de Passageiros das três companhias aéreas soberanas no mercado doméstico nacional: Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A, GOL Linhas Aéreas S.A, e LATAM Airlines Brasil. O escrutínio analítico e minucioso destes diplomas contratuais de adesão é mandatório para desvelar o rigor, a padronização coercitiva e a inflexibilidade sistêmica na comercialização e gestão de reservas dos bilhetes aéreos, confirmando, de forma irrefutável, a tese central das licitantes de que agências de viagens não possuem a mais tênue ingerência sobre a modulação das garantias de retenção temporal.

5.1. Análise do Contrato da LATAM Airlines Brasil

O Contrato de Transporte Aéreo da LATAM Linhas Aéreas ilustra, de maneira emblemática e pedagógica, o cerco regulatório e contratual que asfixia qualquer tentativa de imposição artificial de prazos prolongados por parte da Administração Pública. O documento evidencia a extrema precariedade da reserva enquanto não houver o efetivo ingresso de capital. O Capítulo 1, destinado às disposições e definições gerais, estabelece em sua Cláusula 1.1.7 uma premissa incompatível para a regra de 72 (setenta e duas) horas: *"A RESERVA não garante a utilização do transporte aéreo, para tanto, será necessária a emissão do BILHETE, mediante pagamento"*. Fica cristalino que a mera cotação e a consequente reserva gerada no sistema pela agência credenciada, a pedido do servidor municipal, não assegura absolutamente nenhum direito real sobre a poltrona no ecossistema da LATAM sem o imediato, simultâneo e correlato desembolso financeiro.

A LATAM também documenta as regras referentes ao Cancelamento Sem Ônus no Capítulo 3. A cláusula 3.1 determina que *"O passageiro poderá desistir do bilhete adquirido, sem qualquer ônus, desde que faça sua solicitação dentro do prazo de 24 horas do recebimento do seu comprovante"*. Este dispositivo é crucial: ele mostra que a LATAM opera com uma janela de tolerância máxima de 24 horas para o desfazimento de um negócio sem gerar prejuízos. Contudo, a cláusula 3.1.1 traz uma restrição temporal implacável, afirmando que essa regra de isenção de ônus por arrependimento em 24 horas *"somente se aplica às compras feitas com antecedência igual ou superior a 7 dias em relação à data de embarque"*. Para voos de urgência, comuns na administração pública, nem mesmo essa janela de 24 horas está disponível para estornos sem multa.

A volatilidade punitiva em casos de indecisão burocrática é cristalizada nas rigorosas regras de penalidade impostas ao passageiro ou à agência emissora. A LATAM determina, em sua cláusula 1.3.4.1, uma política severa de cancelamento cruzado: *"Caso o passageiro não utilize o trecho de ida, nos bilhetes de ida e volta, o transportador poderá cancelar o trecho de volta ('no show'). [...] No caso de remarcação de um dos trechos, nos bilhetes de ida e volta, serão cobradas diferenças de tarifas e taxas de remarcação, com base no valor total do contrato"*. Salvo a comunicação prévia até o horário de partida do voo de ida (cláusula 1.3.4.2 para voos nacionais), a regra geral é o cancelamento unilateral e a imposição de perdas financeiras pesadas.

As regras de franquia de bagagem na LATAM (Capítulo 4) são um testemunho adicional da minuciosa monetização da cabine. Tarifas como "Promo", "Light" e "Basic" não incluem sequer uma bagagem despachada, enquanto as tarifas "Standard" e "Full" oferecem 1 peça de até 23 kg. O excesso de peso, tamanho ou peças adicionais é taxado severamente (Cláusulas 4.4 e 4.7). Até mesmo itens esportivos, como varas de pesca, esquis ou bicicletas, possuem tabelas fixas de taxa. Toda essa complexidade demonstra que cada pequeno componente do serviço aéreo é rigidamente precificado e não comporta amadorismos ou flexibilidades gratuitas, muito menos o bloqueio de um assento sem receita por três dias.

LATAM Airlines Brasil - Restrições Contratuais e Prazos	Disposição Contratual Vigente	Implicação para a Regra de 72h da Prefeitura
Garantia de Reserva	"A RESERVA não garante a utilização do transporte aéreo, para tanto, será necessária a emissão do BILHETE, mediante pagamento." (1.1.7)	Anula a possibilidade de garantir preço por 72h sem emitir e pagar imediatamente.
Janela de Desistência Isenta	Prazo máximo de 24 horas do recebimento do comprovante. (3.1)	Se a prefeitura demorar 72h para cancelar a viagem, a agência arcará com as pesadas multas da LATAM.
Restrição Temporal de Cancelamento	O cancelamento isento de 24h só se aplica a bilhetes emitidos a mais de 7 dias do voo. (3.1.1)	Inviabiliza a proteção em emissões de urgência, ampliando o risco financeiro.

5.2. Análise do Contrato da Azul Linhas Aéreas Brasileiras

No âmbito da Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A., a realidade jurídica e comercial não se distancia dos dogmas impostos pela LATAM. Pelo contrário, o regime de precificação dinâmica é consagrado no preâmbulo de seu modelo de negócio. O item 2.1 das disposições gerais trata "Da Liberdade Tarifária e Da Liberdade de Voar", informando que a prestação de serviços ocorrerá sob os auspícios da Lei 11.182/2005, o que outorga à companhia o direito inequívoco de *"determinar suas próprias tarifas, de acordo com as suas estratégias empresariais na gestão do serviço"*. Essa liberdade empresarial significa que a Azul pode e irá flutuar seus preços no sistema continuamente, desconsiderando qualquer instrução normativa municipal que tente engessar as tarifas artificialmente.

O contrato da Azul adota mecanismos cibernéticos e financeiros de defesa explícita contra congelamentos indevidos de assentos em suas aeronaves. A Cláusula 2.4 dispõe expressamente que *"A reserva só será considerada confirmada com a efetivação e validação do pagamento"*.

Ainda mais alarmante, e fatal para o contexto da licitação em apreço (Credenciamento 002/2025), é a redação da Cláusula 2.4.1 da Azul. Esta regra estipula que, mesmo após a inserção e processamento dos dados de um cartão de crédito no momento do pagamento do bilhete, caso a Azul identifique uma divergência cadastral ou o banco administrador do cartão apresente um pedido de reembolso/suspensão, a reserva daquele assento entrará automaticamente no status de "suspensa". O contrato dita que o passageiro tem o prazo exíguo e implacável de *"até 24 (vinte e quatro) horas após o envio do comunicado de irregularidade"* para providenciar uma nova forma de pagamento. Caso não o faça, *"a reserva será cancelada"* de forma sumária e irreversível.

Diante deste quadro probatório, a tese de retificação defendida pela Brasitur e Zanella atinge seu ápice lógico: se a própria operadora primária do serviço (Azul Linhas Aéreas) estipula, em suas rígidas condições gerais, um prazo limite de tolerância sistêmica de apenas 24 (vinte e quatro) horas para sanar pendências sobre um pagamento *já iniciado*, sob pena de cancelamento imediato e irrevogável da reserva da poltrona, configura-se uma inconsistência administrativa, jurídica e lógica exigir que a agência intermediária credenciada assumira, por

sua própria conta e risco financeiro, a obrigação extracontratual de segurar esse mesmo inventário por 72 horas perante a Prefeitura Municipal de Araguaína.

O contrato da Azul também detalha, no Item 8, as regras rigorosas referentes ao contrato acessório de transporte de bagagem. A tabela tarifária da Azul demonstra que bilhetes de classes econômicas como a tarifa "Azul" e "Mais Azul" operam com cobranças estritas para a 2ª, 3ª, 4ª e 5ª peça de bagagem de 23kg, tanto em rotas domésticas quanto internacionais (EUA, Europa e América do Sul). Essas restrições reiteram o ambiente de controle absoluto do inventário e das receitas por parte da companhia aérea, não restando margem financeira para agências de turismo subsidiarem "seguros" de reserva não lastreados.

Azul Linhas Aéreas - Restrições Contratuais e Prazos	Disposição Contratual Vigente	Implicação para a Regra de 72h da Prefeitura
Confirmação e Pagamento	"A reserva só será considerada 'confirmada' com a efetivação e validação do pagamento." (2.4)	Reservas não pagas (guardadas por 72h) serão desconsideradas pelo sistema da Azul.
Prazo Máximo de Tolerância em Pendências	24 horas para inserir nova forma de pagamento, sob pena de a reserva ser "cancelada". (2.4.1)	A companhia aérea concede o máximo de 24h para resolver falhas de cartão. A exigência de 72h da Prefeitura triplica um risco que a cia aérea não aceita.
Liberdade Tarifária	A Azul determina suas tarifas segundo estratégias empresariais na gestão do serviço. (2.1)	A volatilidade de preços é um direito resguardado da cia aérea, inibindo travas externas de longo prazo sobre as tarifas mais baixas.

5.3. Análise do Contrato da GOL Linhas Aéreas

O Contrato GOL Linhas Aéreas S.A., em compasso com as concorrentes, alicerça suas operações em bases altamente restritivas e penalizadoras para a retenção indevida de assentos. A companhia aérea esclarece categoricamente em seu Capítulo C (Reserva e bilhete), item *f* (Vigência), e item *a* (Transferência), que o bilhete emitido não pode ser endossado e "*ficará sujeito às regras da Tarifa em que foi adquirido*". A GOL ratifica a mecânica de cancelamento sumário, determinando explicitamente no Capítulo C, item *d* (Confirmação da reserva), que "*A reserva somente será considerada confirmada após a efetivação do pagamento. A Gol se reserva o direito de suspender a confirmação do Bilhete...*".

Mais uma vez, repete-se a máxima da aviação comercial documentada neste processo: sem fluxo financeiro imediato, a reserva é uma miragem tecnológica temporária.

Adicionalmente, o contrato estabelece regras implacáveis no Capítulo D, que trata do Não Comparecimento (*No Show*). A GOL determina que em caso de *No Show*, o valor do descumprimento do contrato será imediatamente deduzido do valor total da reserva, e o montante residual permanecerá como crédito, com a remarcação sujeitando o passageiro às novas diferenças tarifárias vigentes no dia. Esta estrutura punitiva evidencia o altíssimo custo

imposto a qualquer ator da cadeia (seja o passageiro final ou a agência emissora) que bloqueie assentos sem a efetiva consumação do voo ou sem o pagamento integral no momento exato ditado pelo algoritmo.

O contrato da GOL, no Capítulo C, itens *m* (Acordos interline) e *n* (Acordos de codeshare), detalha ainda a complexidade de voos que envolvem múltiplas companhias aéreas parceiras (onde um voo com o código "G3" pode ser operado por terceiros). Quando o servidor da Prefeitura solicita uma viagem internacional ou com escalas complexas que envolvam acordos de *codeshare*, a agência de viagens precisa navegar não apenas pelas restrições do GDS da GOL, mas também pela malha de *Time Limits* da companhia parceira internacional, que podem ser ainda mais drásticos e imediatos. Exigir 72 horas de estabilidade tarifária num ambiente interconectado de *codeshare* global é uma utopia administrativa que demonstra o distanciamento da cláusula original da realidade globalizada do agenciamento corporativo.

O cotejo probatório destes três colossais instrumentos contratuais anexados aos autos demonstra de forma pericial que o mercado aéreo nacional e internacional opera em uníssono e em bloco padronizado. O paradigma comercial imperante não reconhece, não fomenta e não permite o instituto da "reserva garantida não paga de 72 horas" para as tarifas de viés econômico e promocional. Consectário lógico, jurídico e matemático desta constatação é que as agências de viagem, instadas a assumir esta exigência sob a égide do Termo de Referência nº 028/2025, encontram-se impossibilitadas faticamente de cumpri-la, gerando inevitavelmente os tristes desfechos de desistência observados (Zanella Travels) e as manifestações de risco de inexecução formuladas por empresas idôneas (Brasitur).

6. DO ARCABOUÇO REGULATÓRIO E JURÍDICO: A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A RESOLUÇÃO DA ANAC

O Procedimento Auxiliar de Credenciamento n.º 002/2025/SUPAF/SECAD foi elaborado com fundamento, como explicitado em seu próprio preâmbulo, na Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal n.º 258/2024.

6.1. A Natureza Jurídica Incompatível de Congelar "Mercados Fluidos":

Historicamente, sob a égide conturbada da revogada Lei de Licitações nº 8.666/1993, as contratações de agenciamento de passagens aéreas operavam exclusivamente através de pregões (eletrônicos ou presenciais) baseados no critério de julgamento do "maior desconto" incidente sobre a "taxa de serviço" (DUV) ou sobre o valor nominal da tarifa. Este modelo arcaico revelou-se, no decorrer das décadas, sistemicamente disfuncional e altamente nocivo aos cofres públicos. No âmbito daqueles pregões, licitantes com posturas predatórias frequentemente ofertavam descontos irreais e inexecutáveis no certame, por vezes até descontos negativos ou isenção total de taxas operacionais, com o único intuito de vencer a licitação e assinar o contrato.

Após a formalização, essas agências compensavam os descontos insustentáveis por meio de uma seleção viciada e opaca dos voos fornecidos. As agências manipulavam dolosamente as opções de rotas e tarifas apresentadas à Administração Pública nos momentos de cotação. Elas deliberadamente ocultavam as tarifas promocionais de madrugada (que não geram remuneração vultosa para a agência em contratos de taxa percentual) e priorizavam a apresentação de tarifas cheias, flexíveis e de altíssimo valor de prateleira, burlando por completo o princípio constitucional da eficiência, lesando o erário sob a falsa roupagem da legalidade e desvirtuando a busca pela proposta mais vantajosa.

Para sanear definitivamente esta anomalia e patologia administrativa crônica, o legislador federal, ao conceber a Lei nº 14.133/2021, inseriu em seu arcabouço normativo, especificamente no art. 79, a figura procedimental do "*Credenciamento*", classificando-o como um procedimento auxiliar das licitações e contratações estatais. De forma inovadora, no inciso III do aludido artigo 79, foi consagrada a hipótese taxativa de credenciamento e inexigibilidade em "*mercados fluidos*".

A essência teórica e a *ratio legis* (razão de ser da lei) desta norma repousam na percepção moderna de que certos ecossistemas mercadológicos, como a compra de passagens aéreas, a aquisição de *commodities* agrícolas e o mercado de transações cambiais, são irremediavelmente caracterizados por uma volatilidade perene e flutuação temporal constante no valor e nas condições exatas de contratação. Essa constatação legislativa admite que é faticamente impossível e economicamente desastroso a fixação estática de parâmetros por meio de um processo de licitação rígido com um único vencedor.

A Prefeitura Municipal de Araguaína-TO, atuando com notável vanguardismo legal, alinhou-se a esta diretriz federal ao editar o Decreto Municipal nº 258, de 27 de março de 2024. O artigo 188 deste diploma local regulamentou a referida modalidade com excelência técnica, determinando que a administração celebrasse o estabelecimento de um Acordo Corporativo de Desconto com múltiplos fornecedores credenciados. O desconto mínimo pactuado deveria incidir, imperiosamente, sobre o preço de mercado exato e transparente verificado no preciso e exato momento da contratação do voo. O Termo de Referência nº 028/2025/SUPAF/SECAD, em seus itens 14.1 a 14.3, acertadamente absorveu esta modelagem, prevendo a criação de um ambiente concorrencial dinâmico onde o vencedor de cada trecho aéreo isolado seria o credenciado que auferisse e ofertasse a melhor tarifa de prateleira capturada no dia, hora e minuto da cotação paralela.

Contudo, ao se deparar com a minúcia descritiva dos subitens 6.21.3 e 6.24.3 do Modelo de Execução (e o análogo item 2.5 do Acordo Corporativo), verifica-se que o instrumento convocatório incidiu em uma autocontradição hermenêutica e principiológica. Se o pressuposto jurídico, fático e existencial que embasa a legalidade da inexigibilidade licitatória e viabiliza a própria conceituação de "*mercados fluidos*" é a mutabilidade imprevisível e constante dos preços em decorrência da lei da oferta e demanda, constitui uma inconsistência lógica exigir administrativa e burocraticamente que a agência intermediária (a mera emissora) suspenda essa fluidez intrínseca e paralise artificialmente os poderosos algoritmos globais das companhias aéreas por 72 horas contínuas.

Conforme aduzido pela empresa Brasitur Eventos e Turismo LTDA em seu recurso retificativo, "*a imposição de uma garantia de 72 horas para o valor da tarifa e a disponibilidade do assento, contadas do momento da efetivação da reserva, desconsidera essa realidade operacional*" e cria um desvirtuamento da operação real do mercado. A imposição de tal congelamento transfere o risco da natureza fluida do mercado integralmente para o ente particular fragilizado. A persistência em manter a exigência irreal das 72 horas representa, no âmago, uma afronta e uma negação cabal à *ratio legis* do artigo 79, inciso III, da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), uma vez que se exige, por via transversa e infralegal, que as empresas credenciadas absorvam, internalizem e financiem totalmente um risco inflacionário intradiário e imprevisível que a própria lei de regência reconheceu existir e que visava, com o novo instituto, mitigar.

6.2. O Direito de Arrependimento: A Resolução Nº 400/2016 da ANAC e o Refúgio das 24 Horas:

O pleito das licitantes pela supressão das 72 (setenta e duas) horas e pela estipulação formal do prazo substitutivo de 24 (vinte e quatro) horas não se apoia, de forma alguma, apenas em lamentações operacionais isoladas ou em práticas informais obscuras do mercado de turismo corporativo. A tese das 24 (vinte e quatro) horas possui uma âncora normativa regulatória inquestionável, transparente e juridicamente vinculante, materializada em resolução expedida pela agência reguladora do setor, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016 dispõe que, em âmbito federal sobre as rigorosas Condições Gerais de Transporte Aéreo aplicáveis a todas as companhias regulares e que, vale ressaltar, é expressamente citada no próprio **item 2.2.5 do Termo de Referência** da Prefeitura de Araguaína como um dos fundamentos legais embasadores da contratação, reconheceu a iminente necessidade de equilibrar a extrema celeridade e volatilidade predatória do mercado aéreo (dominado pelo *Yield Management*) com o direito fundamental e inalienável do consumidor de reavaliar suas decisões financeiras precipitadas em um espaço temporal razoável, curto, porém viável.

Para instituir esse escudo protetivo aos usuários do sistema, o artigo 11 desta resolução federal instituiu a regra específica, popularmente denominada na indústria de "Direito de Arrependimento" no âmbito estrito do transporte aéreo:

"Art. 11. O usuário poderá desistir da passagem aérea adquirida, sem qualquer ônus, desde que o faça no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas, a contar do recebimento do seu comprovante."

O parágrafo único deste mesmo artigo impõe a indispensável limitação de que a regra somente se aplicará às compras efetivadas com uma antecedência igual ou superior a 7 (sete) dias completos em relação à data programada para o embarque.

Este preceito protetivo de 24 horas estabelecido pelo ente regulador brasileiro tornou-se um padrão operacional tão elementar, vital e indissociável da venda de bilhetes que encontra eco direto e cláusulas expressas espelhadas nos robustos contratos de adesão das próprias companhias aéreas, anexados aos autos pela empresa Brasitur na tentativa de sensibilizar a Administração. Observa-se com clareza no Capítulo 3 do Contrato de Transporte da LATAM Airlines Brasil, intitulado "Do Cancelamento sem Ônus", especificamente no seu item 3.1, a replicação exata da diretriz regulatória federal: *"O passageiro poderá desistir do bilhete adquirido, sem qualquer ônus, desde que faça sua solicitação dentro do prazo de 24 horas do recebimento do seu comprovante"*. Em harmonia, o item 3.1.1 da LATAM acrescenta o condicionante de antecedência mínima de sete dias, replicando *ipsis litteris* a ANAC.

As normativas da Azul Linhas Aéreas Brasileiras (cujo preâmbulo submete expressa e subordinadamente a totalidade de seu contrato à Resolução nº 400 ANAC) e da GOL Linhas Aéreas (que trata das opções de estorno sob o instituto do Direito de Retratação e reembolso no Capítulo E, item c) harmonizam-se vigorosamente a essa estrita e inflexível prerrogativa máxima de 24 horas concedida ao mercado.

A existência perene dessa "Janela Regulatória de 24 Horas" esculpiu e formou, ao longo dos anos, o padrão de comportamento corporativo universal adotado no tenso relacionamento comercial entre a engrenagem lenta e burocrática do Governo e a atuação veloz das Agências de Viagens Corporativas — o chamado modelo de operações e licitações *Business to Government* (B2G). É fundamental descrever a mecânica real desta operação: quando uma

agência credenciada se sagra vencedora legítima de uma cotação disparada pela municipalidade no ambiente digitalizado de mercado fluido, oferecendo a tarifa mais barata e vantajosa (muitas vezes uma tarifa promocional efêmera ou de classe Yb restrita), ela não adota a postura passiva de "gerar a reserva, anotar o código e sentar para aguardar a decisão da Prefeitura".

A passividade seria o fim da operação, pois os algoritmos (*Time Limits* exíguos) das companhias aéreas extinguiriam a reserva antes do final do expediente. Diante dessa barreira computacional intransponível, a agência diligente efetua a emissão e o pagamento do bilhete com fundos próprios (ou limites de crédito cedidos pela IATA) de forma imediata e instantânea para "travar" e garantir fisicamente aquele preço baixo e excepcional que atendeu às exigências do edital e garantiu sua vitória naquele trecho.

No exato segundo em que efetua essa emissão imediata do próprio bolso e risco, a agência entra automaticamente na contagem regressiva do relógio legal da ANAC, amparada pela égide do art. 11 da Resolução 400/2016 e protegida pelas cláusulas de isenção dos contratos de transporte da LATAM, Azul e GOL. Ela passa a desfrutar de uma exígua, mas real, rede de segurança e contenção de 24 horas de duração.

Nesse ínterim de 24 horas, se a Prefeitura de Araguaína (o passageiro corporativo), por um entrave de fluxo burocrático natural, por falta de dotação orçamentária repentina, por demora na assinatura da Ordem de Fornecimento pelo Secretário da pasta, ou por mera alteração na agenda da autoridade, decidir que o servidor público não deve mais realizar a viagem e não for empenhar a despesa programada naquele mesmo dia, a agência de viagens não incorre em falência. Ela pode, agindo tempestivamente e estritamente dentro desse lapso exato de 24 horas, acionar a interface de comunicação da companhia aérea provedora (LATAM, Azul ou GOL) e requerer através do sistema o estorno sumário e total da passagem e do pagamento. Este procedimento de cancelamento isento dentro da janela da ANAC é conhecido tecnicamente na indústria global do turismo como execução de **Void**. Através do *Void*, a agência reavê o valor integral pago à companhia aérea sem incorrer em um único centavo de multas por quebra de contrato, restabelecendo o fluxo de caixa.

A barreira do edital municipal reside no fato de que a estipulação original de um prazo elástico e artificial de 72 (setenta e duas) horas para a resposta, impede de forma trágica a fruição dessa última malha de proteção regulatória que mantém as empresas de turismo corporativo B2G ativas e saudáveis. A agência Brasitur asseverou e denunciou em sua manifestação técnica anexada aos autos: *"Se uma agência se compromettesse a cumprir o Item 2.5 [...] e, posteriormente, uma companhia aérea se recusasse a honrar o preço ou a disponibilidade após 72 horas sem a emissão [...], a agência ficaria em uma situação de descumprimento contratual, não por sua culpa, mas por uma exigência irrealista"*.

O reverso dessa moeda, onde a agência tenta salvar a operação, é igualmente perverso e fatal: se a agência diligente efetuar a emissão imediata do bilhete no intuito louvável de garantir a tarifa barata cotada, porém a Prefeitura, amparada pelo edital, demorar arrastados três dias 72 (setenta e duas) horas para finalmente responder que decidiu cancelar a viagem ou não autorizar o voo, a curta janela legal e salvadora de 24 (vinte e quatro) horas da ANAC e da LATAM/GOL/Azul já terá inexoravelmente se expirado há mais de dois dias. Ao tentar recuperar os fundos, ao invés de obter o estorno integral pacífico (*Void*), a agência absorverá o impacto, figurará como inadimplente, e suportará solitariamente, com seu próprio patrimônio, a totalidade do peso massacrante da multa de cancelamento tarifário ditada pelos

contratos aéreos, que não raro confiscam até 100% do valor do bilhete em classes promocionais.

No ambiente predatório de um instrumento contratual licitado (Edital nº 002/2025), onde a frágil remuneração financeira estipulada e oferecida às empresas de turismo credenciadas baseia-se unicamente num Acordo Corporativo de Desconto Mínimo fixado em 3% (três por cento) sobre o valor nominal e bruto do bilhete aéreo, arcar continuamente com multas astronômicas das companhias aéreas ou bancar do próprio caixa os prejuízos catastróficos de assentos bloqueados ociosos, cancelados extemporaneamente por inação do Estado, devoraria e pulverizaria a viabilidade econômico-financeira do contrato de operação governamental.

Fica demonstrado, sob o prisma da segurança jurídica contratual, da mecânica operacional da Resolução 400 da ANAC e da viabilidade econômica comercial privada, que a imposição restritiva do limite exato de 24 (vinte e quatro) horas é uma arquitetura temporal sustentável, lícita e segura para operar a emissão de bilhetes no escopo volátil de um sistema procedimental calcado na teoria dos credenciamentos em mercados fluidos.

7. ANÁLISE CONTÁBIL E SISTÊMICA DE RISCOS FISCAIS E IMPACTOS NA MEDIÇÃO DE QUALIDADE (IMR)

O descompasso entre a premissa regulatória e protetiva original do edital (que almejou, de boa-fé, os 3 dias de validade) e a rigidez das normas contratuais operacionais das companhias aéreas manifestada pelas empresas licitantes Zanella e Brasitur gera muito mais do que apenas frustração no mercado. Ele inaugura e planta no cerne do contrato administrativo uma série de riscos sistêmicos colaterais, que impactam negativamente de forma silenciosa e irreversível os cofres do Erário Municipal e subvertem a gestão equitativa dos indicadores de controle e desempenho.

7.1. O Efeito Reverso: O Risco de Seleção Adversa e o Encarecimento Endêmico das Tarifas Municipais

O primado absoluto do Princípio da Economicidade, insculpido no caput do art. 70 da Constituição Federal do Brasil e detalhado na Lei nº 14.133/2021, consagra que o gestor da Administração Direta e Indireta deve perseguir a obtenção concreta e prática da proposta mais vantajosa possível. Tal vantagem deve ser auferida não apenas em termos numéricos e nominais efêmeros no ato da cotação, mas, sim, deve se materializar no somatório dos resultados globais da execução e nos cofres da tesouraria.

Manter, de forma obstinada, a exigência de retenção de cotações por 72 horas ininterruptas para a "garantia incondicional do valor da tarifa e da efetiva disponibilidade da poltrona" pode induzir a erro o administrador menos cauteloso, aparentando, em um exame apressado, superficial e míope das regras de gestão de riscos, uma engenhosa proteção e um suposto "escudo contábil" ao erário do Município contra os reajustes bruscos de mercado impostos pelas companhias aéreas na véspera do embarque.

Contudo, ao se transpor essa cláusula hipotética para o ambiente hostil e estressante de uma perspectiva macroeconômica e comportamental rigorosa (a chamada Teoria dos Jogos aplicável aos mercados regulados), percebe-se imediatamente que ela age como um indutor de um fenômeno de externalidade negativa conhecido, nas teorias de contratação e nos estudos profundos de informações assimétricas em seguros, como Seleção Adversa.

Conforme detalhado, com transparência técnica na petição formalizada pela licitante Brasitur, as agências licitantes que decidissem permanecer no certame (descartando, assim, o caminho da evasão sumária adotado pela empresa Zanella Travels logo de início) se veriam, fatalmente e instintivamente, na obrigação fática inafastável de atuar sob o guarda-chuva de mecanismos protetivos e estratégias defensivas de amortização e repasse estrutural de risco.

Como a prova dos autos demonstrou ser técnica, contratual e materialmente impossível reter temporariamente e segurar por 72 horas um inventário de assento de uma classe tarifária puramente econômica restrita ou promocional agressiva (as quais impõem em seus algoritmos matrizes a emissão instantânea via GDS), a agência credenciada para o fornecimento municipal se veria imediatamente forçada a implementar filtros algorítmicos em seus próprios sistemas para, deliberadamente e sistematicamente, simplesmente ocultar ou omitir o repasse da visualização dessas vantajosas, porém voláteis, classes tarifárias supereconômicas das telas de cotação e pesquisa que são periodicamente enviadas à análise da autoridade na Prefeitura Municipal.

Para eximir-se da falência certa ou de sofrer pesadas multas pecuniárias decorrentes do "estouro" do prazo (quando a Prefeitura autoriza a compra no 3º dia e a companhia aérea já reajustou o valor ou encerrou as vendas da promoção há 48 horas), a agência, de forma calculada, apenas filtraria e remeteria aos órgãos da Administração cotações restritas e baseadas nos limitados e caros assentos configurados nas tarifas "Classe Y" (*Full Fare Economy* - que representam as Tarifas Plenas e sem nenhuma restrição) ou nas passagens de classes ultra-flexíveis. Isto ocorre pois, unicamente nestas categorias de valores exorbitantes, que frequentemente custam de três a cinco vezes mais que a tarifa econômica básica, os algoritmos brandos de *Revenue Management* das companhias aéreas permitem *Time Limits* elásticos e confortáveis que suportariam os três dias burocráticos sem punição automática.

Neste cenário, o suposto "grande benefício acautelatório" de conseguir e arrancar da agência a garantia da cotação temporal intocável por 72 horas seria, na verdade, arcado e pago integralmente e às escuras pelo aumento astronômico do ticket médio financeiro escoado diretamente das contas dos cofres públicos. A Prefeitura estaria desperdiçando verbas essenciais e pagando a mais na compra individual de um simples bilhete aéreo para Brasília, Goiânia ou São Paulo, alocado em classe cheia, unicamente para conseguir o "privilégio" e a duvidosa vitória moral de satisfazer e fazer valer a ilusão de controle burocrático de cronograma temporal rigidamente estipulada na redação do item 2.5. O erário estaria sangrando sistematicamente para financiar, sem necessidade, uma burocracia protelatória ineficiente, desvirtuando as premissas primordiais dos ditames de zelo fiscal e as promessas inovadoras inseridas pela Lei de Licitações 14.133.

A tabela comparativa matricial a seguir exposta sintetiza, de modo elucidativo e conciso, as disparidades entre o cenário da manutenção da regra administrativa original 72 (setenta e duas) horas e os benéficos horizontes práticos decorrentes da tempestiva e necessária adoção integral da retificação de lapso temporal proposta e demandada formalmente pelas agências qualificadas:

Variáveis Críticas e Cenários Operacionais da Emissão Aérea	Manutenção Persistente da Redação Original Utópica (72 Horas Exigidas)	Retificação Administrativa Solicitada pela Brasitur e Plenamente Adequada ao Mercado (24 Horas Exigidas)
Acesso Prático a Classes Promocionais, Feirões e Tarifas Residuais Base de Baixo Custo	Suprimido e bloqueado. Os algoritmos (GDS) das aéreas expurgam todas reservas não pagas no exíguo prazo impiedoso fixado pelos <i>Time Limits</i> promocionais das aéreas (que duram minutos ou poucas horas).	Acesso Pleno e Total. A agência credenciada, atuando velozmente, efetua a captura do assento promocional desejado, emite o bilhete eletrônico imediatamente e ampara-se nas resoluções, valendo-se da janela de proteção da ANAC.
Alocação Gravosa de Risco Financeiro sobre Desistências Burocráticas e Mudanças de Agenda do Servidor	Severamente Desproporcional. A agência atua, de forma oblíqua e ilegal, no papel de "seguradora e fiadora" das demoras operacionais da administração pública municipal contratante.	Equilibrado e Justo. O risco inerente ao negócio é razoavelmente partilhado e encontra abrigo normativo perene na proteção mútua esculpida no "Direito de Arrependimento" de 24h em passagens aéreas.
Custo Financeiro Final Global aos Cofres do Erário Público (Princípio Basilar da Economicidade no Edital)	Severamente e Artificialmente Maximizado. As agências poderão atuar em defensiva e protegerão suas margens repassando ou apresentando e ofertando sistematicamente nas disputas de compras apenas as tarifas cheias e classes hiperflexíveis.	Drasticamente e Financeiramente Otimizado. Permite e viabiliza na ponta da linha a devida captura de passagens de tarifas ultrarresiduais (as cobiçadas <i>ofertas relâmpago</i>) com menor impacto financeiro às finanças locais do Município.
Conformidade Normativa Lógica com o Regime Legal de "Mercados Fluidos" (Instituído e louvado na Lei 14.133/21)	Disfuncional e Anômalo. Obstrui, paralisa e transgredir o conceito primário e elementar de formação exata volátil de precificação instantânea atuante em tempo real nos portfólios mundiais.	Plenamente Concordante e Evolutivo. O modelo reflete, incentiva e possibilita a celeridade recíproca demandada a todas as inúmeras partes inseridas no dinâmico e turbulento ecossistema moderno da nova lei de contratação pública.

A tabela revela e constata a robusta evidência de viés puramente sistêmico e financeiro de que o deferimento legal e a consecução sumária desta retificação administrativa em comento, adequando as métricas para o limite temporal das 24 (vinte e quatro) horas contratuais exigidas, não configura e nem mascara, em absolutamente nenhuma de suas remotas hipóteses subjacentes, uma espécie de concessão leniente, uma fraqueza contratual ou qualquer espúrio beneplácito indevido e desleal favorecimento direcionado ao pleito setorial do restrito mercado fornecedor ou das agências impetrantes.

A alteração configura, isso sim, um alerta técnico em defesa do interesse público do qual deriva um formidável remédio, um imperativo corretivo e a imediata supressão profilática do que se denomina de "exigência artificialmente predatória disfuncional", pois a mesma, persistindo a atuar letargicamente, redundaria a curto, médio e longo prazo na elevação colossal, indesejada e maléfica para a estabilidade e o equilíbrio das valiosas despesas

operacionais da própria municipalidade na aquisição mandatória e diuturna das viagens dos servidores da máquina pública local.

7.2. Da Análise do Termo de Referência N° 028/2025/SUPAF/SECAD e do Anexo B (Índice de Medição de Resultado - IMR)

O item 6 do TR, denominado "*Modelo de Execução do Objeto*", pormenoriza a conduta esperada. O subitem 6.2 estabelece que o servidor responsável deve realizar consulta nos sites oficiais ou solicitar assessoria para escolher o voo mais econômico, priorizando percursos de menor duração e sem escalas (6.2.1). A dinâmica da cotação é vertiginosa: o item 6.3 define que a credenciada tem o prazo máximo de apenas 2 (duas) horas para responder ao pedido, indicando o valor de venda. Em situações de extrema urgência, o item 6.4 reduz esse tempo de resposta para 1 (uma) hora.

Após a escolha, o item 6.10 confere um prazo de até 12 (doze) horas para a emissão e entrega dos bilhetes após a ordem de fornecimento (ou 3 horas em urgência, conforme item 6.11). Toda essa arquitetura reflete uma compreensão da rapidez necessária na compra de passagens.

Contudo, é no detalhamento do serviço de "Reserva", no item 6.21.3 para voos nacionais e simetricamente no 6.24.3 para voos internacionais, que ocorre a inconsistência do edital. Os textos prescrevem que, após a escolha da agência com menor tarifa, o servidor efetuará a reserva, cujo valor e disponibilidade de assento serão garantidos por 72 horas. Há uma contradição entre exigir que a agência responda em 2 horas (para capturar o dinamismo do mercado) e depois permitir que a Prefeitura paralise o processo decisório por 72 horas, obrigando a agência a suportar o ônus financeiro dessa inércia programada.

Esta incongruência é potencializada quando se analisa o Anexo B do Termo de Referência, que institui o Índice de Medição de Resultado (IMR). O IMR é um Instrumento de Acordo de Nível de Serviço (SLA) que atrela o pagamento integral da fatura à qualidade do serviço prestado. O item 5.2 do Anexo B descreve os indicadores avaliados, tais como o prazo exato para cotação e emissão. O indicador nº 5 pune a "Não emissão da passagem", e o indicador nº 3 exige que o valor seja o menor ou exato.

A estrutura penalizadora do IMR prevê a dedução financeira sobre a fatura mensal com base no número de desconformidades:

- Até 3 desconformidades: Fator de Qualidade (FQ) de 100% (Pagamento integral).
- De 4 a 8 desconformidades: FQ de 95% (Desconto de 1% na fatura).
- De 9 a 12 desconformidades: FQ de 90% (Desconto de 3% na fatura).
- Acima de 13 desconformidades: FQ de 85% (Desconto de 5% na fatura).

Se o prazo de 72 horas for mantido, as credenciadas poderão ser lançadas na malha fina do IMR. Ao cotar uma tarifa promocional e ter a emissão autorizada pela Prefeitura apenas no terceiro dia (dentro das 72 horas regulamentares), a reserva original já terá sido cancelada pela companhia aérea. Ao tentar emitir, a agência descobrirá que o preço subiu ou que o voo lotou. Como resultado, ela falhará em honrar o compromisso, gerando uma desconformidade no IMR por "Não emissão" ou por emissão com o valor maior que o da cotação original. Acumuladas essas falhas inevitáveis, a agência sofrerá descontos mensais sistemáticos em seu faturamento.

O Direito Administrativo Sancionador proíbe a aplicação de penalidades decorrentes do cumprimento impossível de uma obrigação ou quando a culpa recai sobre a arquitetura falha do próprio ente contratante. A exigência das 72 (setenta e duas) horas, combinada com as sanções do IMR, cria uma armadilha jurídica que poderá resultar em judicialização do contrato, representações perante o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) e bloqueio da operação de emissão de passagens para os agentes públicos.

8. CONCLUSÃO E DIRETRIZES ADMINISTRATIVAS DE RETIFICAÇÃO

Diante do exposto nesta Análise Técnico-Administrativa, conclui-se que a manutenção do prazo de 72 (setenta e duas) horas para a garantia de tarifa e disponibilidade de assento é técnica, econômica e juridicamente incompatível. A exigência original colide frontalmente com a realidade do mercado aéreo e expõe tanto o erário municipal quanto as agências credenciadas a riscos operacionais.

A retificação do prazo para 24 (vinte e quatro) horas faz-se imperiosa e plenamente justificada pelos seguintes fundamentos:

- **Adequação ao Regime de Mercados Fluidos:** A redução do prazo restaura a compatibilidade do instrumento convocatório com o art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 188 do Decreto Municipal nº 258/2024, viabilizando a dinâmica de cotação e emissão exigida por precificações que mudam a cada instante;
- **Harmonia com a Regulação da ANAC:** O prazo de 24 horas garante que a operação ocorra dentro da janela de proteção do "Direito de Arrependimento" (art. 11 da Resolução nº 400/2016 da ANAC), blindando a Administração e a credenciada contra multas de cancelamento ou *no-show* em caso de desistências rápidas;
- **Garantia de Economicidade:** A alteração impede que as agências sejam forçadas a cotar exclusivamente tarifas cheias e flexíveis (Classe Y), permitindo a efetiva captura de tarifas promocionais e restritas, cujo *Time Limit* é rigoroso; e
- **Segurança Jurídica na Aplicação do IMR:** Evita a criação de uma armadilha jurídica que penalizaria injustamente as empresas no Índice de Medição de Resultado (IMR) por "Não emissão" ou por emissão com o valor maior que o da cotação original.

Ante o exposto, **RECOMENDA-SE a retificação dos itens 6.21.3 e 6.24.3 do Termo de Referência nº 028/2025/SUPAF/SECAD, do item 2.5 do Acordo Corporativo de Desconto e de toda e qualquer cláusula correlata constante no Edital 002/2025/SUPAF/SECAD, no Contrato e seus Anexos**, alterando a exigência de garantia de reserva e tarifa de 72 (setenta e duas) para 24 (vinte e quatro) horas. Sugere-se o prosseguimento dos autos para a formalização desta alteração e posterior publicidade aos interessados.

Araguaína-TO, na data da assinatura eletrônica.

REJANE MOURAO DA
SILVA:6341013310
0

Assinado de forma digital
por REJANE MOURAO DA
SILVA:63410133100
Dados: 2026.03.31
10:13:43 -03'00'

REJANE MOURÃO DA SILVA

Secretária Municipal de Administração

Portaria n.º 022/2025