

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 2025009720

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI 14.133 DE 2021. PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO 002/2025/SUPAF/SECAD. MERCADOS FLUIDOS. AGENCIAMENTO DE VIAGENS. RETIFICAÇÃO DE EDITAL E MINUTA DE TERMO ADITIVO. REDUÇÃO DO PRAZO DE GARANTIA TARIFÁRIA E RESERVA DE 72 PARA 24 HORAS. ADEQUAÇÃO À REALIDADE OPERACIONAL E À RESOLUÇÃO 400 DE 2016 DA ANAC. DISPENSA DE REABERTURA DE PRAZOS. ARTIGO 55, PARÁGRAFO 1 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. LEGALIDADE.

PARECER JURÍDICO N° 303/2026

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica solicitada por meio do Ofício 670/2026/SUPAF/GAB/SECAD, que requer o exercício do controle prévio de legalidade, nos termos do Artigo 53 da Lei 14.133 de 2021, acerca da retificação de itens do Termo de Referência 028/2025 e da correspondente minuta do primeiro Termo Aditivo ao Edital de Credenciamento 002/2025/SUPAF/SECAD.

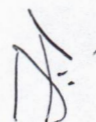
O cerne da questão reside na necessidade de alterar o prazo de garantia de tarifa e reserva de assentos, originalmente fixado em 72 horas, para 24 horas. Conforme detalhado na Justificativa 023/2026, a manutenção do prazo original revelou-se um óbice à competitividade e à exequibilidade do objeto, dada a volatilidade extrema do mercado de aviação civil e a tecnologia de precificação dinâmica utilizada pelas companhias aéreas.

O procedimento projeta um valor global estimado de **R\$ 1.409.443,18 (um milhão quatrocentos e nove mil quatrocentos e quarenta e três reais e dezoito centavos)**. A Administração questiona a legalidade das alterações e a viabilidade de dispensar a reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos para o certame.

É o relatório, passamos a análise jurídica.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DOS MERCADOS FLUIDOS E DO CREDENCIAMENTO

A fundamentação material da reforma administrativa proposta encontra respaldo na caracterização do objeto como pertencente a um mercado fluido, onde a



flutuação constante de valores. A Lei 14.133 de 2021 consolidou o credenciamento para tais hipóteses, conforme preceitua o seu Artigo 79, inciso III:

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

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.

Ao exigir que as agências sustentassem uma reserva por 72 horas, o edital colidia com a Resolução 400 de 2016 da ANAC, que limita a manutenção de reservas sem ônus ao prazo de 24 horas.

Sobre este tema, a doutrina de Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, assevera que *o credenciamento em mercados fluidos pressupõe que a Administração se comporte como um agente econômico comum, sujeitando-se às variações de preço ditadas pelo mercado, sob pena de inviabilizar a contratação.*

A rigidez do prazo de 72 horas afastava fornecedores qualificados, como a agência Zanella Travels e a Brasitur Eventos e Turismo.

3. DA LEGALIDADE DA ALTERAÇÃO E DA MINUTA DO TERMO ADITIVO

A formalização da retificação por meio de Termo Aditivo é o caminho adequado para alinhar os instrumentos já firmados e o edital à nova realidade de execução.

O Artigo 124, inciso II, alínea b da Lei 14.133 de 2021 autoriza alterações consensuais quando necessária a modificação do regime de fornecimento por verificação técnica:

Artigo 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II por acordo entre as partes:

(...)

b - quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários.

A inaplicabilidade técnica do prazo de 72 horas restou comprovada pela análise dos contratos das companhias Azul, Gol e Latam, que demonstram a inexistência de reserva garantida sem pagamento imediato ou além da janela de 24 horas.

A minuta do 1º Termo Aditivo identifica com clareza a retificação dos subitens 6.21.3 e 6.24.3 do Termo de Referência e da subcláusula 2.5 do Acordo Corporativo de Desconto, preservando o valor total de **R\$ 1.409.443,18 (um milhão quatrocentos e nove mil quatrocentos e quarenta e três reais e dezoito centavos)**.

4. DA DISPENSA DE REABERTURA DE PRAZOS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Quanto à desnecessidade de reabertura dos prazos para o credenciamento, a legislação oferece exceção que se amolda ao caso, pois a redução de um encargo de 72 para 24 horas não prejudica a formulação das propostas.

O parágrafo 1º do artigo 55 da Lei 14.133 de 2021, dispõe que *“eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas”*.

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da vinculação ao edital deve ceder espaço à eficiência quando a adequação de uma cláusula técnica visa ampliar a competitividade.

Como a retificação proposta suprime um ônus excessivo, ela não compromete a formulação de propostas, mas facilita a adesão de novos interessados. A publicidade da alteração deve ser mantida no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o Artigo 94:

Artigo 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação.

5. DA CONCLUSÃO

Ex positis, na qualidade de Procurador Geral do Município, emito parecer favorável à retificação dos itens 6.21.3 e 6.24.3 do Termo de Referência 028/2025 e à celebração do 1º Termo Aditivo referente ao Edital de Credenciamento 002/2025/SUPAF/SECAD. Concluo pela legalidade da redução do prazo de garantia tarifária para 24 horas, em consonância com o Artigo 79, inciso III e o Artigo 124, inciso II, alínea b da Lei 14.133 de 2021.

Ratifico a regularidade da dispensa de reabertura dos prazos com fulcro no Artigo 55, parágrafo 1 da mesma lei, uma vez que a alteração beneficia o mercado e não prejudica os licitantes.

Recomenda-se a publicação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas para garantia da transparência, assegurando a gestão dos recursos no montante de **R\$ 1.409.443,18 (um milhão quatrocentos e nove mil quatrocentos e quarenta e três reais e dezoito centavos)**.

É o parecer.



ANDRÉ LUIZ BARBOSA MELO
Procurador Geral do Município
Port. nº 060/2026