

## PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 113/2025

Órgão Interessado: Marcos Covre Bergamaschi

Assunto: Contratação de Empresa para Prestação de serviços de Agenciamento de Viagens Aéreas, compreendendo os serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagens aéreas nacionais, na modalidade fixa por taxa de transação (Transaction Fee)

**Ao Exma. Presidenta da Câmara;**

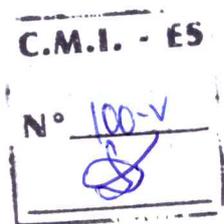
**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI Nº 14.133/2021. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. MENOR PREÇO CONSIDERANDO O MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO. TAXA DU. APLICAÇÃO FORA DA FORMA ELETRÔNICA. IMPOSSIBILIDADE. PORTARIA Nº 52/2023 DO TCE-ES. ART. 56, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021. VEDAÇÃO AO MODO DE DISPUTA FECHADO ISOLADO. OBJETO COM BASE DE CÁLCULO OBJETIVA. INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. INSEGURANÇA JURÍDICA. **RISCO DE RESPONSABILIZAÇÃO.** **OPINIÃO PELA NÃO CONTINUIDADE DO PROCEDIMENTO.**

### RELATÓRIO

**PRELIMINARMENTE VALE DESTACAR QUE O PROCESSO CHEGOU À PROCURADORIA NO DIA 18/03/2025, CONTUDO, TAL PROCESSO NECESSITOU DE VASTA PESQUISA LEGISLATIVA, LEGAL E DA CORTE DE CONTAS CAPAIXABA.**

Vem a esta Procuradoria a solicitação do Diretor Administrativo e Financeiro EI/CMI/ES-DG n.º 008/2025, referente à contratação de Empresa para Prestação de serviços de Agenciamento de Viagens Aéreas, compreendendo os serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, cancelamento e reembolso de bilhetes de passagens aéreas nacionais, na modalidade fixa por taxa de transação (Transaction Fee), visando atender às necessidades da Câmara Municipal de Itarana/ES.

1. Documento para oficializar a solicitação da demanda;
2. Termo de Referência detalhado;
3. Publicação da intenção de contratação, com aviso divulgado no Diário Oficial dos Municípios (DOM) e no site oficial, por um período mínimo de 3 (três) dias úteis;
4. Levantamento de preços no mercado;
5. Quadro simples para comparar os preços obtidos;
6. Relatório elaborado pela Comissão de Compras;
7. Justificativa do valor apresentado;
8. Motivos que levaram à escolha do fornecedor;
9. Documento que comprova a capacidade técnica do fornecedor;
10. Pesquisa sobre contratações semelhantes realizadas por outros órgãos e entidades da Administração Pública;
11. Certidões de regularidade e demais documentos exigidos para a habilitação da empresa;
12. Indicação da Dotação Orçamentária correspondente;
13. Portaria nomeando a Comissão Permanente de Licitação;



O processo vem acompanhado dos seguintes documentos:

O critério de julgamento é o de menor preço considerando o maior percentual de desconto.

No caso em tela foram obtidas as seguintes propostas:

1. AEROTUR SERVICOS DE VIAGENS LTDA". CNPJ 05.120.923/0001-09. RUA APODI, 583, SALA 02, 1ºANDAR, TIROL, NATAL/RN, CEP 59.020-130.
2. AZ TURISMO E VIAGENS LTDA". CNPJ 39.327.556/0001-22. RUA JOSE NEVES CYPRESTE, 870, LOJA 06 EDIF NIAGARA, JARDIM DA PENHA, VITORIA/ES, CEP 29.060-300.
3. FOCA VIAGENS LTDA". CNPJ 28.455.011/0001-85. RUA DOUTOR SILVA MELLO, 106, LOJA 25 EDIF THREE STARS, CENTRO, GUARAPARI/ES, CEP 29.200-360.

**Nesta senda, conforme critério de julgamento por menor preço considerando o maior percentual de desconto - a empresa "AZ TURISMO E VIAGENS LTDA", com proposta no valor de 100% (cem por cento) de desconto.**

**Importante ressaltar sobre o item 20.4 do TR, vejamos:**

20.4 O valor do desconto será estabelecido após a realização de Pesquisa de Preços, e o valor global estimado para contratação será de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais)

Se faz necessário ponderar que o valor de desconto se insere na TAXA DU.

Sabe-se que a Taxa DU incide em todas as vendas efetuadas nas agências de viagens. O valor da taxa é de 10% (dez por cento) do valor da tarifa, sendo que o valor mínimo cobrado é de R\$ 40,00. Esta taxa é cobrada de maneira individual sobre as vendas de passageiros Adultos (ADT) e Crianças (CHD).

Na data de 11 de julho de 2018, o valor da DU para **voos nacionais** será alterado conforme tabela abaixo:

VALOR DA TARIFA (SOMADOS TRECHOS DE IDA E VOLTA) VOOS NACIONAIS	VALOR DA DU
Ate R\$ 399,99	R\$ 40,00
Maior ou igual a R\$ 400,00	10% do valor total da tarifa

**É o que basta relatar. Passo a opinar.**

#### **DA OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO**

A Lei Federal 14.133/2021 estabelece em seu artigo 53, caput, que "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".

Estabelece ainda que o parecer jurídico resultante desse controle, deverá apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade e redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível de forma clara e objetiva (artigo 53, § 1º, I e II).

Cumprido o ordenamento legal, faz-se necessário o presente parecer jurídico objetivando preservar a formalidade que o ato necessita.

#### **DA DISPENSA DE LICITAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para contratações realizadas pela Administração Pública.

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.

A Constituição Federal acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porquanto assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância dos princípios, como isonomia e impessoalidade. Todavia, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, limita sua presunção, permitindo a contratação direta sem a realização de certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Desse modo, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais.

A Lei n. 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, a chamada "Lei das Licitações e Contratos Administrativos", foi publicada com o objetivo de regulamentar o citado dispositivo constitucional, e criar padrões e procedimentos para reger a contratação pela Administração. Com efeito, o Poder Legislativo de Itarana/ES regulamentou a Lei Federal nº 14.133/2021, por meio da Resolução n.º 183/2023, adequando os preceitos da dita Lei no âmbito deste Poder.

A obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, I), pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evita-se, desse modo que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública. Assim, o objeto imediato e próprio da licitação é evitar a ocorrência do arbítrio e do favoritismo.



Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes, "a licitação representa, portanto, a oportunidade de atendimento ao interesse público, pelos particulares, numa situação de igualdade"

Sempre que haja possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação. A contratação direta, sem realização do prévio certame licitatório, somente é admitida excepcionalmente, nas hipóteses trazidas na própria lei. Tais situações, contudo, configuram-se em exceções à regra geral. A licitação é regra; a contratação direta, exceção.

Ressalta-se, ainda, que a contratação direta, sem a realização de licitação, não é sinônimo de contratação informal, não podendo a Administração contratar quem quiser, sem as devidas formalidades. Visando impedir a fraudulenta utilização dos dispositivos que autorizam a contratação direta, o administrador deverá cumprir alguns requisitos, tais como identificação da necessidade, fixação do objeto, definição de recursos orçamentários, razão da escolha do contratado.

No presente caso, os requisitos para dispensa de licitação encontram-se presentes e respaldados pela legislação pertinente, nos artigos 72 e seus incisos, da Lei 14.133/21

Em que pese à obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

O presente processo objetiva a contratação direta por dispensa de licitação por valor inferior, reconhecida pela Legislação específica nos moldes do artigo 75, II da Lei 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

No início de cada ano, novos decretos podem entrar em vigor, impactando diretamente o poder de compra e os limites para contratações públicas. **Em 2025, o Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024, trouxe atualizações relevantes para os valores estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, influenciando diretamente as modalidades de dispensa de licitação.**

**A partir de 1º de janeiro de 2025, o valor máximo para a contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, foi reajustado para R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) para serviços que não sejam de engenharia.**

O objetivo dessa atualização é possibilitar que, em situações específicas, o administrador possa optar pela dispensa do processo licitatório, evitando, assim, custos materiais e humanos excessivos que poderiam onerar o Estado de maneira desproporcional.

**Nesta senda, a AZ TURISMO E VIAGENS LTDA, inscrita no CNPJ sob o n.º 39.327.556/0001-22, apresentou a melhor proposta de maior desconto, vejamos:**

	AEROTUR SERVICOS DE VIAGENS LTDA		FOCA VIAGENS LTDA		AZ TURISMO E VIAGENS LTDA		Unidã
	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário	Total	
00	0,010	0,01	10,000	10,00	100,000	100,00	
		0,01		10,00		100,00	
						100,00	

Contudo, é imperativo observar que a dispensa de licitação não pode ser utilizada de forma indiscriminada. É necessário que haja a comprovação de que não existem outras contratações similares cujo valor acumulado exceda os limites estabelecidos, evitando, assim, o **fracionamento de despesas**, conforme previsto pela legislação.

Assim, o Setor Contábil afastou qualquer incidência deste fracionamento.

Em atendimento a solicitação, informo que há saldo financeiro e orçamentário previsto para custear o pagamento da referida despesa.

Informo ainda que, não houve contratação por dispensa e/ou licitação e/ou inexigibilidade com o mesmo objeto da contratação, neste ano.

Encaminho o processo para análise jurídica, a pedido do setor de Compras e Patrimônio, juntamente com a nota de pré empenho.

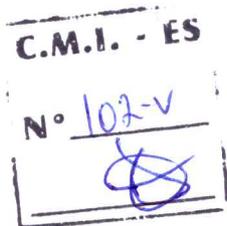
Solicito que, caso não seja autorizado o empenho da despesa, retorne o processo ao setor da contabilidade para anulação do pré empenho, a fim de liberar o orçamento para futuras despesas.

Itarana-ES, 18 de março de 2025.

  
**Fernanda Bergamaschi**  
Analista Legislativa - Contadora

No que tange ao processo de contratação direta, conforme o Art. 72 da Lei nº 14.133/2021, este deve ser instruído com os seguintes documentos obrigatórios:

**I - Documento de formalização de demanda e, se aplicável, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - Estimativa de despesa calculada conforme o art. 23 da referida Lei; III - Parecer jurídico e pareceres técnicos que comprovem o cumprimento dos requisitos legais; IV - Demonstração da compatibilidade orçamentária para o compromisso a ser assumido; V - Comprovação de que o fornecedor atende aos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos; VI - Justificativa da escolha do fornecedor; VII - Justificativa de preço, demonstrando que os valores estão alinhados com o mercado; VIII - Autorização da autoridade competente.**



Ademais, para a seleção do fornecedor, deve-se apresentar uma justificativa criteriosa que fundamente a escolha, podendo a decisão ser baseada na proposta mais vantajosa, usualmente a de menor preço, **sempre respaldada em pelo menos três cotações de preços.**

A transparência no processo é reforçada pela necessidade de divulgação de aviso de dispensa de licitação em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de três dias úteis, conforme o §2º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, permitindo a manifestação de interesse por outros fornecedores.

Ressalte-se que, conforme documentação disponível, a Câmara Municipal de Itarana procedeu de forma diligente ao publicar o aviso da dispensa tanto no DOM/ES Edição n.º 2.711 quanto em seu sítio eletrônico, evidenciando o compromisso com a transparência e a legalidade do processo.

**Dispensa de Licitação**

**AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO**

A Câmara Municipal de Itarana/ES, de acordo com a Lei nº. 14.133/2021 torna público que no dia 24 de fevereiro de 2025, estará aberta a possibilidade de envio de orçamentos por fornecedores interessados para o objeto descrito abaixo. Caso a quantidade pretendida de orçamentos não seja alcançada dentro do prazo estipulado, a pesquisa de preços poderá ser estendida. O termo de referência e os anexos poderão ser visualizados no site: <https://www.camaraitarana.es.gov.br/transparencia/licitacao>. Informações complementares poderão ser obtidas pelo telefone: (27)99751-5345 ou pelo e-mail: [cpl@camaraitarana.es.gov.br](mailto:cpl@camaraitarana.es.gov.br).

**Dados da Contratação**

**Processo Administrativo nº: 113/2025**  
**Processo de Dispensa nº: 004/2025**  
**Amparo legal: Lei 14.133/2021, Art. 75, II**

Nesta senda todas as exigências documentais relativas às regularidades fiscais, trabalhistas, previdenciárias, FGTS e habilitação jurídica foram devidamente cumpridas, assegurando a conformidade com os artigos 68 e 72 da Lei nº 14.133/2021, e garantindo que a contratação atende aos preceitos legais e orçamentários necessários. **PONDERO QUE A CERTIDÃO DE REGULARIDADE DO FGTS venceu em 24/03/2025, a qual deverá ser atualizada.**

Com relação à previsão de recursos orçamentários com vistas a custear a futura contratação, vejo atendidas as condições preconizadas na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, conforme prévio empenho, vejamos:

Favorecido: AZ TURISMO E VIAGENS LTDA	CNPJ/CPF: 39.527.550/0001-22
Bairro: JARDIM DA PENHA	Cidade: VITORIA
Endereço: R JOSE NEVES CYPRESTE	UF: Espírito Santo
Histórico: Pré empenho contratação de empresa para a prestação de serviços de Agenciamento de Viagens Aéreas, fixa por taxa de transação (transaction Fee), visando atender às necessidades da Câmara Municipal de Itarana/ES, de acordo com o Termo de Referência.	

Com efeito, qualquer contratação que importe dispêndio ao erário público depende de prévia indicação de recursos orçamentários. Essa exigência decorre do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incisos I e II, da CF).

### DO CRITÉRIO DE MAIOR DESCONTO EM CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA NÃO ELETRÔNICA

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, especialmente no art. 33, os **critérios de julgamento** previstos para as licitações incluem o **maior desconto**, especialmente quando aplicáveis a **pregões eletrônicos** ou **concorrências** com objeto padronizado. Trata-se de um mecanismo que visa obter **menor dispêndio à Administração**, incentivando a competição entre fornecedores por meio da oferta de descontos sobre valores previamente fixados em tabelas de referência.

A Lei nº 14.133/2021, vigente desde 1º de abril de 2021 e com aplicação obrigatória a partir de 30 de dezembro de 2023, trouxe inovações importantes no regime jurídico das contratações públicas, inclusive quanto aos critérios de julgamento de propostas. O artigo 33 da norma apresenta, de forma clara e taxativa, os critérios que a Administração pode adotar, destacando-se entre eles o **critério de maior desconto**:

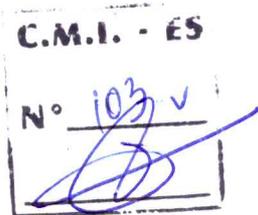
**Art. 33.** O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:  
(...) II – **maior desconto**;

Diferentemente da antiga Lei nº 8.666/1993, que não tratava expressamente do critério de maior desconto, a nova legislação reconhece sua validade jurídica como forma autônoma de julgamento, especialmente quando se pretende obter **economia com base em parâmetros fixados em tabelas oficiais ou valores previamente estimados pela Administração Pública**.

No entanto, o uso do critério de maior desconto exige **previsibilidade e objetividade**, sendo imprescindível a existência de **base referencial para aplicação do percentual**, o que significa que **o desconto não pode incidir sobre um valor arbitrário ou não demonstrado**. Nesse sentido, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados no mercado, servindo de parâmetro para o julgamento:

**Art. 23.** O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Após análise do procedimento de contratação direta em questão, constata-se que, **em sua essência, a estrutura do processo respeitou diversos princípios da Lei nº 14.133/2021**, como a formalização de documentos, estimativa prévia de preços, definição do objeto, e instrução



processual. Contudo, o ponto de atenção que exige análise crítica recai sobre o critério de julgamento escolhido, qual seja: menor preço considerando o maior percentual de desconto. Esse critério, embora previsto no art. 33, inciso II, da nova Lei de Licitações, possui aplicação condicionada à forma e à modalidade do procedimento. De acordo com a Portaria nº 52/2023 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), o critério de menor preço ou maior desconto deve ser, obrigatoriamente, adotado na forma eletrônica quando se tratar de pregão, sendo também admitido na concorrência e no diálogo competitivo, desde que justificado como o mais adequado ao objeto.

Pondera-se que tal critério está sendo ampliado para modalidade de dispensa eletrônica, fato que demonstra que o assunto não é pacificado.

Outrossim, poderíamos cair no regramento do art. 56, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o qual veda expressamente o uso isolado do modo de disputa fechado nos casos em que o critério for o de menor preço ou maior desconto, exatamente para evitar decisões sem competitividade mínima e sem transparência:

**Art. 56, §1º.** Nos critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto, é vedada a adoção isolada do modo de disputa fechado.

É importante ressaltar que o gestor precisa ter ciência que o uso do critério menor preço pelo maior percentual de desconto **está passando por alterações e esta interpretação ampliadora deve ser muito bem fundamentada.**

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 33, inciso II, prevê expressamente o critério de julgamento por maior desconto, o qual se aplica comumente quando há uma base de preços conhecida e padronizada, como é o caso da Taxa DU. Embora o uso deste critério seja tradicionalmente vinculado a procedimentos como pregões, sua interpretação está sendo ampliada para as dispensas eletrônicas, fato esse que confere legalidade a aplicação de tal critério em contratações diretas.

Dessa forma, a interpretação ampliativa do art. 33, II, da Lei nº 14.133/2021, aliada à natureza específica do objeto, permite concluir que a adoção do critério de maior desconto em contratação direta não eletrônica é juridicamente possível, desde que existam justificativas claras, parâmetro objetivo de desconto e documentação comprobatória da vantajosidade, como verificado nos autos.

Assim, recomenda-se que, em eventuais reiterações desse tipo de contratação, o processo seja preferencialmente conduzido por meio eletrônico e que o critério de julgamento por maior desconto seja aplicado com reforço na fundamentação quanto à base de cálculo, como já ocorreu neste caso com a menção à Taxa DU.

#### IV. CONCLUSÃO

**Diante de todo o exposto, verifica-se que o procedimento de contratação direta analisado foi, em sua maior parte, estruturado com observância aos princípios e diretrizes da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à formalização documental, definição do objeto, estimativa prévia de preços e busca pela vantajosidade.**

**Contudo, o critério de julgamento adotado — menor preço considerando o maior percentual de desconto —, aplicado fora da forma eletrônica e com modo de disputa fechado, coloca em evidência uma zona de insegurança jurídica, especialmente à luz da Portaria nº 52/2023 do TCE-ES e do art. 56, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que veda o uso isolado do modo fechado para esse tipo de critério.**

Ainda que haja razoabilidade na escolha do critério, considerando a natureza padronizada do objeto (Taxa DU) e o esforço da Administração em fundamentar tecnicamente a contratação, a situação exige especial cautela, pois a interpretação extensiva da norma ainda não encontra respaldo pacífico nos tribunais de contas, o que pode gerar apontamentos futuros, inclusive com risco de responsabilização.

Assim, considerando a ausência de forma eletrônica, a vedação expressa ao uso isolado do modo fechado e a orientação normativa do TCE-ES, entende-se que a continuidade da contratação, nos moldes em que foi estruturada, não deve ser recomendada.

Por conseguinte, **OPINA-SE NEGATIVAMENTE QUANTO À CONTINUIDADE DO PROCEDIMENTO**, sugerindo-se, alternativamente, que a contratação seja reformulada com adoção do critério de menor preço global, dentro dos limites da dispensa, ou, se for o caso, que se promova pregão eletrônico com aplicação segura do critério de maior desconto, observando as exigências legais e regulamentares vigentes.

É o parecer.

Itarana/ES, 28/03/2025.



**SÉRGIO MANOEL BERGAMASCHI FILHO**  
Procurador Legislativo OAB/ES n.º 35.952

