

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 224/2025

Órgão Interessado: Marcos Covre Bergamaschi

Assunto: Contratação de Empresa para Prestação de serviços de Agenciamento de Viagens Aéreas. Brasília. 22/04/2025 – 25/04/2025.

Ao Exmo. Controlador Interno
Sr. Higor Corrêa Mossin

EMENTA: Contratação direta – Dispensa de licitação – Agenciamento de passagens aéreas – Art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 – Atendimento aos requisitos legais – Inexistência de fracionamento – Reiteração de contratações similares – Alerta quanto ao dever de planejamento – Recomendada adoção futura de procedimento licitatório estimativo – Opinião favorável.

RELATÓRIO

Vem a esta Procuradoria a solicitação do Diretor Administrativo e Financeiro EI/CMI/ES-DG n.º 015/2025, referente à contratação de Empresa para Prestação de serviços de Agenciamento de Viagens Aéreas com o objetivo de viabilizar a participação de agentes políticos na **XXIV Marcha dos Gestores e Legislativos Municipais**, promovida pela União dos Vereadores do Brasil – UVB, nos dias **22 a 25 de abril de 2025**, conforme informações disponíveis no sítio oficial da entidade: <https://uvbbrasil.com.br>.

O processo vem acompanhado dos seguintes documentos:

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



No caso em tela foram obtidas as seguintes propostas:

1. ROBSON CAMPOS KUHN, CNPJ N.º 06.103.175/0001-00. PRAÇA DOS ESTUDANTES, 144, ANDAR PRIMEIRO, SANTA EMILIA, CARANGOLA/ES, CEP: 36.800-000.
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. TOP FLEX VIAGEM LTDA. CNPJ 30.124.757/0001-58. AVENIDA HILARIO DE SOUZA, 406, SALA 1614, AVINIDADE HILARIO PEREIRA DE SOUZA, CENTRO, OSASCO/SP, CEP: 06.010-170.

Nesta senda, conforme critério de julgamento por menor preço considerando o maior percentual de desconto - a empresa "ROBSON CAMPOS KUHN", com proposta no valor de R\$ 10.749,99 (dez mil setecentos e quarenta e nove reais e noventa centavos).

É o que basta relatar. Passo a opinar.

DA OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO

A Lei Federal 14.133/202 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 empresa **ROBSON CAMPOS KUHN**, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.103.175-0001-00, apresentou a melhor proposta, vejamos:

Quantidade	ROBSON CAMPOS KUHN		AZ TURISMO E VIAGENS LTDA		TOP FLEX VIAGEM LTDA	
	Unitário	Total	Unitário	Total	Unitário	Total
3,000	3.583,330	10.749,99	4.933,750	14.801,25	5.200,000	15.600,00
		10.749,99		14.801,25		15.600,00
		10.749,99				

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 pondera que houve uma contratação por dispensa com o mesmo objeto, em 01/04/2025, no valor de R\$ 6.410,16 com a empresa AZ Turismo e Viagens LTDA, processo n.º 214/2025.

No presente caso, não se identifica fracionamento indevido de despesa, mas é necessário registrar importantes ponderações. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o planejamento como diretriz basilar das contratações públicas, com ênfase na elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP), os quais visam conferir racionalidade, eficiência e previsibilidade ao processo de contratação. Embora tais instrumentos não sejam inexoráveis para todas as hipóteses legais de contratação direta, impõe-se que a Administração atue com planejamento contínuo, inclusive nas hipóteses de dispensa por pequeno valor.

No caso concreto, observa-se a realização de contratações de passagens aéreas em curto intervalo de tempo, sendo que a primeira delas (Processo nº 113/2025) foi obstada por esta assessoria jurídica, o que demonstra a tentativa de organização prévia. A prestação de serviços de transporte aéreo para agentes políticos, contudo, pode envolver situações de

urgência ou imprevisibilidade, o que não afasta, todavia, a necessidade de estimativas e programação.

Assim, recomenda-se que, para contratações futuras, seja analisada a viabilidade da instauração de procedimento licitatório na modalidade mais adequada, com estimativas embasadas em eventos recorrentes, evitando a reiteração de dispensas ainda que estas individualmente não ultrapassem os limites legais.

A contratação ora analisada está de acordo com os requisitos legais previstos nos incisos I e II do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, é imperativo destacar que, no exercício financeiro em curso, não será recomendável nova contratação sob o mesmo objeto — passagens aéreas — com fundamento na mesma hipótese de dispensa, sob pena de descaracterizar o dever de planejamento e afrontar os princípios da eficiência e da economicidade. A administração deve evitar o uso reiterado da dispensa de pequeno valor para objetos similares dentro do mesmo exercício, promovendo desde já a análise de contratação estimativa por meio de certame competitivo.

Dessa forma, ressalta-se que, independentemente de configurar ou não fracionamento de despesa nos termos do art. 95, §2º, da Lei nº 14.133/2021, esta Administração não deverá, em hipótese alguma, realizar nova contratação do mesmo objeto — passagens aéreas — sob a mesma justificativa legal de pequeno valor, no curso do presente exercício financeiro.

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 quanto em seu sítio eletrônico, evidenciando o compromisso com a transparência e a legalidade do processo.

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.



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:

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).

DA PARTICULARIDADE DO SERVIÇO

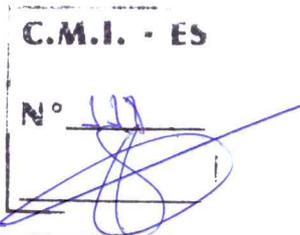
É importante destacar que a existência de um histórico de contratações, sobretudo quando associado à previsibilidade de demandas, pode e deve ser delineada por meio de Estudo Técnico Preliminar, possibilitando, inclusive, a celebração de contrato estimativo prévio que permita à Administração organizar-se com racionalidade. Tal medida confere maior segurança jurídica e eficiência ao procedimento, permitindo o empenho prévio e o atendimento de situações urgentes sem necessidade de repetidas aberturas de processos de dispensa, os quais, por sua própria natureza, devem ser utilizados com parcimônia.

No caso em exame, é imprescindível que fique claramente consignado que, em futuras solicitações de dispensa de licitação para o mesmo objeto — especialmente em se tratando de passagens aéreas para eventos previamente agendados e com data certa — esta assessoria jurídica se manifestará de forma desfavorável, em razão da afronta ao princípio do planejamento. Já se verificou, por meio de duas contratações sucessivas, a existência de demanda recorrente e previsível, o que reforça a necessidade de prévia programação e adoção de procedimento licitatório adequado. Ainda que a presente contratação esteja formalmente em conformidade com os requisitos legais, o cenário delineado evidencia que novas dispensas sobre o mesmo objeto, representarão violação à lógica de planejamento imposta pela Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

DIANTE DO EXPOSTO, abstraídos os aspectos técnicos e financeiros que escapam à competência deste Órgão, e em conformidade com o disposto no art. 53, §1º, incisos I e II, bem como no art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 - **OPINO FAVORAVEL**, à contratação direta da Empresa **ROBSON CAMPOS KUHN – inscrita no CNPJ sob o n.º 06.103.175/0001-00 com proposta no valor de R\$ 10.749,99 (dez mil setecentos e quarenta e nove reais e noventa centavos).**

Todavia, é necessário destacar, com a devida ênfase, que esta é a segunda contratação em curto intervalo de tempo para o mesmo objeto — aquisição de passagens aéreas — o que impõe severa atenção aos princípios do planejamento e da eficiência. Ainda que a presente contratação, de forma isolada, não configure fracionamento nos moldes do art. 95, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a repetição de contratações diretas com o mesmo objeto em um mesmo exercício financeiro compromete a lógica do planejamento público e afronta a diretriz estabelecida pela nova Lei de Licitações, que exige organização prévia por meio de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar e o Plano de Contratações Anual. Ressalto, portanto, que em situações futuras que envolvam o mesmo objeto, este parecerista **opinará desfavoravelmente** à contratação direta, por ausência de justificativa plausível para a não adoção de procedimento licitatório estimativo, que melhor se adequa à recorrência e previsibilidade da demanda.



É o parecer.

Itarana/ES, 11 de abril de 2025.

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

