



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe

JUSTIFICATIVA

Nos termos do art. 5º, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021 c/c art. 50, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aplicável por incidência do princípio da simetria dos atos¹, a unidade técnica do Gabinete do Prefeito do município de Itabaiana/SE, por conduto de seu membro designado que a esta subscreve, vem apresenta **JUSTIFICATIVA** expositiva dos fatos que dão amparo a não confecção do Estudo Técnico Preliminar – ETP, no presente processo de Aquisição de 05 (cinco) passagens aéreas, compreendendo o deslocamento Sergipe-Brasília, sendo que uma delas passará por São Paulo, na figura de procedimento auxiliar de licitação, nos termos do Inc. I, do Art. 14, da Instrução Normativa SEGES Nº 58, de 08 de agosto de 2022, por analogia, na forma do Art. 4º, do Decreto-Lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 – LINDB c/c Inc. I, do Art. 75. §2º, do Art. 95, da Lei Nº 14.133/2021 e, ainda, §5º, do Art. 15, do Decreto Municipal Nº 049/2024.

Aprioristicamente, há de se atentar para o caráter de extrema premência da demanda, pois o fim público o qual se pretende colmatar, é imbuído por uma urgência assaz, a qual necessita de um tramite administrativo simplificado, pois, a confecção de um instrumento técnico e complexo, nesta magnitude, demanda um grande prazo de elaboração, cerca de 36 (trinta e seis) dias, bem como um alto custo inerente a própria confecção, em sendo cerca de R\$ 13.000 (treze mil reais), conforme informações divulgadas pelo artigo Licitações e Contratos Administrativos: Aspectos Gerais², que se utilizou informações divulgadas pelo Escola Nacional de Administração Pública Enap.

Nesta senda, vejamos o posicionamento doutrinário da porfia³:

“Com o devido respeito, entendemos que esta obrigatoriedade generalizada do ETP ignora os custos transacionais de sua elaboração, ao menos como instrumento real de reflexão sobre as soluções existentes no mercado para o atendimento da demanda administrativa.

Na prática, esta postura induz a realização de estudos técnicos preliminares apenas formais, que constam no processo para cumprir o comando burocrático, mas que efetivamente não demonstram a reflexão pretendida pelo instrumento.

Não é incomum, na atividade de parecerista, identificar processos em que o ETP (percebido nesta compreensão formalista e burocrática) é juntado ao final do processo ou, mesmo antecipadamente, com meras repetições de trechos do termo de referência. Ele é juntado porque precisa ser juntado,

¹ "Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (Sahid Maluf, em sua obra Teoria geral do Estado)

² Licitações e Contratos Administrativos: Aspectos Gerais - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: O DILEMA ENTRE NECESSIDADE E SOLUÇÃO, Negócios Públicos, 2023, disponível em: <https://ronnycharles.com.br/estudo-tecnico-preliminar-o-dilema-entre-necessidade-e-solucao/>, acesso em: 19 de abril de 2024.

³ In TORRES, Ronny Charles Lopes, Da (não) obrigatoriedade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, 18 de dezembro de 2023, Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/da-nao-obrigatoriedade-de-elaboracao-do-estudo-tecnico-preliminar/>>.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe

mas não porque entendeu-se como funcionalmente necessário à contratação.

Tal modelo amplia demasiadamente os custos transacionais, sem evidentes ganhos à qualidade da contratação pública.

Pensando em sentido diferente, o Estado de Pernambuco normatizou a matéria de maneira sutilmente oposta. Em seu regulamento estadual, ao invés de definir uma obrigatoriedade geral, com poucas exceções, o Estado de Pernambuco apontou as hipóteses em que a adoção do ETP seria obrigatória, prestigiando uma perspectiva funcional do instrumento de planejamento. Tais hipóteses, vale lembrar, não impedem que o gestor opte pela confecção do instrumento em situações ali não previstas, por percebê-lo como funcionalmente importante para a licitação.”

Nesse sentido, considerando que a demanda possui, tão somente, 01 (uma) única solução de mercado viável, qual seja: a Contratação via Agências de Viagens, conforme excerto do Estudo Técnico Preliminar – ETP, vejamos:

“3.1. Fundamentação: Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

(Inciso V do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021). Segue abaixo algumas opções feitas no mercado:

Aprioristicamente, ainda que se possa cogitar que poder-se-ia dispor de outro meio de transporte, como o rodoviário, hidroviário e ferroviário, informa-se que tais opções de mercado se demonstram invectivadas, ao que concerne as duas últimas, ante ao fato de que não se encontram disponíveis no mercado, sobretudo, ao que concerne ao roteiro de maior expressividade, qual seja, Sergipe – Brasília, já ao que concerne ao rodoviário, tano pelo fato de que tal opção instilaria diversos transtornos administrativos, vide que os servidores ausentar-se-iam por tempo demasiado, afastando-os por tempo excessivos de suas atividades laborativas, o que poderia gerar uma cizânia na prestação dos serviços públicos municipais, quanto porque, em reverência a asserção predita, a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2015, recepcionada para a nova lei de licitações e contratos, implicitamente, através da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 5, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2022, predica que, tais operações de traslado, devem se dá mediante transporte aéreo, com o fito de elidir as problemáticas preditas.

➤ **Contratação Direta com Companhias Aéreas**

Descrição: Contratação de passagens diretamente com as companhias aéreas por meio de canais oficiais, como sites corporativos ou plataformas exclusivas para governos.

Vantagens:

- Possibilidade de acesso a tarifas promocionais e negociações diretas;
- Menor custo operacional intermediário (ausência de comissão para terceiros);
- Controle direto sobre as condições contratuais e de remarcação/cancelamento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe

Desvantagens:

- Processo mais burocrático para emissão e gestão de passagens individuais;
- Dificuldade de atender grandes demandas sem uma estrutura dedicada;
- Necessidade de uma equipe interna para gestão das compras.

➤ **Contratação via Agências de Viagens**

Descrição: Contratação de passagens aéreas por meio de agências especializadas, que atuam como intermediárias e oferecem soluções integradas de gestão de viagens.

Vantagens:

- Centralização de serviços (cotação, emissão, alterações e suporte);
- Maior flexibilidade no atendimento de urgências e demandas de última hora;
- Atendimento personalizado, facilitando o cumprimento das exigências administrativas e legais.
- Aproveitando o Know-how da empresa contratada, a administração municipal poderá obter melhores condições comerciais devido a negociação em bloco;
- Obtenção de serviços mais ágeis e integrados, pois, considerando a série histórica de contratações, neste município, desta natureza, observa-se que os contratados tendem a utilizar-se de parte dos valores, percebidos por ele, mediante as taxas, para ofertarem descontos nas passagens, ou seja, as passagens áreas, são adquiridas com deságio, em deferência ao preço convencional mediante contratação direta nas agências aéreas;

Desvantagens:

- Custos adicionais relacionados à comissão ou taxa de serviço;
- Dependência de terceiros para ajustes e resolução de problemas;
- Potencial dificuldade em garantir as tarifas mais econômicas, dependendo da negociação.

➤ **Aquisição de Aeronave**

Descrição: Aquisição de uma aeronave de pequeno ou médio porte, destinada exclusivamente ao uso da administração municipal.

Vantagens:

Autonomia e flexibilidade total para agendamento de viagens;

☐ Possibilidade de atender a múltiplas demandas de deslocamento em curto prazo;

☐ Potencial redução de custos no longo prazo para deslocamentos frequentes.

Desvantagens:

- Alto custo inicial de aquisição e registro de aeronave (<https://flyflapper.com/stories/pt-br/quanto-custa-comprar-um-aviao/>);
- Alto custo para Contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva, bem como o fornecimento de peças, componentes e acessórios, quando necessário, através de empresa homologada pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (<https://pnpc.gov.br/app/editais/08241788000130/2024/17>);



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Estado de Sergipe

- Alto custo para Contratação de serviços de Centros de Instrução de Aviação Civil para pilotos de avião, visando a qualificação teórica e prática (<https://pncp.gov.br/app/editais/00394494010441/2024/849>);
- Gasto com abastecimento de avião e aquisição de combustível especificado;
- Falta de estrutura municipal, face a ausência de aeroportos;

3.2. JUSTIFICATIVA CONCLUSIVA: A contratação via agências de viagens apresenta-se como a solução mais adequada, observando-se os preceitos da Lei nº 14.133/2021 e os princípios administrativos da legalidade, eficiência, economicidade e transparência. Tal escolha é sustentada pela capacidade das agências de viagens em oferecer suporte técnico especializado, otimizar a gestão de deslocamentos e garantir a conformidade com as normas aplicáveis.

Em razão do exposto, recomenda-se formalizar o processo licitatório para a contratação de agência de viagens, priorizando critérios que assegurem a seleção de proposta mais vantajosa à administração, conforme determina o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021. Essa decisão não apenas atende ao interesse público, mas também promove uma gestão eficiente e sustentável dos recursos municipais, garantindo o pleno atendimento às metas estratégicas da administração.

Dito isto, a prestação de serviços de Agenciamento de Viagens, compreendendo os serviços de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, nos termos da Instrução Normativa SLTI nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, incluindo reserva, bem como quaisquer outras providências necessárias ao regular e adequado cumprimento das obrigações decorrentes da respectiva contratação."

Portanto, resta hialino que a solução que melhor apascenta ao interesse público é a aquisição de passagens aéreas, mediante a contratação de empresa de agenciamento de viagens, já que se trata de uma demanda pontual, superveniente, do qual exsurgiu a necessidade premente pela aquisição da passagem, para o deslocamento supramencionado, acrescentada do fato de que a contratação de empresa, faz com que o valor total reste em sendo uma fração do valor que seria gasto coma realização de uma hasta pública⁴, em sendo, aproximadamente, **R\$ 30.000,00** (Trinta mil reais).

Ainda, avaliando o fator tempo, observa-se a existência da figura de uma urgência aparente, já que o evento, superveniente, do qual o prefeito e autoridades, desta municipalidade, faz-se necessário, será em 20 de maio de 2025, sobeja pela necessidade do bem final, que é a disponibilização de deslocamento aéreo, para que esta municipalidade possa dar continuidade as suas atividades, observando, sobretudo, a necessidade de arrecadação de recursos para promoção da continuidade da prestação dos serviços públicos

⁴ Considerando que inexistente estudo técnico na seara, por analogia, há que o modus operandi é a quejanda, a realização de um Pregão, onde, segundo relatório da CGU, mediante avaliação do Secretário de Gestão do exercício de 2019, constatou-se que o valor médio de uma dispensa gira em torno de R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais). Já no que se refere ao Pregão temos valores maiores em comparação, sendo que no Pregão Eletrônico gira em torno de R\$ 20.968,00 (vinte mil, novecentos e sessenta e oito reais), e no Pregão Presencial o custo gira em trono de R\$ 47.698,00 (quarenta e sete mil, seiscentos e noventa e oito reais), conforme nota técnica N° 1081/2017/C6PLA6/D6/5FC DE 27 DE JUNHO DE 2017



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe

de estilo, pois do contrário, estes serão refreados, podendo culminar em efeitos deletérios, como atalhar a continuidade dos serviços públicos.

Nesse norte, a fim de prover maior inteligência do princípio da não interrupção da prestação do serviço público, apresento o disposto pelo afamado administrativista, Jose dos Santos Carvalho Filho⁵, *ab verbum*:

“Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração.”

Portanto, considerando o caráter de extrema urgência da demanda, bem como que o Inc. I, do Art. 14, da instrução normativa N° 58, faculta elaboração do instrumento em comento em casos de contratações de pequena monta, como ocorre no presente caso, já que, acaso houvesse o seguimento comum do processo, a municipalidade ficaria sem dispor dos serviços necessários para justapor a elaboração do frugal planejamento da obra.

“Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e
(...)”

In extremis, *pari passu*, há de se obtemperar que, se não baste o rotundo escorço acima, o §5º, do Art. 15, do Decreto Municipal N° 049/2024, textualmente aduz o corolário de que, em contratações de pequena monta, como o aqui ora se discute, é dispensada a confecção do ETP, vejamos:

“Art. 15. As contratações de que tratam os incisos I e II do *caput* art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 serão, preferencialmente, eletrônicos e operacionalizadas pelo sistema eletrônico de compras e serviços disponibilizado pelo Município, nos termos do §1º do art. 175 da mesma Lei.
(...)”

§5º. Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, cujos valores de contratação sejam considerados irrelevantes, assim entendidas aquelas despesas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, o limite previsto no §2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, a autoridade máxima do órgão demandante poderá dispensar a adoção do procedimento definido no parágrafo segundo, admitindo-se, inclusive, a simplificação na formalização do processo, mediante a elaboração, apenas, do primeiro documento previsto no inciso I

⁵ In CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de direito**, 30ª Ed. ver., atual. e ampl., São Paulo, 2016, pag. 72.
Rua Francisco Santos, N° 160 – Itabaiana/SE (79) 3431-9712

S. S. S. S.
mu



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Estado de Sergipe

do art. 3º e a cotação de preços estabelecida no parágrafo terceiro deste artigo, ambos deste decreto, circundados pelo §3º do Art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF e em atendimento ao princípio da eficiência dos atos d administração pública.”

Findas estas breves considerações, tem-se por justificada a dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, razão pela qual é submetido ao crivo de apreciação do competente secretário municipal, para em concordando, aprove-a.

Itabaiana/SE, 07 de maio de 2025.

Sandra Regina Silva Menezes.
Responsável Técnico designado

Ciente e aprovado!

Em 07/05/25.

Adailton Resende Sousa
Adailton Resende Sousa
Gabinete do Prefeito