

CONSULTA PÚBLICA SEGES Nº 001/2026: Estudo Técnico Preliminar (ETP) relativo à Aquisição de Passagens Aéreas Nacionais e Internacionais, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Fundacional e Autárquica do Estado de São Paulo.

DADOS DO PARTICIPANTE:

Dado a ser informado	Resposta do participante
Nome completo	
CPF	
Entidade que representa	
Cargo ou função	
E-mail	
Telefone (com DDD)	
Estado e Município	

Instruções para Participação na Consulta Pública

1. Leia cada item da minuta apresentada neste documento.
2. Caso deseje contribuir, utilize o campo localizado logo após cada **capítulo ou subcapítulo** para registrar seus comentários, observações ou sugestões. O preenchimento desses campos é **opcional**.
3. Caso o espaço destinado aos comentários seja insuficiente, utilize a última página deste documento, indicando claramente a que item se refere cada observação adicional.
4. Após preencher o documento, **salve o arquivo mantendo o formato PDF** e encaminhe-o para o e-mail: **seges.consulta publica@sp.gov.br**.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP nº 02/2026

Assunto: Aquisição de Passagens Aéreas Nacionais e Internacionais, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Fundacional e Autárquica do Estado de São Paulo.

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1. O objeto do presente estudo técnico preliminar (ETP) é a análise da melhor solução, à luz do interesse público, com vistas à disponibilização, no âmbito da Administração Pública Estadual, de instrumento apto a viabilizar a aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, bem como a prestação dos serviços acessórios indispensáveis à sua operacionalização (cotação, reserva, emissão, reemissão, remarcação, cancelamento e reembolso).

2. Trata-se de medida necessária, em sede de fase preparatória, como condição essencial para assegurar a continuidade e a eficiência da execução de atividades institucionais que demandam deslocamentos aéreos de agentes públicos, tais como participação em reuniões, seminários, congressos, visitas técnicas, treinamentos e demais eventos correlatos, em território nacional ou no exterior.

3. A demanda apresenta natureza variável, uma vez que os quantitativos, destinos, datas, horários e condições de viagem dependem de necessidades supervenientes dos órgãos e entidades estaduais, podendo envolver situações urgentes e alterações de itinerário em curtos intervalos de tempo, o que impõe à Administração capacidade de resposta célere e regular, sem prejuízo do controle e da rastreabilidade das escolhas realizadas.

4. Ademais, considerando a abrangência pretendida — abarcando órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional —, bem como as particularidades imanentes à dinamicidade do mercado, evidencia-se a necessidade de se estabelecer procedimento que uniformize requisitos mínimos, padrões de atendimento e mecanismos de registro das transações, reduzindo assimetrias operacionais, mitigando riscos de descontinuidade e elevando a transparência e a governança dos dispêndios com deslocamentos aéreos.

5. Nesses lindes, o presente estudo se insere no esforço de consolidação de ferramental e arranjo procedimental que permita à Administração realizar as aquisições necessárias de forma tempestiva, econômica e controlável, com foco na obtenção das condições mais vantajosas compatíveis com os parâmetros da demanda, sem comprometer a qualidade do atendimento ao(à) passageiro(a) e a regularidade do processo administrativo.

6. Não menos relevante, ainda em sede preambular, é assentar o fato de que a inexistência de instrumento padronizado e central de aquisição da necessidade em tela tende a aumentar o custo transacional, reduzir a capacidade de captura de condições mais vantajosas e fragilizar a gestão de remarcações e reembolsos.

Sugestões ou comentários:

2. PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

7. Insta consignar que a Central de Compras não figura como o cerne requisitante da necessidade supra tocada, mas sim como a instância organizacional responsável pela operacionalização agregada do suprimento logístico.

8. Nessa senda, desarrazoado seria discutir a previsão, do objeto em tela, no plano de contratações anual (PCA) da própria Central de Compras. Ao invés, o que se afigura adequado é a identificação da necessidade nos diversos PCA de órgãos e entidades do Estado, indício que, mais a mais, surge como variável preditora da suscetibilidade de se auferirem os maiores benefícios advindos da centralização ora inaugurada.

9. Eis que, em consulta ao Painel do PCA do Estado de São Paulo¹, os seguintes dados são trazidos à baila:

¹ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWljY2NINWQzMmFiNC00NmlyLWE0MTMtZWwNDk1MzI5NzRjIiwidCI6IjNhNzhiMGZkLTdjOGUtdkYOS04M201LTE5MGE2Y2MwMTM2NSI9&pageName=9971a1161cc76b479b76>. Acesso em 02.03.26.

Metadados de seleção

Categoria dos itens: serviço;

Materiais ou serviços do plano: serviço de transporte aéreo de passageiros

Resultados

Órgãos: 20

Unidades demandantes: 59

Municípios envolvidos: 83

Valor total do PCA: R\$ 17.588.361,52

Principais demandantes

Secretaria de Administração Penitenciária: R\$ 7,1 milhões;

USP: R\$ 3,9 milhões;

Secretaria de Estado da Saúde: R\$ 2,6 milhões.

The screenshot displays the search interface of the COMPRAS GOV.BR system. At the top, under 'Categoria dos itens', 'Serviço' (109) is selected. Below this, filters for 'Órgãos do plano' (20), 'Unidades do plano' (59), and 'Municipípios das unidades administrativas' (85) are shown. The 'Materiais ou serviços do plano' filter is set to 'SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS'. The 'Ano do Plano' is set to 2026. At the bottom, a summary box shows 'Itens planejados' as 109 and 'Valor total planejado' as R\$ 17.588.361,52.

10. Ao que se infere, trata-se de demanda pulverizada no Estado, presente historicamente e de forma recursiva. Releva assinalar que os dados do PCA, acima expostos, são tocados por significativo grau de incerteza, seja em termos de quantitativo de demandantes ou de vulto estimado. Sem embargo, mostra-se suficiente para o traço inaugural deste artefato documental, como marco comprobatório da demanda em exame.

Sugestões ou comentários:

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

11. A solução apta a atender à necessidade ora delineada deve alinhar-se aos princípios da Administração Pública e ao interesse público, tocando, ao menos, as seguintes dimensões:

a) Modo racional de condução processual, com padronização do rito de compra, redução de custo transacional e rastreabilidade das decisões;

b) *Compliance* legal e regulatório, observando-se as normas aplicáveis às contratações públicas, à proteção de dados pessoais e ao transporte aéreo regular de passageiros;

c) *Economicidade*, assegurando que, no momento da necessidade, a Administração possa selecionar a opção mais vantajosa em condições comparáveis, com transparência da formação do preço e dos encargos incidentes;

d) *Celeridade, eficiência e efetividade transacional*, compatíveis com a natureza variável e, não raras vezes, urgente, dos deslocamentos a serviço.

12. São, dessarte, requisitos mínimos para fins da melhor solução para fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais e serviços correlatos, para atendimento à Administração Pública Estadual:

a) **escopo funcional completo do serviço**, contemplando, no mínimo: cotação, reserva, emissão e reemissão, remarcação e alterações, cancelamento, suporte a reacomodação e demais providências em intercorrências, bem como gestão e processamento de reembolsos e créditos;

b) **capacidade de cotação no momento da demanda**, apta a refletir a dinamicidade do mercado aéreo, com apresentação tempestiva de alternativas compatíveis com os parâmetros definidos pelo requisitante (origem, destino, datas, restrições, preferências e requisitos mínimos);

c) **apresentação de alternativas de voos (dias / horários) quando houver flexibilidade**, permitindo ao requisitante parametrizar janelas de horário e/ou variações admissíveis de itinerário (ex.: horários próximos, conexões toleráveis), de modo a ampliar o leque de opções potencialmente mais vantajosas, sem descaracterizar a necessidade;

d) **comparabilidade e transparência mínima da oferta**, com discriminação objetiva da composição do preço (tarifa, taxas — inclusive embarque — e eventuais serviços acessórios) e indicação das regras tarifárias relevantes (alteração, cancelamento, reembolso, no-show e condições de franquia quando aplicável), de forma a permitir decisão motivada e verificável;

e) **possibilidade de múltiplas cotações / competição entre ofertantes**, de modo que, sempre que aplicável, a Administração possa comparar simultaneamente alternativas provenientes de diferentes agentes aptos a fornecer o objeto, maximizando a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa no instante da contratação;

f) **neutralidade e ausência de segregação indevida de mercado**, devendo a solução permitir a participação ampla de pessoas jurídicas que, nos termos da legislação e da regulação setorial, estejam aptas a transacionar passagens aéreas nacionais e/ou internacionais, vedadas exigências ou filtros que restrinjam a participação sem motivação técnica indispensável e devidamente justificada;

- g) **capacidade de atendimento a demandas urgentes**, inclusive com possibilidade de emissão em prazos reduzidos e, quando necessário, para viagens na mesma data, preservada a formalização mínima e o registro das decisões;
- h) **atendimento ininterrupto (24 horas por dia, 7 dias por semana)** ao requisitante e/ou passageiro, por canais remotos, para suporte antes e durante a viagem, inclusive em situações emergenciais (cancelamentos, atrasos, perda de conexão, reacomodação e eventos correlatos), com qualidade compatível com a criticidade do serviço;
- i) **definição de níveis mínimos de serviço (SLA)**, contemplando prazos máximos para: resposta de cotação, efetivação de reserva, emissão, atendimento emergencial, e tratamento de solicitações de alteração/cancelamento/reembolso, com métricas, evidências e reporte gerencial;
- j) **gestão de reembolsos, créditos e valores restituíveis**, com regras operacionais claras e prazos definidos para encaminhamento, acompanhamento e conclusão, incluindo entrega de evidências de processamento e devolução/creditamento, inclusive em hipóteses em que o evento gerador ocorra próximo ao término da vigência do instrumento;
- k) **rastreabilidade e auditabilidade**, com registro verificável das etapas essenciais (solicitação, parâmetros de cotação, opções apresentadas, opção selecionada, autorização, emissão, alterações, cancelamentos e reembolsos), com data/hora, identificação de responsáveis e preservação de evidências mínimas que suportem fiscalização e auditoria;
- l) **relatórios gerenciais mínimos**, aptos a subsidiar gestão e controle, incluindo, ao menos: emissões por órgão/unidade, rotas, valores, taxas e encargos, ocorrências de remarcação/cancelamento, reembolsos pendentes e concluídos, e indicadores de desempenho (SLA);
- m) **conformidade com LGPD e segurança da informação**, considerando o tratamento de dados pessoais de passageiros e requisitantes, com controles de acesso, registro de operações, minimização de dados e medidas proporcionais de segurança, conforme diretrizes administrativas aplicáveis;
- n) **adoção, quando aplicável, de suporte tecnológico estruturante**, capaz de organizar a demanda, viabilizar a comparação simultânea de alternativas no momento da necessidade, registrar logs e trilhas de auditoria, e gerar relatórios gerenciais, preservando integridade, disponibilidade e rastreabilidade — sem prejuízo de outras formas de operacionalização que comprovadamente assegurem os mesmos resultados;
- o) **vedação a cobranças não autorizadas e governança de pós-venda**, assegurando que multas, taxas e diferenças tarifárias sejam previamente informadas e expressamente autorizadas, e que a execução do pós-venda (alterações, cancelamentos e reembolsos) seja acompanhável e controlável pela Administração.

13. Consigne-se que, em razão da natureza dinâmica do mercado aéreo e da abrangência da demanda no âmbito estadual, a solução deverá privilegiar **economicidade real, resposta tempestiva e controles verificáveis**, assegurando transparência, padronização mínima e governança do gasto público, sem comprometimento da ampla participação de agentes aptos a atender às condições estabelecidas e sem imposição de barreiras indevidas ao acesso.

Sugestões ou comentários:

4. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES PARA CONTRATAÇÃO

14. Com o intuito de estimar os quantitativos a serem abrangidos pelo instrumento a ser celebrado, procedeu-se à realização de estudo baseado na coleta de dados históricos de consumo de passagens aéreas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional.

15. As informações foram extraídas do Portal da Transparência do Estado de São Paulo², tomando-se como base as contratações registradas nos exercícios de 2024 e 2025. O

² Disponível no endereço <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/Diarias#gsc.tab=0>. Pesquisa realizada no mês de janeiro de 2026.

levantamento considerou aquisições realizadas por distintas formas de contratação, incluindo pregão eletrônico (usualmente para fins de constituição de sistema de registro de preços) e dispensas de licitação, de sorte a capturar, com amplitude, o comportamento real de demanda observado no período.

16. Com espeque nesse histórico, adotou-se como premissa que os quantitativos a serem demandados ao longo da vigência permanecem **variáveis e não determináveis previamente**, razão pela qual a estimativa busca estabelecer **ordem de grandeza** para fins de planejamento, dimensionamento e estruturação do instrumento.

17. Considerando, ainda, a complexidade inerente à instrução de contratações desta natureza, o vulto do consumo agregado no âmbito estadual e o caráter **inovador/experimental** da centralização pretendida (haja vista a ausência, até o momento, de solução centralizada vigente para o objeto), optou-se por considerar um horizonte temporal do cenário de contratação para **24 (vinte e quatro) meses**, período considerado suficiente para avaliação do desempenho e dos resultados do arranjo adotado, preservando-se a possibilidade de ajustes, reestruturação futura ou, quiçá, a continuidade do ajuste com base em evidências de execução.

18. Para estimar a demanda nesse horizonte, utilizou-se como base o **somatório das quantidades históricas de 2024 e 2025**, calculando-se a **média mensal do biênio** e projetando-se esse consumo para o período de vigência.

19. Adicionalmente, adotou-se **margem de segurança** (acréscimo de 40%) para acomodar: (i) variações sazonais e eventos supervenientes; (ii) possível aumento de adesão/uso decorrente da padronização e consolidação do procedimento; e (iii) riscos de subestimação típicos de demandas dispersas e não centralizadas.

20. Os dados seguem sumarizados nas tabelas a seguir.

BASE HISTÓRICA DE AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS			
PERÍODOS	QUANTIDADE DE PASSAGENS NACIONAIS	MÉDIA MENSAL DOS PERÍODOS [(A+B)/24]	QUANTIDADE ESTIMADA PARA O PERÍODO DE VIGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS NACIONAIS (24 meses de horizonte temporal + margem de segurança de 40%) [(Cx24)*1,4]
2024	5.146 ^(A)	425 ^(C)	14.280
2025	5.047 ^(B)		
TOTAL:	10.193 ^(A+B)		

BASE HISTÓRICA DE AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS INTERNACIONAIS			
PERÍODOS	QUANTIDADE DE PASSAGENS INTERNACIONAIS	MÉDIA MENSAL DOS PERÍODOS [(D+E)/24]	QUANTIDADE ESTIMADA PARA O PERÍODO DE VIGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO DE FORNECIMENTO DE PASSAGENS INTERNACIONAIS (24 meses de horizonte temporal + margem de segurança de 40%) [(Fx24)*1,4]
2024	486 ^(D)	59 ^(F)	1.983
2025	910 ^(E)		
TOTAL:	1.396 ^(D+E)		

21. Os quantitativos estimados, nos termos supra, constituem, como dito, **referência para planejamento e dimensionamento**, não implicando obrigação de contratação integral, tendo em vista a natureza **sob demanda** do objeto.

Sugestões ou comentários:

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

5.1. Premissas do levantamento, definições adotadas e critérios de comparação

22. Para fins de identificação da solução mais adequada ao atendimento da necessidade descrita neste ETP, procedeu-se, preliminarmente, ao exame das formas de contratação usualmente empregadas no setor público para aquisição de passagens aéreas e serviços correlatos, confrontando-as com as características do mercado de transporte aéreo e com os requisitos mínimos fixados neste estudo.

23. Adotaram-se como critérios de comparação, entre outros: (i) capacidade de capturar condições mais vantajosas em ambiente de preços dinâmicos; (ii) grau de competição no momento da compra; (iii) risco de dependência operacional; (iv) custo transacional (instrução e execução); (v) aderência à demanda variável e urgente; (vi) governança, rastreabilidade e auditabilidade.

24. Importa, ainda nesse transcurso vestibular, suscitar definições a serem adotadas na presente incursão.

25. Para os fins deste ETP, entende-se por **condição mais vantajosa** não apenas o menor valor nominal do bilhete, mas a melhor relação custo-benefício em condições comparáveis, considerada a composição do dispêndio (tarifa, taxas e eventuais serviços acessórios) e as restrições relevantes do produto tarifário (possibilidade e custo de remarcação, cancelamento e reembolso, regras de *no-show*, franquias quando necessárias, conexões e janelas de horário). A economicidade, portanto, depende da capacidade de comparar alternativas equivalentes, evitando-se a seleção de opção aparentemente mais barata, porém onerosa no pós-venda ou incompatível com a necessidade concreta.

26. Por **preços dinâmicos** compreende-se a prática de precificação em que valores e condições de comercialização variam com alta frequência, em função de variáveis de demanda, oferta/inventário, sazonalidade, competição e estratégia comercial do ofertante. No setor aéreo, essa dinamicidade é intrínseca ao gerenciamento de receita, afetando tanto o preço quanto a disponibilidade por classes tarifárias e suas regras, podendo ocorrer variação em curtos intervalos temporais.

27. Por **grau de competição no momento da compra**, toma-se a medida em que o modelo de contratação preserva, no instante de cada necessidade efetiva, a possibilidade de comparação simultânea entre múltiplos agentes aptos a ofertar o objeto, com transparência e rastreabilidade. Distingue-se, nesse quesito, a competição concentrada em um certame inicial (seleção de um operador) da competição distribuída por microtransações (cada emissão/compra), notadamente relevante em mercados com preços e condições voláteis.

28. Por **custo transacional**, para além do custo do bilhete, compreende-se o somatório dos esforços administrativos e operacionais necessários para instruir a contratação (planejamento, modelagem, formalização), executá-la (fluxos de solicitação, autorização, emissão, faturamento) e gerir o pós-venda (alterações, cancelamentos, reembolsos, suporte), incluindo os custos de controle, auditoria e correção de falhas. Em objetos de alta recorrência e dispersão institucional, a eficiência global depende de reduzir custos transacionais sem perda de controles.

29. Por **risco de dependência operacional**, entende-se a vulnerabilidade decorrente da centralização das operações em um único agente ou canal, que pode gerar gargalos, indisponibilidades e redução de resiliência em eventos críticos (picos de demanda, emergências, interrupções sistêmicas), bem como risco de assimetrias informacionais na oferta de alternativas de cotação.

30. Por **governança, rastreabilidade e auditabilidade**, compreende-se a capacidade de o modelo assegurar registros verificáveis das etapas essenciais (parâmetros da demanda, opções cotadas, justificativa/ato de seleção, autorização, emissão, alterações e reembolsos), de modo a permitir controle interno e externo, reconciliação financeira, detecção de cobranças indevidas e avaliação de desempenho (SLA, reembolsos, incidência de alterações/cancelamentos).

31. Com base nesses critérios, delimitaram-se como alternativas centrais a serem cotejadas: (i) contratação como **serviço continuado (estimado)**; (ii) **sistema de registro de preços (SRP)**; e (iii) **credenciamento em mercado fluido**, por se tratarem dos arranjos mais recorrentes e plausíveis para o objeto, com impactos substancialmente distintos quanto ao *locus* da competição, ao custo transacional e à governança.

Sugestões ou comentários:

5.2. Caracterização do mercado de passagens aéreas

32. O mercado de passagens aéreas apresenta peculiaridades estruturais que o distinguem de mercados de bens padronizados com preços relativamente estáveis. Trata-se de um mercado em que o produto transacionado — o bilhete — é, em verdade, um conjunto de condições associado a um assento em um voo específico (rota, data e horário), cuja disponibilidade é perecível (assento não vendido tem seu valor anulado após a partida) e cujo preço é determinado por mecanismos de gestão de receita, com controle de inventário por categorias tarifárias. A formação do valor, portanto, não depende apenas de custos, mas da gestão estratégica de capacidade, da expectativa de demanda e da reação competitiva.

33. Como decorrência, a precificação no setor aéreo é regida por **menus de classes tarifárias** e por regras associadas (restrições de compra antecipada, reembolso, remarcação, no-show, franquias e serviços acessórios), em que a disponibilidade e o preço de cada classe podem ser alterados com frequência. O resultado prático é a coexistência, para um mesmo trecho, de diversas alternativas com preços distintos e restrições distintas, cuja exposição ao consumidor varia conforme inventário, perfil de compra e estratégia comercial, podendo ocorrer variações relevantes **no transcurso de um mesmo dia**, inclusive em intervalos curtos.

34. Para a Administração Pública, o efeito relevante dessa dinâmica é duplo: (i) a vantagem econômica não se obtém pela fixação *ex ante* de um preço estável do bilhete, mas pela capacidade de **capturar o melhor conjunto preço + condições** no instante em que a necessidade surge; e (ii) a governança do gasto não se assegura apenas por controles de pagamento, mas por trilhas de evidência que demonstrem **quais alternativas estavam disponíveis** e por que a opção escolhida foi a mais vantajosa em condições comparáveis.

35. É nesse pano de fundo que se insere o inciso III do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, ao introduzir, para fins de credenciamento, a noção de **mercado fluido**. Para os fins deste ETP, mercado fluido é definido como ambiente transacional em que (i) **preço** e (ii) **condições de contratação** (regras, restrições e atributos do produto) variam de forma relevante e frequente, com baixa estabilidade temporal, influenciados por dados e estratégias de precificação em tempo próximo ao real. O núcleo do conceito, portanto, não é a mera “volatilidade”, mas a inadequação de se presumir estabilidade suficiente para que a Administração forme, previamente, parâmetros fixos que garantam, por si só, a contratação mais vantajosa ao longo do tempo.

36. No setor aéreo, a fluidez manifesta-se em múltiplas dimensões, a saber: oscilação de inventário por classe tarifária; variações de preço por janela de compra; mudanças nas penalidades e regras de alteração/cancelamento/reembolso; disponibilidade de conexões e horários; e ajustes decorrentes de eventos supervenientes (cancelamentos de voos, reacomodações, alterações de malha). Por isso, a seleção da proposta mais vantajosa exige capacidade de **cotar e decidir no momento da demanda**, com critérios de equivalência que evitem comparação indevida entre produtos tarifários materialmente distintos.

37. Acresce, por fim, que mercado fluido não deve ser interpretado como homogeneidade absoluta de estratégias comerciais. A precificação dinâmica é estratégia organizacional: agentes e canais podem operar com graus distintos de fluidez e com políticas diferenciadas de oferta e exposição. Tal heterogeneidade reforça a racionalidade de modelos que maximizem, de forma rastreável, a comparação simultânea entre alternativas disponíveis no instante da compra, reduzindo assim o risco de subótimos locais e de dependência informacional de um único canal.

38. Postas as características do mercado de passagens aéreas e a definição operacional de mercado fluido, extrai-se como consequência metodológica direta que **a análise de alternativas não deve partir da premissa de preço estável**, mas sim da capacidade do arranjo contratual de (i) permitir decisão **no instante da demanda**, com comparação em condições equivalentes; (ii) reduzir perdas decorrentes de compras em picos e de assimetrias informacionais; e (iii) assegurar trilha auditável, suporte e governança do pós-venda.

39. Em termos outros, a questão central a ser respondida pelas alternativas cotejadas é: **onde se localiza a competição e a formação do juízo de vantajosidade?** — se concentrada em certame inicial (com execução posterior sob baixa competição) ou distribuída por micro transações (cada emissão), preservando disputa/ comparação no momento efetivo de compra.

40. Assim, as alternativas a seguir serão analisadas sob o prisma do locus da competição e do timing de decisão, bem como de seus efeitos sobre custo transacional, dependência operacional, integridade da cotação, governança do pós-venda e rastreabilidade, conforme os critérios fixados no item 23.

Sugestões ou comentários:

5.3. Alternativa 1: contratação como serviço continuado (estimado)

41. Na alternativa de contratação como serviço continuado (estimado), a Administração seleciona um executor para operar, durante a vigência, o ciclo transacional de passagens aéreas (cotação, reserva, emissão, reemissão e pós-venda), mantendo-se a aquisição do bilhete vinculada às tarifas vigentes no momento da emissão, em razão da natureza dinâmica do mercado descrita no item 5.2.

42. Nessa conformação, o **critério de julgamento** da seleção do executor é, ordinariamente, **menor preço**, porém não sobre o valor do bilhete em si (que não é estável), e sim sobre a **parcela economicamente licitável** — isto é, sobre a remuneração do executor e/ou sobre uma variável de precificação definida como *proxy* objetiva de economia. Assim, o problema jurídico-econômico a resolver, nesta alternativa, é a definição de um parâmetro de menor preço que seja (i) objetivamente mensurável; (ii) executável em rotina; e (iii) auditável, sem ruptura com a natureza de preços dinâmicos do setor.

43. Na prática administrativa brasileira, observam-se três arranjos principais para materializar o **menor preço** em contratações continuadas de agenciamento/emissão de passagens, podendo ser adotados isoladamente ou combinados, desde que coerentes:

a) **Menor taxa por transação**: disputa pelo menor valor fixo (ou tabela de valores) associado a eventos operacionais, como emissão, remarcação/reemissão e cancelamento, tratando-se tarifa e taxas como itens de repasse;

b) **Menor taxa administrativa percentual aplicada sobre a tarifa**: disputa por percentual incidente sobre o valor da tarifa do bilhete, a título de remuneração do executor. Há modelos em que esse percentual pode ser inclusive **negativo**, funcionando como desconto aplicado sobre a tarifa (o que aparece em instrumento real com taxa administrativa “aplicada sobre os valores da tarifa” e percentual negativo);

c) **Maior desconto (ou menor acréscimo) sobre tarifa de referência (“balcão/publicada”)**: disputa por percentual de desconto incidente sobre uma referência previamente definida, exigindo, como contrapartida, evidência registrável da tarifa de referência e do desconto aplicado. Há documentos que reforçam esse eixo de transparência ao exigir detalhamento do valor da tarifa, taxas e do **desconto aplicado** em nota fiscal/documentação de execução.

44. No que concerne aos arranjos (b) e (c), cumpre consignar que a tarifa de balcão, como definição canônica de referência, deve indicar, no mínimo: (i) **canal/fonte** (p.ex., canal direto oficial da companhia, ou outra fonte previamente fixada); (ii) **marcação temporal** (instante da consulta); (iii) **equivalência de produto tarifário** (classe/família e restrições relevantes); e (iv) **evidência auditável** (registro que permita reconstituição e fiscalização).

Sem esse rigor, a comparação perde comparabilidade e enfraquece a demonstração de vantajosidade.

45. Sumarizam-se as vantagens e desvantagens da alternativa:

VANTAGENS	DESVANTAGENS
(i) tendência a reduzir custo transacional na execução por centralização de fluxos e padronização de rotinas; (ii) maior facilidade na responsabilização operacional do pós-venda; e (iii) estruturação de SLAs e relatórios sob um único executor.	(i) a competição tende a se concentrar no procedimento inicial (seleção do executor), reduzindo o componente competitivo por microtransação no instante de cada emissão; (ii) eleva-se o risco de dependência operacional, com potencial propagação sistêmica de falhas; (iii) nos modelos (b) e (c), a robustez do “menor preço” depende da densidade metodológica da referência e da capacidade de auditoria (documentação da tarifa, taxas e desconto), sob pena de perda de comparabilidade e controvérsia sobre economicidade, e (iv) atrai maiores complexidades em arranjos de contratações compartilhadas, haja vista a necessidade de subrogações.

46. Em síntese, a contratação como serviço continuado (estimado) é alternativa plausível e funcional para padronização e redução de custo transacional, porém, em mercado de preços dinâmicos, sua aptidão para assegurar a condição mais vantajosa depende da escolha adequada do arranjo de menor preço (taxa por transação, taxa percentual sobre tarifa e/ou desconto sobre referência), bem como da disciplina de evidências e auditabilidade que sustente a comparabilidade no tempo.

Sugestões ou comentários:

5.4. Alternativa 2: sistema de registro de preços

47. No **sistema de registro de preços (SRP)**, realiza-se procedimento competitivo destinado ao registro de condições para contratações futuras, mediante ata, a ser utilizada por órgãos participantes e, quando admitido, por órgãos aderentes, conforme disciplina aplicável. Para o objeto em exame, em razão da natureza dinâmica do preço do bilhete, o SRP não se presta à fixação prévia do valor da passagem, mas sim ao registro da variável licitável associada à intermediação/emissão e aos serviços correlatos (p.ex., taxa por

transação, taxa administrativa percentual, desconto sobre referência), além de obrigações operacionais (SLA, pós-venda, reembolsos, relatórios e evidências).

48. Cumpre reconhecer, desde logo, que, sob o ângulo estritamente econômico do bilhete, o SRP guarda proximidade com a contratação continuada (estimada): em ambos os casos, a tarifa aérea permanece como preço vigente no momento da emissão, e a competição formal incide sobre parcela contratável (remuneração do executor e/ou percentual/desconto). Assim, a distinção relevante entre os modelos não reside na mecânica do preço do bilhete, mas sim no **arranjo institucional de governança e compartilhamento** que o SRP viabiliza.

49. SRP é, por desenho, particularmente vocacionado a **contratações compartilhadas**, por permitir que múltiplos órgãos utilizem uma mesma ata, sob condições uniformes, com redução de esforços repetitivos de instrução e com maior padronização transversal. Em alternativa, uma contratação como serviço continuado (contrato administrativo tradicional) tenderia a exigir, para ampliação do uso por múltiplos órgãos, mecanismos mais complexos de gestão contratual (p.ex., sub-rogações, rearranjos de execução, centralização operacional estrita ou replicação contratual), elevando custo transacional e complexidade jurídico-administrativa.

50. A modelagem do “menor preço” no SRP, para passagens, usualmente opera por: (i) **menor taxa por transação**; (ii) **menor taxa administrativa percentual** (inclusive com percentual negativo, na forma de desconto); e/ou (iii) **maior desconto sobre tarifa de referência**, em paradigma espelhado da primeira alternativa. Em quaisquer desses arranjos, a robustez do modelo depende da definição clara da composição do dispêndio (tarifa, taxas e serviços acessórios) e, quando aplicável, da definição canônica da referência (“balcão/publicada”), com canal/fonte, marcação temporal e equivalência de classe/restrições, de modo a preservar comparabilidade e auditabilidade.

51. A partir do consignado nos itens 47 a 50, impõe-se reconhecer que o SRP, aplicado ao fornecimento de passagens aéreas, opera sob uma tensão estrutural. De um lado, sua vocação é a **estabilização institucional** de condições por meio de ata, com padronização e governança compartilhada; de outro, o objeto se insere em mercado de preços e condições **intrinsecamente dinâmicos**, cuja economicidade material se decide, em grande medida, no recorte temporal de cada emissão.

52. Nessa perspectiva, o SRP não se distingue da contratação continuada por entregar melhor tarifa *per se* — pois a tarifa continua a formar-se no ato da emissão —, mas por instituir uma **infraestrutura contratual comum** (ata) apta a coordenar múltiplos órgãos sob condições uniformes, reduzindo dispersão procedimental e retrabalho instrutório. O ganho específico do SRP, portanto, é de natureza organizacional, ao padronizar conceitos, fluxos, documentos e critérios mínimos de execução em escala interinstitucional.

53. Inobstante, justamente por concentrar a competição no procedimento inicial e por operar com vigência, o SRP enfrenta um problema metodológico próprio no setor aéreo: a seleção por menor preço recai sobre variáveis lícitas (*fee*, taxa percentual, desconto sobre referência), mas a percepção social e o risco de questionamento recaem sobre o **resultado final** (quanto se pagou pelo bilhete). Assim, há um descompasso potencial entre a variável julgada e o resultado observado, que precisa ser prevenido por desenho, pela composição clara do dispêndio e pela disciplina de evidências, especialmente quando se adota desconto sobre referência.

54. Em especial, quando a modelagem de menor preço se ancora em tarifa balcão, o ponto sensível não é a existência de flutuação — que é inerente ao mercado —, mas sim a necessidade de uma referência **canônica** e de evidência auditável. Sem esse rigor, o desconto tende a perder comparabilidade, deslocando o debate da economicidade para controvérsia metodológica sobre qual era a “referência” aplicável em cada caso.

55. Desse modo, o SRP deve ser compreendido, no presente objeto, como alternativa especialmente adequada para enfrentar o problema de **escala, padronização e coordenação interinstitucional**, ao passo que sua efetividade em capturar vantagem recorrente, em mercado dinâmico, permanece condicionada à qualidade do parâmetro lícito eleito e à robustez de evidências e auditoria na execução.

56. Face ao exposto, resumam-se as vantagens e desvantagens da alternativa:

VANTAGENS	DESvantagens
(i) infraestrutura comum (ata de registro de preços) para contratação compartilhada, padronizando regras para múltiplos órgãos e entidades; (ii) maior facilidade de expansão do uso por múltiplos órgãos e entidades sem replicação contratual complexa.	(i) a competição tende a se concentrar no procedimento inicial (seleção do executor), reduzindo o componente competitivo por microtransação no instante de cada emissão; (ii) o registro de preços é instrumento logístico mais frágil se comparado a contratos e ao credenciamento, especialmente no caso das sanções de impedimento e declaração de inidoneidade.

57. A síntese aponta para a distinção do SRP por sua aptidão a estruturar **contratação compartilhada e padronização transversal** em escala, reduzindo retrabalho e dispersão procedimental. Para passagens aéreas, contudo, como a tarifa permanece dinâmica, a demonstração de economicidade recorrente depende do rigor da variável lícita escolhida (*fee* / percentual / desconto) e, especialmente quando houver desconto sobre

referência, da definição canônica e auditável dessa referência e do aparato de evidências na execução.

58. Em adição, a maior fragilidade do instrumento é ponto de risco a ser sublinhado quando se fala na estruturação de estratégia logística fulcral ao Estado.

Sugestões ou comentários:

5.5. Alternativa 3: credenciamento em mercado fluido

59. No **credenciamento**, nos termos da Lei nº 14.133/2021, realiza-se chamamento público para que interessados, preenchidos requisitos previamente estabelecidos, se credenciem perante a Administração, de modo a viabilizar contratações quando convocados, sob condições uniformes. No inciso III do art. 79, o legislador contempla, de modo expresso, a hipótese de mercado fluido, isto é, ambiente em que valores e condições

de contratação apresentam variação relevante e frequente, dificultando a utilização de parâmetros estáveis previamente fixados como eixo estruturante da seleção.

60. No setor de passagens aéreas, conforme caracterização do item 5.2, a fluidez não incide apenas sobre o valor final do bilhete, mas sobre a combinação de preço e atributos, circunscrevendo inventário por classe/família tarifária, regras de remarcação/cancelamento/reembolso, disponibilidade de horários e conexões, bem como condições de serviços acessórios.

61. O credenciamento em mercado fluido busca compatibilizar a contratação pública com essa realidade por meio de duas operações institucionais distintas: (i) **padronização ex ante** de regras e condições uniformes (o que deve ser apresentado, quais atributos mínimos, como se compõe o preço, quais evidências devem ser preservadas, quais SLAs e obrigações de pós-venda são exigidos); e (ii) **decisão no instante da demanda**, por seleção da alternativa mais vantajosa dentre as disponíveis naquele recorte temporal, preservando-se registros suficientes para reconstrução e fiscalização.

62. Diferentemente de modelos em que a competição se concentra integralmente na fase inicial (contrato continuado ou SRP), o credenciamento admite que a obtenção de vantajosidade se produza por microdecisões sucessivas ao longo do tempo, isto é, por contratações derivadas ajustadas ao timing do mercado. Esse deslocamento de *locus*, contudo, não reduz a exigência de governança; ao revés, incrementa a necessidade de **mecanismos formais de integridade e rastreabilidade**, pois a Administração passa a depender, para provar economicidade e isonomia, da qualidade dos registros e do método de comparação aplicado em cada evento.

63. Em termos de conformidade do instituto, cumpre sublinhar que o credenciamento, na hipótese em tela, pressupõe (i) condições uniformes de contratação; (ii) avaliação de requisitos em chave **eliminatória**, e não classificatória; e (iii) ausência de discriminações indevidas entre credenciados. Em mercado fluido, isso não significa impossibilidade de seleção no momento da demanda; significa que a seleção deve ocorrer por **critérios objetivos e verificáveis**, vinculados ao objeto (p.ex., menor valor total em condições equivalentes; melhor combinação preço + condições dentro de parâmetros definidos pelo requisitante; atendimento a janela de flexibilidade), e jamais por ranqueamento subjetivo ou pontuações classificatórias.

64. A operacionalização do credenciamento em mercado fluido exige, portanto, a definição de um núcleo duro de governança, sob pena de o modelo degenerar em contratação sem prova:

a) **Critérios de equivalência**: definição mínima do que constitui “condições comparáveis” (classe / família tarifária, regras de remarcação / cancelamento / reembolso, atributos exigidos, franquias quando necessárias);

- b) **Composição do preço:** discriminação obrigatória de tarifa, taxas e serviços acessórios, com vedação de cobranças não autorizadas;
- c) **Evidência e trilha de auditoria:** registro do parâmetro de demanda, das opções efetivamente apresentadas, do critério de seleção, do ato de autorização e dos eventos de pós-venda, com data/hora e identificação de responsáveis;
- d) **SLAs e pós-venda:** obrigações mínimas e mensuráveis para emissão, atendimento emergencial, alterações e reembolsos;
- e) **Regras de integridade competitiva:** prevenção de omissão de opções, filtros indevidos, manipulação de apresentação e práticas que distorçam a comparação.

65. Há, ainda, aspecto de resiliência que deve ser considerado na análise de alternativas. Em arranjos plurais, a ocorrência de falhas de execução ou a incidência de sanções restritivas sobre um prestador tende a repercutir de maneira menos sistêmica, pois a continuidade pode ser preservada por acionamento de outros credenciados. Essa vantagem potencial, contudo, não dispensa planejamento para assegurar pluralidade efetiva de aptos e regras claras de convocação e seleção.

66. Por fim, deve-se reconhecer que o credenciamento em mercado fluido desloca parte relevante do custo transacional para o desenho e para a supervisão contínua do mecanismo (regras, logs, auditoria, gestão de métricas), diferentemente de modelos concentrados em que o esforço de governança se centra em um único executor. Trata-se de escolha institucional que pode ser adequada quando a escala e a variabilidade da demanda justificarem a adoção de arcabouço de controle mais sofisticado em troca de maior aderência ao mercado dinâmico.

67. Eis que se arrolam as vantagens e desvantagens da alternativa:

VANTAGENS	DESVANTAGENS
(i) permite decisão e comparação no recorte temporal da demanda; (ii) potencializa comparação entre alternativas disponíveis no instante da compra; (iii) reduz risco sistêmico: falha/sanção de um prestador não inviabiliza o mecanismo, se houver pluralidade; (iv) evita deformidades e concentração de mercado, em face de múltiplas competições sob demanda – há maior isonomia distribuída temporalmente; (v) trilhas de auditoria e logs podem elevar transparência e controle por evento; (vi) capacidade de padronização de condições e uso transversal facilitado sob regras uniformes.	(i) dependência de interesse e pluralidade real de credenciados para que ocorra atendimento logístico; (ii) maior complexidade na fiscalização de múltiplos prestadores e na garantia de padrão homogêneo de atendimento; (iii) modelagem mais complexa e robusta, por envolver múltiplos prestadores.

68. Ao que se denota, o credenciamento em mercado fluido constitui alternativa apta a compatibilizar a contratação pública com mercados de preços e condições variáveis, ao combinar padronização apriorística de regras uniformes com seleção no instante da demanda, desde que sustentado por critérios objetivos de equivalência, disciplina de evidências, SLAs e mecanismos de integridade competitiva. Sua adoção implica maior exigência de governança e supervisão contínua, em troca de maior aderência ao *timing* do mercado e de maior resiliência operacional.

Sugestões ou comentários:

5.6. Análise geral das alternativas e opção recomendada

69. Concluídas as exposições específicas (itens 5.3 a 5.5), procede-se à apreciação comparativa à luz dos critérios adotados no item 23.

70. Verifica-se, de início, que **contratação continuada (estimada)** e **SRP** apresentam convergência estrutural quanto ao bilhete: em ambos, a tarifa permanece dinâmica no ato da emissão, deslocando-se o “menor preço” para variáveis licitáveis (*fee*, taxa percentual e/ou desconto sobre referência). Por conseguinte, a distinção entre esses dois modelos se situa preponderantemente no plano **institucional-organizacional** (governança e

compartilhamento), enquanto o **credenciamento em mercado fluido** se distingue por reposicionar o *locus* de obtenção da vantagem no instante da demanda.

71. No critério de **captura de condições mais vantajosas em ambiente de preços dinâmicos** e de **grau de competição no momento da compra**, o credenciamento em mercado fluido apresenta aderência superior, por admitir comparação situada no recorte temporal em que o mercado efetivamente se forma. Já serviço continuado e SRP, por concentrarem a competição no procedimento inicial, dependem de mecanismos substitutivos (*best fare*, referência canônica, auditorias e evidências) para aproximar o resultado da dinâmica intradiária, o que tende a elevar o custo de supervisão e a sensibilidade metodológica, especialmente quando se adota desconto sobre referência sem padronização rigorosa.

72. Quanto ao **risco de dependência operacional** e à **resiliência diante de eventos disruptivos**, observa-se que modelos concentrados (contrato continuado e SRP) são mais sensíveis a falhas sistêmicas do executor e a efeitos transversais de sanções restritivas de contratar (malgrado o efeito *ex nunc* de sanções em contratos), podendo comprometer continuidade e exigir reestruturação do arranjo. No credenciamento, por operar com pluralidade e ingresso contínuo, tais eventos tendem a ter repercussão menos sistêmica, preservando-se a continuidade por acionamento de outros credenciados, desde que haja massa crítica de aptos e regras objetivas de convocação/seleção.

73. No que se refere ao **custo transacional**, o serviço continuado apresenta, em geral, execução mais complexa em face da necessidade de subrogações. O SRP agrega, em seu turno, vantagem institucional específica ao viabilizar **contratação compartilhada** e reduzir retrabalho instrutório. O credenciamento, por sua vez, desloca o custo transacional para o desenho e supervisão do mecanismo (equivalência, logs, auditoria, métricas), o que é compatível com um objeto de grande escala e alta variabilidade, desde que a Administração possua capacidade de governança e controle do ambiente.

74. No critério de **governança, rastreabilidade e auditabilidade**, os três modelos podem ser estruturados com mecanismos robustos; a diferença é o objeto do controle. Nos modelos concentrados, fiscaliza-se predominantemente o desempenho do executor e a conformidade de suas evidências (*best fare*/referência). No credenciamento em mercado fluido, fiscaliza-se, em maior intensidade, a integridade do **mecanismo de comparação por demanda** (equivalência, evidências e logs), com potencial de produzir trilha de auditoria mais aderente ao evento decisório (quais opções existiam e a razão para a escolha fática).

75. À vista do exposto, considerando (i) a dinamicidade de preços e condições do mercado de passagens; (ii) a natureza variável, pulverizada e por vezes urgente da demanda estadual; e (iii) os requisitos mínimos fixados neste ETP (cotação no momento da demanda, múltiplas cotações, ausência de segregação indevida, rastreabilidade, SLAs, pós-venda e

LGPD), conclui-se que a alternativa mais aderente para maximizar a vantajosidade no instante da contratação efetiva, com resiliência operacional e capacidade de adaptação ao mercado, é o **credenciamento em mercado fluido**, devendo o instrumento convocatório subsequente detalhar critérios objetivos de equivalência, disciplina de evidências, trilhas de auditoria, SLAs e mecanismos de integridade competitiva, de modo a sustentar a decisão administrativa em cada contratação derivada.

76. Repise-se que a ótica econômica do *microtiming* de identificação da condição mais vantajosa no mercado, em detrimento de negociação concentrada no tempo e que perdure por interregno significativo desponta como predicado de pujante vantagem ao credenciamento sob exame.

5.7. Vedação de modelagem restritiva: inadequação do arquétipo da “compra direta” exclusiva e necessidade de mercado amplo

77. A adoção do credenciamento em mercado fluido, para o objeto em exame, pressupõe a **preservação do mercado amplo**, vedando-se modelagens que, direta ou indiretamente, restrinjam a participação a subconjunto específico de agentes (p.ex., apenas companhias aéreas em venda direta), seja por falta de amparo legal, seja por sua patente ineficiência econômica.

78. Em perspectiva jurídico-administrativa, a restrição apriorística a “compra direta” exclusiva tende a configurar **segregação indevida do mercado**, por excluir agentes que, nos termos do ordenamento jurídico e da regulação setorial, podem transacionar passagens e prestar serviços correlatos indispensáveis ao ciclo operacional (cotação, emissão e, sobretudo, pós-venda), contrariando os princípios de isonomia, competitividade, motivação e obtenção da proposta mais vantajosa. A lógica do credenciamento, como chamamento público sob condições uniformes, recomenda abertura ao maior número possível de agentes aptos, observados os requisitos mínimos e sem filtros que introduzam barreiras não essenciais.

79. Ademais, o desenho restritivo compromete a própria racionalidade do mercado fluido: em ambiente de preços e condições dinâmicos, a economicidade depende da possibilidade de **comparação simultânea** e de seleção da melhor condição no instante da demanda. A limitação a um único canal (direto) ou a um conjunto reduzido de ofertantes reduz o espaço de competição, aumenta a probabilidade de subótimos locais e dificulta a captura de assimetrias momentâneas de inventário e condições comerciais existentes entre diferentes agentes e canais.

80. Assim, a modelagem do credenciamento deverá assegurar **neutralidade e ausência de segregação indevida**, permitindo a participação de todas as pessoas jurídicas que, nos termos legais e regulatórios, sejam aptas a transacionar passagens aéreas nacionais e/ou internacionais e a cumprir os requisitos mínimos do ciclo funcional do objeto, preservando competição efetiva no momento da demanda e a governança do gasto público.

Sugestões ou comentários:

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

6.1. Fonte e Premissas

81. A estimativa de valor em contratação de passagens aéreas, por sua própria natureza, não se confunde com fixação prévia de preço do bilhete, dado que a tarifa é formada no instante da emissão em mercado de preços e condições dinâmicos. A finalidade desta seção é estabelecer **ordem de grandeza** para dimensionamento orçamentário, planejamento e governança do instrumento, sem impor obrigação de consumo integral, tendo em vista a demanda variável.

82. Adota-se, como recorte, a despesa com passagens **nacionais e internacionais**, tomando-se por base a execução financeira **paga** registrada no **SIAFEM**, por refletir dispêndio efetivamente realizado. Para projetar o valor nominal do próximo período de 24 meses (horizonte prospectivo), utiliza-se atualização paramétrica por **inflação esperada (IPCA)**, por se tratar de índice oficial de referência macroeconômica, reconhecendo-se que o

setor aéreo pode exibir flutuações específicas acima ou abaixo do IPCA, motivo pelo qual a estimativa é apresentada em **cenários**.

Sugestões ou comentários:

6.2. Base histórica

83. Com base nos valores pagos no SIAFEM para 2024 e 2025, obtém-se a seguinte despesa agregada no biênio-base:

BASE HISTÓRICA DE EXTRAÇÃO DE VALORES DE PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS	
PERÍODO	SIAFEM (PAGO)
2024	R\$ 23.411.078,90
2025	R\$ 24.183.662,83
Valor total	R\$ 47.594.741,73

BASE HISTÓRICA DE EXTRAÇÃO DE VALORES DE PASSAGENS AÉREAS INTERNACIONAIS	
PERÍODO	SIAFEM (PAGO)
2024	R\$ 16.618.450,68
2025	R\$ 17.307.162,20
Valor total	R\$ 33.925.612,88

84. Considerando que o período prospectivo de 24 meses incidirá majoritariamente sobre 2026–2027, adota-se, como atualização paramétrica, a inflação esperada (IPCA) conforme mediana do **Relatório Focus** do Banco Central:

- IPCA 2026: **3,91%**
- IPCA 2027: **3,79%**
- Fator composto do biênio: $1,0391 \times 1,0379 = 1,07848$ (aprox. **+7,85%** em dois anos).

85. Aplicando-se o fator composto ao biênio-base:

- Passagens nacionais: R\$ 47.594.741,73 $\times$ 1,07848 = **R\$ 51.330.067,02**
- Passagens internacionais: R\$ 33.925.612,88 $\times$ 1,07848 = **R\$ 36.588.159,10**
- **Total projetado base (24 meses): R\$ 87.918.226,11**

Sugestões ou comentários:

6.3. Nota de consistência e validação cruzada

86. Os quantitativos estimados para 24 meses foram fixados com **margem de segurança de 40%**, resultando em **14.280** passagens nacionais e **1.983** internacionais.

Considerando o valor projetado base desta seção (SIAFEM corrigido para o biênio prospectivo), obtém-se um “ticket médio implícito” de referência de aproximadamente **R\$ 3.594,00** por passagem nacional (R\$ 51,33 mi ÷ 14.280) e **R\$ 18.450,00** por passagem internacional (R\$ 36,59 mi ÷ 1.983).

87. Registre-se que tais unitários implícitos tendem a ficar **abaixo** do ticket médio histórico do biênio-base, justamente porque os quantitativos incluem margem de segurança. Logo, não se trata de inconsistência, mas de efeito esperado do uso de quantitativo “majorado” para planejamento operacional.

88. Como verificação adicional, aplicando-se aos quantitativos estimados (com margem de 40%) os tickets médios históricos derivados do SIAFEM (biênio-base), obtém-se ordem de grandeza aproximada de **R\$ 66,68 mi** (nacionais) e **R\$ 48,19 mi** (internacionais), totalizando, aproximadamente, **R\$ 114,87 mi**. Esse valor poderia se alinhar a um hipotético cenário de majoração no interregno futuro, em face de tendência disruptiva ascendente.

89. Ato derradeiro, consigne-se que o PCA 2025 deve ser tratado como referência de planejamento e não como *proxy* de execução consolidada, pois pode refletir escopo parcial, subdeclaração ou critérios de agregação distintos dos registros financeiros pagos do SIAFEM. Assim, utiliza-se o PCA apenas como parâmetro auxiliar de consistência e como evidência da necessidade de aprimoramento do planejamento agregado, sem substituir a base histórica financeira.

Sugestões ou comentários:

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

90. À vista da análise de alternativas empreendida no item 5 e da opção recomendada no item 5.6, a solução a ser adotada consiste na **estruturação de credenciamento em mercado fluido** (art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021), mediante chamamento público, para habilitar todos os interessados que atendam aos requisitos mínimos e aceitem condições uniformes, viabilizando contratações derivadas no instante da demanda, com seleção da alternativa mais vantajosa em condições comparáveis e com trilha auditável.

91. Considerando os requisitos fixados neste ETP, a solução não se orienta à fixação prévia do valor do bilhete — incompatível com a dinâmica do setor —, mas à instituição de um **mecanismo governado** que permita: (i) cotação no momento da necessidade; (ii) comparação simultânea de alternativas em bases equivalentes; (iii) padronização de SLAs e governança do pós-venda; e (iv) preservação de evidências e registros suficientes para controle interno e externo.

92. Para fins de operacionalização e governança, registra-se que a execução do credenciamento e das contratações derivadas será suportada por **plataforma corporativa já disponível no âmbito do Estado**, a qual funcionará como meio estruturante para organização da demanda, submissão de cotações, comparação de alternativas, registro de evidências e geração de relatórios, em lógica de **hub/marketplace transacional**, sem prejuízo da observância integral das condições uniformes, dos critérios objetivos de seleção e dos requisitos de rastreabilidade previstos neste ETP.

Sugestões ou comentários:

7.1. Estrutura do arranjo e atores envolvidos

93. O arranjo compreende, em termos funcionais, três camadas complementares:

- a) Camada de credenciamento (fase de chamamento): chamamento público, recepção de documentação e credenciamento de todos os interessados que atendam aos requisitos mínimos e aceitem condições uniformes;
- b) Camada de contratação derivada (execução sob demanda): realização de cotações e seleção da alternativa mais vantajosa no recorte temporal da demanda, com emissão e execução do pós-venda;
- c) Camada de governança e controle: disciplina de evidências, trilhas de auditoria, métricas de SLA, controles de cobrança e relatórios gerenciais.

94. A solução pressupõe a atuação coordenada de: (i) órgão responsável pela gestão do credenciamento e pela definição e manutenção das condições uniformes, qual seja, a Central de Compras da Subsecretaria de Gestão; (ii) órgãos e entidades demandantes, que iniciam solicitações, autorizam emissões e fiscalizam a execução; (iii) credenciados, que ofertam alternativas e executam emissões e pós-venda; e (iv) instâncias de controle, com acesso a evidências e relatórios.

Sugestões ou comentários:

7.2. Fluxo operacional mínimo

95. A operacionalização do ciclo transacional observará, em termos gerais, o seguinte fluxo mínimo:

- a) solicitação e parametrização: a unidade demandante registra a necessidade de deslocamento (origem/destino, datas, restrições e preferências, janela de flexibilidade quando existente), com identificação do solicitante e do autorizador;
- b) cotação simultânea no momento da demanda: a demanda é submetida ao ambiente de cotação na plataforma, permitindo que credenciados apresentem alternativas compatíveis no mesmo recorte temporal;
- c) apresentação padronizada de alternativas: cada alternativa deve discriminar tarifa, taxas (inclusive embarque) e serviços acessórios, bem como indicar regras tarifárias relevantes (alteração/cancelamento/reembolso/*no-show*), de modo a assegurar comparabilidade;
- d) comparação em condições equivalentes: realiza-se cotejo das alternativas conforme critérios objetivos e parâmetros de equivalência definidos, evitando comparações indevidas entre produtos tarifários distintos;
- e) seleção e autorização: a escolha recai sobre a alternativa mais vantajosa segundo critério objetivo previamente definido, com registro do ato decisório, justificativa e responsável;
- f) empenho: a nota de empenho de despesa é emitida e remetida ao credenciado selecionado;
- g) reserva e emissão: o credenciado selecionado efetiva a reserva e realiza a emissão do bilhete eletrônico, entregando localizador e documentação necessária;
- h) pós-venda e ocorrências: suporte em alterações, cancelamentos, reacomodações, perda de conexão e demais intercorrências, com atendimento compatível com a criticidade;
- i) reembolsos e créditos: gestão do processamento de reembolsos/créditos, com prazos, evidências e possibilidade de acompanhamento;
- j) prestação de contas e relatórios: consolidação de evidências, relatórios e indicadores para gestão e fiscalização.

96. O fluxo deverá, outrossim, suportar **demandas urgentes**, inclusive emissões em prazos reduzidos e situações de viagem no mesmo dia, preservando-se formalização mínima, registro decisório e rastreabilidade.

Sugestões ou comentários:

7.3. Regras uniformes, critérios de equivalência e isonomia

97. Para assegurar isonomia, transparência e aderência ao conceito de condição mais vantajosa, serão fixadas condições uniformes que definam, ao menos:

- a) campos mínimos de apresentação das cotações e alternativas;
- b) critérios de equivalência (classe/família tarifária e restrições relevantes, atributos mínimos exigidos, parâmetros de flexibilidade);
- c) critérios objetivos de seleção a serem aplicados no instante da demanda (por exemplo, menor valor total em condições equivalentes, ou melhor relação preço + condições dentro dos parâmetros definidos);
- d) hipóteses de flexibilidade (dias / horários / itinerários) e forma de parametrização;
- e) registros e evidências obrigatórios (opções ofertadas, critério aplicado, autorização e decisão).

98. Veda-se a adoção de critérios de seleção que importem ranqueamento subjetivo ou pontuação classificatória de credenciados. A contratação derivada ocorrerá com

base em critérios objetivos vinculados ao objeto, aplicados de forma uniforme e verificável e em seleção competitiva de preço.

Sugestões ou comentários:

8. JUSTIFICATIVA PELO PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

99. Por compor item único, qual seja, a contratação de serviços imanentes à logística de acesso a passagens aéreas, não há de se falar em possibilidade de parcelamento da contratação **com fulcro na multiplicidade de itens**.

100. Em visto outro, o parcelamento é observado ao se possibilitar múltiplas contratações sob demanda, com particulares distintos, devidamente credenciados, o que alavanca o traço isonômico da modelagem em pauta.

Sugestões ou comentários:

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

101. A solução identificada tem o condão de bem atender a necessidade ora esposada.

102. Como inovação, soma-se o fato de ser a solução centralizada, auferindo-se maior economia de escala (em potencial), menor custo transacional e maior potencial de controle, em face da menor pulverização das contratações.

Sugestões ou comentários:

**10. PROVIDÊNCIAS A SEREM TOMADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE
À PUBLICAÇÃO DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO E À CELEBRAÇÃO DOS
CONTRATOS DELE ADVINDOS**

103. Revogação do Decreto Estadual nº 53.546, de 13 de outubro de 2008.

Sugestões ou comentários:

11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

104. Não há.

Sugestões ou comentários:

12. DESCRIÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

105. Não se aplica.

Sugestões ou comentários:

13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

106. Declara-se adequado o credenciamento de empresas para o fornecimento de passagens aéreas, nos termos expostos neste estudo.

Sugestões ou comentários:

ESPAÇO PARA COMENTÁRIOS EXTRAS

Sugestões ou comentários: