

A Insuficiência do Preço Médio como Teto e o Dever de Elaborar Estratégia de Contratação no Mercado Fluido: uma Exigência do Princípio da Economicidade

1. O Credenciamento como Procedimento Auxiliar na Lei nº 14.133/2021

O credenciamento é disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 como um dos **procedimentos auxiliares** às licitações e contratações diretas, ao lado do sistema de registro de preços, do pré-cadastramento e da manifestação de interesse (art. 78, I). Sua natureza jurídica é distinta da licitação: enquanto esta visa à seleção de uma única proposta vencedora, o credenciamento destina-se à **habilitação simultânea de múltiplos fornecedores**, todos aptos a contratar com a Administração, sem que haja competição excludente entre eles. A Administração não escolhe um único contratado — ela constitui um cadastro de credenciados, entre os quais distribuirá, ao longo do tempo, as demandas que forem surgindo.

O art. 79 da Lei nº 14.133/2021, com a redação dada pela Lei nº 15.266/2025, prevê **quatro hipóteses distintas** de credenciamento, que não se confundem entre si: (i) a contratação *paralela e não excludente*, em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (inciso I); (ii) a contratação *com seleção a critério de terceiros*, em que a escolha do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação (inciso II); (iii) a contratação em **mercados fluidos**, nos quais a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo licitatório (inciso III); e (iv) a contratação por *comércio eletrônico*, hipótese acrescida pela Lei nº 15.266/2025, em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas

— Sicx (inciso IV). Cada hipótese tem fundamento, lógica e requisitos próprios, não sendo juridicamente admissível a transferência de justificativas entre elas.

Em todas as hipóteses, o credenciamento compartilha uma característica estrutural: a **fase de seleção de fornecedores é deslocada no tempo**. Em vez de ocorrer num momento único e prévio — como na licitação —, ela se realiza de forma contínua: pelo beneficiário direto da prestação ou no momento de cada contratação específica, quando a Administração escolhe entre os credenciados habilitados aquele que oferece as melhores condições para aquela demanda concreta. É nessa arquitetura temporal que reside tanto a legitimidade do instituto quanto, como se demonstrará, o principal desafio para a preservação da economicidade.

2. O Credenciamento em Mercados Fluidos: Conceito, Fundamento e Distinção

A hipótese do art. 79, III — o credenciamento em mercados fluidos — é a que maior atenção doutrinária e jurisprudencial tem recebido desde a vigência da Lei nº 14.133/2021, e a razão para isso é, antes de tudo, histórica: trata-se de hipótese **genuinamente nova no ordenamento jurídico brasileiro**. As demais hipóteses de credenciamento previstas no art. 79 já encontravam correspondência, ainda que implícita ou informal, na Lei nº 8.666/1993: a contratação paralela e não excludente (inciso I) e a contratação com seleção a critério do beneficiário direto da prestação (inciso II) eram práticas admitidas doutrinariamente e toleradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mesmo antes da nova lei. O inciso III, contudo, não tinha previsão expressa na Lei nº 8.666/1993, o que obrigava os gestores a recorrer a enquadramentos analógicos — especialmente na inexigibilidade por inviabilidade de competição — sem segurança jurídica suficiente. A positivação pelo art. 79, III, da

Lei nº 14.133/2021 representou, portanto, inovação normativa real, que demanda construção doutrinária e jurisprudencial ainda em curso.

Situação análoga, porém ainda mais incipiente, é a do inciso IV, acrescido pela Lei nº 15.266/2025, que prevê o credenciamento para **comércio eletrônico** por meio do Sistema de Compras Expressas (Sicx). Essa hipótese é a mais recente de todas e, até a data de elaboração deste trabalho, encontra-se em estado de **eficácia jurídica limitada**: a própria Lei nº 15.266/2025 delegou ao Poder Executivo federal a edição do decreto regulamentador que definirá as condições de admissão e permanência de fornecedores, as regras de formação e alteração de preços, os critérios de padronização dos bens e serviços, os prazos de entrega e as sanções aplicáveis — e esse decreto ainda não foi editado. Na ausência de regulamentação, o Sicx permanece como moldura normativa sem operacionalidade prática, gerando inclusive debate doutrinário sobre se, quando editado, o decreto federal terá aplicação compulsória para estados e municípios ou se cada ente federativo deverá editar o seu próprio regulamento. É o inciso III, portanto — único com regulamentação consolidada e jurisprudência madura —, que concentra o interesse analítico do presente trabalho. Seu fundamento não é a singularidade do serviço nem a vinculação a plataforma eletrônica, mas a **estrutura dinâmica do próprio mercado**, que torna estruturalmente inviável a realização de uma licitação com preço fixo.

A Lei define mercado fluido, implicitamente, pela conjugação de dois elementos: a **flutuação constante do valor da prestação** e a **variação das condições de contratação**. O primeiro elemento diz respeito ao preço — que muda de forma recorrente e em intervalo de tempo incompatível com a duração de um certame licitatório (60 a 90 dias). O segundo vai além: alcança a disponibilidade do

objeto, suas especificações essenciais e as condições de entrega, que também se alteram continuamente e só podem ser definidas no momento em que a necessidade real da Administração se manifesta.

Importa compreender o fundamento jurídico mais profundo que sustenta o credenciamento em mercado fluido: ele não é apenas um procedimento auxiliar facultativo, mas encontra amparo direto na hipótese de **inexigibilidade de licitação** prevista no art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021. A inexigibilidade é instituto distinto da dispensa de licitação: enquanto na dispensa a licitação seria possível mas a lei autoriza sua supressão por razões de conveniência ou urgência, na inexigibilidade a licitação é **inviável por razões estruturais** — ela simplesmente não pode ser realizada de forma útil, pois seus pressupostos lógicos estão ausentes.

O art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que é inexigível a licitação quando houver "inviabilidade de competição", o que abrange, entre outras situações, a contratação de bens ou serviços cujos preços e condições não podem ser fixados antecipadamente com suficiente precisão para instruir um certame válido. A inviabilidade de competição não exige exclusividade de fornecedor: ela pode derivar da impossibilidade de comparação objetiva entre propostas — o que ocorre precisamente quando o próprio objeto da contratação ainda não existe de forma determinada no momento em que a licitação deveria ser instaurada. No mercado fluido, o objeto — com seu preço e condições específicas — só se materializa no momento da compra efetiva, tornando logicamente impossível estruturar um edital de licitação que o descreva com a precisão que os arts. 40 e 92 da Lei 14.133/2021 exigem.

É essa base de inexigibilidade que confere ao credenciamento em mercado fluido sua legitimidade constitucional perante o dever de licitar previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. A Administração não está contornando a licitação por conveniência — está reconhecendo que, naquele mercado específico, a licitação **não pode cumprir sua função seletiva**, que é identificar a proposta mais vantajosa antes de contratar. Quando o preço mais vantajoso só pode ser identificado no momento da compra, e não com meses de antecedência, o instrumento constitucionalmente adequado é precisamente o credenciamento com registro de cotações no ato da contratação. Essa compreensão é fundamental para o argumento que se desenvolverá nas seções seguintes: se a inexigibilidade se justifica pela impossibilidade de fixar condições estáveis antecipadamente, a Administração tem o dever redobrado de, ao menos, otimizar as condições no momento em que a contratação se realiza — o que inclui, necessariamente, uma estratégia de contratação que busque os momentos de menor preço dentro da própria curva de volatilidade do mercado.

O exemplo historicamente consolidado — e expressamente reconhecido pelo Tribunal de Contas da União como paradigma do instituto — é o das **passagens aéreas em voos regulares domésticos**. O TCU, no Acórdão nº 1.094/2021-Plenário, reconheceu que o mercado de passagens aéreas reúne todos os elementos definidores do mercado fluido: os preços são determinados em tempo real por algoritmos de *yield management*, que os alteram múltiplas vezes ao dia em função de ocupação de aeronave, antecedência da compra, sazonalidade e concorrência instantânea; as condições de contratação — rota, data, horário, classe tarifária, franquia de bagagem — só existem quando a necessidade concreta de viagem se manifesta; e a adjudicação a uma única companhia aérea seria inviável,

pois cada empresa detém exclusividade em determinadas rotas. Está, portanto, presente o nexo causal que torna a licitação estruturalmente inadequada e o credenciamento a solução juridicamente correta. O Acórdão nº 351/2010-Plenário, por sua vez, estabeleceu os requisitos gerais do credenciamento — contratação de todos os interessados aptos, igualdade de condições entre credenciados e demonstração da necessidade —, consolidando as bases sobre as quais a jurisprudência posterior, incluindo o Acórdão nº 1.094/2021, viria a se desenvolver.

Outros mercados têm sido progressivamente reconhecidos como fluidos pela doutrina e pela jurisprudência, com destaque para o mercado de **combustíveis automotivos** — cujos preços oscilam em função de variações cambiais, do preço internacional do petróleo e das políticas de distribuição —, o mercado de **medicamentos de uso contínuo e emergencial** e, mais recentemente, determinados **insumos agrícolas e hospitalares**. Em todos esses casos, a regulamentação do credenciamento enfrenta o mesmo desafio central que o presente texto se propõe a analisar: como garantir a economicidade das contratações num mercado cujo elemento definidor é, precisamente, a impossibilidade de fixar antecipadamente condições estáveis de preço.

3. A Regulamentação Vigente: o Preço Médio como Parâmetro de Controle

A positivação do credenciamento em mercados fluidos pela Lei nº 14.133/2021 e sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 11.878/2024 e por diversos decretos municipais — como o Decreto nº 62.100/2022 do Município de São Paulo — estabeleceram um conjunto mínimo de salvaguardas para garantir a economicidade das contratações realizadas nessa modalidade. O mecanismo

central adotado pelo ente federal e por parte dos entes subnacionais é a fixação de um **preço de referência como teto ou parâmetro de controle** para as aquisições, ainda que com formatos distintos entre os entes.

No âmbito federal, o art. 7º, § 2º, do Decreto nº 11.878/2024 dispõe que "o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação". No âmbito municipal, o Decreto nº 62.100/2022 do Município de São Paulo disciplinou o credenciamento em mercados fluidos prevendo, entre outras obrigações, a verificação periódica da atualidade dos valores da prestação praticados pelos credenciados (arts. 74 a 76), sem, contudo, estabelecer um mecanismo de preço médio de referência como teto. No que se refere especificamente ao credenciamento de postos de combustível, prática difundida entre municípios, a doutrina tem orientado a adoção do relatório de preços da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como parâmetro de referência para controle de preços nas contratações (CHARLES, Ronny. *Credenciamento X aquisição de combustível: a equação perfeita para a eficiência nos municípios*. 2024).

Esse quadro regulatório — marcado pela existência de parâmetros de controle de preço no âmbito federal e por soluções heterogêneas nos entes subnacionais — representa um avanço normativo significativo em relação ao vácuo que existia sob a égide da Lei nº 8.666/1993. Contudo, como se demonstrará adiante, mesmo os mecanismos mais estruturados constituem garantia necessária, porém juridicamente insuficiente à luz do princípio da economicidade consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

4. A Premissa Ignorada: o Mercado Fluido Pressupõe Picos e Vales

A aceitação do credenciamento como procedimento adequado para mercados fluidos repousa, como visto, no reconhecimento de que o valor da prestação sofre **flutuação constante** — elemento textual do art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021. Ora, a flutuação constante é, por definição, uma oscilação em torno de uma média: ela pressupõe, necessariamente, a existência de momentos de preços elevados (os **picos**) e de momentos de preços reduzidos (os **vales**). Esta é uma premissa matemática e econômica elementar, não uma hipótese teórica.

No mercado de passagens aéreas — paradigma consolidado pelo TCU —, esse fenômeno é amplamente documentado: os algoritmos de yield management produzem tarifas significativamente mais baixas em janelas de baixa demanda, com antecedência de compra adequada, em horários de menor procura ou em datas de menor ocupação histórica. No mercado de combustíveis, os relatórios quinzenais do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), publicados pelas fazendas estaduais com base nos dados coletados pela ANP, também evidenciam variações de preços em doze meses — o que implica, dentro de cada período de apuração, diferenças relevantes entre preços praticados no pico e no vale do ciclo.

Essa arquitetura oscilante é, paradoxalmente, tanto a *justificativa* do credenciamento quanto o *pressuposto negligenciado* na maioria das regulamentações vigentes. Ao fixar o preço médio de mercado como teto, os decretos reconhecem implicitamente que o mercado oscila — mas tratam essa oscilação apenas como risco a controlar *por cima* (evitar pagar acima da média), ignorando completamente a oportunidade que ela representa *por baixo* (poder adquirir nos momentos de menor preço).

5. A Tese: a Economicidade Exige Estratégia de Aquisição, não Apenas Controle de Teto

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 eleva a **economicidade** à condição de princípio estruturante de toda a atividade contratual pública, impondo à Administração a obrigação de obter a melhor relação entre custo e benefício na contratação — sendo insuficiente apenas evitar o sobrepreço manifesto. É necessário perseguir ativamente o **melhor preço disponível** no mercado.

À luz desse princípio, a regulamentação do credenciamento em mercados fluidos que se limita a fixar o preço médio como teto **cumpr**e apenas parcialmente o mandamento da economicidade. Ela resolve o problema da *proteção contra o sobrepreço explícito* — impede que a Administração pague acima da média —, mas deixa inteiramente em aberto a questão da *otimização do momento de compra*. E é precisamente nessa omissão que reside a vulnerabilidade jurídica que a presente tese identifica: **é possível contratar abaixo da média e ainda assim pagar com sobrepreço em relação ao preço acessível naquele momento do mercado**.

O raciocínio pode ser ilustrado com um exemplo baseado no mercado de combustíveis. Suponha que a média de preço da gasolina numa determinada região, apurada pelo relatório ANP, seja de R\$ 6,00 por litro. Um edital de credenciamento que adote essa média como teto — eventualmente exigindo desconto de 2% sobre ela — autorizará contratações a até R\$ 5,88. Se, contudo, o mercado local oscila entre R\$ 5,40 (vale) e R\$ 6,50 (pico), uma aquisição realizada a R\$ 5,85 estará formalmente dentro do teto estabelecido, mas representará um sobrepreço de R\$ 0,45 por litro em relação ao que seria possível obter no vale. Multiplicado pelo volume de uma frota pública, esse diferencial representa milhões de reais em

desperdício de recursos públicos — juridicamente tolerado pela regulamentação vigente, mas incompatível com o dever de economicidade.

A mesma lógica aplica-se com ainda mais vigor ao mercado de passagens aéreas, onde a sazonalidade é não apenas verificável, mas plenamente documentável por série histórica. É notório que determinados trechos apresentam picos de preço concentrados em períodos específicos do ano: voos com destino ao Rio de Janeiro, Recife e a Salvador nas semanas que antecedem o Carnaval; voos com destino a Recife — como escala para Caruaru — e a Campina Grande no período junino do São João; voos para Caxias do Sul ou Porto Alegre nos meses de novembro e dezembro, quando o fluxo de turistas em direção a Gramado e à Serra Gaúcha se intensifica por conta do Natal Luz; e voos para o Rio de Janeiro no período do Réveillon. Em todos esses casos, ao se utilizar o preço médio anual como referência de preço, o preço do trecho pode estar dentro do teto estabelecido pelo edital de credenciamento — e a contratação, portanto, formalmente adequada —, mas representar sobrepreço relevante em relação ao valor disponível fora da janela de pico.

A magnitude dessa variação não é hipotética. Pesquisa de preços realizada em plataforma de comercialização de passagens aéreas em março de 2026 identificou, para o trecho São Paulo–Recife, variação de **R\$ 428,00 para R\$ 1.887,00** — a depender exclusivamente da data do voo. O valor mais baixo corresponde a um voo de sexta-feira comum (23/10/2026, partida às 16h40), ao passo que o valor mais alto foi verificado para a véspera do Carnaval de 2027 (05/02/2027, partida às 17h35). Trata-se de variação de **341%** num mesmo trecho, com horários de partida equivalentes e idêntica antecedência de compra — sendo a única variável relevante o posicionamento da data na curva de sazonalidade do

mercado. Note-se que os horários ligeiramente distintos (16h40 e 17h35) afastam inclusive a hipótese de que diferenças operacionais entre voos justifiquem o diferencial: trata-se de precificação determinada pela demanda sazonal, não por características do serviço. Se a Administração adquirisse passagens para esse trecho ao longo do ano sem estratégia de contratação que considerasse esse diferencial, poderia estar pagando próximo ao período de Carnaval um valor muito superior ao praticado em outubro — e ainda assim estar formalmente dentro do teto médio anual do trecho, caso esse teto fosse calculado sobre a média das tarifas do ano inteiro. O controle estático do preço médio não apenas falha em evitar esse sobrepreço: ele o legitima.

O exemplo permite ainda demonstrar a insuficiência de um segundo mecanismo de controle adotado por alguns entes federativos: a exigência de **desconto percentual fixo** sobre o preço de referência. Aplicando-se ao caso concreto a lógica do desconto fixo, verifica-se que a média simples entre o vale (R\$ 428,00) e o pico (R\$ 1.887,00) do trecho São Paulo–Recife resulta em **R\$ 1.157,50**. Caso o edital de credenciamento fixasse um desconto de 25% sobre esse preço médio de referência — percentual expressivo para os padrões da regulamentação vigente —, a contratação poderia ser formalizada por até **R\$ 868,12**. Esse valor, embora inferior à média e formalmente adequado ao parâmetro do edital, ainda representa **mais do que o dobro do preço mínimo verificado no mercado (R\$ 428,00)** — um sobrepreço de R\$ 440,12 por passagem, ou 103% acima do vale acessível. O desconto fixo, concebido como instrumento de proteção à economicidade, torna-se estruturalmente ineficaz precisamente nos casos em que a amplitude entre pico e vale é maior — ou seja, nos casos em que a fluidez do mercado é mais intensa e a necessidade de proteção mais urgente. Há, portanto,

uma **relação inversa entre a amplitude dos preços (Pico menos o vale) e a eficácia do desconto fixo como mecanismo de controle**: quanto mais fluido o mercado, mais inadequado o instrumento.

Essa constatação conduz a uma consequência normativa relevante: mercados com grande amplitude entre pico e vale — identificável pela análise da série histórica que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve contemplar — não comportam desconto fixo como único mecanismo de controle de preços. Nesses casos, a estratégia de contratação deve incorporar mecanismos de **desconto dinâmico** ou de **teto diferenciado por período**, calibrados em função da amplitude histórica verificada para aquele mercado específico. A alternativa ao desconto dinâmico é a restrição contratual de aquisição nos períodos de pico — solução igualmente válida quando a necessidade administrativa puder ser planejada com antecedência suficiente para evitar a contratação na janela de preço elevado. Em qualquer hipótese, o que não se admite, à luz do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é que a amplitude do mercado fluido seja conhecida e documentada no ETP e, ainda assim, o edital de credenciamento adote um parâmetro de controle de preços indiferente a ela.

A Portaria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) nº 9.867/2026 — que revogou e substituiu a Portaria MCTI nº 9.227/2025, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 12/02/2026 — manteve a exigência de que o encaminhamento de Passagem, Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) com necessidade de emissão de bilhete aéreo seja realizado com antecedência mínima de 20 dias (art. 13, § 1º), sinalizando que a gestão do tempo de compra é variável relevante de controle — mas sem articular essa exigência com o dever de economicidade decorrente do posicionamento da compra na curva de preços do

mercado fluido. A exigência de antecedência resolve parcialmente o problema da volatilidade de curto prazo — os preços tendem a subir nas semanas imediatamente anteriores ao voo —, mas não endereça a sazonalidade de médio prazo: adquirir com 20 dias de antecedência na véspera do Carnaval ainda pode resultar em preço relevantemente superior ao de um voo em outubro comprado com a mesma antecedência.

O mesmo fenômeno se reproduz no mercado de medicamentos, que constitui outro candidato natural ao credenciamento em mercado fluido. Medicamentos de uso corrente no tratamento de síndromes gripais e infecciosas — como paracetamol, dipirona e ibuprofeno — e suplementos como a vitamina C apresentam sazonalidade de demanda concentrada nos meses de inverno, especialmente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. A pressão de demanda nesse período tende a produzir elevação de preços e redução de disponibilidade nos fornecedores credenciados. A Administração Pública que realiza aquisições desses medicamentos indiscriminadamente ao longo do ano — sem estratégia de constituição de estoque nos meses de menor demanda e menor preço — pode estar pagando, nos meses de pico, valores que, embora inferiores à média anual apurada como teto, são superiores ao que seria possível obter em março, abril ou setembro. Aqui, novamente, o controle estático do preço médio protege contra o sobrepreço explícito, mas não assegura a economicidade ativa que o art. 5º da Lei 14.133/2021 exige.

6. O Fundamento Jurídico: do Dever de Registrar ao Dever de Planejar

A Lei nº 14.133/2021 já contém os instrumentos normativos necessários para sustentar o dever de estratégia de aquisição. O art. 11, I, da Lei determina que os

processos de contratação devem "assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública". O art. 18, caput, impõe que a fase preparatória contemple "todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação". Esses dispositivos, lidos sistematicamente com o princípio da economicidade do art. 5º, impõem à Administração não apenas o dever de registrar o preço do dia no momento da contratação — obrigação já prevista no art. 79, parágrafo único, IV —, mas o dever anterior, de natureza estratégica, de **planejar o momento da aquisição em função da curva de preços do mercado fluido**.

Esse dever de planejamento estratégico, que aqui se propõe denominar "**estratégia de contratação**", não é criação doutrinária descolada da realidade normativa — ele pode ser extraído da própria lógica que justifica o credenciamento. Se a fluidez do mercado é, ao mesmo tempo, razão de ser do instituto e oportunidade de obter melhores condições na contratação, a Administração que ignora sistematicamente os vales de preço e compra indiscriminadamente ao longo do ciclo está desperdiçando a principal vantagem que o credenciamento em mercado fluido oferece em relação à licitação tradicional.

O Decreto nº 11.878/2024 vislumbrou parcialmente essa dimensão ao prever, no art. 7º, § 3º, que "para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores". A previsão de integração tecnológica em tempo real pressupõe, implicitamente, que a Administração deve monitorar a curva de preços para identificar os melhores momentos de aquisição — não apenas verificar se o preço do dia está abaixo de uma média calculada no passado. Contudo, o decreto

não articula esse monitoramento com uma obrigação procedimental concreta de *diferimento estratégico da compra* para os períodos de menor preço, quando a demanda o permitir.

7. A Insuficiência da Regulamentação Vigente e a Proposta de Complementação: o Conteúdo Mínimo da Estratégia de Contratação no ETP

Diante do exposto, é possível identificar com precisão o ponto de incompletude jurídica da regulamentação hoje vigente sobre o credenciamento em mercados fluidos: os decretos federais, estaduais e municipais que adotam o preço médio de mercado como teto de contratação fixam uma garantia de controle estático — verifica-se se o preço pago está abaixo de uma média histórica —, mas não instituem um mecanismo de controle dinâmico que exija da Administração a busca ativa pelos momentos de preço mais favorável dentro da própria curva de volatilidade do mercado.

Para que o credenciamento em mercado fluido seja juridicamente completo à luz do princípio da economicidade, propõe-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021, incorpore obrigatoriamente uma **estratégia de contratação**, cujo conteúdo mínimo deve ser modulado conforme a natureza do comportamento de preços do mercado objeto do credenciamento. A estrutura dessa estratégia deve partir de uma pergunta prévia e inafastável: *o bem ou serviço apresenta sazonalidade identificável?*

Se a resposta for **afirmativa** — ou seja, se a análise da série histórica revelar padrões recorrentes de elevação e redução de preços associados a períodos específicos do ano —, o ETP deverá: (i) mapear os períodos de *pico* e de *vale* com

base em dados históricos de ao menos dois ciclos anuais completos; (ii) estabelecer, para cada período identificado, *tetos de preço diferenciados* — distintos da média geral —, de modo que a Administração esteja autorizada a pagar valores mais altos no pico apenas quando a necessidade for impostergável e devidamente justificada; (iii) definir, no plano de contratação anual (art. 12, VII, da Lei 14.133/2021), os períodos preferenciais de aquisição correspondentes aos vales identificados; e (iv) estabelecer restrição ou exigência de justificativa específica para contratações realizadas nos períodos de pico historicamente identificados, quando a demanda tiver sido previsível com antecedência suficiente para planejamento.

Os exemplos analisados na seção anterior são paradigmáticos dessa hipótese. O ETP de um credenciamento de passagens aéreas que contemple trechos com destino ao Rio de Janeiro, a Salvador, a Recife ou a Campina Grande não pode ignorar a sazonalidade do Carnaval e do São João, respectivamente. O ETP de um credenciamento de medicamentos como paracetamol, dipirona, ibuprofeno e vitamina C não pode desconsiderar a elevação de demanda e de preços verificável nos meses de inverno. Nesses casos, a sazonalidade é **aparente**, documentável e previamente conhecida — o que torna ainda mais grave a omissão de estratégia de contratação no processo de credenciamento.

Se, contudo, a resposta for **negativa** — ou seja, se a série histórica não revelar padrão sazonal identificável, ainda que o mercado seja genuinamente fluido e apresente picos e vales —, isso não exime a Administração do dever de elaborar uma estratégia de contratação. A sazonalidade é apenas uma das formas de identificar os vales; sua ausência não equivale à ausência de oportunidades de compra em momentos de menor preço. Nessa hipótese, o ETP pode estabelecer

critérios programáticos de gatilho, isto é, condições objetivas e verificáveis cuja ocorrência autorizará ou orientará a decisão de compra.

A analogia com o mercado financeiro é ilustrativa. No mercado de ações — que constitui, por excelência, um mercado fluido sem sazonalidade aparente —, investidores institucionais operam com regras de *gatilho de compra*: uma ação é adquirida quando seu preço atinge determinado percentual abaixo da média histórica e, simultaneamente, quando o volume de negociações supera o patamar histórico, sinalizando momento de liquidez e correção de preços. Transposta essa lógica para o credenciamento público em mercados sem sazonalidade aparente, o ETP deve, contudo, ir além do simples gatilho sobre a média histórica — solução que reproduz, em outro formato, o mesmo problema do preço médio como teto: a média simples é contaminada pelos próprios picos que se pretende evitar, de modo que um gatilho fixado como percentual sobre ela ainda pode autorizar contratações em momentos de preço elevado. A proposta de metodologia nesse caso, é a adoção de uma **média saneada**, obtida pelo expurgo dos valores que se situam além de determinado número de desvios padrão em relação à média histórica — técnica estatística que remove os picos e os vales extremos da série, aproximando o parâmetro do preço estrutural do mercado. Sobre essa média saneada, o ETP aplicaria o percentual de gatilho: a aquisição seria priorizada quando o preço praticado pelos credenciados atingisse valor igual ou inferior a $x\%$ da média saneada dos últimos doze meses, calculada com base nas cotações registradas no sistema. Esse critério não engessa a Administração — que continua podendo adquirir fora da janela de gatilho quando a urgência da necessidade o justificar —, mas cria um parâmetro objetivo metodologicamente superior ao preço médio

simples, auditável pelo controle externo e efetivamente orientado à identificação dos vales reais do mercado fluido.

Em ambos os casos — sazonalidade aparente ou critério programático de gatilho —, o que se propõe é que a estratégia de contratação seja elemento obrigatório do ETP, não mera recomendação de boa prática. A ausência desses mecanismos não torna o credenciamento em mercado fluido ilegal — o instituto é constitucional e legalmente fundado, como amplamente demonstrado pela jurisprudência do TCU. Mas torna o processo de credenciamento juridicamente incompleto, no sentido de não esgotar o potencial de economicidade que o próprio mercado fluido oferece. Em termos práticos, significa que a Administração pode estar gastando mais do que deveria com total amparo formal — o que é, em última análise, a forma mais sofisticada de sobrepreço: aquele que não viola nenhum teto, mas tampouco busca o piso que o mercado disponibilizaria a um comprador estratégico.

8. O Paradigma das Passagens Aéreas como Demonstração da Tese

O mercado de passagens aéreas oferece a demonstração mais didática da tese aqui sustentada, pois reúne, num mesmo objeto, os dois cenários propostos: trechos com **sazonalidade aparente** — cujos períodos de pico são historicamente conhecidos — e trechos com **volatilidade não sazonal**, cujos preços oscilam em função de variáveis imprevisíveis como ocupação em tempo real e concorrência instantânea.

O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), ao integrar em tempo real os sistemas das companhias credenciadas, já implementa — para o *momento* da compra — a lógica da cotação dinâmica. O servidor escolhe a

passagem mais barata disponível naquele instante entre todas as companhias credenciadas. Isso é o controle de teto dinâmico: garante-se o menor preço do dia entre os credenciados. Mas o sistema não exige, nem orienta, que o gestor analise se aquele é o *melhor momento do ciclo* para adquirir aquela passagem.

Para os trechos com sazonalidade aparente — Rio de Janeiro no Carnaval e no Réveillon, Salvador no Carnaval, Recife e Campina Grande no período do São João, Gramado e a Serra Gaúcha durante o Natal Luz —, a estratégia de contratação do ETP deveria, no mínimo: identificar os períodos de pico e seus reflexos históricos sobre a tarifa do trecho; estabelecer que viagens administrativas para esses destinos, nesses períodos, devem ser programadas com antecedência mínima superior à exigida genericamente pela Portaria MCTI nº 9.867/2026 (20 dias), ou, quando possível, evitadas pela substituição por videoconferência; e fixar teto de preço específico para o período de pico — distinto da média anual do trecho —, de modo a não premiar com amparo formal um preço que é, objetivamente, mais caro do que o historicamente disponível fora do pico.

Para os trechos sem sazonalidade aparente, a estratégia de contratação do ETP deve estabelecer critérios programáticos: a emissão do bilhete deve ser realizada com a maior antecedência possível em relação à data da viagem; e o gestor deve documentar, no processo, por que não foi possível antecipar a compra para um momento de menor preço — especialmente quando a viagem era previsível com dias ou semanas de antecedência. Esse ônus de justificativa é, em última análise, o mesmo que o art. 18 da Lei 14.133/2021 impõe genericamente para toda decisão contratual: demonstrar que as considerações "técnicas, mercadológicas e de gestão" foram levadas em conta na fase preparatória.

Com efeito, o credenciamento não elimina o dever de planejamento da Administração. A presente tese vai além dessa constatação: o dever de planejamento no credenciamento em mercado fluido inclui necessariamente o planejamento do **quando** comprar — e não apenas o controle do **quanto** pagar no momento da compra — e esse planejamento deve estar formalizado na estratégia de contratação que integra o ETP.

9. Conclusão do Argumento

O credenciamento em mercados fluidos, na forma como vem sendo regulamentado pelos entes federativos — com o preço médio de mercado como teto e eventual exigência de desconto percentual mínimo sobre ele —, configura uma tutela necessária, mas insuficiente, do princípio da economicidade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A insuficiência decorre de uma contradição interna à própria lógica do instituto: se a flutuação constante é o fundamento do credenciamento em mercado fluido — porque inviabiliza a licitação com preço fixo —, ela deve também ser o critério de otimização da estratégia de contratação da Administração. Um mercado que oscila entre picos e vales não pode ser gerenciado apenas com um teto calculado sobre a média: é preciso que a Administração desenvolva uma estratégia ativa de contratação que busque, sempre que a demanda for planejável, concentrar as compras nos vales do ciclo de preços.

Essa estratégia de contratação deve estar formalizada no ETP e modulada conforme a natureza do mercado: se o bem ou serviço apresenta **sazonalidade aparente** — como passagens aéreas em períodos festivos ou medicamentos de inverno —, o ETP deve mapear os períodos de pico e vale, estabelecer tetos

diferenciados por período e programar as aquisições preferencialmente nos vales identificados. Se o mercado não apresenta sazonalidade identificável, o ETP deve estabelecer **critérios programáticos de gatilho** — condições objetivas e verificáveis cuja ocorrência sinaliza o momento de menor preço e orienta a decisão de compra, à semelhança das regras de gatilho utilizadas por investidores institucionais no mercado financeiro.

Essa obrigação não decorre apenas de boa gestão administrativa — decorre do próprio art. 5º da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 18, caput, c/c art. 11, I. O processo de credenciamento que não inclui, em sua fase preparatória, uma estratégia de contratação que oriente o momento e as condições de aquisição em função da curva de preços do mercado fluido em questão está juridicamente incompleto — e expõe o gestor a eventual questionamento pelo controle externo, não por ter ultrapassado o teto médio, mas por não ter demonstrado a perseguição ativa da proposta mais vantajosa que o próprio mercado fluido tornava acessível.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Art. 5º (princípio da economicidade); Art. 11, I; Art. 12, VII; Art. 18, caput; Art. 74, IV; Art. 78, I; Art. 79 e parágrafo único. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Lei nº 15.266, de 2025. Acrescenta o inciso IV ao art. 79 da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre o credenciamento para comércio eletrônico por meio do Sistema de Compras Expressas (Sicx). [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Decreto Federal nº 11.878, de 22 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento no âmbito da Administração Pública Federal. Art. 7º, §§ 2º e 3º. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Município de São Paulo. Decreto nº 62.100, de 27 de dezembro de 2022. Regulamenta o credenciamento no Município de São Paulo. Arts. 74 a 76 (obrigação de verificação periódica da atualidade dos valores da prestação praticados pelos credenciados). [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portaria MCTI nº 9.867, de 11 de fevereiro de 2026. Art. 13, § 1º (antecedência mínima de 20 dias para encaminhamento de PCDP com emissão de bilhete aéreo). Revoga a Portaria MCTI nº 9.227, de 30 de junho de 2025. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 351/2010 – Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Estabelece os requisitos gerais do credenciamento: contratação de todos os interessados aptos, igualdade de condições entre credenciados e demonstração da necessidade administrativa. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.545/2017 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Reafirma a regularidade do credenciamento de passagens aéreas no SCDP. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.094/2021 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Reconhece a validade do credenciamento de companhias aéreas no SCDP pela dinâmica de preços do mercado. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 533/2022 – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Voto do Ministro Benjamin Zymler sobre credenciamento em mercados de concorrência dinâmica. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Licitações e Contratos. Brasília: TCU, 2024. [Acesso ao texto](#)

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Relatórios de levantamento de preços e de margens de comercialização de combustíveis (PMPF). [Acesso ao texto](#)

CHARLES, Ronny. Credenciamento X aquisição de combustível: a equação para a eficiência nos municípios. Publicado em ronnycharles.com.br. Janeiro de 2024. [Acesso ao texto](#)