



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
Assessoria Técnica - SUPEL-ASTEC

ANÁLISE

Análise nº 25/2026/SUPEL-ASTEC

Processo nº 0029.041042/2025-49.

1. DO RELATÓRIO E SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura, Lazer e Turismo (SUPEL-COEDU), por meio do Despacho, Id. (75168063), no qual solicita análise e manifestação técnica acerca da situação da empresa **FUTURA AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO LTDA**, CNPJ **08.808.153/0001-71**, classificada em primeiro lugar em 40 (quarenta) dos 49 (quarenta e nove) lotes do Pregão Eletrônico nº 90694/2025/SUPEL/RO, cujo objeto é a contratação de serviços de hospedagem e alimentação para atender a demanda dos Jogos Escolares de Rondônia - JOER, Festival Estudantil Rondoniense de Artes - FERA, Maloca e Educação Patrimonial.

Conforme relatado, o item 16.7 do Instrumento Convocatório, Id. (74587816) admite a subcontratação de até 49% (quarenta e nove por cento) do objeto, permanecendo os 51% (cinquenta e um por cento) remanescentes de execução direta e obrigatória pela contratada, por se tratar da parcela de maior relevância técnica do certame (item 20.16.3.3, subitem "1.1", do Edital).

Instada a esclarecer sua forma de execução, a licitante informou, em síntese e em mensagens sucessivas, que:

- (i) não está repassando o contrato a terceiros, assumindo diretamente toda a operação, a gestão das reservas, a disponibilidade dos quartos; e
- (ii) o serviço será prestado por meio de agenciamento, por sua rede de hotéis parceiros, o que, em suas palavras, não se trata de intermediação ou subcontratação.

Diante da aparente contradição entre as duas afirmações, a Comissão formulou os seguintes questionamentos:

- a) Considerando as fontes do direito administrativo, primárias e secundárias, há definição de agenciamento?
- b) Se sim para a pergunta anterior, essa definição converge para o conceito jurídico de intermediação?
- c) A permissão de subcontratar do Edital, concede a possibilidade de agenciar o serviço desta licitação sem que haja estrutura física para prestar a parcela indisponível de subcontratação?
- d) Se não, o ato correto é desclassificar a proposta registrada da empresa ou inabilitá-la?

Considerando as competências desta Assessoria Técnica, repousadas no Regimento Interno desta Superintendência através do [art. 11 do Decreto Estadual nº 27.948/2023](#), servimo-nos do presente

expediente para apreciar os questionamentos arguidos e emitir manifestação técnica.

Feito o relatório e sintetizados os fatos relevantes, passa-se ao exame do mérito.

2. DA ANÁLISE TÉCNICA

2.1. DA DISTINÇÃO CONCEITUAL ENTRE SUBCONTRATAÇÃO E AGENCIAMENTO

A subcontratação, disciplinada no art. 122 da Lei nº 14.133/2021, consiste na transferência, pelo contratado, da execução material de parte do objeto a terceiro estranho à relação jurídica firmada com a Administração, permanecendo o contratado integralmente responsável perante o contratante pelo fiel cumprimento das obrigações pactuadas (o que, inclusive, reproduz-se no item 16.2 do próprio Edital).

O ordenamento jurídico pátrio não contempla definição própria de "agenciamento" no âmbito do direito administrativo ou da Lei nº 14.133/2021, sendo necessário recorrer a fontes primárias de outros ramos do direito, aplicáveis subsidiariamente por força da teoria geral dos contratos e do art. 89 da Lei nº 14.133/2021:

a) Código Civil (Lei nº 10.406/2002), arts. 710 a 721: o contrato de agência é aquele em que "uma pessoa assume, em caráter não eventual e sem vínculos de dependência, a obrigação de promover, à conta de outra, mediante retribuição, a realização de certos negócios" (art. 710, *caput*). A doutrina civilista classifica a agência como espécie do gênero "contratos de intermediação", ao lado da representação comercial e da distribuição, cujo traço comum é justamente o de não assumir a execução da prestação-fim, mas apenas aproximar as partes contratantes;

b) Lei nº 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo), art. 27, *caput*: define agência de turismo como a pessoa jurídica que exerce "atividade econômica de intermediação remunerada entre prestadores, consumidores e usuários de serviços turísticos". O § 1º do mesmo artigo, com redação dada pela Lei nº 14.978/2024, dispõe, textualmente, que "a intermediação a que se refere este artigo abrange o agenciamento, o assessoramento, o planejamento, a organização, a promoção, a contratação e a operação dos serviços intermediados, isolados ou conjugados [...], inclusive [...] de hospedagem [...]".

Verifica-se, portanto, que o próprio legislador federal, em lei especial diretamente aplicável ao ramo de atividade da licitante (agenciamento de viagens e turismo), equiparou expressamente "agenciamento" a "intermediação", inclusive para a hipótese específica de hospedagem.

2.2. DO CASO CONCRETO

No caso em exame, a licitante é agência de viagens e turismo — não é rede hoteleira, tampouco detém estrutura física própria de hospedagem. A prestação material do serviço de hospedagem, portanto, é executada por hotéis parceiros, pessoas jurídicas autônomas, estranhas à relação contratual firmada com a Administração. A circunstância de a licitante administrar reservas, faturamento, atendimento e a interlocução com a Administração não desnatura o fato de que a obrigação-fim — hospedar os participantes dos eventos — será cumprida por terceiros.

Assim, a afirmação da licitante de que "assume diretamente toda a operação, a gestão das reservas, a disponibilidade dos quartos" é logicamente incompatível com a afirmada prestação por "agenciamento" de "rede de hotéis parceiros", ao menos no que se refere à parcela de 51% cuja execução direta é obrigatória. Ou a empresa possui capacidade operacional e estrutura hoteleira próprias (ainda que mediante grupo econômico ou vínculo societário que configure efetiva unidade operacional) para essa parcela, ou depende de terceiros autônomos para executá-la — nesta última hipótese, subcontratação é o que ocorre, independentemente do rótulo utilizado.

É importante esclarecer que, conforme o próprio objeto definido no Edital, a licitação visa a "contratação de prestação de serviços de hospedagem". Portanto, apenas empresas que efetivamente prestem o serviço de hospedagem ou que possuam estrutura operacional própria para garanti-lo poderão participar.

A intermediação por agência de viagens configura subcontratação, uma vez que os serviços de hospedagem seriam executados por terceiros, o que contraria a vedação expressa constante do item 16 do Edital, Id. (74587816).

Assim, os serviços de hospedagem intermediados por agências de viagens caracterizam-se

como subcontratação, sendo, portanto, vedados.

2.3. DAS RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS

a) Considerando as fontes do direito administrativo, primárias e secundárias, há definição de agenciamento?

R: Não há definição própria de "agenciamento" no direito administrativo brasileiro nem na Lei nº 14.133/2021. Há, contudo, definição por integração de fontes primárias de outros ramos do ordenamento, aplicáveis subsidiariamente: o Código Civil (arts. 710 a 721) e, de forma mais específica e diretamente pertinente ao ramo de atividade da licitante, a Lei nº 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo), art. 27, *caput* e § 1º.

b) Se sim para a pergunta anterior, essa definição converge para o conceito jurídico de intermediação?

R: Sim. A convergência é expressa e literal: o art. 27, § 1º, da Lei nº 11.771/2008 dispõe que "a intermediação [...] abrange o agenciamento [...] de hospedagem". Agenciamento é, portanto, por definição legal, espécie do gênero intermediação, entendimento corroborado pela doutrina civilista, que classifica a agência entre os contratos de intermediação.

c) A permissão de subcontratar do Edital concede a possibilidade de agenciar o serviço desta licitação sem que haja estrutura física para prestar a parcela indisponível de subcontratação?

R: Não. Uma vez que o agenciamento é espécie de intermediação, e a intermediação pressupõe a atuação de terceiro na execução material da prestação, a utilização do agenciamento para viabilizar a parcela de 51% do objeto vedada à subcontratação produz o mesmo resultado jurídico-econômico da subcontratação não autorizada, apenas sob rótulo diverso.

A permissão editalícia de subcontratação de até 49% não pode ser interpretada como autorização implícita para que a integralidade do objeto — inclusive a parcela reservada à execução direta — seja executada por terceiros mediante contrato de agenciamento, sob pena de esvaziamento da própria regra do item 16.7 do Edital.

d) Se não, o ato correto é desclassificar a proposta registrada da empresa ou inabilitá-la?

R: Verifica-se que o Pregoeiro promoveu diligência junto à licitante com a finalidade de esclarecer a forma de execução do objeto, especialmente quanto à eventual ocorrência de subcontratação. Em resposta, a licitante informou que possui uma rede de hotéis parceiros e que não repassaria o contrato a terceiros, mas sim assume diretamente a gestão da operação, das reservas e das demais atividades administrativas.

Entretanto, as informações prestadas evidenciam que a execução do objeto contratual dependeria da atuação de terceiros (hotéis parceiros), circunstância que caracteriza a subcontratação da prestação principal, ainda que a licitante permaneça responsável pela gestão operacional e administrativa do contrato.

Considerando que o Edital veda expressamente a subcontratação, conclui-se que a forma de execução apresentada pela licitante mostra-se incompatível com as regras do certame. Diante disso, esta Assessoria Técnica opina pela desclassificação da proposta da licitante.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Técnica opina no sentido de que o agenciamento, tal como descrito pela licitante, constitui espécie do gênero intermediação e, quando aplicado à parcela do objeto para a qual o Edital veda a subcontratação, produz efeito jurídico equivalente ao da subcontratação não autorizada, independentemente da nomenclatura utilizada pela empresa.

Diante disso, esta Assessoria Técnica **opina** pela desclassificação da proposta da licitante no presente certame, por afronta à vedação editalícia de subcontratação.

Atenciosamente,

BIANCA ROCHA SUZUKI
Assessora - ASTEC/SUPEL-RO

DEISE FABIANA KERKHOFF DE SOUZA
Chefe da Assessoria Técnica - ASTEC/SUPEL-RO



Documento assinado eletronicamente por **DEISE FABIANA KERKHOFF DE SOUZA**, **Chefe da Assessoria Técnica**, em 07/08/2026, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **BIANCA ROCHA SUZUKI**, **Assessor(a)**, em 07/08/2026, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **75222156** e o código CRC **5587F9CB**.

Referência: Caso responda esta Análise, indicar expressamente o Processo nº 0029.041042/2025-49

SEI nº 75222156