



Prefeitura de Goiânia
Agência de Regulação de Goiânia
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 14/2026

INTERESSADO: Agência de Regulação de Goiânia – AR

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de agenciamento, gerenciamento e fornecimento de hospedagem em rede hoteleira nacional ou internacional

MODALIDADE: Dispensa de Licitação – art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do Processo SEI nº 26.23.000000184-4, instaurado no âmbito da Agência de Regulação de Goiânia – AR, visando à contratação de empresa especializada no gerenciamento, agenciamento e fornecimento de hospedagens em rede hoteleira nacional ou internacional, para atendimento das demandas institucionais relacionadas ao deslocamento de servidores em razão de participação em eventos, cursos, congressos, visitas técnicas e atividades de fiscalização, inclusive no âmbito da Microrregião Centro.

A demanda foi formalizada por meio do Memorando nº 3/2025 (9921317), seguido da elaboração do Documento de Formalização da Demanda – DFD (9926144), no qual se justificou a necessidade da contratação e se estimou o valor global em R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil), com enquadramento na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Consta dos autos o Estudo Técnico Preliminar – ETP (9926503), no qual foram analisadas alternativas de atendimento da necessidade administrativa, concluindo-se pela maior vantajosidade da contratação de empresa especializada, em razão da otimização de tempo, economicidade e suporte operacional.

Foi também elaborado o Termo de Referência (9936408), que detalha o objeto, os requisitos da contratação, as obrigações das partes, o modelo de remuneração por taxa de administração e o prazo de execução contratual.

A autoridade competente autorizou a abertura e o prosseguimento do feito, conforme Despacho Titular 105 (9956183), tendo os autos sido encaminhados a esta CHEADV para manifestação quanto à forma de contratação adotada.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Do regime jurídico aplicável e da observância do Parecer Jurídico Referencial da Procuradoria-Geral do Município

A Agência de Regulação de Goiânia é autarquia municipal integrante da administração indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e capacidade para gerir seus próprios processos administrativos, inclusive aqueles relacionados à contratação pública, observadas as normas gerais de licitações e contratos.

Nessa condição, a Agência detém competência para promover o regular assessoramento jurídico de seus procedimentos por meio de sua advocacia setorial, quando regularmente estruturada e provida, não se encontrando, como regra, juridicamente condicionada à submissão prévia de todos os seus processos à Procuradoria-Geral do Município.

Tal autonomia, contudo, não afasta a incidência das diretrizes normativas e orientativas expedidas pelos órgãos centrais do Município, as quais visam assegurar a uniformização de entendimentos, a padronização de procedimentos e o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, especialmente em matérias reiteradas e de menor complexidade, como é o caso das contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor.

Nesse contexto, verifica-se a incidência do **Parecer Jurídico Referencial nº 1795/2023**, expedido pela Procuradoria-Geral do Município, aplicável às contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor, cuja finalidade consiste na padronização da análise jurídica e na racionalização da atuação consultiva em hipóteses de menor complexidade.

Referido parecer referencial encontra-se operacionalizado pela **Orientação Normativa nº 003/2023 da Procuradoria-Geral do Município** a qual estabelece, em seu Anexo II, os requisitos mínimos para instrução das contratações diretas, funcionando como instrumento de verificação da conformidade processual.

A utilização de parecer jurídico referencial, nos termos do art. 53, §5º, da Lei nº 14.133/2021, encontra respaldo na possibilidade de dispensa de análise jurídica individualizada em hipóteses de baixa complexidade, desde que previamente delimitadas e acompanhadas de parâmetros objetivos, cabendo ao órgão interessado a verificação do atendimento dos requisitos estabelecidos.

De forma convergente, no âmbito da governança administrativa municipal, incidem as diretrizes expedidas pela Controladoria-Geral do Município, especialmente aquelas constantes do **Ofício Circular nº 1/2026/CGM**, que tratam da padronização da minuta de extrato de contrato e das orientações quanto à eficácia contratual, estabelecendo parâmetros para a uniformização dos atos administrativos, com destaque para a necessidade de adequada identificação do objeto, do fundamento legal, dos valores e da dotação orçamentária, bem como para a obrigatoriedade de divulgação dos ajustes no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP como condição de sua eficácia jurídica, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se, portanto, que tanto o parecer jurídico referencial da Procuradoria-Geral do Município quanto as orientações expedidas pela Controladoria-Geral do Município atuam de forma complementar, o primeiro no âmbito da padronização da análise jurídica das contratações diretas, e o segundo no campo da execução, formalização e publicidade dos atos contratuais, compondo um sistema integrado de governança e controle.

Assim, ainda que a Agência de Regulação detenha autonomia administrativa e jurídica, tal autonomia é exercida nos limites do ordenamento jurídico municipal e das diretrizes institucionais expedidas pelos órgãos centrais de controle e assessoramento, não se tratando de independência absoluta. Nesse contexto, a observância do parecer jurídico referencial da Procuradoria-Geral do Município e das orientações expedidas pela

Controladoria-Geral do Município não implica mitigação da autonomia decisória da entidade, mas sim sua atuação em conformidade com o sistema de governança, padronização e controle interno do Município, garantindo maior segurança jurídica, uniformidade procedimental e aderência às exigências legais.

II.2. Da legislação de regência e dos princípios aplicáveis

A presente contratação rege-se pela **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, devendo observar os princípios que orientam a atuação administrativa.

Transcreve-se o **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).”

No caso em análise, o procedimento foi estruturado de forma a atender à legalidade, à publicidade, à economicidade e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

II.3. Da dispensa de licitação em razão do valor

A contratação enquadra-se na hipótese de dispensa de licitação prevista no **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, cujo teor é o seguinte:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; ”

Ressalte-se que o referido limite legal encontra-se atualizado por ato do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 182 da Lei nº 14.133/2021, sendo atualmente fixado em R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos).

No caso em exame, verifica-se que o valor estimado da contratação foi fixado em R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), conforme consignado no Documento de Formalização da Demanda (9926144), evidenciando-se, de forma inequívoca, a sua compatibilidade com o limite legal vigente para a hipótese de dispensa de licitação em razão do valor.

Ressalte-se que a hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, embora constitua exceção ao dever geral de licitar, não dispensa a observância dos requisitos de planejamento, motivação e adequada instrução processual, nos termos do art. 72 da Lei nº

14.133/2021, o que se verifica no presente caso, diante da existência de Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência devidamente elaborados.

Cumprе destacar, ainda, a necessidade de observância do disposto no art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que veda o fracionamento indevido da despesa com o objetivo de enquadramento na hipótese de dispensa, devendo a Administração considerar o somatório das contratações de mesma natureza realizadas no exercício financeiro pela mesma unidade gestora.

Nesse sentido, a regularidade da contratação pressupõe a declaração de que a presente aquisição **não decorre de fracionamento indevido**, seja pela inexistência de contratações anteriores com o mesmo objeto no exercício financeiro, seja porque, se existentes, o somatório dos valores não ultrapassa o limite legal estabelecido.

Ademais, a contratação mostra-se compatível com a natureza do objeto, consistente na prestação de serviços de agenciamento, gerenciamento e fornecimento de hospedagem em rede hoteleira, caracterizados como **serviços comuns**, de fácil especificação e ampla disponibilidade no mercado, o que reforça a adequação da contratação direta no caso concreto.

Dessa forma, à luz dos elementos constantes dos autos, verifica-se que a contratação atende aos pressupostos legais para enquadramento na hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

II.4. Da conformidade do procedimento

O processo encontra-se **formalmente instruído**, com a presença dos documentos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, cujo teor transcreve-se:

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.”

Todavia, conforme será demonstrado nos tópicos subsequentes, verificam-se inconsistências relevantes na instrução processual, especialmente quanto à justificativa do preço e à delimitação do objeto, o que evidencia a necessidade de complementação e aprimoramento dos elementos constantes dos autos para pleno atendimento aos requisitos legais.

Inicialmente, observa-se erro material no Estudo Técnico Preliminar (9926503) quanto à indicação do valor estimado da contratação, nos seguintes termos:

“O valor estimado anual da contratação é de R\$ 35.000,00 (cinquenta e nove mil reais)”

A divergência entre o valor numérico e o valor por extenso configura inconsistência objetiva do documento, capaz de gerar ambiguidade interpretativa quanto ao montante efetivamente estimado. Tal incongruência compromete a clareza e a precisão da instrução processual, em afronta aos princípios da segurança jurídica e da transparência, razão pela qual deve ser corrigida formalmente antes do prosseguimento do feito.

No que se refere à delimitação do objeto contratual, verifica-se que, embora o processo tenha sido instaurado com a finalidade de contratação de serviços de hospedagem, o Termo de Referência (9936408) apresenta previsão de atividades que extrapolam esse escopo, conforme se extrai dos seguintes trechos:

“Prestação de serviços de agenciamento, gerenciamento e fornecimento de hospedagem em rede hoteleira nacional ou internacional, bem como todo e qualquer tarefa associada a esses procedimentos”

“O órgão solicita à empresa contratada [...] a emissão das passagens”

“A CONTRATANTE pagará, ainda, à contratada o valor da passagem aérea acrescido das taxas de embarque emitidas no período faturado.”

A inclusão de atividades relacionadas à emissão de passagens aéreas e cobrança de taxas de embarque evidencia a ampliação indevida do objeto contratual, que passa a abranger não apenas hospedagem, mas também serviços típicos de agenciamento de viagens em sentido amplo.

Tal imprecisão viola a exigência de definição clara e precisa do objeto, prevista implicitamente no regime jurídico das contratações públicas, na medida em que dificulta a adequada formulação de propostas, compromete a comparabilidade entre fornecedores e prejudica a fiscalização contratual, podendo ensejar, inclusive, questionamentos quanto à economicidade e à regularidade da contratação.

Ainda no tocante ao modelo adotado, observa-se que o Termo de Referência (9936408) estabelece a remuneração da contratada mediante taxa de administração, nos seguintes termos:

“A disputa não envolve o valor máximo previsto para utilização conforme demanda, a concorrência refere-se somente à taxa de administração na prestação dos serviços solicitados.”

A sistemática adotada, baseada na remuneração por taxa de administração, embora juridicamente possível, demanda análise mais rigorosa no âmbito da contratação direta, sobretudo à luz do disposto nos arts. 72, VII, 23 e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Isso porque, nos termos do art. 72, inciso VII, é indispensável a **justificativa do**

preço, a qual, no presente modelo, não se esgota na simples indicação do valor estimado global, tendo em vista que o custo final da contratação depende de variáveis futuras, como o volume de utilização e os valores das diárias praticadas no mercado.

Ademais, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores de mercado, o que, em hipóteses como a presente, pressupõe não apenas a estimativa global, mas também a demonstração de que a taxa de administração adotada resulta, na prática, em contratação economicamente vantajosa.

Por fim, à luz do art. 11 da referida Lei, que consagra o dever de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se que a modelagem adotada seja acompanhada de justificativa concreta de sua superioridade em relação a outras possíveis formas de contratação, o que não se evidencia de forma suficientemente robusta nos autos.

A título exemplificativo, tal justificativa deveria evidenciar, de forma objetiva, que a adoção da taxa de administração se mostra mais vantajosa em razão da natureza variável da demanda, da inviabilidade de fixação prévia eficiente de preços unitários e da adoção de mecanismos concretos de aferição da economicidade, aptos a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa em cada contratação.

No que concerne à justificativa do preço, o Estudo Técnico Preliminar (9926503) dispõe que:

“A estimativa do preço será realizada por meio de uma pesquisa de mercado com, no mínimo, três fornecedores”

Ainda, não se verifica, na documentação analisada, a efetiva juntada da referida pesquisa de preços, elemento indispensável à validação da contratação direta, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

Cumprido destacar que, mesmo em contratações estruturadas sob o modelo de taxa de administração e com demanda variável, é plenamente possível e juridicamente exigível, a realização de pesquisa de mercado, a qual deve contemplar, ao menos, a aferição das taxas praticadas por fornecedores do ramo e, sempre que possível, a simulação de cenários concretos de contratação, de modo a demonstrar a vantajosidade econômica da solução adotada.

Nesse contexto, a ausência de comprovação da compatibilidade dos valores estimados com os praticados no mercado constitui lacuna relevante na instrução processual, a qual deve ser suprida previamente ao prosseguimento do feito.

Por fim, verifica-se que a justificativa da dispensa de licitação encontra-se baseada de forma genérica na necessidade administrativa e no valor da contratação, sem aprofundamento quanto à adequação concreta da escolha pela dispensa em detrimento de eventual procedimento licitatório, o que recomenda seu aprimoramento, com vistas a reforçar a motivação do ato administrativo.

Nesse contexto, verifica-se que, **no momento processual em que se encontram os autos, foram observados, de forma geral, os requisitos legais aplicáveis à fase de planejamento da contratação direta**, especialmente aqueles previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, **ainda que com as ressalvas e inconsistências já apontadas ao longo deste tópico**, as quais demandam saneamento para o pleno atendimento das exigências normativas.

Cumprido destacar, contudo, que determinados requisitos previstos no referido dispositivo legal, a exemplo dos incisos V e VI do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, relativos à comprovação de habilitação do contratado e à razão de sua escolha, **não se mostram integralmente exigíveis neste momento procedimental**, por se referirem a etapas posteriores à seleção da proposta mais vantajosa.

Por outro lado, igualmente não se verifica, até o presente momento, o

atendimento à exigência prevista no art. 75, §3º, da Lei nº 14.133/2021, relativa à divulgação do aviso para obtenção de propostas adicionais, circunstância que se justifica pelo estágio procedimental em que se encontra o feito, devendo tal providência ser oportunamente observada e devidamente comprovada nos autos para fins de regularidade da contratação.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica da contratação pretendida**, mediante dispensa de licitação com fundamento no **art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, desde que previamente sanadas as inconsistências identificadas** e promovidos os ajustes necessários à adequada instrução do feito.

Para tanto, recomenda-se: a **correção do erro material** verificado no Estudo Técnico Preliminar quanto ao valor estimado da contratação; o **aperfeiçoamento da delimitação do objeto** no Termo de Referência, de modo a conferir maior precisão ao escopo contratual; o **reforço da justificativa quanto à vantajosidade do modelo de contratação adotado**, especialmente no que se refere à adoção da taxa de administração; e, sobretudo, a **juntada de pesquisa de preços apta a demonstrar a compatibilidade da contratação com os valores praticados no mercado**, nos termos do **art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021**.

Recomenda-se, ainda, que os ajustes promovidos assegurem **plena aderência aos parâmetros estabelecidos no Parecer Jurídico Referencial nº 1795/2023 da Procuradoria-Geral do Município e na Orientação Normativa nº 003/2023**, especialmente quanto à **adequada motivação da contratação, à demonstração da vantajosidade econômica e à conformidade da instrução processual**.

Superadas tais questões, **não se vislumbram óbices jurídicos ao regular prosseguimento do feito**.

*“O parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.”
(DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 377).*

É o parecer, salvo melhor juízo.

Nathalya Nogueira Cunha
OAB/GO 53.720

Goiânia, 23 de abril de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **Nathalya Nogueira da Cunha**,
Chefe da Advocacia Setorial, em 23/04/2026, às 17:12, conforme art. 1º,
III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador
9998117 e o código CRC **6C1EA470**.

Avenida do Cerrado, 999, Bloco C, 2º andar - 3524-3091
- Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 26.23.000000184-4

SEI Nº 9998117v1