

RELATÓRIO E VOTO

PROCESSO: nº 00197-00000038/2026-61

INTERESSADO: Adasa

RELATOR: Diretor Vinícius Benevides

ASSUNTO: Aprovação do Termo de Referência – credenciamento público.

1. DOS FATOS:

1.1. Aprovação de Termo de Referência nº 4/2026-ADASA/SAF/COOF (SEI nº 197454293) para a contratação de empresas especializadas, por meio de credenciamento, para a prestação de serviços de administração, gerenciamento e implementação de cartões eletrônicos/magnéticos em PVC, com chip, para os servidores da Adasa, a fim de possibilitar a aquisição de refeições prontas e gêneros alimentícios “in natura” em redes de estabelecimentos credenciados.

1.2. Constan dos autos em tela, dentre outros, os seguintes documentos:

- Extrato Decisão Diretoria nº 08/2026 (SEI nº 193637796);
- Portaria nº 8, de designação de servidores (SEI nº 1935524130);
- Estudo Técnico preliminar (SEI nº 195116639);
- Mapa Painel de Preços (SEI nº 19511685);
- Portaria de designação de agente de contratação (SEI nº 195900649);
- Pesquisas de Preços 1; 2, 3 e 4 (SEIs nº 195116701; 195116777, 195116788 e 195116796);
- Mapa comparativo de preços (SEI nº 195116803);
- Disponibilidade orçamentária nº 143/2026 (SEI nº 195492656);
- Nota Jurídica nº 20/2026-ADASA-AJL (SEI nº 196121667);
- Parecer SEI-GDF nº 6/2026-ADASA/CIC (SEI nº 196359791);
- Parecer nº 342/2022-PGCONS/PGDF (SEI nº 197268507);
- Termo de Referência nº 4/2026-ADASA/SAF/COOC (SEI nº 197454293);
- Minuta do Contrato (SEI nº 197554482);
- Nota Técnica nº 8/2026-ADASA/SAF/COOC – atendendo solicitações da AJL (SEI nº 197454694);
- Edital de Credenciamento nº 1/2026 – UASG: 926017 (SEI nº 197502521);
- Edital Anexo I - Termo de Referência – nova versão (SEI nº 197503501);
- Edital Anexos II ao VII (SEI nº 197503651);
- Edital Anexos VIII – Requerimento de Credenciamento (SEI nº 197503949);
- Edital IX – minuta contratual (SEI nº 197504454);
- Despacho ADASA/SCO – validando as recomendações da AJL (SEI nº 197504575);
- Despacho de Sorteio nº 42/2026 (SEI nº 197771770).

1.2. É, em síntese, o relatório. Passa-se ao voto.

II DA ANÁLISE

2.1. Versam os autos sobre a aprovação do Termo de Referência nº 4/2026 -ADASA/SAF/COOC, para a contratação de empresas especializadas, por meio de credenciamento, para prestação de serviços de administração, gerenciamento e implementação de cartões eletrônicos/magnéticos em PVC, com chip, para os servidores da Agência Reguladora de Águas Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal - Adasa, a fim de possibilitar a aquisição de refeições prontas e gêneros alimentícios "in natura" em redes de estabelecimentos credenciados.

2.2. É importante salientar que a doutrina administrativa define licitação como um procedimento administrativo obrigatório, que deve ser observado pelos órgãos e entidades da administração pública (artigo 37 da nossa Carta Magna).

2.3. No entanto, a própria Constituição Federal atribui ao legislador a competência de definir os casos em que a licitação não é realizada, como as contratações diretas, que ocorrem por meio da dispensa ou a inexigibilidade do procedimento.

2.4. O artigo 74 (*“É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:”*) da Lei nº 14.133/2021; inclui, em seu inciso IV (*“objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento”*), os casos em que o credenciamento é inexigível.

2.5. Este objetivo, nos obriga a lembrar que o credenciamento na nova Lei de Licitações é um método auxiliar de contratação direta, que se caracteriza pela convocação pública para o registro de interessados que atendam aos requisitos. Isso possibilita à Administração contratar vários fornecedores para serviços padronizados ou bens de forma não exclusividade.

2.6. Trata-se de uma ferramenta que tem como foco a eficiência, agilidade e adaptação a mercados dinâmicos/fluidos (*em que a oscilação constante do valor da prestação e das condições de contratação torna inviável a seleção do fornecedor por meio de processo de licitação*).

2.7. Conforme destacado no subitem 2.c. da Nota Jurídica nº 20/2026-AJL, a 5ª Edição do Manual de Licitações e Contratos do TCU, assim se manifesta a respeito do credenciamento:

“Segundo o Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª Edição, 2023), **a hipótese de seleção a critério de terceiros** é aquela em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação. É o caso, por exemplo, de serviços médicos e de exames laboratoriais e serviços bancários, cabendo ao beneficiário a escolha do prestador que melhor lhe convier. **Recentemente, órgãos e entidades têm realizado credenciamentos para serviços de gerenciamento de vale alimentação e vale refeição.**” (grifos no original)

e:

“Também de acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU (5ª Edição, 2023), o credenciamento trata-se de procedimento auxiliar adotado **quando se constata, na fase de planejamento da contratação, que a abordagem mais vantajosa para a administração consiste em permitir que uma gama de fornecedores se qualifique para fornecer os bens ou serviços desejados**, em virtude da inviabilidade ou ineficácia de selecionar um único fornecedor por meio de disputa, de modo a atender adequadamente ao interesse público.” (grifos nossos)

e, ainda:

“Dispõe o [Acórdão 2977/2021-TCU-Plenário](#) que o credenciamento **é legítimo** quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas, **é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas**, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital..” (grifos nossos)

2.8. Em seguida, é decisivo assinalar que a área técnica, de acordo com a legislação vigente (artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), no item 3 de seu Estudo Técnico Preliminar, justifica a necessidade de contratação:

Subitem 3.1

“A Adasa disponibiliza o benefício Auxílio-alimentação a seus servidores desde 2004, o qual começou sendo pago em pecúnia e, a partir de 2010, passou a ser fornecido por meio de vales alimentação/refeição, na forma de cartão magnético com chip e senha individual para cada servidor, mediante contratação de empresa especializada.”

Subitem 3.1.1

“Atualmente, os serviços em questão vêm sendo prestados pela empresa Green Card S/A Refeições, Comércio e Serviços, CNPJ nº 92.559.830/0001-71, cujo contrato foi firmado em 10/04/2025 e deverá ter sua vigência encerrada em 30/04/2024, sem haja conveniência em sua prorrogação por parte da Administração, de modo que faz-se necessária a realização de nova contratação para assegurar a continuidade do fornecimento do benefício aos servidores.”

Subitem 3.2.

“A execução dos citados serviços de forma indireta decorre da política de descentralização de atividades secundárias complementares à prestação de serviços públicos, adotada no âmbito do Distrito Federal pelo antigo Decreto nº 25.937, de 15/06/2005, que, entre outras disposições, fixou os campos de terceirização na administração pública, como segue:

“Art. 1º As atividades de vigilância, limpeza e conservação, ajardinamento e limpeza de áreas urbanas, segurança, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção predial, de equipamentos e de instalações e outras assemelhadas, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, excetuando-se as companhias de capital aberto, serão, de preferência, objeto de execução indireta, mantido o poder regulatório e de fiscalização dessas atividades por parte do Poder Público”.

Subitem 3.2.1.

“Inobstante a revogação do citado decreto pelo Decreto nº 39.978/2019, a execução indireta dos serviços objeto deste processo continua autorizada, eis que não incluída entre as hipóteses de vedações previstas em seu artigo 3º.”

Subitem 3.3.

“Também o artigo 7º da Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SEGES/MPDG, oferece o suporte à terceirização dos serviços objeto desta demanda, nos seguintes termos:”

"Art. 7º Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria."

Subitem 3.4.

“No mesmo sentido, a Lei nº 4.285/2008 que reestruturou a Adasa estabelece no §1º do art. 36 que:”

“Para fins de suporte administrativo, a ADASA contará com o concurso de empresas prestadoras de serviços gerais e de serviço de apoio administrativo e informatização, contratadas em conformidade com a legislação em vigor”.

2.9. A propósito, o subitem 3.5, do mesmo documento, estabelece que os serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales alimentação/refeição estão enquadrados na categoria de bens e serviços comuns:

“Por fim, assinala-se que os serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de vales alimentação/refeição, **enquadram-se na categoria de bens e serviços comuns**, de que trata o Inciso XLI do Artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, por possuírem padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo Termo de Referência/Edital, por meio de especificações usuais de mercado.”
(grifos nossos)

2.10. Constan dos autos as obrigatórias pesquisas de mercado – tabela de pesquisa de preços, mapa comparativo de preços, lista de verificação,

2.11. É importante esclarecer que o pagamento será efetuado de forma antecipada, tendo em vista a prática comercial adotada pelo mercado, de acordo com o regulamento da Lei nº 14.442/2022, que dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, cujo objetivo é proteger os interesses dos usuários dos cartões, e, ainda, conforme a decisão do Tribunal de Contas da União (acórdão nº 5.928/2024 – Segunda Câmara) segundo o item 6 – Do Pagamento Antecipado, incluído na Nota Técnica nº 8/2026-ADASA/SAF/COOC, a seguir transcrito:

Item 6.1.

“Considerando que a prática comercial consagrada pelo mercado, por força do regulamento do PAT, é o de pagamento prévio, mediante o crédito à contratada do valor do benefício antes da recarga do cartão, entendemos que a Adasa deva aderir a essa condição, a fim de evitar custos maiores para as prestadoras do serviço com adoção de sistemática diferenciada, que poderiam ensejar a elevação da taxa de administração.”

Item 6.2.

“Neste ponto, cabe destacar que a antecipação de pagamento tem respaldo em recente decisão do Tribunal de Contas da União, de acordo com o trecho abaixo, extraído do voto condutor do Acórdão nº 5.928/2024 - Segunda Câmara:”

“3. Em suma, o representante alega que a minuta de contrato prevê pagamento postecipado pelos serviços, em desacordo com o disposto no art. 3º, inc. II, da Lei 14.442/2022. Por esse motivo, solicita que seja determinada a suspensão liminar do certame, com posterior ajuste da cláusula em questão e republicação do edital.”

(...)

“6. No que tange ao mérito da irregularidade apontada, conforme histórico constante do Relatório precedente, ressalto que a questão da forma de pagamento pelos serviços de fornecimento de cartões de vale alimentação tem merecido a atenção do TCU nos últimos anos, inclusive com evolução significativa do entendimento jurisprudencial sobre a matéria.”

“7. Nesse sentido, endosso integralmente o posicionamento da unidade instrutiva, no sentido de que não só a redação do art. 3º da Lei 14.402/2022 veda expressamente a adoção de prazos de repasse que descaracterizem o caráter antecipado do benefício do auxílio alimentação, como o Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil deixa clara a proibição de que operadoras de cartões de pagamento emitam moeda eletrônica (créditos de vale alimentação ou refeição) sem o aporte prévio de recursos que constituam lastro para tais emissões.”

2.12. No que diz respeito ao pagamento antecipado à AJL, conforme o item 2.h – Do pagamento antecipado, de sua Nota Jurídica, concorda com tal excepcionalidade, permitida pelo artigo 145 da Lei nº 14.133/2021, como detalhado a seguir:

Em atenção ao disposto no art. 62 da Lei nº 4.320/64 e aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, via de regra, a Administração deve realizar o pagamento somente após o cumprimento da obrigação. No entanto, a Procuradoria Geral do DF já se manifestou pela excepcionalidade da realização de pagamentos antecipados, sob certas condições, a exemplo do pagamento antecipado permitido pelo art. 145 da Lei nº 14.133/2021. Nesse caso, desde que relacionado à sensível economia de recursos, ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, cabível o pagamento prévio. No que interessa à questão, extrai-se o seguinte trecho do Parecer nº 342/2022-PGCONS/PGDF:

E, por fim, a questão da vedação legal ao pagamento antecipado comporta, de efeito, algumas exceções, sendo exemplo disso a nova Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual traz expressamente previsão que excepcionalmente permite o pagamento antecipado no art. 145, relacionado à sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço. Veja-se que se cuida do próprio ordenamento jurídico positivando hipótese legal de pagamento antecipado, na tutela de bens e valores jurídicos que entendeu relevantes.

Pelo que há de ser observado o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que o pagamento antecipado é uma prática permitida apenas em situações legais excepcionais, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, desde que adotadas as cautelas para resguardar o interesse da Administração. Confirmam-se:

"São requisitos para a realização de pagamentos antecipados: i) previsão no ato convocatório; ii) existência, no processo licitatório, de estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida; e iii) estabelecimento de garantias específicas e suficientes que resguardecam a Administração dos riscos inerentes à operação". Acórdão 2856/2019-Primeira Câmara (grifos no original)

"O pagamento antecipado em contrato administrativo é procedimento excepcional que somente deve ser admitido quando presentes as devidas justificativas e observadas certas condições, como a prestação de garantia e a concessão de desconto pelo contratado". Acórdão 817/2018-Plenário" (Grifamos)

2.13. Concluí este tópico, reafirmando que os requisitos para a realização do pagamento antecipado no caso em questão foram atendidos, como segue:

“Portanto, tendo em vista os requisitos elencados pela PGDF para a realização de pagamentos antecipados, admitidos a partir do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, **restam atendidos os pressupostos para a realização de pagamento antecipado no caso em tela.** Há a expressa previsão de pagamento antecipado no instrumento convocatório ([195570895](#)) e, segundo a área demandante, em contrapartida ao pagamento antecipado a contratação a ser feita pela Adasa deverá **contemplar o aumento proporcional da garantia contratual.** Ademais, foram juntadas aos autos as devidas justificativas técnicas, com destaque para i) o pagamento prévio trata-se de prática comercial consagrada pelo mercado, por força do regulamento do PAT; ii) a vedação expressa, pelo TCU, da adoção de prazos de repasse que descaracterizem o caráter antecipado do benefício do auxílio alimentação; e iii) a proibição de que operadoras de cartões de pagamento emitam moeda eletrônica (créditos de vale-alimentação ou refeição) sem o aporte prévio de recursos que constituam lastro para tais emissões, conforme orientação do Parecer 311/2016 da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.” (grifos nossos)

2.14. A contratação de fornecimento do benefício do Auxílio-Alimentação/Refeição abrange um número estimado de até **145** servidores, sendo que, atualmente, existem **136** servidores aptos a receber o benefício (item 7 da Nota Técnica).

2.15. O valor do auxílio-alimentação/refeição concedido aos servidores da Adasa é de **R\$ 1.955,00 mensais**, totalizando, para uma população mensal estimada de 145 servidores, **R\$ 283.475,00** e **R\$ 3.401.700,00** anuais.

2.16. O número de servidores e o valor a ser creditado mensalmente em cada cartão podem sofrer alterações devido à variação no quadro de pessoal da Adasa e ao reajuste do benefício, de acordo com os critérios administrativos adotados por esta Agência Reguladora.

2.17. Em cumprimento à Lei Federal n.º 14.133/2021, foi informada a disponibilidade orçamentária, assim detalhada:

Conforme Nota Técnica nº 4/2026-ADASA/SGP ([195379430](#)), bem como Despacho ADASA/SAF/COOC ([195448822](#)), informamos a existência de dotação orçamentária conforme detalhamento a seguir:

Programa de Trabalho 04.122.8210.8504.9560 - Concessão de Benefícios a Servidores - ADASA;

Natureza de Despesa 3.3.90.39 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica;

Fonte 250.....R \$ 1.860.921,00 (um milhão, oitocentos e sessenta mil novecentos e vinte e um reais);

Fonte 251..... R \$ 123.404,00 (cento e vinte e três mil quatrocentos e quatro reais)

Valor Total estimado para 2026..... R\$ 1.984.325,00 (um milhão, novecentos e oitenta e quatro mil trezentos e vinte e cinco reais)

Este valor destina-se à realização de despesa com a contratação de empresas especializadas, por meio de credenciamento, para a prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de cartões de auxílio-alimentação/refeição aos servidores da Adasa, conforme documentação constante nos autos.

Acrescentamos que o Programa de Trabalho e a Natureza de Despesa acima descrito, estão

em conformidade com o PPA, LDO e LOA vigentes, desta ADASA.

2.18. A Portaria n.º 27, de 25/04/2022, traz, em bojo, a obrigatória designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação.

2.19. É importante salientar, segundo o item 8 da Nota Técnica, que esta Agência tem autonomia para realizar a contratação, uma vez que não estar inserida no regime de centralização de compras e contratações instituído pela Lei n.º 2.340/1999. Sendo uma autarquia especial, possui autonomia patrimonial, financeira e administrativa, pressupostos essenciais que fundamentam os princípios da regulação e a habilitam a exercer para exercer suas atribuições como ente regulador, como Órgão de Estado, em prol do interesse público que motivou a sua criação.

Lei n.º 4.285/2008

Art. 14. Incumbem à ADASA as seguintes competências administrativas gerais, entre outras:
VII – emitir atos prévios e editais, realizar e homologar licitações, adjudicar o resultado aos vencedores e eventualmente anular o certame por interesse público, com o objetivo de satisfazer requisitos legais na obtenção de serviços, bens e mercadorias, assim como na realização de obras, compras, alienações e locações de sua necessidade.

2.20. À luz das regras inscritas na Lei n.º 14.133/2021 e nas exigências que estabelecem os requisitos mínimos que, obrigatoriamente, devem constar do instrumento convocatório, em questão, verificamos que a minuta do edital atende a todos os requisitos exigidos, sendo assim, não há nenhuma violação aos mesmos.

2.21. Dessa forma, considerando que todos os requisitos exigidos pela lei estão sendo cumpridos, somos favoráveis à aprovação da minuta do Termo de Referência n.º 4/2026-ADASA/SAF/COOC, bem como das outras peças anexadas ao Edital de Credenciamento n.º 01/2026 – UASG:926017, e, consequentemente, à autorização para a abertura do credenciamento público correspondente, por não haver necessidade de licitação, de acordo com os artigos 74 c/c79 da Lei n.º 14.133/2021 e artigo 149 à 166, e 229 do Decreto Distrital n.º 44.330/2023 (regulamenta a nova Lei de Licitações)

2.22. Por fim, corroborando com o nosso entendimento, a Nota Jurídica n.º 20/2026-ADASA/AJL, elaborada pelo eminente Procurador do Distrito Federal, Eduardo Parente dos Santos Vasconcelos, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa desta Adasa, conclui pela ausência de obstáculos para a aprovação tanto do termo de referência quanto da minuta do edital e seus anexos. Da mesma forma, autoriza a abertura da licitação em questão, desde que sejam cumpridas as recomendações expressas.

“Ante o exposto, opino pela viabilidade jurídica do Termo de Referência n.º 3/2026 - ADASA/SAF/COOC ([195132470](#)), da Minuta de Edital e seus anexos ([195570895](#), [195896703](#), 195644623), bem como da abertura do procedimento de credenciamento de auxílio-alimentação aos servidores da Adasa, **desde que observadas as ressalvas consignadas nesta nota jurídica, especialmente o item "2.g".."**” (grifos no original)

2.23. Recomendações, atendidas de acordo com os itens 2 e 3 do Despacho ADASA/SCO (SEI n.º 197504575), conforme segue transcrito:

Item 2.

“Os autos retornaram da AJL com recomendações na Nota Jurídica 20 ([196121667](#)), que foram integralmente atendidas, conforme consta na Nota Técnica 8 ([197454694](#)).” (grifos nossos)

e:

Readequados os documentos, remetemos à Diretoria o processo (edital [197502521](#), termo de referência [197503501](#)) para deliberação da Diretoria sobre a aprovação ou não de abertura do certame e para despacho de adequação orçamentária pelo Ordenador de Despesas. (grifos nossos)

III – DO FUNDAMENTO LEGAL

Lei n.º 14.133/2021;

Lei n.º 4.285/2008,

Decreto Distrital n.º 44.330/2023.

IV – DA DECISÃO

4.1. Diante do exposto e considerando o que consta dos autos em tela, manifesto-me favorável:

APROVAR a minuta do Termo de Referência nº 4/2026-ADASA/SAF/COOC (SEI n.º 179572773), com o objetivo de contratar empresas especializadas, por meio de credenciamento, para a prestação de serviços em administração, gerenciamento e implementação de cartões eletrônicos/magnéticos em PVC, com chip, para os servidores da Adasa, a fim de permitir a aquisição de refeições prontas e gêneros alimentícios *in natura* em redes de estabelecimentos credenciados.

AUTORIZAR a abertura do processo de credenciamento para auxílio-alimentação aos servidores desta Agência.

ENCAMINHAR estes autos ao SCO, para que sejam tomadas as medidas necessárias em especial; a publicação do ato que autoriza a contratação direta no Diário Oficial do Distrito Federal.

VINÍCIUS BENEVIDES
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **VINICIUS FUZEIRA DE SÁ E BENEVIDES - Matr.0276886-0, Diretor(a) da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal**, em 27/03/2026, às 13:22, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=198811529)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=198811529)
[verificador= 198811529](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=198811529) código CRC= **3C62580A**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor Ferroviário - Parque Ferroviário de Brasília - Estação Rodoferroviária - Sobreloja - Ala Norte - Bairro SAIN - CEP 70631-900 - DF
Telefone(s): 3961-4956
Site - www.adasa.df.gov.br