PARECER JURÍDICO Nº 290/2026

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Pregão Eletrônico. Serviços comuns e continuados de administração, gerenciamento e operacionalização de benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica. 30 beneficiários, sendo 24 funcionários e 6 estagiários. Lei nº 14.133/2021. Lei nº 14.442/2022. Lei nº 6.321/1976. Decretos nº 10.854/2021 e nº 12.712/2025. Taxa de administração. Controle de Legalidade. Requisitos Legais. Análise Jurídica do Procedimento e das Minutas. Possibilidade.

I – RELATÓRIO

Submetem-se à análise jurídica os documentos relativos à contratação de empresa especializada na administração, no gerenciamento e na operacionalização dos benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica concedidos pelo Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região Pernambuco – CREF12/PE, destinados inicialmente a 30 (trinta) beneficiários, sendo 24 (vinte e quatro) funcionários e 6 (seis) estagiários.

A documentação examinada compreende:

1. Documento de Formalização da Demanda – DFD, com memória de cálculo dos benefícios;
2. Estudo Técnico Preliminar – ETP, inclusive levantamento de mercado e estimativa de valor;
3. Anexo I – Termo de Referência;
4. Edital de Pregão Eletrônico e respectivos anexos;
5. Anexo II – Modelo de Declarações;
6. Anexo III – Modelo de Proposta Comercial;
7. Modelo de Pesquisa de Satisfação;
8. Minuta de Termo de Contrato;
9. Cotações comerciais apresentadas por Alelo S.A., Pluxee Benefícios Brasil S.A., ACG Instituição de Pagamento S.A. (PagCorp) e Novocred Cartões; e
10. Quinto Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 02/2021, considerado como antecedente contratual para contextualização da continuidade do benefício e da transição entre ajustes.

O objeto, conforme a versão mais recente do DFD e do ETP, compreende a administração e operacionalização dos benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica, por meio de cartões eletrônicos ou tecnologia equivalente, para 30 (trinta) beneficiários, sendo 24 funcionários e 6 estagiários. A memória de cálculo também prevê créditos extraordinários natalinos, com valores e periodicidade próprios.

O procedimento está estruturado como Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço e modo de disputa aberto e fechado, por meio da plataforma Licitar Digital. A taxa de administração constitui o fator econômico de disputa, devendo a fórmula de cálculo do preço global, os limites de aceitabilidade e os critérios de desempate ser definidos de maneira objetiva e uniforme em todos os instrumentos.

A estimativa mais recente constante do DFD, do ETP e do Termo de Referência corresponde a R$ 37.038,30 por competência regular, totalizando R$ 444.459,60 em 12 (doze) competências, acrescidos de R$ 23.133,90 relativos aos créditos extraordinários natalinos, perfazendo R$ 467.593,50 em créditos anuais. Esse montante não se confunde com a remuneração da contratada, que deverá ser identificada separadamente pela taxa de administração.

A análise tem por finalidade verificar a regularidade jurídica da fase preparatória, a coerência interna dos documentos, a adequação da pesquisa de preços, a compatibilidade das minutas com a legislação aplicável e a existência de condições suficientes para a publicação do edital, sem substituir as avaliações técnicas, econômicas e orçamentárias atribuídas às unidades competentes.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade dos atos da fase preparatória, mediante exame jurídico dos documentos e das minutas que instruem o procedimento, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Compete ao órgão de assessoramento jurídico identificar riscos jurídicos, apontar inconsistências e recomendar providências destinadas a conferir segurança ao procedimento. A avaliação de conveniência e oportunidade e a validação técnica, econômica e operacional permanecem sob responsabilidade das unidades competentes e da autoridade administrativa.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação as necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado n° 07, do Manual de Boas Pra ticas Consultivas da CGU/AGU):

> "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo a decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

2. Dos Fundamentos Jurídicos

A Constituição Federal de 1988 submete a Administração Pública aos princípios e deveres próprios do regime jurídico-administrativo, com destaque para a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como para o dever de licitar previsto no art. 37, inciso XXI.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas abrangidas por seu âmbito de aplicação, estruturando a fase preparatória, a seleção da proposta mais vantajosa e a execução contratual sob os princípios previstos em seu art. 5º.

A exigência de licitação decorre do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e encontra disciplina geral na Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus arts. 1º, 2º, 5º, 11, 18, 28 e 29, conforme a natureza do objeto e o enquadramento da contratação. A referência ao art. 2º, inciso V, constante da redação anterior, deve ser excluída, pois não constitui fundamento adequado para a afirmação ali formulada.

A licitação deve assegurar tratamento isonômico aos interessados e selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, observados os princípios do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a competitividade, a transparência e a economicidade.

A presente análise tem por objeto apreciar o processo licitatório, bem como realizar o controle prévio de legalidade dos atos decorrentes dele, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> §1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Subentende-se, de logo, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos jurídicos da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnico-objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

2.1. Do regime jurídico aplicável

A contratação está sujeita aos princípios e às normas da Constituição Federal, especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como ao dever de licitar previsto no art. 37, XXI.

Aplica-se a Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina a fase preparatória, a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, a definição do objeto, a estimativa de preços, a escolha do critério de julgamento, a gestão e a fiscalização contratual.

São particularmente relevantes os arts. 5º, 6º, XIII, 11, 18, 23, 28, I, 29, 33, 59, 92, 106, 107, 117, 140 e 145 da referida Lei.

Também incidem a Lei nº 14.442/2022, a Lei nº 6.321/1976 e o Decreto nº 10.854/2021, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 12.712/2025, naquilo que disciplina a concessão, a utilização e a operacionalização do auxílio-alimentação e do auxílio-refeição.

A Lei nº 14.442/2022, em seu art. 3º, veda, nas contratações abrangidas pela norma, a exigência ou o recebimento de deságio ou desconto sobre o valor contratado e de prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados. O fluxo financeiro do benefício, portanto, deve ser tratado de maneira compatível com essa disciplina legal. Lei nº 14.442/2022, art. 3º.

O Decreto nº 12.712/2025 ampliou e atualizou as regras aplicáveis à operação dos benefícios, inclusive quanto à interoperabilidade dos arranjos de pagamento, às condições comerciais e à liquidação das transações. O Ministério do Trabalho e Emprego esclareceu, em julho de 2026, que essas regras se aplicam às operações de vale-alimentação e vale-refeição independentemente da inscrição da empresa concedente no PAT. Decreto nº 12.712/2025 e orientação do MTE.

3. Dos Elementos Indispensáveis ao Processo

A Administração pretende contratar empresa especializada na administração, no gerenciamento e na operacionalização dos benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica, por meio de cartões eletrônicos ou tecnologia equivalente, para atendimento inicial de 30 (trinta) beneficiários, sendo 24 funcionários e 6 estagiários, conforme o DFD e a memória de cálculo.

O objeto apresenta, em princípio, natureza de serviço comum, pois seus padrões de desempenho e qualidade podem ser definidos objetivamente por especificações usuais de mercado, o que autoriza a utilização do Pregão Eletrônico, nos termos dos arts. 6º, XIII e XLI, 28, I, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

A definição final do objeto e de seus requisitos deverá permanecer vinculada à necessidade administrativa e ser suficientemente objetiva, proporcional e justificada, sem exigências tecnológicas ou de rede credenciada que restrinjam indevidamente a competição.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o Pregão como modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou maior desconto, observadas as características do objeto e a vedação específica de deságio aplicável à contratação de administração de benefício alimentar.

O planejamento deve dimensionar a demanda e estabelecer condições de execução e pagamento compatíveis com a natureza do serviço e com a legislação especial aplicável ao vale-alimentação e ao vale-refeição.

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias, abordando as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.
>
> I – definição da necessidade administrativa e dos resultados pretendidos;
>
> II – definição das quantidades e dos critérios para sua estimativa;
>
> III – levantamento de mercado, estimativa de valor e justificativa da solução escolhida;
>
> IV – condições de execução, gestão, fiscalização, medição e pagamento;
>
> V – observância dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, economicidade, transparência e julgamento objetivo;
>
> a) padronização dos requisitos operacionais e tecnológicos necessários;
>
> b) proporcionalidade dos requisitos de rede credenciada e interoperabilidade;
>
> c) compatibilidade da despesa estimada com o orçamento e com o fluxo financeiro do benefício.

A solução deverá ser descrita de modo a assegurar a disponibilização tempestiva dos créditos aos empregados, a continuidade do serviço, a segurança das transações, o suporte aos usuários e a observância da regulamentação aplicável, sem exigências desnecessárias ou direcionamento a fornecedor específico.

O critério de julgamento por menor preço exige fórmula clara para a composição do preço global, indicando a relação entre o valor destinado aos créditos do benefício, a taxa de

administração e a remuneração da contratada, de forma a permitir propostas comparáveis e julgamento objetivo.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do procedimento, impondo à Administração a adoção de exigências pertinentes e proporcionais ao objeto.

Quanto à participação em consórcio, aplica-se o art. 15 da Lei nº 14.133/2021: eventual vedação deverá estar motivada no processo e ser compatível com a natureza e as características da contratação.

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...).

A Administração deverá conferir se eventual restrição à participação de consórcios ou de outras formas de organização empresarial está expressamente prevista e devidamente justificada no edital e no processo, sem presumir a existência de justificativa não demonstrada nos documentos.

Com relação à participação de microempresas e empresas de pequeno porte na licitação em tela, convém registrar que a Lei nº 14.133/2021 abordou o tratamento diferenciado, outrora discutido somente pela Lei Complementar 123/2006, conforme disposto a seguir:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;
>
> II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.
>
> § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Considerando o valor estimado indicado nos instrumentos, a Administração deverá avaliar e explicitar o tratamento aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, nos

termos do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, observadas as hipóteses legais de inaplicabilidade e o valor anual efetivamente validado.

Abordadas essas considerações iniciais, passa-se ao exame dos documentos da fase preparatória, com especial atenção à coerência entre o DFD, o ETP, a pesquisa de preços, o Termo de Referência, o edital, os modelos anexos e a minuta contratual.

Passamos a analisar individualmente a legalidade dos documentos que compõem o processo, em atenção ao que dispõem a Lei Federal nº 14.133/2021, pontuando, de forma minuciosa, os requisitos mínimos a serem atendidos pela equipe de planejamento da contratação, afim de garantir o efetivo controle de contratação.

III – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da Competência e do Dever de Licitar

O Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – CREF12/PE, na condição de autarquia federal, sujeita-se ao regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 para a contratação de bens e serviços, sem prejuízo da legislação específica aplicável ao benefício alimentar.

A contratação pretendida refere-se à administração e operacionalização de benefício de vale-alimentação e/ou vale-refeição, serviço que, em princípio, pode ser licitado por Pregão Eletrônico, desde que o objeto e os critérios de desempenho sejam definidos objetivamente.

2. Da Regularidade da Fase Preparatória

A documentação reúne os principais instrumentos de planejamento e seleção. Todavia, o exame comparativo das versões mais recentes identificou questões que ultrapassam meros ajustes redacionais e demandam saneamento prévio, especialmente quanto à descrição do objeto no edital, à definição operacional da cesta básica, à comparabilidade da pesquisa de preços, à memória de cálculo, à classificação orçamentária e à harmonização das minutas.

A regularidade da fase preparatória somente poderá ser reconhecida após a confirmação de que a necessidade identificada no DFD, a solução descrita no ETP, os requisitos do Termo de Referência, o objeto e as regras do edital, os modelos anexos e as obrigações contratuais são materialmente convergentes. As divergências apontadas adiante deverão ser corrigidas e certificadas nos autos antes da publicação.

A observância dos princípios previstos nos arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021 depende de planejamento consistente, motivação documentada e definição transparente das condições da contratação.

2.1. Plano de Contratações Anual – PCA

O art. 12, VII e § 1º, e o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 orientam a compatibilização da contratação com o Plano de Contratações Anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias. A

aplicabilidade de regulamentos federais específicos deve ser verificada conforme o regime institucional do CREF12/PE.

O PCA contribui para a organização e a transparência das contratações, permitindo alinhar a demanda ao planejamento e à programação de recursos.

A unidade competente deverá confirmar e documentar que a contratação está contemplada no PCA, quando existente, e que o planejamento foi atualizado de acordo com o objeto e o valor efetivamente estimado.

Corrobora ainda, a Lei 14.133/2021:

> Art. 12.
>
> (...)
>
> § 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Incumbe à unidade de contratações verificar se a demanda está contemplada no PCA, quando elaborado, e se a informação consta expressamente do planejamento da contratação, nos termos do art. 18, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021.

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> (...)
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> (...)
>
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, a presente manifestação restringe-se ao controle prévio de legalidade da fase preparatória, compreendendo a análise jurídica dos documentos e instrumentos que integram o procedimento.

A análise não substitui as avaliações técnicas, econômicas, orçamentárias e administrativas dos setores competentes. Cabe à unidade responsável confirmar os dados quantitativos, a memória de cálculo, a compatibilidade orçamentária e o modelo operacional e financeiro proposto.

2.2 Documento de Formalização da Demanda – DFD

O DFD identifica a necessidade de contratação de empresa especializada na administração e operacionalização do benefício alimentar dos empregados do CREF12/PE, devendo permanecer alinhado ao quantitativo estimado, ao valor do benefício, ao período de execução e à solução definida nos demais documentos.

O DFD identifica a necessidade de concessão dos benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica a 30 (trinta) beneficiários, sendo 24 funcionários e 6 estagiários, com créditos mensais e extraordinários natalinos. A unidade demandante deverá confirmar a existência e juntar aos autos o ato normativo, instrumento coletivo, contrato de trabalho, regulamento interno ou outro fundamento jurídico-administrativo que instituiu cada benefício, especialmente a cesta básica e a parcela extraordinária natalina, indicando seus destinatários, valores e periodicidade.

A inclusão da cesta básica no mesmo contrato demanda motivação específica quanto à conveniência da contratação integrada, à compatibilidade operacional e à ausência de restrição indevida à competição. A Lei nº 14.442/2022 e a regulamentação do PAT devem ser aplicadas às parcelas efetivamente abrangidas por seu campo de incidência, sem presumir, sem análise, que toda e qualquer parcela denominada "cesta básica" possui idêntico enquadramento jurídico.

2.3 Estudo Técnico Preliminar – ETP

O ETP constitui a etapa do planejamento destinada a caracterizar o problema, avaliar alternativas e demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução, nos termos dos arts. 6º, XX, e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Compete à equipe de planejamento justificar a solução selecionada, os quantitativos, os requisitos operacionais, os riscos e os resultados pretendidos, com suporte em dados verificáveis e memória de cálculo.

> Art. 7º A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento da contratação, que consiste nas seguintes etapas, observando o disposto no art. 18 da Lei 14.133, de 2021:
>
> (...)
>
> **II – elaboração do Estudo Técnico Preliminar;**

O ETP deve embasar a decisão administrativa e demonstrar que a solução escolhida atende à necessidade de forma eficiente, segura e economicamente justificável.

No caso concreto, a memória de cálculo deve ser descrita com precisão: são 12 (doze) competências mensais regulares, acrescidas de créditos extraordinários natalinos para as

modalidades indicadas no DFD. A referência a "13º competência", conforme a documentação, é a concessão de parcelas adicionais específicas de vale-alimentação e cesta básica, e não de vale-refeição, aos funcionários, bem como parcela adicional de cesta básica aos estagiários.

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
>
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
>
> III - requisitos da contratação;
>
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
>
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
>
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
>
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
>
> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
>
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
>
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
>
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
>
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

> § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

A estrutura do ETP contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à identificação da necessidade administrativa, à caracterização da solução pretendida e à estimativa dos quantitativos necessários à adequada execução do objeto.

No que concerne à justificativa da contratação, verifica-se a necessidade de assegurar a continuidade e a regularidade dos benefícios e créditos disponibilizados no âmbito da política institucional do CREF12/PE, observadas as diretrizes administrativas e os critérios previamente estabelecidos pela entidade. Nesse contexto, a composição financeira da contratação deverá contemplar não apenas os 12 (doze) créditos ordinários previstos para cada exercício, mas também a 13ª (décima terceira) parcela, correspondente à bonificação natalina, a qual integra a política institucional de benefícios adotada pelo Conselho.

A previsão dessa parcela extraordinária não se apresenta como despesa eventual ou desprovida de fundamento administrativo, mas como componente previamente definido da política de benefícios da entidade, devendo, portanto, ser expressamente considerada no planejamento da contratação, na estimativa dos quantitativos e na correspondente projeção orçamentário-financeira. Sua inclusão justifica-se pela necessidade de assegurar o cumprimento da política institucional vigente, conferir previsibilidade aos dispêndios e evitar a subestimação do valor estimado da contratação.

Assim, a demonstração da viabilidade técnica e econômica deverá ser complementada pela análise crítica da pesquisa de preços, pela justificativa da cesta básica como componente do objeto, quando pertinente à política de benefícios estabelecida, e pela apresentação da memória de cálculo discriminada dos créditos ordinários e extraordinários, contemplando as 12 (doze) parcelas regulares e a bonificação natalina, com a indicação dos respectivos quantitativos, valores unitários e projeção global para o período contratual.

Desse modo, a adequada instrução do planejamento permitirá demonstrar que a composição do objeto e sua estimativa financeira correspondem às necessidades efetivas do CREF12/PE, em observância aos princípios do planejamento, da motivação, da economicidade e da transparência, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

2.4. Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços foi realizada com a finalidade de estimar o valor da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento e operacionalização do benefício de vale-alimentação e/ou vale-refeição, por meio de cartões eletrônicos ou tecnologia equivalente, destinados aos empregados do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – CREF12/PE.

O procedimento observa o disposto no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, segundo o qual o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades a serem contratadas, as condições comerciais e as particularidades do objeto.

Para a composição da estimativa, foram consideradas cotações comerciais obtidas junto a empresas atuantes no segmento de benefícios corporativos, incluindo Alelo S.A., Pluxee Benefícios Brasil S.A., ACG Instituição de Pagamento S.A. (PagCorp) e Novocred Cartões com o objetivo de identificar os parâmetros de mercado aplicáveis à solução pretendida.

A análise dos preços levou em consideração o quantitativo estimado de beneficiários, o valor individual do benefício, o período de execução contratual, a taxa de administração e as condições operacionais e financeiras informadas pelas empresas consultadas.

Considerando que o objeto envolve tanto a disponibilização de créditos aos beneficiários quanto a prestação dos serviços de administração e gerenciamento, a estimativa deverá distinguir esses componentes, evitando a confusão entre o montante destinado à concessão do benefício e a remuneração efetivamente devida à empresa contratada.

A taxa de administração deverá observar o regime jurídico aplicável ao objeto, especialmente o art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/2022, sendo vedada a adoção de deságio, desconto ou mecanismo equivalente incompatível com a legislação. A eventual apresentação de taxa de administração igual a zero não dispensa a análise da exequibilidade da proposta, quando necessária.

Os documentos utilizados na pesquisa, bem como a memória de cálculo e os critérios adotados para a consolidação dos valores, integram a instrução do processo administrativo, permitindo a rastreabilidade da estimativa e o controle da compatibilidade dos preços com o mercado.

A estimativa do valor da contratação servirá de referência para o planejamento orçamentário, a análise da aceitabilidade das propostas e a avaliação da vantajosidade econômica, sem prejuízo da observância do critério de julgamento definido no instrumento convocatório.

Por fim, a pesquisa de preços deverá guardar correspondência com o período efetivo da contratação, os quantitativos previstos e as condições comerciais estabelecidas no Termo de Referência, no edital e na minuta contratual, de modo a assegurar transparência, comparabilidade das propostas, julgamento objetivo e adequada aplicação dos recursos institucionais.

2.5. Da Governança e da Gestão de Riscos

A governança da contratação exige segregação de funções, definição dos responsáveis pelo planejamento, condução do certame, fiscalização e gestão contratual, além de mecanismos de prevenção e tratamento de riscos, conforme os arts. 11 e 169 da Lei nº 14.133/2021.

A documentação deve demonstrar a atuação coordenada das unidades envolvidas e a aprovação dos instrumentos por agentes competentes, sem prejuízo da responsabilidade técnica e administrativa de cada setor.

3. Da Modelagem da Contratação e do Critério de Julgamento

A contratação deve ser modelada de forma uniforme como prestação continuada de serviços de administração e operacionalização dos benefícios de vale-alimentação, vale-refeição e cesta básica, se confirmada a opção administrativa por incluir todas essas parcelas no mesmo objeto. A minuta do edital atualmente descreve apenas vale-alimentação e/ou vale-refeição, enquanto o DFD, o ETP e o Termo de Referência mais recentes incluem também a cesta básica. A divergência é material e impede a publicação do edital sem correção.

A utilização do Pregão Eletrônico é juridicamente admissível, em princípio, para serviço comum, nos termos dos arts. 6º, XIII e XLI, 28, I, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

O contrato deverá indicar com precisão o período de vigência, a quantidade inicial estimada de beneficiários, os mecanismos para atualização do cadastro e a forma de solicitação e disponibilização mensal dos créditos.

O critério de julgamento por menor preço exige a descrição da fórmula de composição do preço global e do tratamento da taxa de administração, de forma a permitir comparação objetiva entre as propostas.

A taxa de administração deverá ser positiva ou igual a zero, vedada a taxa negativa, o deságio ou mecanismo equivalente quanto aos benefícios abrangidos pelo art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/2022. O Acórdão nº 459/2023 – Plenário do TCU reconhece a vedação à taxa negativa, sem que isso implique proibição da taxa zero. A Administração deverá, ainda, verificar a exequibilidade da proposta por critérios objetivos, sem presumir que a taxa zero seja inexequível.

A vigência inicial e eventual prorrogação devem observar os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, com previsão contratual, demonstração da vantajosidade, disponibilidade orçamentária e atendimento aos demais requisitos legais aplicáveis aos serviços contínuos.

4. Da Justificativa do Critério de Julgamento

A adoção do critério de menor preço é juridicamente possível, desde que o edital esclareça que a disputa ocorrerá pela menor taxa de administração válida, positiva ou igual a zero, incidente sobre a base de créditos expressamente definida, e que o valor global da proposta será calculado de maneira uniforme para todos os licitantes.

A justificativa deverá demonstrar que a taxa de administração representa adequadamente a remuneração da operadora e constitui fator legítimo de competição, sem confundir os valores que serão repassados aos cartões dos beneficiários com o preço do serviço. Também deverá disciplinar a hipótese de empate, especialmente porque a vedação à taxa negativa pode levar à apresentação de propostas com taxa zero.

O objeto constitui serviço integrado de administração e operacionalização de benefício alimentar, com funcionalidades de emissão ou disponibilização de cartões, gestão de créditos, atendimento aos beneficiários e rede de estabelecimentos, conforme requisitos objetivos do Termo de Referência.

A definição da fórmula de julgamento deve evitar confusão entre os recursos destinados aos créditos dos beneficiários e a remuneração da operadora, explicitando como a taxa de administração repercute no valor global da proposta.

A vedação à taxa negativa deve constar de modo idêntico no edital, no Termo de Referência, no modelo de proposta e na minuta contratual. O edital deverá prever critérios objetivos de desempate, observando o art. 60 da Lei nº 14.133/2021 e, quando cabível, o tratamento favorecido da Lei Complementar nº 123/2006. Não se recomenda adotar critérios subjetivos ou votação informal dos beneficiários sem disciplina jurídica específica e compatível com o regime aplicável.

5. Da Análise do Termo de Referência

O Termo de Referência deve atender ao art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, contemplando a definição do objeto, a fundamentação, os requisitos, os modelos de execução e gestão, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção, a estimativa de valor e a adequação orçamentária.

> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> d) requisitos da contratação;
>
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
>
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
>
> g) critérios de medição e de pagamento;
>
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
>
> j) adequação orçamentária;

O Termo de Referência contempla os elementos essenciais do objeto. Como aprimoramento, recomenda-se manter expressas e coerentes a memória de cálculo, a fórmula de julgamento, os prazos operacionais e o fluxo financeiro.

O Termo de Referência deve definir requisitos de habilitação proporcionais ao objeto e juridicamente pertinentes, evitando exigências que restrinjam a competição sem justificativa técnica.

O TR deverá descrever os serviços, a disponibilização dos créditos, os níveis de atendimento, as funcionalidades, a rede credenciada e as obrigações de cada parte, além de estabelecer prazo, medição, fiscalização, sanções e pagamento de forma coerente com o edital e o contrato.

As especificações devem ser objetivas, suficientes e não excessivas, garantindo isonomia, transparência e competitividade.

A unidade técnica deverá confirmar a adequação dos requisitos operacionais e tecnológicos, cabendo à assessoria jurídica avaliar sua compatibilidade com a legislação e os princípios aplicáveis.

O exame jurídico não substitui a validação técnica dos quantitativos, da rede credenciada, dos requisitos tecnológicos e da memória de cálculo, cuja responsabilidade permanece com as unidades competentes.

6. Da Minuta do Edital

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os elementos e as regras que devem integrar o edital, inclusive convocação, julgamento, habilitação, recursos, sanções, fiscalização, gestão, execução e condições de pagamento.

> Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.
>
> § 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.
>
> § 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e

matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

O edital deverá refletir as decisões finais do planejamento e apresentar regras completas, claras e compatíveis com o Termo de Referência e a minuta contratual.

I – número de ordem em série anual, contendo a modalidade e identificação do órgão requisitante;

O edital deverá refletir a sistemática de contratação efetivamente adotada e disciplinar o tratamento aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte nos termos da legislação.

III – objeto da licitação, contendo a modalidade da licitação escolhida, o critério de julgamento e a natureza da contratação;

IV – informações acerca da autoridade requisitante, da legislação aplicável, dos meios de contato para atendimento dos interessados;

V – valor estimado da licitação, inclusive preços unitários preferencialmente, conforme o cadastro no sistema de disputa eletrônica;

VI – dotação orçamentária destinada à despesa;

VII – regulamento operacional do procedimento, contendo todas as fases, desde a abertura de prazo para apresentação das propostas até sua homologação;

VIII – condições de participação, contendo as regras gerais e especiais inerentes à contratação, desde que seja previsto no Termo de Referência;

IX – prazos para assinatura do contrato, vigência contratual e validade da proposta;

X – requisitos da proposta;

XI – requisitos inerentes à habilitação;

XII – regras quanto às impugnações, pedidos de esclarecimento, recursos e diligências;

XIII – forma, condições de pagamento, e revisão contratual previamente estabelecidas no Termo de Referência;

XIV – sanções e penalidades para atos cometidos no curso do processo licitatório;

A divulgação do edital e de seus anexos deverá observar os arts. 54 e 174 da Lei nº 14.133/2021 e as regras de publicidade aplicáveis, com disponibilização integral dos documentos na mesma data e pelos meios legalmente exigidos.

7. Dos Modelos de Declarações, Proposta Comercial e Pesquisa de Satisfação

Os modelos anexos deverão ser compatíveis com o Edital, o Termo de Referência e a minuta contratual, não podendo estabelecer obrigações, requisitos de habilitação ou critérios de julgamento não previstos nos instrumentos principais.

Deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

I – Modelos de declarações: verificar a pertinência e a conformidade com as exigências legais e editalícias, evitando declarações redundantes ou sem relação com o objeto;

II – Proposta comercial: assegurar a identificação clara da taxa de administração, do preço global e da respectiva metodologia de cálculo, em conformidade com o critério de julgamento e a legislação aplicável;

III – Pesquisa de satisfação: definir sua finalidade, metodologia de aplicação e utilização dos resultados no acompanhamento e na avaliação da execução contratual;

IV – Padronização dos anexos: uniformizar a numeração, a nomenclatura e as referências cruzadas, garantindo a correspondência entre os documentos;
V – Consolidação documental: juntar aos autos a versão final aprovada dos modelos, assegurando sua compatibilidade com os demais instrumentos da contratação.

8. Da Minuta Contratual

A minuta contratual deve conter as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

- objeto e descrição dos serviços;
- vigência e hipóteses legais de prorrogação;
- preço global, valor estimado e taxa de administração vencedora;
- fluxo financeiro dos créditos do benefício e pagamento da remuneração da contratada;
- gestão e fiscalização contratual;
- sanções e consequências do inadimplemento;
- extinção contratual e obrigações das partes;
- publicidade e foro, conforme aplicável.

9. Da Transparência e Publicidade

A publicidade constitui requisito de transparência e de eficácia dos atos, devendo ser observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021 e os meios oficiais aplicáveis ao CREF12/PE.

O Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP centraliza a divulgação dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo de outras formas de publicidade previstas em lei.

Nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no PNCP é condição indispensável à eficácia do contrato e de seus aditamentos, observados os prazos legais aplicáveis.

A divulgação do edital e de seus anexos deverá observar os arts. 54 e 174 da Lei nº 14.133/2021 e as regras de publicidade aplicáveis, com disponibilização integral dos documentos na mesma data e pelos meios legalmente exigidos.

IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, e considerando os elementos constantes dos autos, esta Assessoria Jurídica, no exercício da competência de controle prévio de legalidade prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, procedeu à análise jurídica da fase preparatória do presente procedimento licitatório, compreendendo, dentre outros documentos, o Documento de Formalização da Demanda – DFD, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, a Pesquisa de Preços, o Termo de Referência, a Minuta do Edital e a Minuta do Contrato Administrativo.

Da análise realizada, verifica-se que a contratação pretendida encontra-se adequadamente motivada e fundamentada, estando amparada em necessidade administrativa legítima e devidamente demonstrada nos autos, continuidade da concessão do benefício de auxílio alimentação/refeição aos colaboradores do Conselho Regional de Educação Física da 12ª Região – CREF12/PE, mediante a contratação de empresa especializada na administração, intermediação e fornecimento do referido benefício.

Constata-se, ainda, que a Administração promoveu adequado planejamento da contratação, em observância às diretrizes estabelecidas nos arts. 11, 18, 23, 40 e 53 da Lei nº 14.133/2021, evidenciando a necessidade da demanda, a avaliação das alternativas disponíveis, a demonstração da vantajosidade da solução escolhida, a análise dos riscos envolvidos, a compatibilidade da contratação com os instrumentos de planejamento institucional e a observância dos princípios da eficiência, economicidade, governança, transparência, competitividade e interesse público.

No que se refere aos aspectos submetidos ao controle jurídico, verifica-se que os documentos analisados apresentam compatibilidade material e formal com as disposições da Lei nº 14.133/2021, não sendo identificados vícios jurídicos capazes de impedir o prosseguimento do certame, ressalvadas, evidentemente, as matérias de natureza técnica, operacional, econômica, orçamentária e de conveniência administrativa, cuja responsabilidade permanece sob a esfera de competência dos setores técnicos e da autoridade competente.

Cumpre destacar, em consonância com o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que a presente manifestação restringe-se aos aspectos estritamente jurídicos da contratação, não abrangendo avaliações relacionadas à adequação técnica das especificações do objeto, à formação dos preços referenciais, ao dimensionamento da demanda,

à metodologia empregada nos estudos técnicos ou à conveniência e oportunidade administrativa da contratação.

Dessa forma, à luz dos elementos constantes dos autos e nos limites do controle de legalidade atribuído ao órgão de assessoramento jurídico, esta Assessoria Jurídica OPINA pela regularidade jurídica da fase preparatória e pela possibilidade de prosseguimento do procedimento licitatório, destinado à contratação de serviços continuados de administração e gerenciamento do benefício, com emissão e disponibilização de cartões eletrônicos ou tecnologia equivalente, destinados inicialmente a aproximadamente 30 empregados do CREF12/PE, para utilização na aquisição de gêneros alimentícios e refeições prontas, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da documentação que instrui o processo administrativo.

Recomenda-se, por oportuno, que sejam observadas, antes da publicação do edital e da deflagração da fase externa do certame, todas as providências relativas à publicidade dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, à disponibilidade orçamentária, às validações administrativas internas e às demais exigências procedimentais previstas na legislação de regência.

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Recife/PE, 13 de novembro de 2026.

Vadson de A. Paula

VADSON DE ALMEIDA PAULA
Almeida Paula Advogados Associados
Advogado OAB/PE 22.405