# PARECER JURÍDICO

## Proc. Administrativo 1.658/2025

**Objeto:** Registro de Preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de cartão-alimentação. Pregão Eletrônico n.º 64/PMO/2025.

**Recorrente:** Verocheque Refeições Ltda.

**Recorridas:** O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda.; BN Card Soluções em Pagamentos Ltda. e BPF Instituição de Pagamentos Ltda.

**Assunto:** Análise de Recurso Administrativo, inexequibilidade, enquadramento ME/EPP e sucessão empresarial.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa *Verocheque Refeições Ltda.* em face da decisão que classificou e habilitou as empresas *O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda., BN Card Soluções em Pagamentos Ltda.* e *BPF Instituição de Pagamentos Ltda.* nas primeiras colocações do certame em epígrafe.

Em suas razões recursais, a Recorrente alega, em síntese:

a) Inexequibilidade das propostas: as taxas de administração negativas ofertadas, chegando a -16,50% (dezesseis vírgula cinquenta negativos) seriam manifestamente inexequíveis;

b) Falsa declaração de enquadramento EPP: as recorridas teriam ultrapassado o limite de receita bruta anual de R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), considerando o somatório dos contratos públicos firmados;

c) Sucessão empresarial fraudulenta: a empresa BPF seria sucessora da empresa MIXCRED, criada para burlar sanções.

A recorrida O2 Plus Card juntou, tempestivamente na fase de habilitação/julgamento, extensa documentação comprobatória, como contratos vigentes, decisões administrativas e atestados de capacidade técnica, visando demonstrar a exequibilidade de sua proposta e a regularidade de seu enquadramento.

Em sede de contrarrazões, a empresa O2 Plus Card apresentou defesa tempestiva, refutando as alegações de protelação e litigância de má-fé por parte da recorrente. Para instruir sua defesa, acostou aos autos farta documentação, incluindo contratos administrativos vigentes e decisões favoráveis em outros certames.

As empresas BN CARD e BPF não apresentaram contrarrazões.

É o breve relatório. Passa-se à fundamentação jurídica.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise do presente recurso deve ser pautada pela Lei Federal n.º 14.133/2021, pelos princípios da razoabilidade, da competitividade e, sobretudo, pela busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, evitando-se o apego ao formalismo exacerbado em detrimento da verdade material.

2.1. **Da alegação de inexequibilidade das taxas negativas**

A Recorrente insurge-se contra as propostas apresentadas pelas Recorridas, sustentando que a taxa de -16,50% da primeira colocada (O2 Plus Card) e as taxas das demais (BN Card e BPF) seriam manifestamente inexequíveis.

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 59, inciso III, determina a desclassificação de propostas que não garantam a segurança contratual. Eis o dispositivo:

> Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:
> [...]
> III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

Nada obstante, o legislador, prezando pela seleção da proposta mais vantajosa e pela eficiência administrativa, facultou e incentivou a Administração a verificar a viabilidade da oferta antes de proceder a qualquer desclassificação sumária, conforme o § 2º do mesmo artigo:

> Art. 59. [...]
> § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

Em perfeita sintonia com o diploma legal, o Edital do certame previu expressamente o mecanismo de saneamento de dúvidas acerca da composição dos preços, garantindo o contraditório e a ampla defesa:

> **8.7.** Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

A matéria não é nova nos tribunais de contas. Sob a égide da revogada Lei Federal nº 8.666/1993, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia consolidado o entendimento de que a presunção de inexequibilidade é relativa, conforme a Súmula nº 262:

> O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de

> inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Com o advento da Nova Lei de Licitações, a Corte de Contas reafirmou esse posicionamento, vedando o descarte automático de propostas sem a devida instrução probatória. O Acórdão nº 465/2024-Plenário é elucidativo ao impor o dever de diligência à Administração:

> [...] DESCLASSIFICAÇÃO DE DEZESSETE PROPOSTAS SUPOSTAMENTE INEXEQUÍVEIS [...] SEM QUE TENHAM SIDO FEITAS DILIGÊNCIAS JUNTO AOS LICITANTES PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DE SUAS PROPOSTAS. [...] RETORNO DA LICITAÇÃO À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS JUNTO ÀS EMPRESAS PROPONENTES PARA FINS DE ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE DE SUAS PROPOSTAS. [...]

Depreende-se, portanto, que a atuação do agente de contratação é vinculada ao dever de investigar. Identificados elementos objetivos que suscitem dúvida sobre a exequibilidade, não há espaço para discricionariedade no descarte, mas sim a obrigatoriedade de instauração de diligência.

Nesse sentido, o Acórdão 1979/2025-Plenário do TCU reforça a legitimidade de critérios técnicos para essa triagem:

> É legítimo, para viabilizar a demonstração da exequibilidade de propostas com preços reduzidos (art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021), **o uso de critérios técnicos auxiliares para triagem de propostas de risco, como mecanismo interno de apoio à decisão administrativa, ainda que esses critérios não estejam previstos no edital, desde que não interfira no julgamento ou acarrete desclassificação automática, e que seja aplicado de forma isonômica e documentada**. Conforme disposto no referido dispositivo legal, a Administração deve promover diligências para obter os elementos necessários para avaliar os custos apresentados, especialmente quando os preços estão abaixo do mercado ou incompatíveis com encargos legais. (grifamos)

Adentrando a especificidade do objeto, que é contratação de empresa para gerenciamento de cartão magnético, impende destacar que a oferta de taxas negativas não constitui, *per se*, irregularidade. Ao revés, o próprio ANEXO VI – A do Edital admite tal prática, condicionando-a à demonstração técnica:

> A licitante provisoriamente vencedora que apresentar taxa de administração negativa deverá apresentar, obrigatoriamente, memória de cálculo ou planilha detalhada, demonstrando a exequibilidade da proposta e a forma como serão cobertos os custos fixos operacionais, sem prejuízo à qualidade e à continuidade da prestação do serviço.

A jurisprudência do TCU é uníssona quanto à admissibilidade de taxas negativas nesse mercado, conforme se extrai do Acórdão 1992/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

> REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DE GERENCIAMENTO DE FROTA COM USO DE CARTÃO MAGNÉTICO, POR MEIO DE REDE CREDENCIADA. IMPEDIMENTO, NO EDITAL, DE ADOÇÃO DE TAXAS DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVAS. ARGUMENTAÇÃO FUNDADA EM SUPOSTA IMPOSSIBILIDADE OPERACIONAL DO SISTEMA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS. POSSIBILIDADE DE CONTORNO MEDIANTE A ADOÇÃO DE FATOR DE CORREÇÃO. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR EM RAZÃO DE PERIGO REVERSO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA NÃO RENOVAÇÃO DO CONTRATO. **FUTURA LICITAÇÃO DEVE SER REALIZADA PREVENDO A POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE TAXAS NEGATIVAS COM USO DE FATOR DE CORREÇÃO OU OUTROS MEIOS JÁ EMPREGADOS POR OUTROS ÓRGÃOS.** [...] **é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que deve ser admitida a apresentação de propostas com taxas de administração negativas em licitações** [...]. (grifamos)

Compulsando os autos, verifica-se que a Recorrida O2 Plus Card se desincumbiu satisfatoriamente do ônus de provar a viabilidade de sua oferta. A empresa acostou aos autos diversos contratos administrativos vigentes, firmados em 2024, demonstrando a execução de objetos similares com taxas ainda mais agressivas do que a ofertada neste certame, a saber:

a) Município de Matelândia/PR (Contrato nº 125/2024): Taxa de -23,81%;

b) Município de Ouro/SC (Contrato nº 070/2024): Taxa de -19,35%;

c) Município de Paraisópolis/MG (Contrato nº 461/2024): Taxa de -18,00%.

Além disso, a empresa acostou decisões administrativas de outros entes, como a da Prefeitura de Santo Antônio da Platina/PR, que julgou improcedente recurso idêntico, reconhecendo que a viabilidade da taxa negativa se sustenta por *"outras*

*fontes de aferir lucro, como Taxa de Administração sobre as operações dos estabelecimentos, Taxa de Antecipação [...], Taxa de operação do sistema Portal Web, Tarifa de locação de equipamento [...] e aplicação financeira (float)".*

A existência de contratos vigentes com taxas de -23,81% e -19,35% comprova que a taxa de -16,50% ofertada no Município de Orleans é perfeitamente exequível dentro do modelo de negócios da empresa. Portanto, quanto à O2 Plus Card, a documentação acostada constitui prova robusta de que a empresa suporta tal desconto no mercado, afastando a tese de inexequibilidade.

Situação diversa, contudo, observa-se em relação às Recorridas BN Card e BPF. Até o presente momento processual, não constam nos autos as respectivas Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços ou documentos comprobatórios de exequibilidade.

Considerando que o recurso impugna genericamente as taxas negativas das três primeiras colocadas e que o dever de demonstrar a exequibilidade recai sobre o licitante quando questionado, torna-se temerário manter a classificação dessas empresas sem o crivo técnico da viabilidade econômica, resguardando o interesse público caso a primeira colocada venha a ser desclassificada futuramente.

Para garantir a isonomia e a segurança da contratação, recomenda-se, em caso de desclassificação ou desistência da primeira colocada, a aplicação do art. 59, § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021, realizando-se diligência para intimar as empresas BN Card e BPF a apresentarem suas planilhas de custos e provas de exequibilidade das taxas ofertadas.

Por fim, repisa-se que a inabilitação imediata por vício sanável ou dúvida sobre preço afronta o princípio do formalismo moderado e da eficiência, conforme orientação do recente Acórdão 1204/2024-TCU-Plenário, que veda a conduta pleiteada pela Recorrente: *“É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”.*

**2.2. Do enquadramento como ME/EPP e o limite de receita**

A Recorrente alega violação ao art. 4º, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, sustentando que o somatório dos contratos da Recorrida O2 Plus Card ultrapassa o limite de R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), o que impediria o enquadramento como Empresa de Pequeno Porte (EPP).

O dispositivo legal invocado dispõe:

> 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.

> [...]
>
> § 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.

A Lei Complementar nº 123/2006 assim estabelece:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:
>
> [...]
>
> II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

A interpretação destes dispositivos, contudo, exige cautela e deve considerar a natureza específica do objeto licitado: o agenciamento e administração de cartão-alimentação. Em contratos dessa natureza, o valor global é composto majoritariamente pelo reembolso dos créditos a serem disponibilizados aos usuários dos serviços, montante este que apenas transita pela conta da empresa, não integrando seu patrimônio ou faturamento.

A receita bruta efetiva da empresa, aquela que deve ser computada para fins de enquadramento como EPP, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, corresponde exclusivamente à taxa de administração e eventuais outras tarifas, como emissão de segunda via de cartões, taxas cobradas da rede credenciada, e não ao volume total financeiro repassado pela Administração.

A documentação acostada pela Recorrida O2 Plus Card, incluindo a Decisão Administrativa da Prefeitura de Barão do Triunfo/RS, corrobora essa tese jurídica: *"O valor global dos contratos licitatórios reflete os créditos a serem carregados nos cartões*

*[...]. A receita efetiva da operadora é exclusivamente a remuneração pela taxa de administração"*.

Este entendimento é corroborado pela decisão da Prefeitura de São João do Caiuá/PR, juntada aos autos pela Recorrida, que, fundamentada em normas contábeis e decisões do CARF, assentou:

> É pacífico o entendimento de que os valores repassados aos estabelecimentos credenciados não integram a receita da empresa, por se tratarem de valores de terceiros [...]. A receita bruta das administradoras de cartões de benefícios corresponde exclusivamente as taxas de administração e serviços correlatos [...]

Igualmente, a decisão da Prefeitura de Palmeira/PR reforça que *"a receita bruta considerada para fins de enquadramento não inclui valores transitórios movimentados para repasse a terceiros"*.

Essa distinção é fundamental para não desvirtuar o instituto do tratamento diferenciado. Se considerássemos o valor de face dos contratos (repasses) como receita bruta, praticamente nenhuma empresa do setor de benefícios poderia ser enquadrada como EPP, pois um único contrato de médio porte já ultrapassaria o teto legal, violando o princípio da isonomia e a lógica contábil.

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) tenha firmado entendimento, como no Acórdão 1970/2025-TCU-Plenário, de que empresas que extrapolam o limite de receita com contratos públicos perdem o tratamento favorecido, a aplicação desse precedente exige a correta definição do que constitui "receita" no caso concreto. Não se pode equiparar "valor do contrato" (repasse + taxa) com "receita bruta" em contratos de intermediação financeira.

Portanto, adotar o valor total dos contratos como critério de exclusão violaria a Lei Complementar nº 123/2006 e a jurisprudência da Corte de Contas, pois puniria a empresa por movimentar valores que não lhe pertencem.

Conclui-se, assim, que a alegação de fraude ao enquadramento EPP é improcedente, visto que o volume de contratos geridos não se confunde com a receita bruta própria da empresa. A certidão da Junta Comercial apresentada confirma o enquadramento atual como EPP, gozando de presunção de veracidade.

**2.3. Da sucessão empresarial fraudulenta**

A Recorrente sustenta, ainda, que a empresa BPF, terceira colocada no certame, seria sucessora de fato da empresa sancionada MIXCRED, em clara tentativa de burla à penalidade de inidoneidade anteriormente aplicada.

A Nova Lei de Licitações trata essa conduta com extremo rigor, vedando não apenas a participação direta da empresa sancionada, mas também a atuação indireta,

por meio de pessoa interposta, com o objetivo de frustrar a eficácia da sanção administrativa.

O legislador buscou garantir a efetividade das sanções administrativas, conforme dispõe o art. 14:

> Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:
>
> [...]
>
> III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;
>
> [...]
>
> § 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

A interpretação desse dispositivo revela que a simples identidade isolada de sócios não é suficiente, por si só, para caracterizar fraude, sendo indispensável a comprovação objetiva de que a nova empresa foi constituída ou passou a atuar com o propósito específico de iludir os efeitos da sanção imposta à anterior.

A jurisprudência do TCU orienta que a apuração de eventual sucessão empresarial fraudulenta deve compreender, entre outros, os seguintes elementos: *(i)* as condições de constituição da pessoa jurídica ou do início da sua relação com os antigos sócios da empresa sancionada; *(ii)* a identidade ou similaridade da atividade econômica desenvolvida; *(iii)* a composição do quadro societário e identidade dos dirigentes e administradores; e *(iv)* eventual compartilhamento de estrutura física, operacional ou de pessoal.

Nesse sentido, o Relator Ministro Benjamin Zymler, nos autos do Acórdão 2914/2019-Plenário, elucidou o procedimento a ser adotado:

> [...] quando da etapa de habilitação, ao consultar o Sicaf, o sistema emite alerta de "ocorrência impeditiva indireta" na hipótese de circunstâncias suspeitas, a exemplo de sócios em comum, que possam compreender possível tentativa de burla à penalidade anteriormente aplicada que impediria a contratação.

> No entanto, é cediço que tal funcionalidade representa apenas um alerta, o que exigirá da equipe de licitação a realização de diligências para investigar se a constituição da pessoa jurídica teve como objetivo burlar os efeitos da sanção aplicada a outra empresa com quadro societário comum.
>
> Nessa análise, diversos fatores devem ser investigados. A título exemplificativo, deve-se apurar as condições de constituição da pessoa jurídica ou do início da sua relação com os sócios da empresa sancionada; a atividade econômica desenvolvida pelas empresas; a composição do quadro societário e identidade dos dirigentes/administradores; compartilhamento de estrutura física ou de pessoal etc.
>
> Se ao término das mencionadas diligências forem apurados indícios de fraude à sanção anteriormente aplicada, então será necessária a instauração do processo administrativo específico, tendente a apurar em detalhes a conduta, bem como viabilizar o contraditório e ampla defesas prévias.

Assim, o mero alerta sistêmico não gera, por si só, inabilitação automática, mas impõe à Administração o dever jurídico de apuração, mediante diligências concretas, com posterior instauração de processo administrativo próprio, caso surjam indícios objetivos de fraude, sempre assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Diante desse contexto, considerando a gravidade das alegações da Recorrente e o fato de a empresa BPF não ter apresentado contrarrazões, incumbe à Administração verificar, de forma criteriosa, se há confusão patrimonial, identidade relevante de sócios, direção comum ou compartilhamento estrutural entre a BPF e a MIXCRED.

Somente na hipótese de restar efetivamente comprovada a sucessão empresarial de fato com finalidade fraudulenta é que se impõe a inabilitação da empresa BPF, com fundamento direto no art. 14, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

**3. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto e da fundamentação legal apresentada, esta Assessoria Jurídica opina:

a) Pelo **conhecimento** do Recurso Administrativo interposto pela empresa *Verocheque Refeições Ltda.*, por atender aos requisitos legais de tempestividade e regularidade formal;

b) No mérito, pelo seu **desprovimento** em relação à empresa *O2 Plus Card Instituição de Pagamentos Ltda.*, mantendo-se inalterada a sua classificação e habilitação, tendo em vista que:

b.1) A Recorrida afastou a presunção relativa de inexequibilidade ao comprovar, documentalmente, a execução de contratos vigentes com taxas negativas superiores (entre -18% e -23%) em outros entes da federação, demonstrando a viabilidade mercadológica de sua proposta (-16,50%);

b.2) Não restou comprovada a violação ao limite de receita bruta prevista na Lei Complementar nº 123/2006, acolhendo-se a tese de que os valores de repasse (reembolso de créditos alimentares) constituem ingresso transitório e não compõem o faturamento ou receita bruta da empresa para fins de desenquadramento.

c) Caso a Administração venha a necessitar convocar as empresas remanescentes (2ª e 3ª colocadas), deverá, previamente à adjudicação, realizar diligência com fulcro no art. 59, § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021 para:

c.1) Intimar as empresas BN Card e BPF a apresentarem suas Planilhas de Custos e comprovação de exequibilidade, suprindo a ausência documental apontada;

c.2) Investigar a composição societária e o histórico da empresa BPF, a fim de afastar ou confirmar a existência de sucessão empresarial fraudulenta em relação à empresa Mixcred, aplicando-se, se for o caso, o art. 14, § 1º da Lei de Licitações e as sanções equivalentes.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Orleans/SC, data da assinatura digital.

CHARLA DE OLIVEIRA SERAFIM

Assinado de forma digital por CHARLA DE OLIVEIRA SERAFIM
Dados: 2025.12.09 08:00:12 -03'00'

**CHARLA DE OLIVEIRA SERAFIM**

**OAB/SC 51.819**