PARECER JURÍDICO

Recorrente: VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA
Protocolo: 4165/2026
Pregão Eletrônico nº 24/2026

1. Assunto:

Análise de recurso administrativo interposto por VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA contra a classificação de O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA como vencedora dos Lotes 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 24/2026, cujo objeto é a operacionalização de benefícios — vale-alimentação e vale-refeição — para servidores do Município de Agrolândia/SC, sob a alegação de enquadramento indevido da empresa vencedora como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (ME/EPP), em razão da suposta ultrapassagem do limite de contratos celebrados com a Administração Pública no ano-calendário, para fins do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e fruição do benefício do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006.

2. Breve Relatório:

Trata-se de recurso administrativo interposto por VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, atuante no segmento de administração de cartões-benefício (vale-alimentação e vale-refeição), contra ato do Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 24/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 61/2026 do Município de Agrolândia/SC, que classificou a empresa O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA como vencedora dos Lotes 1 e 2 do referido certame.

O certame tem por objeto a operacionalização de benefícios — vale-alimentação e vale-refeição — para os servidores do Município de Agrolândia/SC, adotando como critério de julgamento o de menor taxa administrativa por item. O item 3.2 do Edital assim dispõe: "O critério de julgamento será o de MENOR TAXA ADMINISTRATIVA POR ITEM, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, admitindo-se taxa positiva, nula ou negativa, conforme disposto no Termo de Referência."

Importa destacar, desde já, que o Termo de Referência do certame, em seu item 11, consigna que o valor estimado da contratação representa tão somente a estimativa do montante de créditos a ser disponibilizado aos servidores beneficiários, distinguindo-o expressamente da remuneração devida à contratada, conforme se examinará adiante.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

O benefício do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006 foi invocado pela empresa O2 PLUS CARD no certame, tendo a empresa declarado, em campo próprio do Sistema, seu enquadramento como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, conforme exigido pelo item 15.1 do Edital.

A recorrente VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA impugnou o enquadramento, sustentando que a empresa vencedora teria celebrado, no ano-calendário de 2025, contratos com a Administração Pública cujos valores totais somariam R$ 45.335.909,76 (quarenta e cinco milhões, trezentos e trinta e cinco mil, novecentos e nove reais e setenta e seis centavos), conforme dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), valor esse que ultrapassaria o limite de R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) fixado no art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 para fruição dos benefícios de ME/EPP.

Em resposta, a empresa O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA apresentou seus documentos fiscais oficiais, notadamente as Declarações do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional Declaratório (PGDAS-D), transmitidas à Receita Federal do Brasil, evidenciando os seguintes valores de receita bruta própria:

Período	Receita Bruta Acumulada	Limite Legal ME/EPP
Ano-calendário 2025 (RBAA)	R$ 360.636,36	R$ 4.800.000,00
Janeiro/2026 (RBA — 1 mês)	R$ 110.219,15	R$ 4.800.000,00
Janeiro–Abril/2026 (RBA — 4 meses)	R$ 482.287,72	R$ 4.800.000,00
RBT12 — Últimos 12 meses (abril/2026)	R$ 577.751,32	R$ 4.800.000,00

Os documentos fiscais juntados ostentam número de recibo identificável e foram regularmente transmitidos eletronicamente à Receita Federal, conferindo-lhes plena autenticidade e afastando qualquer alegação de irregularidade formal nas declarações apresentadas.

O recurso foi devidamente recebido com efeito suspensivo, conforme item 24.8 do Edital, e os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica para análise e emissão do competente parecer.

Vieram os autos para análise.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

3. Fundamentos:

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa Assessoria Jurídica (AJUR), única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente OPINATIVO, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

Ademais, conforme dispõe a melhor doutrina "***[...] reconhece-se a autonomia da autoridade competente para avaliar o conteúdo do parecer jurídico e aceitá-lo ou não"***. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 601).

Da Qualificação Jurídica da Empresa Classificada e do Regime Normativo Aplicável:

Antes de se adentrar ao mérito do recurso, é imprescindível qualificar juridicamente a empresa O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA, porquanto tal qualificação é elemento determinante para a correta interpretação e aplicação das normas invocadas pela recorrente.

Isso porque a empresa vencedora atua no mercado como Instituição de Pagamento, **categoria jurídica expressamente regulada pela Lei nº 12.865/2013 e pelas normativas editadas pelo Banco Central do Brasil**. Não se trata de empresa comercial ordinária, de fornecedora de produtos ou de prestadora de serviços de natureza comum. Cuida-se de entidade integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro, sujeita a regime jurídico-financeiro próprio e diferenciado.

Essa distinção é fundamental porque o regime jurídico das Instituições de Pagamento impõe separação rigorosa entre os recursos que transitam pelas contas de pagamento — pertencentes aos empregadores e, em última análise, aos beneficiários (servidores) — e o patrimônio próprio da instituição.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

O art. 12 da Lei nº 12.865/2013 disciplina que os recursos mantidos em contas de pagamento não se comunicam com o patrimônio da instituição e possuem proteção contra arresto, sequestro ou penhora por dívidas da própria administradora, conforme se denota:

> Art. 12. Os recursos mantidos em contas de pagamento:
> **I - constituem patrimônio separado, que não se confunde com o da instituição de pagamento;**
> II - não respondem direta ou indiretamente por nenhuma obrigação da instituição de pagamento nem podem ser objeto de arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer outro ato de constrição judicial em função de débitos de responsabilidade da instituição de pagamento;
> **III - não compõem o ativo da instituição de pagamento, para efeito de falência ou liquidação judicial ou extrajudicial; e**
> IV - não podem ser dados em garantia de débitos assumidos pela instituição de pagamento.

Nessa senda, os valores que transitam pelos contratos de operacionalização de benefícios — vale-alimentação e vale-refeição — jamais integram o patrimônio da contratada, na medida em que se destinam exclusivamente ao crédito nas contas dos servidores beneficiários, funcionando a Instituição de Pagamento como gestora de recursos alheios.

Da Base Temporal Invocada pela Recorrente:

Não bastasse a inadequação material da tese recursal — que será devidamente demonstrada a seguir —, a recorrente incorre também em manifesto equívoco quanto ao critério temporal aplicável à espécie.

O art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ao excluir dos benefícios da ME/EPP as empresas cujos contratos com a Administração Pública ultrapassem o limite de receita bruta máxima admitida para o enquadramento, refere-se expressamente ao "ano-calendário de realização da licitação", e não ao ano anterior. Nesse sentido, o ano-calendário de realização do Pregão Eletrônico nº 24/2026 é, inequivocamente, o exercício de 2026.

Toda a argumentação da recorrente, contudo, está edificada sobre dados do PNCP referentes ao ano de 2025. Isso significa que, mesmo que se adotasse a interpretação mais ampla e desfavorável à empresa vencedora — o que se refuta veementemente, conforme demonstrado neste parecer —, os contratos de 2025 simplesmente não são computáveis para fins de aferição do limite do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 no certame em apreço, porquanto pertencentes a ano-calendário distinto do da realização da licitação.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

A própria declaração constante no Anexo IV do Edital, firmada em campo próprio do Sistema, é igualmente precisa nesse ponto, ao afirmar que o declarante "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 microempresa ou empresa de pequeno porte".

Logo, em relação ao ano de 2026, os documentos fiscais oficiais da empresa — os PGDAS-D transmitidos à Receita Federal — demonstram uma Receita Bruta Acumulada (RBA) de apenas R$ 482.287,72 para o período de janeiro a abril de 2026, e um RBT12 de R$ 577.751,32 apurado em abril de 2026. O recurso da Verocheque, portanto, parte de premissa fática equivocada já em sua base cronológica.

Da Distinção entre Valor Nominal do Contrato e Receita Bruta Própria das Instituições de Pagamento:

Superada a questão temporal, importa enfrentar o argumento central da recorrente, que consiste em equiparar os valores nominais dos contratos de operacionalização de benefícios à receita bruta da empresa vencedora.

De plano, destaco que essa equiparação é juridicamente insustentável, pois ignora a natureza específica do serviço prestado pelas Instituições de Pagamento e, por consequência, a correta definição de receita bruta aplicável ao segmento.

No modelo de operacionalização de benefícios — vale-alimentação e vale-refeição —, os valores contratados representam o montante total de créditos que serão disponibilizados aos servidores beneficiários.

Esses recursos não são receita da contratada, mas sim verbas de natureza assistencial pertencentes aos servidores, que apenas transitam pela plataforma da Instituição de Pagamento para serem creditados nas respectivas contas. A contratada não os aufere, não os incorpora ao seu patrimônio e não os declara como receita própria.

O próprio Edital do Pregão Eletrônico nº 24/2026, em seu Termo de Referência, item 11, é explícito ao estabelecer:

> Ressalta-se que tal valor representa exclusivamente a estimativa do montante de créditos a ser disponibilizado aos servidores beneficiários, não se confundindo com o valor da remuneração da contratada. A remuneração da contratada será definida com base na taxa administrativa ofertada no

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

certame, incidente sobre os valores creditados, conforme proposta vencedora e condições estabelecidas no edital.

Nessa toada, o item 20.3 do Edital reforça que "a taxa administrativa incidirá exclusivamente sobre os valores efetivamente creditados, conforme proposta vencedora", ao passo que o item 20.4 veda expressamente que a contratada retenha ou utilize os recursos destinados aos beneficiários para fins diversos da execução contratual.

Portanto, a remuneração efetiva da contratada — o que efetivamente constitui receita própria — é tão somente a taxa de administração aplicada sobre os valores creditados, e não o montante total dos benefícios gerenciados.

No caso concreto, o cotejo entre os valores nominais dos contratos apontados pela recorrente (R$ 45.335.909,76) e a receita bruta própria declarada no PGDAS-D (RBAA 2025 = R$ 360.636,36) **revela, de forma inequívoca, que a Receita Federal e a própria estrutura de declaração tributária do Simples Nacional não reconhecem o valor de face dos benefícios gerenciados como receita bruta da contratada**. Essa discrepância não é irregularidade, mas sim a consequência natural e juridicamente correta do regime próprio das Instituições de Pagamento.

Igualmente, a definição de receita bruta para fins de enquadramento no Simples Nacional não é matéria aberta à interpretação discricionária, pois possui definição legal expressa e precisa, que deve ser observada de forma sistêmica.

Nesse sentido, o art. 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006 dispõe que a receita bruta compreende o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria e o resultado nas operações em conta alheia.

Para as Instituições de Pagamento, a receita bruta sujeita ao Simples Nacional é constituída exclusivamente pelo resultado das operações em conta alheia — ou seja, a taxa de administração ou spread cobrado pela gestão dos benefícios — e não pelo volume total de créditos que trafegam pela plataforma.

Esse entendimento não é construção argumentativa *ad hoc*, mas sim diretamente da lei de regência do Simples Nacional e da natureza jurídica das Instituições de Pagamento.

Já o art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 tem finalidade precisa de impedir que empresas de grande porte utilizem indevidamente o regime tributário favorecido das ME/EPP para obter vantagens em licitações públicas e, principalmente, evitar que a contratação com o poder

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

público implique a posterior exclusão da empresa do Simples Nacional — o que prejudicaria a execução contratual e geraria instabilidade para ambas as partes.

No caso concreto, os documentos fiscais da empresa O2 PLUS CARD demonstram que sua Receita Bruta Total dos Últimos 12 Meses (RBT12), apurada em abril de 2026, era de R$ 577.751,32. A Receita Bruta Acumulada no Ano-Calendário 2025 (RBAA) foi de R$ 360.636,36. Em nenhum cenário possível há risco de exclusão do Simples Nacional, porquanto esses valores representam menos de 13% do limite máximo de R$ 4.800.000,00.

Por conseguinte, a finalidade da norma está plenamente atendida. A empresa possui comprovação idônea — via PGDAS-D oficial, transmitido à Receita Federal com número de recibo identificável — de que sua receita bruta própria está solidamente dentro dos limites do Simples Nacional, não havendo qualquer risco de exclusão posterior do regime.

Da Ausência de Declaração Falsa e de Fraude:

Por fim, a recorrente sugere, em sua peça recursal, que a declaração prestada pela empresa vencedora seria falsa, o que atrairia as sanções previstas nos itens 9.9, 32.1(h), 32.1(i) e 35.2 do Edital. Todavia, a alegação não prospera.

Não há declaração falsa quando a empresa, atuando dentro dos limites da interpretação jurídica legítima e coerente com a legislação aplicável ao seu setor de atividade, declara os valores de receita bruta de acordo com a definição legal prevista na Lei Complementar nº 123/2006 e com as normas contábeis e tributárias próprias das Instituições de Pagamento. A declaração é incontroversa, pois os valores constantes nos PGDAS-D refletem, com fidelidade, a receita bruta própria da empresa, tal como definida em lei.

Frisa-se, por oportuno, que para a configuração de fraude em licitação por declaração indevida de porte empresarial, a jurisprudência pátria exige a demonstração inequívoca de dolo ou má-fé voltados à obtenção de vantagem ilícita.

No caso em tela, não há qualquer elemento subjetivo que aponte para a intenção de ludibriar a Administração. A empresa seguiu a interpretação técnica que emana da própria estrutura normativa do setor.

Por conseguinte, inaplicáveis ao caso as sanções previstas nos itens 9.9, 32.1(h), 32.1(i) e 35.2 do Edital, eis que pressupõem a existência de falsidade ou de fraude — ausentes na espécie.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

À vista do exposto, todos os argumentos trazidos pela recorrente VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA revelam-se insuficientes para desconstituir a classificação de O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA como vencedora dos Lotes 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 24/2026. A empresa vencedora apresentou documentação fiscal idônea e oficial, atuou em estrita conformidade com a legislação tributária e contábil aplicável ao seu setor, e não há qualquer elemento probatório — nem sequer indiciário — de fraude, má-fé ou declaração falsa.

4. Conclusão

Diante do exposto, manifesto opinativamente:

a) PELO DESPROVIMENTO do recurso administrativo interposto por VEROCHEQUE REFEIÇÕES LTDA, por ausência de fundamentação jurídica apta a infirmar a regularidade do enquadramento da empresa vencedora como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, porquanto: (1) os dados apresentados pela recorrente referem-se ao ano-calendário de 2025, e não ao ano-calendário de realização da licitação (2026); (2) os valores nominais dos contratos de operacionalização de benefícios não se confundem com a receita bruta própria da Instituição de Pagamento, conforme a legislação tributária e contábil aplicável; e (3) ausentes dolo, má-fé ou qualquer elemento configurador de fraude ou declaração falsa;

b) PELA MANUTENÇÃO da classificação de O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA como vencedora dos Lotes 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 24/2026 (Processo Administrativo nº 61/2026), por estar plenamente demonstrada, mediante documentação fiscal oficial (PGDAS-D transmitidos à Receita Federal do Brasil), a regularidade do enquadramento da empresa como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte optante pelo Simples Nacional, com receita bruta própria substancialmente inferior ao limite legal de R$ 4.800.000,00 e sem qualquer risco de exclusão posterior do regime tributário diferenciado;

c) PELA RATIFICAÇÃO de que a peculiaridade do setor das Instituições de Pagamento — regulado pela Lei nº 12.865/2013 — impõe interpretação sistemática e teleológica do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, em harmonia com o art. 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006, reconhecendo-se que apenas a taxa de administração (spread) constitui receita bruta própria da contratada, e não o valor de face dos créditos disponibilizados aos beneficiários.

Salvo melhor juízo, este é o parecer, para apreciação da autoridade municipal.

Agrolândia/SC, 18 de maio de 2026.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6

Assinado digitalmente por:
ALICIO GIACOMOZZI NETO:*164879****
***.164.879-** ASSESSOR JURIDICO 18/05/2026 18:56:50

ALICIO GIACOMOZZI NETO

ADVOGADO

OAB/SC 72.172

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 18:56 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p9b2a08b2c81c6