



PARECER JURÍDICO

Pregão Eletrônico nº 45/2026

Recorrente: VEROCHECKE REFEIÇÕES LTDA.

Recorrida: O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA.

Assunto: Recurso administrativo. Taxa de administração negativa. Exequibilidade. Enquadramento como Empresa de Pequeno Porte. Alegação de declaração falsa. Diligência. Análise das contrarrazões.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do recurso administrativo apresentado pela empresa VEROCHECKE REFEIÇÕES LTDA., no âmbito do Pregão Eletrônico nº 45/2026, promovido pelo Município de Sulina/PR.

O certame tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços informatizados de pagamento de benefícios, mediante implementação, gerenciamento, emissão, administração, fornecimento, distribuição e carregamento de créditos de auxílio-alimentação, mediante cartões eletrônicos, destinados aos servidores municipais.

A empresa O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA. apresentou a proposta classificada em primeiro lugar no Item 1, correspondente à taxa de administração de -20,01%, após a conversão prevista no instrumento convocatório.

A Recorrente insurge-se contra a decisão administrativa, sustentando, em síntese:

- a) irregularidade no enquadramento da O2 Plus Card como Empresa de Pequeno Porte – EPP;
- b) suposta extrapolação do limite legal de receita bruta, com fundamento nos valores de contratos administrativos celebrados pela empresa;
- c) possível ocorrência de declaração falsa e/ou fraude à licitação;





- d) inexecuibilidade da proposta apresentada pela O2 Plus Card, em razão da taxa negativa de -20,01%;
- e) ausência de apresentação prévia de planilha de custos, memória de cálculo, demonstração da origem dos recursos e outros documentos destinados a comprovar a viabilidade econômica da proposta;
- f) necessidade de diligência pela Administração;
- g) subsidiariamente, desclassificação de outras propostas que também apresentaram taxas negativas.

Ao final, requer a reforma da decisão, com a desclassificação/inabilitação da O2 Plus Card e adoção das demais providências indicadas no recurso.

A empresa O2 Plus Card apresentou contrarrazões, defendendo a manutenção da decisão.

Quanto ao enquadramento como EPP, sustenta que os valores globais dos contratos administrativos não podem ser confundidos com receita bruta, uma vez que os créditos destinados aos servidores são valores de terceiros, que apenas transitam pela operação da empresa. Apresentou documentos fiscais e contábeis para demonstrar que sua receita própria estaria abaixo do limite legal.

Quanto à proposta, sustenta que o edital admite taxa de administração negativa e que a simples apresentação do percentual de -20,01% não demonstra sua inexecuibilidade.

A empresa também menciona diversos precedentes administrativos e judiciais envolvendo controvérsia semelhante, ressaltando que alguns deles teriam reconhecido a distinção entre os valores administrados e a receita própria da operadora.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da admissibilidade do recurso

O recurso administrativo encontra previsão no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a Recorrente participou do certame, possui interesse na revisão da decisão e apresentou suas razões dentro do prazo previsto, entende-se presentes os pressupostos de admissibilidade.





Assim, opina-se pelo conhecimento do recurso administrativo.

Passa-se ao exame das questões de mérito.

2. Da alegação de irregularidade no enquadramento da O2 Plus Card como EPP

A primeira questão relevante diz respeito à alegação de que a O2 Plus Card teria ultrapassado o limite de receita bruta para enquadramento como Empresa de Pequeno Porte.

A Recorrente fundamenta sua insurgência principalmente na soma dos valores dos contratos administrativos celebrados pela empresa, apontando valores superiores ao limite de R\$ 4.800.000,00.

A questão exige, contudo, uma distinção juridicamente relevante entre valor nominal dos contratos administrados e receita bruta efetivamente auferida pela empresa.

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece como critério de enquadramento a receita bruta da empresa. Portanto, a mera existência de contratos cujo valor global seja superior ao limite não conduz, automaticamente, à conclusão de que a empresa tenha ultrapassado o limite de receita bruta.

Essa distinção assume especial importância em contratos de administração de benefícios, nos quais os valores destinados aos beneficiários podem representar recursos de terceiros operacionalizados pela contratada, e não necessariamente receita própria da empresa.

A documentação apresentada pela O2 Plus Card procura justamente demonstrar essa diferença.

Nas contrarrazões, a empresa apresenta documentação fiscal e contábil e menciona, por exemplo, relatório de notas fiscais do Município de Aguaí, no qual os valores de serviço/movimentados são substancialmente superiores às respectivas bases de cálculo.

Também são apresentados documentos relativos ao PGDAS-D e demonstrações contábeis, com a finalidade de demonstrar que a receita bruta declarada pela empresa não corresponde à soma dos valores dos créditos administrados.

A documentação juntada, portanto, constitui elemento relevante para afastar a conclusão automática pretendida pela Recorrente, segundo a qual a





soma dos contratos seria suficiente, por si só, para demonstrar o desenquadramento da empresa.

Importa destacar que a própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 4º, § 2º, estabelece regra específica segundo a qual a obtenção dos benefícios da LC nº 123/2006 está condicionada, no ano-calendário da licitação, à observância do limite relativo aos contratos celebrados com a Administração Pública.

Assim, a análise não deve ser realizada de maneira meramente aritmética, mediante soma indiscriminada dos valores contratuais.

É necessário verificar:

1. quais contratos efetivamente devem ser considerados;
2. quais valores correspondem efetivamente à remuneração da empresa;
3. quais valores possuem natureza de recursos de terceiros;
4. se houve efetiva utilização de benefício previsto na LC nº 123/2006;
5. qual era a situação da empresa no momento da licitação.

Nas contrarrazões foram apresentados precedentes administrativos e judiciais que enfrentaram controvérsia semelhante, inclusive parecer jurídico do Município de Monte Castelo/SC, no qual se concluiu pela distinção entre os valores transitórios dos contratos e a receita própria da empresa.

Também foi mencionada manifestação do Ministério Público de Santa Catarina em situação semelhante, na qual se entendeu não demonstrado, de forma inequívoca, o ultrapassamento do limite de R\$ 4.800.000,00.

Tais precedentes, evidentemente, não vinculam o Município de Sulina, mas constituem elementos argumentativos que podem ser considerados.

2.1. Da necessidade de comprovação da situação da empresa

Embora a documentação apresentada pela O2 Plus seja relevante, entende-se que a matéria merece tratamento cuidadoso, pois eventual declaração de enquadramento como EPP deve corresponder à realidade existente no momento da licitação.

O art. 63 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o declarante responde pela veracidade das informações prestadas.





Por essa razão, caso persistam dúvidas objetivas acerca da condição da empresa, mostra-se juridicamente possível a realização de diligência complementar, especialmente para esclarecer a natureza dos valores apontados pela Recorrente e confrontá-los com a documentação fiscal e contábil da empresa.

A diligência, contudo, deve ser utilizada para esclarecer situação já existente na data pertinente, e não para permitir a criação posterior de condição de habilitação que inexistisse naquele momento.

Nesse sentido, a própria Lei nº 14.133/2021 admite a complementação de informações acerca dos documentos já apresentados, desde que destinada a apurar fatos existentes à época da abertura do certame.

2.2. Da alegação de declaração falsa

A Recorrente também sustenta que a declaração de EPP poderia configurar falsidade e fraude à licitação.

A alegação é grave e, por isso, não pode ser acolhida com base em mera presunção.

Para que se reconheça a existência de declaração falsa, deve haver comprovação objetiva de que a informação prestada pela licitante era incompatível com sua situação jurídica e fática no momento da declaração.

No caso analisado, a documentação apresentada pela O2 Plus oferece explicação plausível para a diferença entre os valores globais dos contratos e sua receita declarada, especialmente diante da natureza do objeto contratado.

Portanto, não se verifica, nos elementos atualmente apresentados, segurança suficiente para afirmar a ocorrência de declaração falsa ou fraude.

Caso a diligência venha a demonstrar situação diversa, a Administração poderá adotar as providências cabíveis em procedimento próprio, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

3. Da taxa de administração negativa de -20,01%

O segundo núcleo do recurso diz respeito à proposta apresentada pela O2 Plus Card.





A Recorrente não sustenta que a taxa negativa seja, em abstrato, proibida pelo edital. Sua argumentação concentra-se na alegada ausência de demonstração da viabilidade econômica da taxa de -20,01%.

A questão merece análise específica.

A taxa negativa não significa, por si só, que a proposta seja inexequível.

O fato de a empresa conceder desconto ou assumir taxa de administração negativa não permite concluir automaticamente que não poderá executar o contrato.

Por outro lado, a Administração não deve simplesmente presumir que uma proposta com redução expressiva seja exequível sem verificar os elementos concretos quando houver dúvida objetivamente fundamentada.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece mecanismos para a verificação da exequibilidade das propostas e admite a realização de diligências destinadas a esse fim.

Portanto, existem duas conclusões juridicamente relevantes:

- a) a taxa negativa de -20,01% não é, isoladamente, causa automática de desclassificação;
- b) diante de questionamento específico e da expressiva diferença em relação às demais propostas, é juridicamente recomendável que a Administração certifique-se da efetiva capacidade de execução da proposta.

4. Da diligência para comprovação da exequibilidade

A Recorrente sustenta que deveriam ter sido exigidos diversos documentos, tais como planilha de custos, memória de cálculo, demonstração da origem dos recursos, demonstrações financeiras e informações acerca da estrutura operacional.

A pretensão merece acolhimento parcialmente, não para desclassificar imediatamente a O2 Plus, mas para permitir que a Administração esclareça a questão antes da adjudicação.

A diligência deverá ser objetiva e guardar relação direta com a proposta apresentada.

Sugere-se que a Administração solicite à O2 Plus Card:





- a) justificativa econômica da taxa de administração de -20,01%;
- b) memória de cálculo utilizada para formação da proposta;
- c) indicação das fontes de receita que permitem a execução do contrato nas condições ofertadas;
- d) demonstração dos principais custos relacionados à execução do objeto;
- e) comprovação da estrutura operacional necessária;
- f) comprovação da manutenção da rede credenciada exigida pelo edital;
- g) outros documentos estritamente necessários à comprovação da viabilidade da proposta.

A diligência não poderá permitir alteração do percentual ofertado, inclusão de nova condição comercial ou modificação substancial da proposta.

Seu objetivo deverá ser exclusivamente esclarecer e comprovar a viabilidade da proposta originalmente apresentada.

5. Da experiência operacional da O2 Plus Card

As contrarrazões apontam que a própria relação de contratos apresentada pela Verocheque demonstra que a O2 Plus possui experiência na execução de serviços semelhantes.

De fato, as contrarrazões mencionam contratos que totalizariam R\$ 43.141.250,08 em créditos administrados e informam que a empresa comprovou a existência de rede credenciada ativa no Município de Sulina.

Esse elemento não é suficiente, isoladamente, para comprovar a exequibilidade econômica da taxa de -20,01%, mas constitui circunstância relevante para a análise da capacidade operacional da empresa.

Não se mostra coerente utilizar os contratos exclusivamente como indício de suposto desenquadramento e ignorá-los completamente como elemento demonstrativo de experiência e capacidade operacional.

A análise deve considerar o conjunto dos elementos constantes dos autos.





6. Dos pedidos de desclassificação das demais licitantes

A Verocheque requer, subsidiariamente, a desclassificação de outras licitantes que também apresentaram taxas negativas.

O pedido deve ser analisado com cautela.

A eventual desclassificação de determinada proposta deve decorrer de circunstância concretamente verificada naquela proposta, e não apenas da existência de percentual negativo.

Assim, não se recomenda a desclassificação automática das demais licitantes.

Caso a Administração identifique dúvidas concretas quanto à exequibilidade de qualquer proposta, poderá promover as diligências pertinentes, observando-se o princípio da isonomia.

7. Da alegação de ausência de planilha de custos

A Recorrente afirma que a proposta deveria ter sido acompanhada, desde logo, de planilha detalhada de custos.

Nesse aspecto, deve-se observar rigorosamente o edital.

A Administração está vinculada às exigências estabelecidas no instrumento convocatório, não podendo criar, após a apresentação das propostas, requisito de habilitação ou julgamento que não tenha sido previsto.

Por outro lado, a realização de diligência para esclarecimento da exequibilidade não representa criação de nova exigência editalícia, desde que destinada apenas à comprovação de condição relacionada à própria proposta.

Assim, se o edital não exigiu planilha de custos como documento obrigatório da proposta, a ausência desse documento não autoriza, por si só, sua desclassificação.

Entretanto, havendo dúvida concreta acerca da exequibilidade, a Administração poderá solicitar informações complementares mediante diligência, observados os limites legais.





8. Conclusão

Diante da análise do recurso administrativo apresentado pela VEROCHIQUE REFEIÇÕES LTDA. e das contrarrazões apresentadas pela O2 PLUS CARD INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTOS LTDA., entende-se que:

I – Quanto ao enquadramento como EPP

A alegação de que a O2 Plus Card ultrapassou o limite de enquadramento como EPP não pode ser acolhida exclusivamente com base na soma dos valores globais dos contratos administrativos, pois tais valores não se confundem necessariamente com a receita bruta própria da empresa.

Os documentos apresentados pela O2 Plus constituem elementos aptos a afastar, neste momento, a conclusão automática de que houve ultrapassagem do limite legal.

Todavia, caso persistam dúvidas quanto à composição dos valores, é juridicamente possível e recomendável a realização de diligência complementar, especialmente para confrontar os contratos apontados pela Recorrente com a documentação fiscal e contábil da empresa.

II – Quanto à alegação de declaração falsa

Não se identificam, pelos elementos atualmente disponíveis, provas suficientes para afirmar que a O2 Plus tenha apresentado declaração falsa ou agido fraudulentamente.

A eventual aplicação de sanção exige demonstração concreta da infração, não sendo suficiente a presunção decorrente da soma de valores contratuais.

III – Quanto à taxa de -20,01%

A apresentação de taxa de administração negativa não caracteriza, por si só, inexequibilidade da proposta.

Entretanto, diante da expressiva taxa negativa apresentada e dos questionamentos específicos formulados pela Recorrente, entende-se juridicamente recomendável a realização de diligência destinada a comprovar a exequibilidade da proposta, caso essa providência ainda não tenha sido realizada.





IV – Quanto às demais propostas

Não se recomenda a desclassificação automática das demais propostas com taxas negativas.

Eventual desclassificação deverá decorrer de análise individualizada e fundamentada da exequibilidade de cada proposta.

Diante do exposto, OPINO:

- a) pelo conhecimento do recurso administrativo interposto pela empresa VEROCHQUE REFEIÇÕES LTDA.;
- b) pelo não acolhimento do pedido de imediata desclassificação/inabilitação da O2 PLUS CARD, por não haver, nos elementos atualmente constantes dos autos, comprovação suficiente das irregularidades alegadas;
- c) pela realização de diligência complementar junto à O2 PLUS CARD, antes da adjudicação, destinada especificamente a esclarecer:
 - a composição de sua receita bruta;
 - a natureza dos valores correspondentes aos contratos apontados pela Recorrente;
 - a manutenção das condições de enquadramento declaradas;
 - a exequibilidade econômica da taxa de administração de -20,01%;
 - os elementos necessários à demonstração de que a proposta poderá ser integralmente executada;
- d) que a diligência observe os limites do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, destinando-se à complementação e esclarecimento de informações relativas a fatos existentes à época da licitação, sem permitir alteração substancial da proposta;
- e) após a diligência, sendo comprovada a regularidade do enquadramento e a exequibilidade da proposta, pelo não provimento do recurso e manutenção da classificação e habilitação da O2 Plus Card, prosseguindo-se o certame;
- f) caso a diligência revele efetiva irregularidade no enquadramento ou ausência de demonstração da exequibilidade da proposta, pela adoção das medidas previstas na Lei nº 14.133/2021, mediante decisão devidamente motivada e assegurados o contraditório e a ampla defesa;





Estado do Paraná
Prefeitura Municipal de
SULINA
Rua Tupinambá, 68 - Fone: (46) 3244-8000 - Centro - CEP 85565-000 - Sulina - Paraná

PAÇO MUNICIPAL 25 DE JULHO

CNPJ 80.869.886/0001-43

prefeitura@sulina.pr.gov.br

www.sulina.pr.gov.br

g) pelo não acolhimento, neste momento, dos pedidos de reconhecimento de fraude, declaração falsa, aplicação de sanções ou encaminhamento ao Ministério Público, por ausência de elementos probatórios suficientes para tanto;

h) quanto às demais licitantes, pela análise individualizada de eventual inexecutabilidade, vedada a desclassificação automática pelo simples fato de terem apresentado taxas negativas.

É o parecer.

Sulina/PR, 21 de setembro de 2026.



Nome: DANIELLE BORDIN

CENCI

CPF: ***.559.979-**

Assinado com certificado digital avançado

OAB/PR n. 29.805

Procuradora Municipal

