MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL-SC
Fls: 253
Assinatura

PARECER JURÍDICO

Parecer n. **9/2026**
Requerente: **Gabinete do Prefeito**
Objeto: **Impugnações ao Edital do Processo Licitatório n. 46/2026, Pregão Eletrônico n. 8/2026, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de administração, gerenciamento e fornecimento de vale-alimentação, por meio de cartões eletrônicos, magnéticos ou com chip**

RECEBI
Em: 11/09/26
Hora: 14:27
Nome:
Assinatura

Interessados: **LE CARD Administradora de Cartões Ltda e M&S Serviços Administrativos Ltda**

RELATÓRIO

Tratam-se de impugnações ao Edital do Processo Licitatório n. 46/2026, Pregão Eletrônico n. 8/2026.

Primeira impugnação: interposta pela empresa LE CARD Administradora de Cartões Ltda, petição acostada as fls. 193 a 196 e documentos anexados a petição, fls. 196v a 228.

Impugnação tempestiva, protocolada em 6/8/2026 às 17:21:07, consoante comprovante de protocolo acostado às fls. 193.

Além de tempestiva, verifica-se que a impugnante comprovou nos autos sua regular representação, mediante a juntada de documentação apta a demonstrar que o signatário possui poderes para representar a empresa perante os órgãos da Administração Pública.

A impugnação deve ser conhecida, pois presente os requisitos formais para tanto.

Segunda impugnação: interposta pela empresa M&S Serviços Administrativos Ltda, petição acostada as fls. 248 a 251, tendo como documento anexado a petição, 251v.

Inobstante não haver nos autos comprovante de protocolo da impugnação, no print da página da Prefeitura de Lindóia do Sul, fls. 235 a 237, verifica-se que ela foi cadastrada no site em 11/8/2026. Portanto, tempestiva.

Todavia, a segunda impugnante não comprovou nos autos sua regular representação, mediante a juntada de documentação apta a demonstrar que o signatário possui poderes para representar a empresa perante os órgãos da Administração Pública.

Desta forma, a impugnação não deve ser conhecida, pois ausente um dos requisitos legais formais. Inobstante isso, devido ao fato de que este parecer irá adentrar a questões que irão além da efetiva resposta a impugnação, esta segunda impugnação, que não deve ser conhecida, será considerada como pedido de esclarecimento.

A sessão estava marcada para o dia 18/8/2026. Todavia, pelos argumentos que constam na manifestação de fls. 230 e decisão de fls. 231, a sessão foi suspensa para analisar matéria relativa a impugnação da LE CARD e outras situações de ofício, dado o princípio da autotutela administrativa.

No que se refere a impugnação da LE CARD, esta insurge-se contra o item 5 do Termo de Referência do edital, que fixou que a taxa de administração cobrada pela contratada dos estabelecimentos credenciados não poderá exceder o percentual de 3% (três por cento) sobre o valor das transações realizadas.

Em síntese, a empresa sustenta em suas razões:

a) extrapolação do poder de polícia e intervenção privada: alega que a Administração Pública Municipal não possui competência para interferir nas relações comerciais regidas pelo direito privado entre a licitante e a sua rede credenciada;

b) ofensa à livre iniciativa e livre concorrência: argumenta que a restrição viola o art. 170, IV, da Constituição Federal e a Lei Federal nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência, art. 31 e art. 36, I), ao limitar a remuneração e a atividade econômica da contratada;

c) jurisprudência temática: cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Acórdão n. 1482 do Tribunal de Contas da União (TCU) para fundamentar que a remuneração das gerenciadoras decorre também das taxas cobradas do comércio.

Por fim, a impugnante formula os seguintes pedidos:

a) a anulação/exclusão da regra disposta no item 5 do Termo de Referência, referente ao limite da taxa de comércio incidentes sobre os estabelecimentos credenciados;

b) a manifestação do responsável pela elaboração do edital, com fulcro no art. 17, II, do Decreto Federal n. 10.024/2019;

c) caso a decisão não seja retratada pelo Agente de Contratação, a remessa dos autos à Autoridade Superior competente para apreciação final.

No caso da impugnação de M&S Serviços Administrativos Ltda, que será analisada como pedido de esclarecimento, esta alega que:

MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL-SC
Fls: 254
ASSINATURA

a) existência de vício na previsão editalícia que admite a apresentação de propostas com taxa de administração negativa, ao argumento de que tal possibilidade seria incompatível com a Lei n. 14.442/2022 e, especialmente, com o Decreto Federal n. 12.712/2025, cujo art. 182-F, inciso I, vedaria a previsão de deságio ou desconto sobre o valor contratado no âmbito dos contratos firmados com pessoas jurídicas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;

b) alega, ainda, que os precedentes anteriores que admitiam a apresentação de taxas administrativas negativas teriam sido proferidos sob regime normativo anterior à edição do Decreto Federal n. 12.712/2025, razão pela qual não poderiam ser aplicados automaticamente sem a análise de sua compatibilidade com a regulamentação superveniente;

c) aduz, também, que manifestação publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em julho de 2026 teria confirmado a incidência do novo regime regulamentar sobre as empresas que concedem ou operam vale-alimentação e vale-refeição, bem como a vedação de rebates, deságios e vantagens financeiras indiretas concedidas às empresas contratantes;

d) defende, outrossim, que a discussão acerca da legalidade da taxa administrativa negativa não se confunde com a análise de exequibilidade da proposta, porquanto a controvérsia estaria relacionada à própria admissibilidade jurídica do modelo de remuneração previsto no edital.

Vista em 20/8/2026.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE

A este processo não se aplica a Instrução Normativa n. 1/2025, emitida por esta Procuradoria Municipal que: "Dispõe sobre procedimentos e prazos para a análise de processos administrativos licitatórios, de contratação direta, de aditamentos/aditivos contratuais e renovação de ata de registro de preços, pela assessoria jurídica e dá outras providências.", eis que o objetivo principal desta IN é a fixação de prazo para análise da fase preparatória de processos licitatórios, de contratação direta, de aditamentos/aditivos contratuais e renovação de ata de registro de preços, não se prestando a normativa para a análise de impugnações a edital ou matérias que devam ser apreciadas de ofício.

Como já consignado alhures, a análise a ser empreendida no presente parecer não se limita ao exame das questões suscitadas na impugnação ao edital e na petição recebida como pedido de esclarecimento, abrangendo, igualmente, matérias submetidas à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com o propósito de verificar a necessidade de eventual adequação de determinados pontos do instrumento convocatório.

Já em sede preliminar, cumpre esclarecer que o Município de Lindóia do Sul não se encontra inscrito no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, ao contrário do que sustenta a empresa M&S Serviços Administrativos Ltda. na petição de impugnação, a qual foi recebida e analisada como pedido de esclarecimentos.

A Lei n. 14.442/2022 não se aplica aos entes públicos integrantes da Administração Pública direta e indireta. Nesse sentido, em caso submetido à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, envolvendo representação acerca de processo licitatório regido pela então vigente Lei n. 8.666/1993, @PAP 24/80020589, promovido pelo Município de Balneário Camboriú, o voto do Relator, Conselheiro Cléber Muniz Gavi, foi assim ementado:

> REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS AO FORNECIMENTO DE CARTÕES DE ALIMENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. VEDAÇÃO PREVISTA NO DECRETO FEDERAL N. 10.854/2021 E NA LEI 14.442/2022. APLICABILIDADE LIMITADA ÀS PESSOAS JURÍDICAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR – PAT. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. ARQUIVAMENTO.
> A vedação de taxa de administração negativa no âmbito dos contratos de prestação de serviços relativos ao fornecimento de cartões alimentação, por força da disciplina estatuída pelo art. 175 do Decreto federal n. 10.854/2021 e pela Lei Federal n. 14.442/2022, possui aplicabilidade limitada às pessoas jurídicas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.
> As recentes modificações legislativas tiveram por escopo impedir que as pessoas jurídicas beneficiárias desfrutassem de duplo benefício, ora com as isenções fiscais advindas com a inclusão no programa, ora com a redução de valores relativos à alimentação do trabalhador pela obtenção das taxas negativas.
> **Tal situação não se amolda, portanto, aos entes da administração pública direta e indireta que gozam da imunidade recíproca dos impostos prevista no art. 150, VI, da Constituição Federal, e não usufruem de qualquer benefício fiscal relacionado à adesão ao PAT.** [grifei]
> A proibição de taxas negativas se mostra incompatível com as normas relativas ao procedimento licitatório, importando em violação ao princípio da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e à vedação da fixação de preços mínimos.

Ainda, em recente decisão proferida na @REP 23/80048996, do TCE/SC, na proposta de voto COE/SNI - 703/2023, a Relatora Sabrina Nunes Iocken, assim concluiu acerca do assunto:

> (...)
> Em síntese, a DAP concluiu que, no âmbito do regime estatutário, o gestor público detém discricionariedade para definir a forma de concessão do auxílio-alimentação – em pecúnia, cartão ou outras modalidades –, desde que observadas a motivação, a finalidade pública e a legislação aplicável, porquanto a natureza indenizatória da verba permanece preservada independentemente do modelo adotado. Diversamente, no regime celetista, a manutenção do caráter indenizatório do benefício depende de sua concessão

MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL SC
Fls: 255
Assinatura

por meio de vale, cartão ou instrumento similar, em razão das limitações impostas pela CLT.

A DAP ressaltou que os servidores do Município de Cunha Porã são regidos por estatuto, nos termos da Lei Complementar Municipal n. 02/1990 (fl. 325). Após realizar diligência à Câmara Municipal de Cunha Porã para que esta apresentasse justificativa para escolha do método de cartão magnético para o pagamento do vale-alimentação, a unidade gestora aduziu que "a escolha do vale alimentação ser entregue por cartão serve para garantir que o valor seja usado exclusivamente para comprar alimentos, evitando que seja sacado ou transferido em dinheiro" (fl. 326). Ademais, destacou que a Câmara Municipal participa do PAT, nos termos do art. 1º da Lei Municipal n. 2.968/2023.

Portanto, como destacado no Relatório da DAP, não se questiona que o gestor público tem discricionariedade para eleger a maneira mais adequada de gerir o pagamento desse benefício. O que se buscou ressaltar na Proposta de Voto original é que há uma análise de custo-benefício a ser feita, e que a tentativa de mimetizar o PAT na esfera pública deve ser feira criticamente, especialmente no contexto de órgãos com servidores públicos estatutários.

Em síntese, nos órgãos e entidades da Administração Pública que possuem empregados públicos regidos pela CLT – como empresas públicas, sociedades de economia mista e determinadas fundações estatais – a adesão ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) apresenta utilidade jurídica e trabalhista relevante, sobretudo por reforçar a natureza indenizatória do auxílio-alimentação e afastar sua caracterização como parcela salarial.

Nesse contexto, o PAT contribui para reduzir riscos de repercussões trabalhistas e previdenciárias sobre o benefício, especialmente quanto à incidência em férias, décimo terceiro salário, FGTS e demais verbas remuneratórias, além de favorecer maior conformidade regulatória na gestão dos contratos de vale-alimentação e vale-refeição, em consonância com as regras introduzidas pela Lei n. 14.442/2022. Diferentemente do setor privado, contudo, a principal vantagem da adesão não reside em incentivos fiscais, mas na segurança jurídica e na governança da política de alimentação do trabalhador.

Diversa é a situação dos órgãos públicos compostos exclusivamente por servidores estatutários. Nesses casos, a adesão ao PAT tende a possuir utilidade prática bastante limitada, uma vez que o auxílio-alimentação já decorre diretamente do regime jurídico estatutário e, em regra, possui natureza indenizatória definida pela própria legislação local, independentemente de vinculação ao programa federal.

Além disso, os entes públicos não usufruem, nesse cenário, dos incentivos tributários historicamente associados ao PAT no setor privado. Assim, eventual adesão acaba assumindo caráter predominantemente administrativo ou organizacional, servindo como referência para políticas de alimentação, saúde ocupacional e estruturação dos contratos de benefícios, sem produzir efeitos jurídicos substanciais sobre o regime remuneratório dos servidores.

(...)

Superadas as questões preliminares, passa-se ao exame do mérito, mediante a análise individualizada das demais questões suscitadas nos autos, bem como de outras situações identificadas de ofício, em observância ao princípio da autotutela administrativa, a fim de verificar sua pertinência e eventual necessidade de adequação do instrumento convocatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Em relação à taxa máxima a ser cobrada dos estabelecimentos integrantes da rede credenciada, denominada taxa secundária, verifica-se que o Termo de Referência estabeleceu a respectiva previsão como obrigação contratual, conforme disposto em seu item 5, à fl. 154, que assim se encontra redigido:

> A taxa de administração incidente sobre os estabelecimentos integrantes da rede credenciada não poderá exceder o percentual de 3,00% (três por cento) sobre o valor das transações realizadas, conforme parâmetro obtido por meio de pesquisa de mercado realizada durante a fase de planejamento da contratação.

No caso, toma-se como referência a construção argumentativa desenvolvida pelo TCE/SC no âmbito do processo @REP 25/00128398, bem como da @REP 23/80048996, julgados em situação análoga, cuja fundamentação se mostra especialmente pertinente ao exame da controvérsia ora submetida à análise. Nesse sentido, tais decisões proferidas pelo TCE/SC constituem importante parâmetro interpretativo para a apreciação da matéria, servindo como fundamento jurídico central para a análise das circunstâncias verificadas no presente caso.

No Parecer do Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina – MPC/SC, de autoria do Procurador de Contas Sérgio Ramos Filho, consubstanciado no Parecer MPC/SRF/626/2025, exarado nos autos da @REP 25/00128398, foi apresentada a seguinte conclusão acerca da denominada taxa secundária:

> (...)
> Primeiramente, subscrevo o entendimento exarado na Decisão Singular n. GAC/LRH-343/2025 quanto à inexistência de irregularidade na fixação de taxa de administração máxima (fls. 80 a 88). O entendimento prevalecente no âmbito do Tribunal de Contas reconhece a legalidade de cláusulas do gênero, a exemplo da Decisão n. 998/2024, proferida nos autos do processo @REP 24/80026609.1.
> (...)

A Decisão que o douto Procurador de Contas se referiu, teve a proposta de voto no seguinte sentido:

> Ementa da Proposta de Voto n. GCS/SNI-272/2024: "REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO E

MUNICÍPIO DE ... DO SUL-SC
Fls: 256
Assinatura

> FORNECIMENTO DE CARTÃO MAGNÉTICO ATRAVÉS DE SISTEMA DE GESTÃO [...]. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA MENOR TAXA COBRADA DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS CREDENCIADOS E NA FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA A SER COBRADA DESSES ESTABELECIMENTOS. FIXAÇÃO DE TAXA ZERO PARA A ADMINISTRAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NÃO CONFIRMADAS. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. Não se vislumbra irregularidade no critério da menor taxa de administração cobrada dos estabelecimentos credenciados pela facilitadora, associado ao estabelecimento prévio de limite máximo para a taxa praticada na relação entre a facilitadora e os estabelecimentos credenciados, ou quando a taxa de administração cobrada da Administração Pública for fixada em zero.

Na Proposta de Voto GAC/LRH-509/2025, apresentada pelo Relator da @REP 25/00128398, Conselheiro Luiz Roberto Herbst, a fundamentação adotada quanto à legalidade da denominada taxa secundária foi assim estabelecida:

> (...)
> De fato, essa metodologia também foi considerada regular nos processos REP22/80049346, PAP-2280080189, PAP-2280058418 e REP 23/80099477.
> No processo REP-22/80049346, da relatoria deste Conselheiro, em que foi considerada improcedente representação que questionada a taxa máxima, assim foi esclarecido no voto:
> Tem-se adotado duas formas de contratação de empresas administradoras de cartão de vale-alimentação:
> a) Hipótese A:
> Na sua proposta, a empresa administradora cota uma taxa a ser oferecida como desconto nos repasses pela Administração. É uma espécie de pagamento para o ente público.
> Como exemplo, significa dizer que se a administradora ofertar uma taxa negativa de -5%, em invés de o município transferir R$ 100.000,00 para que sejam depositados nos cartões dos servidores, haverá repasse de R$ 95.000,00. Mas, a gestora terá que depositar o total de R$ 100.000,00 aos servidores.
> Para financiar a diferença entre o montante a ser depositado aos servidores (R$ 100.000,00) e o montante recebido do município (R$ 95.000,00), bem como para o custeio das operações e ter lucratividade, a administradora terá que obter esses recursos nas taxas de administração cobradas dos estabelecimentos credenciados.
> No exemplo, apenas para cobrir a citada diferença, a administradora terá que cobrar taxa de administração mínima de 5% dos estabelecimentos credenciados. Contudo, tendo necessidade de cobrir os custos operacionais e pretendendo obter lucro, a taxa administrativa terá que ser muito superior (com casos de mais de 15%).
> Embora o ente público tenha menor desembolso, a metodologia penaliza o comércio local, em especial os pequenos estabelecimentos, pois na ânsia de

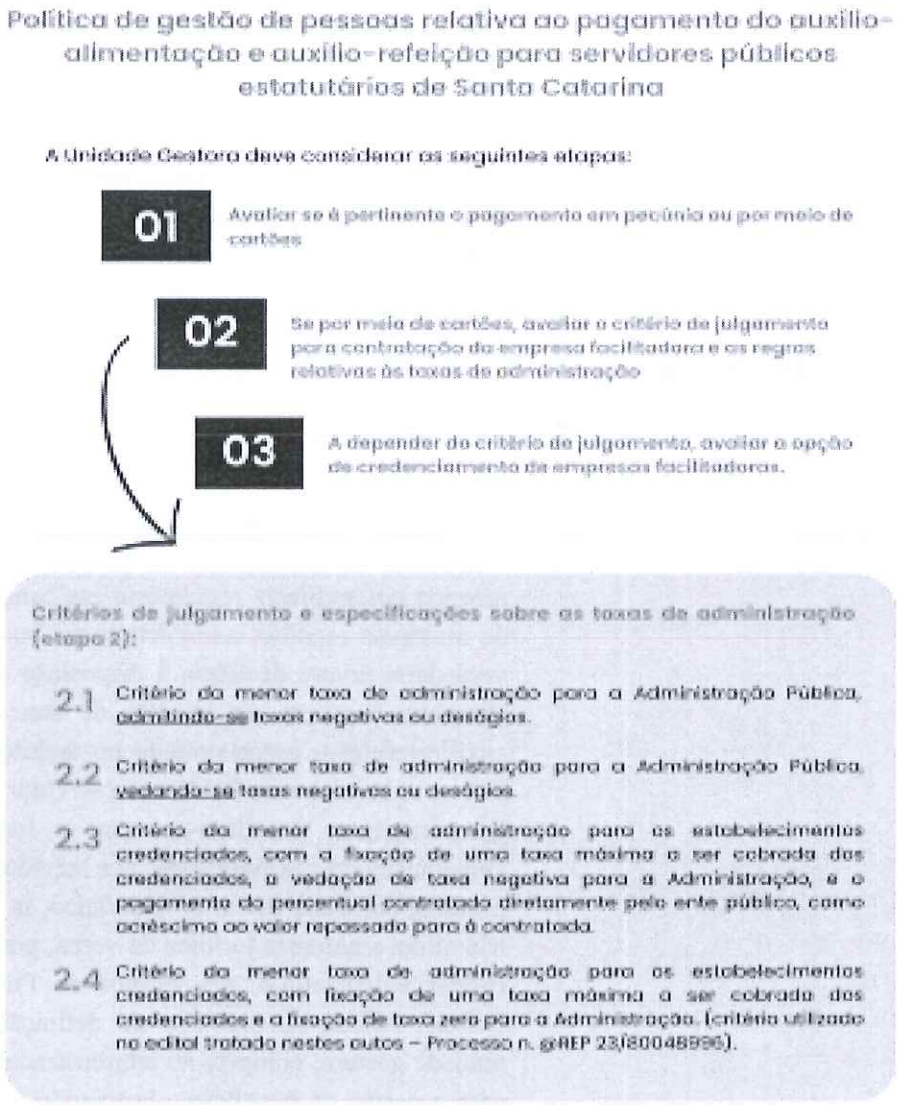
ofertar taxa cada vez menores (negativas) para vencer as licitações, a administradoras tem que elevar as taxas dos estabelecimentos credenciados,
Na medida em que se deixa exclusivamente a cargo da gestora ter sua remuneração obtida das taxas cobradas dos comerciantes, há possibilidade (e tendência) de demasiada exploração, com taxas exorbitantes. Além de afastar muitas empresas (que não podem suportar elevadas taxas de administração, em especial pequenos comércios), resultando em limitação de opções aos servidores, afeta a economia local (pois os valores concedidos pelo ente aos seus servidores serão gastos no comércio local ou regional), seja pela concentração de recursos em poucas empresas, seja pela saída de recursos da localidade (para a gerenciadora de cartões, geralmente com sede em outros locais ou estados).
b) Hipótese B
A empresa administradora deve ofertar a taxa que será cobrada dos estabelecimentos credenciados e essa taxa será acrescida ao valor mensalmente repassado pelo município. A Administração fixa o valor máximo e vence a empresa que cotar o menor percentual. A administradora somente pode cobrar dos estabelecimentos credenciados o percentual ofertado na proposta.
Utilizando o mesmo exemplo acima, o município transfere para a administradora R$ 100.000,00 para que sejam integralmente depositados nos cartões dos servidores, mais um valor correspondente à taxa de administração ofertada/contratada. Se, como exemplo, a taxa for de 2,5%, o município vai repassar R$ 102.500,00. Esse percentual adicional deve financiar as despesas operacionais e lucro da administradora.
Nesse modelo, incabível a oferta de taxa negativa (ou mesmo zero), pois significaria a contratação com permanente prejuízo para a contratada. Sempre haverá a necessidade de uma taxa positiva (limitada a um determinado percentual, caso previsto no edital). Conforme as justificativas dos entes, essa metodologia evita a cobrança de taxas exorbitantes dos estabelecimentos credenciados, aumenta a oferta de empresas comerciais e protege a economia local, ainda que com maior custo para o ente público.
Evidentemente, não deve interessar a uma parcela das empresas administradoras de cartões de vale-alimentação essa sistemática, pois deixam de estar livres para impor suas taxas aos estabelecimentos que pretendam ser credenciados. E tem sido relatadas taxas elevadíssimas.
O voto teve a seguinte ementa:
PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR. REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO, GERENCIAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES DO TIPO VALE-ALIMENTAÇÃO E REFEIÇÃO. REMUNERAÇÃO DA CONTRATADA POR MEIO DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO PAGA PELO MUNICÍPIO. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA E DE VEDAÇÃO DE TAXA NEGATIVA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NÃO CONFIRMADAS. ARQUIVAMENTO.

MUNICÍPIO DE LINDOIA DO SUL-SC
Fls: 257
Assinatura

> Não se vislumbra irregularidade na fixação de taxa máxima de administração e, por consequência, vedação de oferta de taxa negativa, quando a metodologia de remuneração da empresa administradora de cartões de vale-alimentação e refeição envolver o pagamento do percentual contratado diretamente pelo ente público, como acréscimo ao valor repassado para a contratada para ser creditado nos cartões disponibilizados aos servidores.
> (...)

Ainda, voltando a recente decisão proferida na @REP 23/80048996, do TCE/SC, na proposta de voto COE/SNI - 703/2023, a Relatora Sabrina Nunes Iocken, fixou-se na decisão os seguintes parâmetros:

> (...)
> Nos encaminhamentos sugeridos na Proposta de Voto n. COE/SNI – 703/2023, considerando que a análise revelou tratar-se de matéria complexa, inserida em ambiente regulatório em constante transformação e dependente de múltiplas escolhas administrativas, buscou-se evidenciar a existência de verdadeira árvore decisória à disposição do gestor público, com diferentes alternativas quanto ao modelo de concessão do auxílio-alimentação ou auxílio-refeição, especialmente no âmbito da relação jurídica estabelecida entre a Administração Pública e o servidor estatutário.
> Primeiramente, ressaltou-se que a forma de concessão do auxílio-alimentação ou auxíliorefeição aos servidores públicos estatutários – seja em pecúnia, por meio de cartão eletrônico, in natura ou sob outra modalidade – não altera a natureza jurídica da verba, por si só insuficiente para afastar seu caráter indenizatório, nos termos do Prejulgado n. 2127 desta Corte de Contas. Assim, no processo de definição do modelo a ser adotado pela unidade gestora, compete ao administrador avaliar a solução mais adequada para a gestão do benefício, observando a existência de fundamento legal, a devida motivação administrativa e a finalidade pública da medida.
> Na sequência, destacou-se que, caso a unidade gestora opte pela concessão do auxílioalimentação ou auxílio-refeição aos servidores públicos estatutários por meio de cartões magnéticos, eletrônicos ou com chip – e, consequentemente, realize procedimento licitatório para contratação de empresa responsável pelo fornecimento, gerenciamento, implementação e administração desses cartões – caberá ao gestor público definir o critério de julgamento e seleção da proposta vencedora (parâmetro de aferição dos lances).
> Buscou-se, assim, representar a árvore decisória à disposição do gestor público, constante da figura de fl. 158 dos presentes autos, a qual segue reproduzida abaixo:



Levando esse entendimento em consideração, verifica-se que o Termo de Referência, ao analisar contratos administrativos celebrados por outros entes, apresentou fundamentação suficiente para justificar a necessidade de estipulação de taxa secundária limitada ao percentual máximo de 3% (três por cento) sobre o valor das transações realizadas.

Diante disso, considera-se legal e devidamente fundamentada a previsão de taxa secundária máxima de 3% (três por cento) sobre o valor das transações realizadas, não se vislumbrando, quanto a esse aspecto, óbice jurídico à manutenção da exigência no instrumento convocatório.

No que diz respeito à taxa primária, utilizada como critério de seleção da proposta no presente processo licitatório, verifica-se que o edital do certame estabeleceu, em seu preâmbulo, o percentual máximo admitido de 0,00%, admitindo expressamente a apresentação de propostas com taxa de administração primária negativa, observado o critério de julgamento de maior desconto.

MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL-SC
Fls: 256
Assinatura

Dentro da Proposta de Voto GAC/LRH-509/2025, apresentada pelo Relator da @REP 25/00128398, Conselheiro Luiz Roberto Herbst, a questão foi assim tratada:

> (...)
> Tendo por base deliberações do Tribunal Pleno sobre a matéria (como nos processos REP 24/80081022, REP 2480062886, REP 22/80049346 e REP 24/80070764), a Diretoria técnica compilou as seguintes hipóteses de critérios de julgamento:
> **a) Julgamento pela menor taxa de administração, admitindo-se a taxa negativa:** vence a licitação a empresa gerenciadora que ofertar a menor taxa de administração, admitindo-se o desconto/deságio, ou seja, a taxa de administração negativa.
> **b) Julgamento pela menor taxa de administração, vedando-se a taxa negativa:** vence a licitação a empresa gerenciadora que ofertar a menor taxa de administração, não se admitindo o desconto, ou seja, a taxa de administração negativa. Nesse critério é comum que diversos licitantes ofertem "taxa zero" e o certame acaba por ser direcionado aos critérios de desempate.
> **c) Julgamento pela menor taxa secundária, com fixação de taxa zero para a Administração Pública:** vence a licitação a empresa gerenciadora que ofertar a menor taxa secundária (taxa que será cobrada dos estabelecimentos comerciais credenciados), sendo que o percentual para a taxa de administração (Poder Público x Gerenciadora) é fixado em zero pelo Edital. A DLC ressalta que há casos em que a Administração estipula proibição aos licitantes de cobrarem taxas junto à rede credenciada.
> (...)
> Em conclusão, a DLC entende que a vedação genérica à taxa zero ou negativa constitui afronta aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º, caput, e art. 11, da Lei nº 14.133/2021), o que tornaria procedente a representação neste aspecto. Todavia, ante a falta de uma orientação consolidada, não seria o caso de sancionamento dos responsáveis.
> (...)

Ao final, a ementa do voto na @REP 25/00128398 ficou assim redigida:

> MUNICÍPIO. REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO, GERENCIAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÕES DO TIPO VALE-ALIMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA E MÍNIMA. IMPROCEDÊNCIA NO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE DESEMPATE NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇAO DE CORREÇÃO DO EDITAL.
> 1. Consoante atual entendimento deste Tribunal de Contas:
> a) Não se vislumbra irregularidade na fixação de taxa máxima de administração quando a metodologia de remuneração da empresa administradora de cartões de vale-alimentação e refeição envolver o

pagamento do percentual contratado diretamente pelo ente público, como acréscimo ao valor repassado à contratada para ser creditado nos cartões disponibilizados aos servidores.
b) É indevida a vedação de taxa zero ou taxa negativa, com fundamento nos princípios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, quando a contratação de empresa administradora de cartões de vale-alimentação e refeição se destinar a atender servidores estatutários ou celetistas não vinculados ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), nos termos da Lei (federal) n. 14.442/2022 e do Decreto (federal) n. 10.854/2021.
c) Deve ser vedada a taxa negativa quando se tratar de servidores vinculado ao regime da CLT e o ente público estiver aderido ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), nos termos da Lei (federal) n. 14.442/2022 e do Decreto (federal) n. 10.854/2021.
2. É imprescindível que o texto do edital de licitação contenha as regras para desempate quando houver possibilidade de oferta de preços idênticos pelos licitantes.

E, por meio da Decisão n. 1171/2025, o Tribunal Pleno do TCE/SC, em sessão realizada em 3/10/2025, julgou os autos da @REP 25/00128398 nos seguintes termos:

(...)
1. Considerar parcialmente procedente a Representação apresentada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n. 081/2025, promovido pelo Prefeitura Municipal de Xanxerê, visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, fornecimento e gerenciamento de vale-alimentação e vale-refeição, por meio de cartão eletrônico/magnético com chip de segurança e senha individual, e aplicativo para IOS e Android para pagamento via QR Code, para recarga mensal, destinado à aquisição de gêneros alimentícios e refeições para os servidores, ante a presença da seguinte irregularidade:
1.1. Ausência de previsão expressa no Edital do critério de desempate, em desacordo com os princípios da vinculação ao edital, da publicidade e da transparência, previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.
2. Determinar, com fundamento no art. 8º, II, da Instrução Normativa n. TC-21/2015, ao Sr. Oscar Martarello, Prefeito Municipal de Xanxerê, a adoção de providências visando à correção do Edital de Pregão Eletrônico n. 081/2025, com republicação, ou a sua anulação, com encaminhamento ao Tribunal de Contas de cópia do respectivo ato e de sua publicação, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas – DOTC-e -, em face da mencionada irregularidade, permanecendo vigente a medida cautelar a que se refere a Decisão Cautelar GAC/LRH n. 343/2025 até a comprovação das adequações no instrumento convocatório.
3. Dar ciência desta Decisão ao procurador constituído nos autos, ao gestor da Prefeitura Municipal de Xanxerê e ao responsável pelo Controle Interno daquela Unidade Gestora.

MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL-SC
Fls: 259
Assinatura

(...)

Retornando-se à situação tratada nos autos da @REP 23/80048996, do TCE/SC, verifica-se que, na Proposta de Voto COE/SNI-703/2023, a Relatora, Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, encaminhou seu voto nos seguintes termos:

> (...)
> Importa registrar que, já à época da proposta de voto inicial, verificou-se a necessidade de reconciliar essas novas configurações editalícias, progressivamente admitidas por esta Corte, com o entendimento até então consolidado acerca da impossibilidade de vedação às taxas negativas nos contratos de fornecimento de cartões de alimentação para servidores estatutários.
> Em apreciação contemporânea às primeiras discussões travadas nestes autos, o Tribunal Pleno, no Processo n. @REP 23/80039733 (Prefeitura Municipal de Tubarão; Decisão n. 1365/2023; j. 02/08/2023), reiterou o entendimento pela irregularidade da vedação à taxa de administração negativa no âmbito das contratações destinadas ao fornecimento de cartões alimentação para servidores públicos estatutários.
> Posteriormente, contudo, nos autos do Processo n. REP - 24/80062826 (Prefeitura Municipal de Belmonte; Decisão n. 1211; j. 23/08/2024), o Tribunal decidiu pela improcedência da representação, admitindo, na prática, a regularidade da vedação à taxa negativa. Assim, buscou-se evidenciar essa tensão interpretativa na Proposta de Voto n. COE/SNI – 703/2023 (fls. 153-156), destacando-se o seguinte trecho (fl. 156):
> Por exposto, entende-se que, a exemplo dos recentes entendimentos firmados pelo TCE/SP e pelo TCE/ES, não incorre em irregularidade a simples vedação à taxa de administração negativa, independentemente da adoção do "combo de regras" até então considerado regular pelo TCE/SC. Todavia, não se poderia, diante da inexistência de previsão legal, exigir que o gestor público opte pela vedação à taxa negativa. Em outros termos, ainda que se considere regular a utilização da vedação da taxa negativa, não haveria propriamente uma obrigatoriedade em adotá-la.
> (...)

Ao final, a ementa do voto proferido nos autos da @REP 23/80048996 foi assim redigida:

> **REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO, DISTRIBUIÇÃO E FORNECIMENTO CARTÕES ELETRÔNICOS / MAGNÉTICOS DESTINADOS AO VALEALIMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA MENOR TAXA COBRADA DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS CREDENCIADOS E NA FIXAÇÃO DE TAXA MÁXIMA A SER COBRADA DESSES ESTABELECIMENTOS. FIXAÇÃO DE TAXA ZERO PARA A**

ADMINISTRAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NÃO CONFIRMADAS. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
Não se vislumbra irregularidade no critério da menor taxa de administração cobrada dos estabelecimentos credenciados pela facilitadora, associado ao estabelecimento prévio de limite máximo para a taxa praticada na relação entre a facilitadora e os estabelecimentos credenciados, quando a metodologia de remuneração da facilitadora envolver o pagamento do percentual contratado diretamente pelo ente público, como acréscimo ao valor repassado à contratada para ser creditado nos cartões disponibilizados aos servidores, ou quando a taxa de administração cobrada da Administração Pública for fixada em zero.

O Tribunal, por intermédio da Decisão n. 183/2026 – Primeira Câmara, proferida nos autos da @REP 23/80048996 e publicada em 7 de julho de 2026, decidiu:

(...)
1. Considerar improcedente a presente Representação, interposta pela empresa BK Instituição de Pagamento Ltda., pessoa jurídica de direito privado, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, comunicando supostas irregularidades no edital do Pregão Presencial n. 01/2023, promovido pela Câmara Municipal de Cunha Porã, que visa à contratação de empresa especializada para fornecimento, gerenciamento, implementação e administração de cartões magnéticos, eletrônicos ou com chip, do tipo vale-alimentação, aos servidores da Câmara, na qual alegou supostas irregularidades relativas à fixação de taxa de administração zero para a Administração (e, consequentemente, vedação de apresentação de propostas que contenham taxa de administração negativa), associada à limitação da taxa junto aos estabelecimentos credenciados e ao critério de adjudicação da menor taxa de administração a ser cobrada dos comerciantes cadastrados.
2. Determinar a elaboração de Nota Técnica sobre a questão em debate pelas Diretorias envolvidas, na forma da Resolução n. TC-191/2022.
3. Dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto da Relatora que a fundamentam, à empresa Representante retromencionada, à Câmara Municipal de Cunha Porã e ao responsável pelo Controle Interno daquela Unidade Gestora.
(...)

Por fim, apenas para complementar a análise, colaciona-se julgamento recente TCE/SC, consubstanciado no Voto GAC/AMF-562/2026, de relatoria do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, proferido nos autos do processo @REP 24/80078234, cuja decisão foi publicada na data de ontem, 10/9/2026:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, EMISSÃO, DISTRIBUIÇÃO E FORNECIMENTO DE CARTÕES ELETRÔNICOS/MAGNÉTICOS DESTINADOS AO VALE-ALIMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA LIMITAÇÃO DA OFERTA DE LANCES COM

MUNICÍPIO DE LINDOIA DO SUL-SC
Fls: 260
Assinatura

TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE LEGAL. MOTIVAÇÃO. EXEQUIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO. CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
Não se verifica irregularidade na limitação da taxa negativa a ser ofertada na licitação para a contratação de empresa para a administração e gerenciamento de cartões destinados ao auxílio alimentação quando, além da inexistência de óbice legal, a medida estiver devidamente justificada em elementos técnicos voltados a assegurar a exequibilidade e a adequada execução contratual, em consonância com o entendimento desta Corte de Contas.
Recomenda-se ao ente que, em razão de suas particularidades e da legislação local aplicável, avalie as alternativas juridicamente disponíveis para a concessão do auxílio-alimentação, à luz dos critérios de eficiência, economicidade e adequação às necessidades dos servidores.

O TCE/SC, referendou o voto acima, através da Decisão n.: 177/2026 - Segunda Câmara:

(...)
1. Julgar improcedente a Representação apresentada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda., com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei n. 14.133/21, em face do Edital de Pregão Eletrônico n. 23/2024, promovido pela Prefeitura Municipal de Presidente Castello Branco, com vistas à contratação de empresa para a administração, o gerenciamento, a emissão, a distribuição e o fornecimento de cartões de vale-alimentação eletrônico/magnético ou com chip, com senha pessoal, para recargas mensais, destinados aos servidores da Prefeitura, no valor previsto de R$ 504.000,00 (quinhentos e quatro mil reais), para considerar regular o seguinte fato:
1.1. a fixação de limite à taxa de administração negativa, prevista no item 2.1.1 do Edital e no item 2 do Termo de Referência, diante da inexistência de vedação na Lei n. 14.133/2021 e da motivação apresentada pela Administração para a adoção do percentual estabelecido.
2. Recomendar à Prefeitura Municipal de Presidente Castello Branco que analise as demais possibilidades de pagamento do auxílio-alimentação aos servidores do Município, como a implementação direta da vantagem na folha de pagamento dos servidores, ou, na hipótese de futura realização de procedimento licitatório, após a elaboração de estudos técnicos preliminares, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar modelos alternativos de contratação que permitam maior equilíbrio entre a competição do certame, a sustentabilidade da rede credenciada e a preservação do poder de compra dos servidores.
(...)

Nesse ínterim, à luz da análise das recentes decisões proferidas pelo TCE/SC acerca da matéria, não se vislumbra ilegalidade na adoção de taxa de administração

primária negativa, mostrando-se admissível sua previsão no edital como critério de julgamento da proposta.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando as situações anteriormente analisadas, toma-se como conclusão do presente Parecer:

1) Preliminarmente:

a) pelo conhecimento da Impugnação interposta pela empresa LE CARD Administradora de Cartões Ltda., porquanto presentes os requisitos formais necessários ao seu conhecimento;

b) pelo não conhecimento da Impugnação interposta pela empresa M&S Serviços Administrativos Ltda., diante da ausência de comprovação da regular representação da empresa, mediante juntada de documentação apta a demonstrar que o signatário possui poderes para representá-la perante os órgãos da Administração Pública. Não obstante, considerando que o presente Parecer adentrou questões que extrapolam a análise estrita da impugnação apresentada, as matérias suscitadas serão apreciadas, no que couber, como pedido de esclarecimento;

c) pela não aplicação da Instrução Normativa n. 1/2025, editada por esta Procuradoria Municipal, que "Dispõe sobre procedimentos e prazos para a análise de processos administrativos licitatórios, de contratação direta, de aditamentos/aditivos contratuais e renovação de ata de registro de preços, pela assessoria jurídica e dá outras providências", ao presente caso, uma vez que a referida normativa disciplina, essencialmente, os procedimentos e prazos relativos à análise jurídica da fase preparatória de processos licitatórios, contratações diretas, aditamentos/aditivos contratuais e renovações de atas de registro de preços, não se destinando à análise de impugnações a editais ou de matérias submetidas à apreciação jurídica de ofício;

d) pela inaplicabilidade das disposições da Lei n. 14.442/2022 aos entes integrantes da Administração Pública direta e indireta, nas circunstâncias analisadas nos autos, não se identificando fundamento jurídico para sua incidência sobre a contratação pretendida, especialmente diante da natureza jurídica da Administração Pública e da ausência de fruição, pelo ente público, de benefício fiscal vinculado à adesão ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

2) Teses fixadas neste parecer:

a) fixa-se a tese de que a Administração Pública pode estabelecer, no instrumento convocatório, taxa de administração incidente sobre os estabelecimentos integrantes da rede credenciada, denominada "taxa secundária", desde que devidamente justificada e observados os parâmetros estabelecidos pelos precedentes do TCE/SC;

MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL-SC
Fls: 261
Assinatura

b) fixa-se a tese de que a Administração Pública pode admitir taxa de administração negativa, denominada "taxa primária", mostrando-se juridicamente admissível sua previsão no edital como critério de julgamento da proposta, quando a metodologia de remuneração da empresa administradora de cartões de vale-alimentação e refeição envolver o pagamento do percentual contratado diretamente pelo ente público, como acréscimo ao valor repassado para a contratada para ser creditado nos cartões disponibilizados aos servidores;

c) fixa-se a tese de que o vale-alimentação concedido aos servidores estatutários da Administração Pública possui natureza indenizatória, não se incorporando à remuneração para quaisquer efeitos. Compete, contudo, à Administração avaliar e justificar, sob os aspectos de conveniência, oportunidade, economicidade e adequação operacional, a opção pela contratação de empresa facilitadora em detrimento da implementação direta da vantagem mediante folha de pagamento.

3) Em relação ao Processo Licitatório 46/2026, Pregão Eletrônico n. 8/2026:

a) considera-se legal a previsão de taxa secundária máxima de 3% (três por cento) sobre o valor das transações realizadas, não se vislumbrando, quanto a esse aspecto, óbice jurídico à manutenção da exigência no instrumento convocatório, na forma de exigência a manutenção do contrato;

b) considera-se legal a adoção de taxa de administração primária negativa, mostrando-se admissível sua previsão no edital como critério de julgamento da proposta, devendo a Administração adotar metodologia de remuneração da empresa facilitadora que envolva o pagamento do percentual contratado diretamente pelo ente público, como acréscimo ao valor repassado à contratada para ser creditado nos cartões disponibilizados aos servidores;

c) recomenda-se a improcedência da impugnação apresentada pela empresa LE CARD Administradora de Cartões Ltda., diante dos fundamentos jurídicos expostos no presente Parecer;

d) considera-se respondida a impugnação recebida como pedido de esclarecimentos apresentada pela empresa M&S Serviços Administrativos Ltda., diante dos fundamentos jurídicos expostos no presente Parecer.

É o parecer.

Lindóia do Sul, quinta, 11 de setembro de 2026.

IGOR FRARE GRANDI
Procurador do Município – OAB/SC 21.005