



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

Estado de São Paulo

Pregão Eletrônico n.º 90.019/2025 - Processo n.º 158.2025.1.63

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de gerenciamento do abastecimento de combustíveis de veículos

Ref.: Recurso apresentado pela empresa Trivale Instituição de Pagamento Ltda

Com relação aos trabalhos realizados no Pregão Eletrônico nº 90.019/2025, analisamos o recurso com os registros e o julgamento, conforme seguem:

DO HISTÓRICO

Aos quatro dias do mês de agosto de 2025, às 09h, de forma eletrônica, foi realizada a abertura da presente licitação visando à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, referente à prestação de serviços contínuos de gerenciamento do abastecimento de combustíveis de veículos.

A empresa Trivale Instituição de Pagamento Ltda, tempestivamente, apresentou recurso por meio do qual, em resumo, com base no [Acórdão N.º 2437/2019 - Plenário](#) alega que a licitante vencedora, Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda, integra um grupo econômico composto também pelas empresas Prime Consultoria e Link Card Administradora de Benefícios Ltda. Por este motivo, a Trivale requereu a extensão dos efeitos das penalidades impostas à Link Card à empresa Neo Consultoria, com a consequente adjudicação do objeto à segunda colocada.

A contrarrazoante, Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda, negou sua participação em grupo econômico com as empresas mencionadas pela recorrente, afirmou não possuir qualquer punição em nenhuma esfera administrativa ou judicial e defendeu que a extensão da sanção não encontra respaldo legal, contratual ou editalício.

DA ANÁLISE

No presente certame, das três empresas do suposto grupo econômico, houve a participação apenas da empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda.

Inicialmente, em consulta ao Acórdão TCU nº 2437/2019 (*em anexo*), verifica-se que mesmo havendo para o Auditor indícios que caracterizavam as empresas Link Card (12.039.966/0001-11), Neo Consultoria (25.165.749/0001-10) e Prime Consultoria (05.340.639/0001-30) como um grupo econômico, os Ministros do Tribunal de Contas da União acordaram pela improcedência da representação, sem aplicação de qualquer penalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

Estado de São Paulo

Pregão Eletrônico n.º 90.019/2025 - Processo n.º 158.2025.1.63

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de gerenciamento do abastecimento de combustíveis de veículos

Ref.: Recurso apresentado pela empresa Trivale Instituição de Pagamento Ltda

A recorrente baseia seu pedido no art. 160 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe que todos **os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos** aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, **caso haja desconsideração da personalidade jurídica.**

No presente caso, não foram observados os pressupostos legais que ensejem a instauração de processo para desconsideração da personalidade da pessoa jurídica e, conforme estabelece o § 4º do art. 50 do Código Civil, a mera existência de um suposto grupo econômico, por si só, não autoriza tal desconsideração.

Em que pese não haver registro de penalidades no CEIS/CNEP em nome da Link Card Administradora de Benefícios Ltda, a sanção aludida pela Trivale (*em anexo*) refere-se ao **impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública do Estado de São Paulo** aplicado à Link Card. Logo, mesmo se a extensão de tal penalidade à Neo Consultoria fosse considerada cabível e juridicamente fundamentada – o que não é o caso – ela não teria aplicabilidade na Câmara Municipal de Piracicaba, pois esta Administração não está abrangida no âmbito do órgão sancionador.

Ressalta-se que, pelos documentos apresentados nos autos do processo, não se verificou qualquer óbice à Neo Consultoria para a participação do certame em questão ou restrição que justifique sua inabilitação.

DO JULGAMENTO

Diante do exposto, admitimos o recurso da empresa Trivale Instituição de Pagamento Ltda, por ser tempestivo, e, no mérito, em obediência aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo o julgamos **improcedente, mantendo a empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Ltda como vencedora do pregão.**

Sendo o que tínhamos a manifestar, encaminhamos este documento ao Sr. Presidente, para que analise e decida no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Piracicaba, 14 de agosto de 2025.

Ana Lucia Gomes Fernandes
Pregoeira

Victor Henrique da Rocha Silva
Pregoeiro



GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 034.569/2017-0

Natureza: Representação

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Interessados: Link Card Administradora de Benefícios Eireli (12.039.966/0001-11); Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli (25.165.749/0001-10); e Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30).

Representação legal: João Luís de Castro (248.871/OAB-SP), representando Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli; Ariosto Mila Peixoto (125.311/OAB-SP) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.; Rodrigo Alexandre Soares Pereira (036.719.946-73) e outros, representando Link Card Administradora de Benefícios Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES QUANTO AO ENQUADRAMENTO DE LICITANTES NA CONDIÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006. OITIVAS. INDÍCIOS INSUFICIENTES PARA CONFIGURAÇÃO DE FRAUDE OU BURLA À LEGISLAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 132), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 133-134):

“INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 034.569/2017-0 - Mérito. Procedência. Declaração de Inidoneidade.

UNIDADE JURISDICIONADA: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); 3º Distrito Naval, Centro de Intendência da Marinha em Natal; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios).

OBJETO: Aquisição de vale-combustível e congêneres (peças 1 e 37).

REPRESENTANTE: Associação de Gestão de Despesas de Veículos (Agev) – CNPJ 12.460.294/0001-13

HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL? Não.

ESTATUTO SOCIAL: Peça 1, p. 34-44.

MODALIDADE: Pregão.

NÚMERO: Diversos.

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: Maior Desconto.

VIGÊNCIA: Não se aplica.



VALOR: Não se aplica.

SUSPENSO POR MEDIDA CAUTELAR? Não se aplica

FASE DOS CERTAMES: Encerrados

B. MOMENTO PROCESSUAL: Foram promovidas as oitivas quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES:

C.1. DESPACHO DO RELATOR: Peça 56 - 5/12/2018

C.2. OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELA SELOG

Aos órgãos/entidades: Não houve.

Às representadas:

- a) Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (Prime Consultoria) - Ofício 1.803/2018-TCU/Selog, de 6/12/2018 (peça 59)
- b) Link Card Administradora de Benefícios Eireli (Link Card) - Ofício 1.804/2018-TCU/Selog, de 6/12/2018 (peça 58)
- c) Neo Consultoria e Administradora de Benefícios Eireli (Neo Consultoria) - Ofício 1.805/2018-TCU/Selog, de 6/12/2018 (peça 57)

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA

PELA UNIDADE JURISDICIONADA: Não se aplica

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL:

a) Prime Consultoria

Resposta a oitiva: peça 87

Documentos diversos: peças 88-100

b) Link Card

Resposta a oitiva: peça 101

Documentos diversos: peças 102-107

c) Neo Consultoria

Resposta a oitiva: peça 108

Documentos diversos: peças 109-119

E. EXAME TÉCNICO:

Item ‘a’ dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog (peça 59), 1.804/2018-TCU/Selog (peça 58) e 1.805/2018-TCU/Selog (peça 57): demonstrar, por meio de suas demonstrações contábeis, notadamente sua Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), relativas aos exercícios de 2015 (inclusive) em diante, a adequação de sua receita bruta aos limites previstos para enquadramento como microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), previstos no art. 3º, I e II, da Lei Complementar 123/2006.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, caput, I e II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar (LC) 123/2006, com redação dada pela LC 155/2016; art. 5º, III, IV, ‘a’, ‘d’, e ‘e’, da Lei 12.846/2013; Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.



Contextualização:

2. De acordo com os elementos constantes nos autos, a questão processual diz respeito à utilização pela Prime Consultoria, pela Link Card e pela Neo Consultoria da condição de ME/EPP em licitações públicas, promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) com o objetivo de aquisição de vale-combustível e congêneres (peças 1 e 37).

3. Conforme narrado pela representante, esse enquadramento seria indevido, a uma, porque esses empresários, isoladamente, teriam receita bruta (RB) superior ao admitido para o enquadramento como ME/EPP, nos termos do art. 3º, *caput*, I e II, da LC 123/2006, e, a duas, porque estariam sob um mesmo controle de fato (peça 1, p. 6-12, e peça 37, p. 4-7).

4. Em razão disso, as representadas foram solicitadas, por meio do item 'a' dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog, 1.804/2018-TCU/Selog e 1.805/2018-TCU/Selog, a demonstrar a compatibilidade de suas RB aos limites fixados no art. 3º, I e II, da LC 123/2006, isso a partir do ano de 2015, data da licitação mais antiga entre as inquinadas (peça 2, p. 1).

5. Ainda em razão disso, foram igualmente instadas, por meio dos itens 'b' a 'e' dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog e 1.804/2018-TCU/Selog e dos itens 'b' a 'd' do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog, a prestarem esclarecimentos sobre os indícios que sugeriam a existência de grupo empresarial de fato.

Manifestação da Prime Consultoria

6. Segundo a Prime Consultoria, a representante aponta, supostamente, a extrapolação do limite de receita bruta anual, e soma à receita da empresa, a totalidade dos valores contratados, não considerando que os valores por ela administrados não fazem parte, necessariamente, de seu faturamento (peça 87, p.10).

7. Sustenta que sua receita está lastreada, unicamente, na taxa de administração por ela cobrada, tanto que o valor indicado na nota fiscal por ela emitida corresponde a essa quantia - que representaria uma parte substancialmente reduzida do montante que transita em sua conta - e não ao montante dos valores contratados de consumo de combustíveis (peça 87, p. 10).

8. Ampara seus argumentos no contido no art. 18, *caput* e §1º, da Instrução Normativa 1.234, de 11/1/2012, da Receita Federal do Brasil, que dispõe sobre retenção tributária, bem como em suas Demonstrações dos Resultados dos Exercícios (DRE) de 2014, 2015 e 2016 (peça 87, p. 11, e peças 93-95).

Manifestação da Link Card

9. Segundo narra a Link Card, sua atividade empresarial constitui-se no gerenciamento de frota e de vales, cujo elemento fundamental é a intermediação de valores, sobre a qual recai uma taxa de administração, que incide sobre as operações com o cartão, ou via sistema informatizado de gestão de frota (peça 101, p. 6).

10. Complementa que a mencionada taxa de administração cobrada dos estabelecimentos varia de acordo com as condições de mercado, tais como região, volume transacionado e prazo de repasse, e que, dado o percentual de desconto ofertado nas contratações públicas, sua receita efetiva varia de 1% a 3%, do produto da transação (peça 101, p. 8).

11. Sustenta, ainda, que, por ocasião de sua participação em licitações públicas, utilizando-se dos benefícios atribuídos às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), sua receita se encontrava nos limites determinados pelo art. 3º, *caput*, I e II, da Lei Complementar 123/2006, como atestariam suas demonstrações contábeis (peça 101, p. 8-12, e peça 103).

Manifestação da Neo Consultoria

12. Segundo a Neo Consultoria, é de suma importância compreender que a receita das empresas de gerenciamento de frota equivaleria ao resultado das operações em conta alheia, conforme ressaltado no Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar



Rodrigues, ao interpretar o art. 3º, §1º, da LC 123/2006 (peça 108, p. 23-24).

13. Afirma, também, que, em função disso, estrutura sua contabilidade a partir de três contas bancárias, uma destinada a receber de seus contratantes, outra para efetuar o repasse aos estabelecimentos credenciados e a última para contabilizar o resultado das operações, que constituiria, efetivamente, sua receita operacional bruta (peça 108, p. 25).

14. Paralelamente, esclarece que, em 2016, não exercia atividade de gerenciamento de frota, sendo suas receitas provenientes, exclusivamente, de contrato firmado com a sociedade empresária Seller Serviços de Distribuição Ltda. e que sua receita, nesse exercício, sequer ultrapassou o limite para enquadramento como ME (peça 108, p. 25).

15. Sustenta que, no exercício de 2017, sua receita bruta foi de R\$ 561.857,75, sendo R\$ 360.000,00 oriundos do mencionado contrato com a Seller Serviços de Distribuição Ltda., e R\$ 201.857,75 oriundos de resultado de operações em conta alheia, provenientes de contratos de gerenciamento de frota (peça 108, p. 25, e peça 112).

Análise: exame da RB de cada uma das representadas

16. O art. 3º, *caput*, I e II, da LC 123/2006 define como ME a empresa que, em cada ano-calendário, auferir receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00, e como EPP aquela que, em cada ano-calendário, auferir receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00, valor majorado para R\$ 4.800.000,00, a partir de 1º/1/2008 (LC 155/2016).

17. Para demonstrar tais limites, a Prime Consultoria encaminhou cópia de sua Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), relativa aos anos de 2014 a 2016 (peças 93-95), a Link Card, sua DRE relativa aos anos de 2015 a 2017 (peça 103) e a Neo Consultoria, cópia de seu Razão Analítico, relativo às receitas de 2016 a 2017 (peças 111-112).

Prime Consultoria

18. Examinando-se as DRE dos exercícios de 2014 a 2016 da Prime Consultoria, verifica-se que nos anos de 2014 e 2015 a RB auferida por essa sociedade empresária encontrava-se dentro do limite fixado no art. 3º, II, da LC 123/2006, diversamente do ocorrido em 2016, quando o limite de R\$ 3.600.000,00, então vigente, foi ultrapassado:

PRIME: RECEITA BRUTA X LIMITE DE ENQUADRAMENTO COMO EPP		
EXERCÍCIO ¹	RECEITA BRUTA	LIMITE FIXADO ²
2014	R\$ 3.202.158,23	R\$ 3.600.000,00
2015	R\$ 3.434.410,20	
2016	R\$ 15.308.076,02	

Fonte: DRE – Prime Consultoria e Assessoria Empresarial (peças 93-95)

¹ - 1ºjan. a 31/dez.

² - art. 3º, II, da LC 123/2006

19. Não obstante essa última observação, deve-se notar que, nesse ano (2016), a Prime Consultoria registrou pedido de desenquadramento da condição de EPP na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp), arquivado, em 8/6/2016, conforme Ficha Cadastral Simplificada (FCS) emitida por esse órgão regional do registro de comércio (peças 97, p. 2).

20. Também quanto a esse ponto, ressalta-se que a representante não forneceu evidências - tampouco esta unidade técnica encontrou alguma - de que a receita bruta dessa representada teria ultrapassado o limite fixado no art. 3º, II, da LC 123/2006 anteriormente a maio/2016, devendo-se, portanto, presumir atendido o disposto no art. 3º, §§9º e 9º-A, desse estatuto jurídico:

‘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:



(...)

§9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do *caput* deste artigo fica excluída, no mês subsequente à ocorrência do excesso, do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12, para todos os efeitos legais, ressalvado o disposto nos §§ 9º-A, 10 e 12.

§9º-A. Os efeitos da exclusão prevista no § 9º dar-se-ão no ano-calendário subsequente se o excesso verificado em relação à receita bruta não for superior a 20% (vinte por cento) do limite referido no inciso II do *caput*. (destaques inseridos)

21. Ainda quanto a isso, destaca-se que, consultando-se atas de pregão eletrônicos, realizados a partir do segundo semestre de 2016, disponíveis no sistema Compras Governamentais, não se verifica que a Prime Consultoria tenha se declarado como ME/EPP após a mencionada data de desenquadramento, como indica a pequena amostra, não estatística, descrita abaixo:

PRIME: DECLARAÇÃO DE CONDIÇÃO DE ME/EPP EM CERTAMES

DATA	UASG	PREGÃO ¹	ME/EPP
10/10/2016	90018	41/2016	não
1/12/2016	200054	45/2016	não
14/2/2017	80022	5/2017	não
19/10/2017	70017	67/2017	não
20/3/2018	158156	3/2018	não
2/6/2018	40001	25/2018	não

Fonte: Comprasnet
¹ - Peça 48, p. 20-30

22. Assim, para o período considerado, exercícios de 2014, 2015 e 2016, não se verifica a presença de indícios que apontem incompatibilidade entre a receita bruta da Prime Consultoria e o limite fixado no art. 3º, II, da LC 123/2006.

Link Card

23. Examinando-se as DRE dos exercícios de 2015 a 2017 da Link Card, verifica-se que nos anos de 2015 e 2016 a receita bruta auferida por essa sociedade empresária encontrava-se dentro dos limites fixados, respectivamente, no art. 3º, I, e art. 3º, II, da LC 123/2006, diversamente do ocorrido no exercício de 2017:

LINK CARD:

RECEITA BRUTA AUFERIDA X LIMITE DE ENQUADRAMENTO COMO EPP

EXERCÍCIO ¹	RECEITA BRUTA	LIMITE FIXADO ²
2015	R\$ 29.487,35	R\$ 360.000,00
2016	R\$ 2.194.699,95	R\$ 3.600.000,00
2017	R\$ 11.906.080,06	

Fonte: DRE – Link Card Administradora de Benefícios Eireli (peça 103)

¹ - 1º/jan. a 31/dez.

² - art. 3º, I e II, da LC 123/2006

24. Relativamente a essa última observação, contudo, ressalta-se que, de acordo com a própria representada, suas receitas teriam ultrapassado o limite de R\$ 3.600.000,00 em agosto/2017, e seu desenquadramento tardiamente arquivado na Jucesp, em 5/4/2018, em função de um erro de seu departamento contábil (peças 101, p. 11-12, e 129, p. 2-3).

25. Apesar desse desenquadramento tardio, examinando-se atas de pregões eletrônicos realizados a partir de julho/2017, disponíveis no sistema Compras Governamentais, não foram encontrados indícios de que a representada tenha se apresentado, em licitações públicas, como ME/EPP posteriormente a agosto/2017, como induz o quadro a seguir:

LINK CARD: DECLARAÇÃO DE CONDIÇÃO DE ME/EPP EM CERTAMES

DATA	UASG	PREGÃO ¹	ME/EPP
31/7/2017	160341	3/2017	sim
23/8/2017	783810	2/2017	sim



13/10/2017	919818	36/2017	não
14/11/2017	70002	40/2017	não
16/12/2017	90028	67/2017	não
23/5/2018	115406	10/2018	não
05/6/2018	200380	3/2018	não
31/7/2018	70005	32/2018	não

Fonte: Comprasnet

¹ - Peça 48, p. 6-14

26. Assim, para o período considerado, exercícios de 2015, 2016 e 2017, não se verifica a presença de indícios que apontem incompatibilidade entre a receita bruta da Link Card e os limites fixados no art. 3º, I e II, da LC 123/2006.

Neo Consultoria

27. Deve-se ressaltar que, embora solicitada a demonstrar a compatibilidade de sua RB aos limites fixados no art. 3º, I e II, da LC 123/2006, a partir de 2015, a Neo Consultoria só iniciou suas atividades em junho/2016, conforme dados arquivados na Jucesp (peça 50, p. 1).

28. Isso apontado, observa-se que os limites estipulados nos dispositivos retromencionados foram respeitados, conforme dados do Razão Analítico referente às receitas dos exercícios de 2016 e 2017 desse empresário, resumidos a seguir:

NEO CONSULTORIA:	
RECEITA BRUTA X LIMITE DE ENQUADRAMENTO COMO ME/EPP	
RECEITA BRUTA	LIMITE FIXADO ²
R\$ 330.000,00	R\$ 360.000,00
R\$ 561.857,75	R\$ 3.600.000,00

Fonte: Razão Analítico - Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli – EPP (peça 111-112)

¹ - 1º/jan. a 31/dez.

² - art. 3º, I e II, da LC 123/2006.

29. Assim, não se verifica, para os exercícios de 2016 e 2017, a presença de indícios que apontem incompatibilidade entre a RB da Neo Consultoria e o limite fixado no art. 3º, I e II, da LC 123/2006.

Item ‘b’ dos Ofícios 1.804/2018-TCU/Selog (peça 58) e 1.803/2018-TCU/Selog (peça 59): manifestar-se acerca da constatação da existência de contratos de gaveta, firmados entre os proprietários das empresas Link Card e Prime Consultoria, por meio dos quais se comprovaria a participação societária comum nas duas empresas.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, *caput*, I e II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar (LC) 123/2006, com redação dada pela LC 155/2016; art. 5º, III, IV, ‘a’, ‘d’, e ‘e’, da Lei 12.846/2013; Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Contextualização:

30. Como visto nos itens 2 a 5 desta instrução, a questão processual diz respeito à possível utilização indevida, em licitações públicas, da condição de ME/EPP pelas representadas, que não fariam jus a isso, a uma, porque aufeririam, isoladamente, RB superior aos limites permitidos, e, a duas, porque estariam sob um mesmo controle de fato.

31. A compatibilidade das RB dessas duas representadas aos limites fixados no art. 3º, *caput*, I e II, da LC 123/2006 foi objeto de análise dos itens 6 a 27 desta instrução, acima, restando, portanto, a análise da unidade de comando entre as três representadas, que, como será tratado abaixo, configuraria a existência de um grupo empresarial de fato.

Manifestação da Prime Consultoria

32. Segundo a Prime Consultoria, a juntada nos autos da Representação do suposto contrato de gaveta chamou sua atenção, pois se tratava de um documento representativo de um compromisso de venda de participação societária que, no interesse das partes, não foi celebrado, sendo, por isso,



impossível associá-lo a um ‘contrato de gaveta’ (peça 87, p. 19).

33. Argumenta, também, que o mencionado documento, que tratava de um *draft*, não foi levado a registro, simplesmente porque nunca foi concretizado, estando, inclusive, incompleto, sequer possuindo data, e se encontrava dentro das instalações da empresa, de onde teria sido subtraído por meios ilícitos (peça 87, p. 19).

34. Assevera que é comum existirem tentativas de fusão, coligação, incorporação ou alteração societária entre empresas do mesmo ramo de atividade, mas que, se isso não for levado a efeito, por qualquer motivo, a operação não é realizada, o que não comprometeria a independência entre as empresas envolvidas (peça 87, p. 19-20).

35. Sustenta que o indigitado documento constituiria um documento *interna corporis*, criado sob a perspectiva de uma proposta de comercialização de cotas, que não vingou, sendo desprovido de registro na Junta Comercial, de averbação e das demais formalidades de um contrato, sendo, portanto, imprestável à produção de efeitos jurídicos (peça 87, p. 20).

36. Alega, por fim, que o TCU a colocou na desconfortável situação de apresentar prova negativa de que não fez acordo com nenhuma empresa do segmento de gestão de frota e, sobretudo, com as empresas representadas, e que, como seria cediço, não seria possível a prova de fato negativo, adequadamente nominada pela doutrina como ‘prova diabólica’ (peça 87, p. 21).

Manifestação da Link Card

37. Em sua resposta, preliminarmente, a Link Card alega que o suposto ‘contrato de gaveta’ seria um documento, no mínimo, duvidoso, pois não se saberia sua origem, tampouco o contexto em que foi obtido. O que se saberia é que o responsável por sua juntada teria se aproveitado do véu do anonimato (peça 101, p. 27).

38. Afirma que o mencionado documento nada mais seria do que um modelo de contrato social, o qual demonstraria, apenas, a intenção das partes em comercializarem as suas quotas sociais, mas que, por razões negociais, não teria se aperfeiçoado, o que seria corroborado pela ausência de data e assinatura das partes e das testemunhas (peça 101, p. 27).

39. Sustenta que o indigitado documento não teria qualquer validade jurídica, pois faltaria a assinatura das partes, além da assinatura das testemunhas, bem como averbação no registro público, o que, segundo destaca, não teria ocorrido por divergências comerciais que fizeram com que o negócio não fosse levado adiante (peça 101, p. 27-28).

40. Argumenta que a averbação do referido documento na Junta Comercial se faz necessária para a validade do contrato, nos termos do art. 1.144 do Código Civil, entendimento que, inclusive, teria sido adotado por esta Corte, conforme registrado nos autos do TC 003.168/2014-0 (peça 101, p. 28).

41. Por fim, a Link Card ressalta que a iniciativa de comercializar cotas, pelas diversas formas possíveis, é muito comum no mercado de meios de pagamento e que explicar uma situação que não se aperfeiçoou por divergências negociais a coloca na indesejável e difícilíssima posição de ter que provar um fato negativo (peça 101, p. 28).

Análise

42. A análise do presente item será realizada, ainda nesta instrução, conjuntamente com a dos itens ‘c’ a ‘e’ dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog e 1.804/2018-TCU/Selog e dos itens ‘b’ a ‘d’ do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog.

Item ‘c’ dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog (peça 59) e 1.804/2018-TCU/Selog (peça 58) e Item ‘b’ do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog (peça 57): manifestar-se acerca da constatação de utilização, em licitações, do mesmo endereço IP, situação que pode configurar indício de existência de grupo empresarial de fato.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, *caput*, I e II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar (LC)



123/2006, com redação dada pela LC 155/2016; art. 5º, III, IV, ‘a’, ‘d’, e ‘e’, da Lei 12.846/2013; Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Contextualização:

43. O presente item das oitivas realizadas, assim como o anterior, tem por finalidade a analisar a alegada unidade de comando entre as três representadas e, por conseguinte, a existência de grupo empresarial.

Manifestação da Prime Consultoria

44. Segundo a Prime Consultoria, a utilização do mesmo endereço IP pode ter ocorrido em alguma ocasião em que as representadas se reuniram para tratar acerca da possibilidade de constituírem uma entidade de classe que congregasse as ME e EPP do setor (peça 87, p. 25).

45. Ainda conforme argumenta, em um desses momentos, possivelmente, alguma delas teria se utilizado do link local de Internet para participar, via celular, ou tablete, de certames, mas sem compartilhar qualquer informação com as demais empresas (peça 87, p. 25).

46. Sustenta que o relatório (instrução) deste Tribunal, que apontou a ocorrência, apresenta uma amostra ínfima de licitações em que isso teria acontecido - cinco pregões de um universo de 886 - o que comprovaria a casualidade do fato (peça 87, p. 26)

Manifestação da Link Card

47. Segundo a Link Card, no passado, as representadas teriam se reunido com o intuito de criar uma associação que melhor atendesse os anseios da categoria, principalmente no que se referia às constantes alterações de Circulares por parte do Banco Central do Brasil, oportunidades em que podem ter se utilizado da mesma Internet para participar de licitações (peça 101, p. 29).

48. Sustenta, também, que a legislação e a jurisprudência não vedam que empresas com sócios em comum participem de uma mesma licitação, o que, por analogia, valeria para a utilização comum da mesma Internet (*wi-fi*), sobretudo, atualmente, quando a rede é de uso compartilhado, obviamente, se o caráter competitivo do certame não restar frustrado (peça 101, p. 29).

Manifestação da Neo Consultoria

49. Segundo a Neo Consultoria, a similaridade dos endereços IP pode ter se dado por inúmeras situações, como, por exemplo, a utilização da mesma rede de Internet em estabelecimentos comerciais, em aeroportos, em hotéis etc., não sendo possível a ela precisar o fato ensejador da coincidência (peça 108, p. 16).

50. Não obstante, alega que a utilização do mesmo endereço IP pode ter ocorrido em uma das reuniões realizadas com outras empresas para a formação de uma associação para a defesa dos interesses legítimos das empresas de gerenciamento de frota, de modo a fazer frente às ações anticoncorrenciais da AGEV, bem como atuar perante o poder público (peça 108, p. 16).

51. Argumenta, ainda, que o ponto em questão é tratado como indício de conluio entre as licitantes, com vistas a combinar o resultado da licitação, situação que não teria ocorrido, bastando para confirmar isso, analisar a ata dos processos licitatórios em que teria ocorrido a coincidência dos endereços IP (peça 108, p. 16).

Análise

52. A análise do presente item será realizada conjuntamente com a dos itens ‘d’ a ‘e’ dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog e 1.804/2018-TCU/Selog e dos itens ‘c’ a ‘d’ do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog.

Item ‘d’ dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog (peça 59) e 1.804/2018-TCU/Selog (peça 58) e Item ‘c’ do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog (peça 57): manifestar-se acerca da constatação de existência de vínculos e relacionamentos profissionais entre os proprietários das empresas Prime



Consultoria, Link Card e Neo Consultoria, situação que pode configurar indício de existência de grupo empresarial de fato.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, *caput*, I e II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar (LC) 123/2006, com redação dada pela LC 155/2016; art. 5º, III, IV, ‘a’, ‘d’, e ‘e’, da Lei 12.846/2013; Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Contextualização:

53. O presente item das oitivas realizadas, assim como os dois anteriores, tem por finalidade analisar a alegada unidade de comando entre as três representadas e, por conseguinte, a existência de grupo empresarial.

Manifestação da Prime Consultoria

54. Segundo a Prime Consultoria, haveria, entre os proprietários das empresas representadas, uma relação de cordialidade, até porque o mercado em questão seria constituído por um reduzido número de empresas, cujos representantes comerciais, além de seus sócios, acabariam se encontrando em licitações (peça 87, p. 12).

55. Afirma que os proprietários das empresas Link Card e Neo Consultoria passaram, em algum momento de suas vidas profissionais, por seu quadro de funcionários, do qual teriam se desligado para constituírem suas próprias empresas, não sendo isso um impeditivo para continuidade de uma relação de amizade, formada durante aquele período (peça 87, p. 13).

56. Sustenta que, em muitos segmentos, se nota o mesmo movimento de funcionários e ex-funcionários, não havendo nada de estranho no fato de que os Srs. Marcelo de Oliveira Lima e João Castro, proprietários das outras empresas representadas, tenham mantido a relação de amizade, construída nos anos em que trabalharam na Prime, com seu ex-patrões (peça 87, p. 13).

57. Argumenta, ainda, que relações de amizade não induzem, necessariamente, à conclusão de que, no campo profissional, duas pessoas possuiriam, obrigatoriamente, interesses espúrios, sendo esse um desenlace prematuro e equivocado (peça 87, p. 13).

Manifestação da Link Card

58. Segundo a resposta apresentada, o administrador da Link Card teria prestado, à Prime Consultoria, serviços em licitações até maio de 2014, e advocatícios até meados de 2015, restando, após o desligamento dessa empresa, apenas uma relação concorrencial, o que não exprimiria a existência de inimizade entre essas partes (peça 101, p. 22).

59. Informa, ainda, que, paralelamente aos serviços profissionais prestados à Prime, seu administrador também prestava serviços advocatícios a outras empresas, como a Mdm Class, Rede Sol, Petronac e Atlanta, o que teria dado a ele subsídio financeiro e, principalmente, intelectual para alçar voos maiores (peça 101, p. 21).

Manifestação da Neo Consultoria

60. Segundo a resposta apresentada pela Neo Consultoria, seu representante legal teria trabalhado para a Prime Consultoria no período de julho/2014 até junho/2016 como advogado, tendo constituído a representada somente após o encerramento do vínculo empregatício com aquela outra empresa, também representada (peça 108, p. 8).

61. Também de acordo com a resposta apresentada, a representação protocolada no TCU por seu representante legal, em favor da Link Card, outra das empresas representadas no presente feito, teria sido uma cortesia profissional, concedida ao representante legal dessa empresa, com o qual não se nega existir uma relação amistosa (peça 108, p. 11).

62. Sustenta, ainda, que a existência de uma relação amistosa entre os representantes legais das empresas representadas não significa haver interferência na relação empresarial, havendo, aliás, concorrência entre elas, tanto que ela (Neo Consultoria) já teria exercido o direito de preferência



sobre a Link Card (peça 108, p. 13).

Análise

63. A análise do presente item será realizada conjuntamente com a do item 'e' dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog e 1.804/2018-TCU/Selog e do item 'd' do Ofício 1805/2018-TCU/Selog.

Item 'e' dos Ofícios 1.803/2018-TCU/Selog (peça 59) e 1.804/2018-TCU/Selog (peça 58) e Item 'd' do Ofício 1.805/2018-TCU/Selog (peça 57): manifestar-se acerca da alegação de que as redes de credenciados das representadas são coincidentes entre si, situação que pode configurar indício de existência de grupo empresarial de fato.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º, *caput*, I e II, §§ 9º e 9º-A, da Lei Complementar (LC) 123/2006, com redação dada pela LC 155/2016; art. 5º, III, IV, 'a', 'd', e 'e', da Lei 12.846/2013; Acórdão 1.702/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Contextualização:

64. O presente item das oitivas realizadas, assim como os três anteriores, tem por finalidade analisar a alegada unidade de comando entre as três representadas e, por conseguinte, a existência de grupo empresarial.

Manifestação da Prime Consultoria

65. Em sua resposta, a Prime Consultoria esclarece, inicialmente, que atua no mercado como uma empresa instituidora de arranjo de pagamento, bem como uma instituição de pagamento emissora de cartão, atividades que seriam reguladas pelos arts. 6º ao 15º, da Lei 12.865/2013, e pelas Circulares - Bacen 3.680/2013, 3.681/2013, 3.682/2013 e 3.885/2018, além de outros normativos (peça 87, p. 27)

66. Esse mercado, segundo a Prime Consultoria, teria por norte a interoperabilidade de meios eletrônicos de pagamentos, que, segundo o art. 2º, III, do Regulamento Anexo à Circular - Bacen 3.682/2013, é o 'mecanismo que viabiliza, por meio de regras, procedimentos e tecnologias compatíveis, o fluxo de recursos entre diferentes arranjos de pagamento' (peça 87, p. 29).

67. Nessa linha, segundo afirma a representada, seria comum que as instituidoras de arranjos de pagamento celebrem entre si acordos de interoperabilidade com a finalidade de que um mesmo instrumento de pagamento possa ser aceito perante ambas as redes credenciadas, isto é, tanto pelos usuários pagadores, quanto pelos usuários recebedores (peça 87, p. 34).

68. Em razão disso, argumenta a Prime Consultoria, fica evidente a dificuldade de encontrar empresas no mercado de meios de pagamento que possuam rede de clientes distintas, porque os estabelecimentos comerciais dificilmente aceitariam instrumentos de pagamentos apenas de um único arranjo (peça 87, p. 34).

69. Finaliza, desse modo, afirmando que o fato de outras empresas possuírem redes de estabelecimentos comerciais semelhantes não configuraria grupo econômico, mas, apenas, um reflexo do mercado de meios de pagamento, que possui poucos emissores de cartão e diversos portadores (peça 87, p. 35).

Manifestação da Link Card

70. Em sua manifestação, a Link Card reforça que exerce atividade de gerenciamento informatizado de frota, tendo como ferramenta para liquidação das transações cartão ou sistema, sendo essa uma atividade regulada pela Lei 12.865/2013, Marco Regulatório dos Meios de Pagamento, além de circulares editadas pelo Bacen (peça 101, p. 41).

71. Sustenta que é bastante comum as empresas de meios de pagamento se utilizarem de terminais de terceiros, em razão da necessidade de capilaridade de estabelecimentos, bem como para se ter



economia de escala, o que não representaria um único credenciamento, mas, sim, a utilização de uma mesma ferramenta de captura das transações por diversas empresas (peça 101, p. 41).

72. Ademais, conforme alega, no mercado em questão ocorre a interoperabilidade de sistemas de pagamento, regulado pelo art. 7º, I, da referida Lei 12.865/2013, norma que teria sido editada depois que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) entendeu o uso exclusivo de terminais POS (*Point of Sale* - ponto de venda) como uma prática anticoncorrencial (peça 101, p. 44).

Manifestação da Neo Consultoria

73. Em sua resposta, a Neo Consultoria afirma que, assim como as demais representadas, possui contrato com a Fitcard, empresa que seria a responsável pela captura das informações dos cartões dos usuários, junto aos estabelecimentos credenciados, atividade essa realizada por outras empresas no mercado, a exemplo da Rede, Cielo, Getnet etc. (peça 108, p. 13).

74. Informa que optou por se utilizar dos pontos de captura e terminais da Fitcard - com quem manteria contrato, a fim de permitir a inclusão, em sua rede credenciada, de todos os estabelecimentos possuidores da solução de captura dessa empresa -, por motivos financeiros e operacionais (peça 108, p. 14).

75. Esclarece, também, que, em que pese a rede de terminais possa ser compartilhada com outras empresas, as condições de credenciamento são pactuadas individualmente, através de contato direto com o estabelecimento, visando seu credenciamento nas condições comerciais desejadas (peça 108, p. 14).

76. Registra, ainda, que o repasse dos valores devidos aos estabelecimentos credenciados é realizado diretamente por ela, o que demonstraria a inexistência de vínculo financeiro com a Fitcard, a qual não interferiria na relação com os estabelecimentos credenciados, limitando-se a fornecer os meios de captura (peça 108, p. 14).

Análise conjunta dos argumentos apresentados.

77. No ordenamento jurídico brasileiro é possível encontrar vários dispositivos legais que tratam da noção de grupo empresarial, a exemplo do art. 2º, §2º, do Decreto-Lei 5.452, de 1º/5/1943; do art. 3º, §2º, da Lei 5.889, de 8/6/1973; dos Capítulos XX, XXI, e XXII, da Lei 6.404, de 15/12/1976; e do art. 33 da Lei 12.529, de 30/11/2011.

78. Apesar disso, não há uma definição jurídica firmada que sirva, unissonamente, a todos os ramos do direito, sendo corriqueiro que em cada um desses se adotem concepções que ressaltem um ou outro aspecto que se apresente mais pertinente à disciplina dos institutos peculiares ao caso concreto e que acabam sendo ora mais, ora menos, próximas umas das outras.

79. De modo geral, os conceitos frequentemente adotados pela lei, pela jurisprudência e pela doutrina giram em torno da ideia de um conjunto de sociedades empresárias, ou empresários, cada qual com personalidade jurídica própria, que possuam, ou não, participações societárias entre si e que estejam sob direção, controle ou administração de uma delas ou de um mesmo indivíduo:

‘O grupo de empresas visa à realização da concentração, assegurando uma unidade de direção entre pessoas jurídicas que chegam a ser dependentes umas das outras, sem que suas personalidades sejam verdadeiramente afetadas.

Com efeito, a personalidade jurídica de cada uma das empresas do grupo revela a autonomia formal das unidades que o compõem, apesar delas visarem aos mesmos objetivos e encontrarem-se, na realidade, submetidas à unidade de direção.

Grande parte da doutrina considera que a unidade de direção é o único critério geral de identificação dos grupos, pois há os chamados grupos de coordenação, nos quais as empresas juridicamente autônomas são reunidas sob uma direção unitária, mas sem que haja qualquer relação de subordinação entre elas.



Tem-se, assim, duas modalidades básicas de grupos: os de coordenação ou igualitários e os de subordinação, que se diferenciam pelas suas funções e objetivos, bem como pela natureza do vínculo existente entre as empresas agrupadas. (KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante, *A Desconsideração da Personalidade Jurídica (disregard doctrine) e os Grupos de Empresas*, ed. 2, Rio de Janeiro: Forense, 2000: p. 58-59) (destaques nossos)

80. Esta unidade técnica, por exemplo, ao instruir o TC 014.279/2016-9, considerou grupo econômico como ‘o conjunto de sociedades empresárias ou empresários que, sob controle político de um indivíduo ou grupo, atuem em sincronia para lograr maior eficiência em suas atividades’ (MUNIZ, João Guilherme, *Sobre o conceito de grupo econômico no direito brasileiro*, disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13591, acesso em: 27/6/2019).

81. A relevância do assunto para este caso reside no fato de que o art. 3º, §4º, da LC 123/2006 estabelece um conjunto de situações relacionadas (ainda que indiretamente) à caracterização de grupo empresarial, nas quais a pessoa jurídica, para nenhum efeito legal, poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nessa lei para as ME/EPP:

‘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:

(...)

§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

I - de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

(...)

III - de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos desta Lei Complementar, **desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;**

IV - cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, **desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;**

V - cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, **desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;**

(...)

VII - que participe do capital de outra pessoa jurídica;

(...)

XI - cujos titulares ou sócios guardem, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade. (Incluído pela Lei Complementar 147, de 2014).’ (destaques nossos)

82. Quanto a isso, apontaram-se, na segunda instrução processual, os seguintes indícios da existência de grupo empresarial: *i)* teria sido firmado contrato de cessão de cotas entre o titular da Link Card e os sócios da Prime Consultoria; *ii)* as três representadas utilizaram o mesmo IP em licitações; *iii)* os titulares da Link Card e da Neo Consultoria teriam sido funcionários da Prime; e *iv)* as representadas teriam a mesma rede de credenciados (peça 54, p. 4-7).



83. Relativamente aos chamados contratos de gaveta, observa-se que as respostas apresentadas, basicamente, sustentam que os documentos: *i*) não configurariam contratos, pois não se revestiriam das exigências legais necessárias; *ii*) só demonstrariam uma intenção, frustrada, de cessão de quotas; *iii*) teriam sido obtidos de modo ilícito; e *iv*) teriam colocado as representadas na situação de provar o que não aconteceu, circunstância caracterizadora da denominada prova diabólica.

84. Analisando-se os referidos documentos (peça 38, p. 10-32), verifica-se que, formalmente, eles não se revestem dos requisitos legais exigidos para a finalidade a que se propunham, em especial a aprovação, por três quartos, do capital social da Prime e o registro na Jucesp, nos termos dos arts. 997 c/c 980-A, §6º, c/c 1.054 c/c 1.057, parágrafo único, c/c 1.071, V, c/c 1.076, I, do Código Civil.

85. Não obstante, como afirmado pelos próprios representados, os indigitados documentos demonstram que as partes, em algum momento, objetivaram constituir, formalmente, um grupo empresarial, com participação societária e unidade de comando única, que, se concretizado, poderia ter acarretado a impossibilidade de tanto a Prime quanto a Link Card participarem de licitações públicas como ME/EPP, isso porque, nesse caso, o enquadramento seria verificado a partir da receita global das duas (art. 3º, §4º, III, IV, e V da LC 123/2006).

86. Cenário, aliás, ao qual a Prime Consultoria já havia se sujeitado, tendo sido, por isso mesmo declarada impedida de contratar, nos termos do art. 7º da Lei 10.520/2002, por se apresentar como ME/EPP, em licitação promovida pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba, quando possuía participação societária em outra empresa (Flexcom), situação contrária ao disposto no art. 3º, §4º, VII, da LC 123/2006 (peça 46).

87. No que respeita ao modo de obtenção dos referidos documentos, cabe registrar que eles foram anexados aos autos por parte estranha ao feito, embora tenham sido, equivocadamente, atribuídos à representante (peça 54, p. 2 e 6), mas isso, por si só, não permite concluir que tenham sido obtidos em violação a normas constitucionais ou legais, de modo que, até o momento, eles não caracterizam prova ilícita, como definido no art. 157 do Código de Processo Penal.

88. Por outro lado, a Prime Consultoria solicita a este Tribunal, com a finalidade de instruir *notitia criminis* por ela representada no Quarto Distrito Policial de Campinas/SP, cópia das imagens das câmeras de segurança da Secretaria deste Tribunal, no Estado da Bahia, na qual, acredita, os referidos documentos foram protocolados (peça 87, p. 24).

89. Quanto a esse pedido, cabe ressaltar que o exame dos autos não permite concluir que os documentos em questão tenham sido protocolados na (então) Secex-Bahia, mas, sim, no serviço de protocolo desta sede (peça 38, p. 1). Indiferentemente disso, acredita-se ser pouco provável associar alguém ao referido protocolo, a partir, unicamente, das imagens das câmeras de segurança.

90. De todo modo, uma vez que a questão já foi comunicada à autoridade policial competente (peça 99), que por certo, promoverá as diligências necessárias e pertinentes ao deslinde do caso, considera-se desnecessário o atendimento do pleito, até para não perturbar o andamento das investigações policiais.

91. Para além disso, não há que se falar, como alegado pela Prime (peça 87, p. 21), que as representadas tenham sido colocadas na situação de apresentar prova negativa (prova diabólica), pois isso ocorre quando se exige o contraditório de algo não demonstrado, não evidenciado, e os documentos em questão constituem, sim, evidências, ainda que indiciárias.

92. Relativamente à utilização do mesmo endereço IP, as respostas apresentadas alegam, resumidamente que: *i*) isso deve ter se dado pela utilização de um mesmo *link* de Internet, em alguma ocasião em que se encontravam reunidas para tratar da constituição de uma entidade de classe que congregasse as ME e EPP do setor; e *ii*) que não haveria vedação legal para a utilização da mesma rede de Internet.

93. Quanto ao primeiro desses argumentos, ressalta-se que as representadas não trouxeram em suas respostas quaisquer evidências do acerto prévio dessas reuniões, tampouco que tenham convidado



quaisquer outros empresários do setor para participar delas, as quais teriam ocorrido ao longo do segundo semestre de 2017, como se demonstrará posteriormente.

94. Ainda quanto a isso, cabe destacar que, diferentemente do sugerido pelas representadas em suas respostas, esta unidade técnica não apontou que a ocorrência tenha se dado em apenas cinco certames, de um universo de 886, mas, em pelo menos cinco desse universo, podendo haver, desse modo, outros PE com as mesmas características (peça 54, p. 6).

95. A referência, na segunda instrução processual, tão somente aos cinco pregões apontados se deu, sobretudo, em razão do princípio da economicidade processual, tendo em vista a inexistência, à época, de dados sobre a maior parte dos certames em que se identificou participação, simultânea, ou não, das representadas, bem como por ser um conjunto suficiente para caracterizar a irregularidade.

96. Já em relação ao argumento de que inexistiria vedação legal à utilização da mesma rede de Internet, deve-se ter em mente que a irregularidade combatida não diz respeito, propriamente, a isso, mas, sim, à possível utilização de uma mesma estrutura (física, inclusive) pelas representadas, que teriam agido, no curso dos certames, de um mesmo local, e sob uma mesma unidade de comando, portanto em conluio.

97. Essa circunstância compromete a reserva, na fase competitiva dos PE, da identidade dos licitantes (art. 24, §5º, do Decreto 5.450/2005), bem como o sigilo das propostas (art. 94 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002); além de frustrar o caráter competitivo do certame (art. 94 da Lei 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, art. 5º, *caput*, do Decreto 5.450/2005 e IN - SLTI/MP 2, de 16/9/2009, que estabelece a obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Elaboração Independente de Proposta em procedimentos licitatórios, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG), que exige propostas isentas e independentes umas das outras, e, por consequência, a moralidade da licitação (art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e art. 5º, *caput*, do Decreto 5.450/2005), caracterizando um comportamento inidôneo dos sujeitos ativos (art. 7º da Lei 10.520/2002) e lesivo à Administração Pública, nos termos do art. 5, III e IV, 'a', 'd', e 'e' da Lei 12.846/2013.

98. Nessa linha, como já mencionado, e não ilidido pelas representadas, constata-se que, ao longo do segundo semestre de 2017, elas se utilizaram, simultaneamente, do mesmo endereçamento IP, em três dos cinco PE abaixo descritos, e, alternadamente, em dois, o que indica, nesse último caso, uso comum de uma mesma estrutura administrativa (local).

UASG	SESSÃO PÚBLICA	LICITAÇÃO	PARTICIPANTES	ENDEREÇO IP		
				PROPOSTA	LANCE	ALEATÓRIO
390079	30/6/2017	PE 228/2017	Prime	187.72.134.130	187.72.134.130	187.72.134.130
			Link Card	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
			Neo Consultoria	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
783810	8/8/2017	PE 2/2017	Prime	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
			Link Card	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
154048	22/11/2017	PE 15/2017	Prime	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
910809	9/10/2017	PE 103/2017	Prime	187.72.134.130	187.72.134.130	187.72.134.130
			Link Card	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
158461	29/11/2017	PE 21/2017	Link Card	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217
			Neo Consultoria	187.32.245.217	187.32.245.217	187.32.245.217

Fonte: Comprasnet (Peça 53)

99. Quanto a tais certames, destaque-se que, no PE 21/2017 (UASG 158461), a Neo Consultoria deixou de exercer o direito de preferência contra a Link Card, alegadamente em razão de erro na interpretação do edital, embora já tivesse participado, até esse momento, de, ao menos, 33 outras licitações similares (peça 48, p. 15-19, peça 54, p. 6, peça 101, p. 36-38, e peça 108, p. 17-20).

100. Não obstante tais apontamentos, deve-se registrar que, nos casos acima relacionados de uso simultâneo do mesmo IP, não foi possível caracterizar um comportamento coordenado nos lances apresentados pelas representadas.



101. No caso, portanto, malgrado não se possa afirmar, categoricamente, que as representadas tenham compartilhado a mesma estrutura, ou agido coordenadamente, é improvável que isso não tenha ocorrido, tendo em vista: *i)* o padrão de uso simultâneo do mesmo IP; *ii)* o uso individual e alternativo do citado endereçamento entre a Prime e a Link Card; *iii)* a não identificação de ocorrências similares na maioria dos PE examinados; e, *iv)* principalmente, a distância entre as sedes dos referidos empresários, a seguir descrita:

MUNICÍPIO	DISTÂNCIA (em linha reta)	MUNICÍPIO
Santana de Parnaíba (Prime Consultoria)	8km	Barueri (Neo Consultoria)
Santana de Parnaíba (Prime Consultoria)	175km	Buri (Link Card)
Barueri (Neo Consultoria)	179km	Buri (Link Card)

Fonte: www.cidademapa.com.br

102. Relativamente aos vínculos profissionais, constatou-se, por meio de dados constantes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que, tanto o titular da Link Card no período de 1º/4/2011 a 24/5/2014, Marcelo de Oliveira Lima, como o titular da Neo Consultoria no período de 1º/7/2014 a 25/6/2016, João Luís de Castro, tiveram vínculos de emprego com a Prime Consultoria (peça 54, p. 5-6).

103. Nas respostas apresentadas às oitivas, as três representadas confirmaram esses vínculos, enquanto o titular da Neo Consultoria acrescentou ter recebido, quando era empregado da Prime Consultoria, procuração da Link Card para representá-la nesta Corte (TC 005.157/2015-3) contra o Pregão Eletrônico (PE) 1500028/2015-DR/MG, promovido pela Diretoria Regional de Minas Gerais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (peça 87, p. 13, peça 101, p. 22 e peça 108, p. 8 e 11).

104. Quanto a essa última parte, ressalte-se que a Link Card, embora tenha representado contra o referido certame, dele não participou, diferentemente da Prime Consultoria. Além disso, a mencionada procuração foi outorgada em 17/3/2015, data em que João Luís de Castro ainda não era titular da Neo Consultoria, mas mantinha vínculo empregatício com a Prime (TC 005.157/2015-3, peças 2 e 5).

105. Em relação, por fim, à coincidência da rede de credenciados das representadas, consignou-se que a utilização de sistema da Fitcard Locação de Equipamentos Eletrônicos Ltda., de propriedade dos sócios da Prime Consultoria, poderia caracterizar meio indireto de repasses de recursos da Link Card e da Neo Consultoria para aqueles sócios (peça 54, p. 3 e 7).

106. Quanto a isso, em razão das respostas apresentadas, conclui-se, nesta ocasião, que a coincidência na rede de credenciados das três representadas por si só não possui força para caracterizar qualquer indício de irregularidade, em razão das peculiaridades do mercado de meios de pagamento, que demanda capilaridade de estabelecimentos usuários.

107. Não obstante, confirma-se que a Link Card e a Neo Consultoria contrataram onerosamente os serviços da Fitcard (13.314.096/0001-04) como meio de captura das informações dos cartões dos usuários junto aos estabelecimentos credenciados, mantendo-se, por conseguinte, o indício no que diz respeito ao meio de transferência de recursos.

108. Assim, nenhum dos indícios levantados foi, efetiva e eficazmente, afastado pelas representadas, mormente no aspecto coletivo, no qual convergem para a existência de um grupo empresarial entre elas, notadamente *i)* por atuarem no mesmo mercado, *ii)* pelos fortes vínculos empresariais entre seus proprietários e titulares, e *iii)* por se utilizarem de uma mesma estrutura, em especial ao longo do segundo semestre de 2017, nos termos acima tratados, afastando a probabilidade de se tratar apenas de parceria entre empresários.

109. Nessa linha, anota-se que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a prova indiciária, constituída pelo somatório de indícios na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à



licitação por meio de conluio entre licitantes, a exemplo do entendimento exarado nos Acórdãos plenários 1.433/2010, de relatoria do Ministro Valmir Campelo; 333/2015, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 1.829/2016, de relatoria do Ministro André de Carvalho.

110. Conclui-se, portanto, que a Prime Consultoria, a Link Card e a Neo Consultoria atuaram - e possivelmente ainda atuam - em conjunto, sob uma mesma unidade de comando, o que caracteriza, a despeito da informalidade, um grupo empresarial, razão pela qual, interpretando o art. 3º, §4º, III, IV e V, da LC 123/2006, sob a ótica teleológica, aquelas duas últimas não deveriam ter se apresentado como ME ou EPP, a partir do desenquadramento da Prime como ME/EPP, em junho/2006, consoante analisado nos itens 18 a 22 desta instrução.

111. Nessas circunstâncias, esses empresários declararam falsamente tais qualificações, incidindo, assim, em fraude à licitação, independentemente de qualquer benefício que possam ter obtido em virtude disso, conforme precedentes desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 3.617/2013-TCU-Plenário - ministro relator José Jorge, 48/2014-TCU-Plenário - ministro relator Benjamin Zymler, 1.797/2014-Plenário - ministro relator Aroldo Cedraz, 3.203/2016-TCU-Plenário - ministro relator Raimundo Carreiro, 2.599/2017-TCU-Plenário - ministra relatora Ana Arraes e 2.609/2017-TCU-Plenário - ministro relator Weder de Oliveira e 1.702/2017-Plenário - ministro relator Walton Alencar Rodrigues, este último com excerto do Voto, transcrito a seguir:

‘Conforme precedentes desta Corte de Contas, a mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e enseja a aplicação das penalidades da lei, não sendo necessário, para a configuração do ilícito, que a autora da fraude obtenha a vantagem esperada.’
(Acórdão 1.797/2014-TCU-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz)

112. Por outro lado, independentemente da configuração de grupo empresarial, resta caracterizado que as três representadas, ao utilizar o mesmo endereçamento IP, nos PE 228/2017 (UASG 390079), 2/2017 (UASG 783810) e 21/2017 (UASG 158461), como tratado nos itens 92 a 104 desta instrução, agiram em conluio, infringindo diversos dispositivos normativos, e fraudando, por conseguinte, tais certames promovidos por órgãos e entidades da administração pública federal.

113. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**, razão pela qual, ante a prática de fraude à licitação, será proposta a declaração de inidoneidade das três representadas, conforme preconizado no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 271 do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU).

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante nos órgãos/entidades e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? Sim

Análise:

114. A declaração de inidoneidade proposta acarretará, caso se concretize a não contratação das três empresas pelos órgãos e entidades que utilizem recursos federais durante o período estabelecido como sanção, o que poderá diminuir o mercado fornecedor de vales-combustíveis e congêneres, com possível elevação de preços, bem como poderá acarretar a não prorrogação dos contratos já firmados com as representadas.

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos? Sim

115. Há dois pedidos de ingresso nos autos. O primeiro, realizado por Roberto Baungartner (peça 3), procurador da representante, e o segundo, da própria representante (peça 47). Ambos os pleitos já foram apreciados e indeferidos pelo Ministro Bruno Dantas, relator do processo (peça 56).

116. Ressalta-se que o representante solicitou vista e cópia dos presentes autos, tendo esta Unidade Técnica, mediante despacho à peça 130, autorizado o atendimento a esse pleito.



Há pedido de sustentação oral? Não

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?
Não

Há processos apensos? Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) **conhecer da representação**, pois satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal (RI/TCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) **no mérito**, considerar a presente representação **procedente**;

c) **declarar**, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 271 do RI/TCU, a **inidoneidade** para participar, por até cinco anos, de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, **das seguintes sociedades empresárias**:

c.1) Link Card Administradora de Benefícios Eireli (12.039.966/0001-11) e Neo Consultoria e Administradora de Benefícios Eireli (25.165.749/0001-10), por se declararem, em pregões eletrônicos, promovidos por órgãos e entidades públicas federais, como microempresas (ME) ou empresas de pequeno porte (EPP), quando constituíam grupo empresarial, de fato, com a Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30), cuja receita bruta global, após 8/6/2016, passou a ultrapassar o limite previsto no art. 3º, II, da Lei Complementar 123/2006 para a referida qualificação, situação que, nos termos de precedentes desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2014-TCU-Plenário e 1.702/2017-TCU-Plenário, constitui fraude à licitação, e nos termos do art. 5, III e IV, 'a', 'd' e 'e' da Lei 12.846/2013, ato lesivo à Administração Pública; e (itens 18 a 22 e 77 a 112 desta instrução)

c.2) Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30), Link Card Administradora de Benefícios Eireli (12.039.966/0001-11) e Neo Consultoria e Administradora de Benefícios Eireli (25.165.749/0001-10), por participarem dos PE 228/2017 (UASG 390079), 2/2017 (UASG 783810) e 21/2017 (UASG 158461), a partir de um mesmo endereço IP, circunstância que compromete a reserva, na fase competitiva desses pregões, da identidade dos licitantes (art. 24, §5º, do Decreto 5.450/2005); o sigilo das propostas (art. 94 da Lei 8.666/1993 c/c art. 9º da Lei 10.520/2002); o caráter competitivo do certame (art. 94 da Lei 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e art. 5, *caput*, do Decreto 5.450/2005) e a moralidade da licitação (art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e art. 5, *caput*, do Decreto 5.450/2005), caracterizando um comportamento inidôneo dessas sociedades empresárias (art. 7º da Lei 10.520/2002) e uma ação conjunta (conluio) para fraudar os certames, além de ato lesivo à Administração Pública, nos termos do art. 5, III e IV, 'a', 'd' e 'e' da Lei 12.846/2013 (itens 92 a 100 desta instrução);

d) **informar** à Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30), a Link Card Administradora de Benefícios Eireli (12.039.966/0001-11) e a Neo Consultoria e Administradora de Benefícios Eireli (25.165.749/0001-10) e ao representante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

e) **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”

2. Transcrevo, ainda, o essencial da pertinente manifestação da titular da Selog, com ajustes de forma (peça 134):

“ (..)

4. Segundo a análise realizada, os limites estipulados no art. 3º, I e II, da Lei Complementar 123/2006 para fins de enquadramento na condição de ME/EPP não foram, individualmente,



ultrapassados por nenhuma das três empresas ouvidas neste processo. A aventada atuação na forma de grupo empresarial dessas empresas, contudo, levaria à soma de seus faturamentos e, conseqüentemente, ao descumprimento da legislação quanto ao usufruto dos benefícios da condição de ME/EPP em licitações públicas.

5. Com o intuito de caracterizar que as empresas, apesar de não terem sócios em comum, atuaram, de fato, como grupo econômico, o seguinte conjunto de indícios foi elencado: i) 'contrato de gaveta' que, apesar de não formalizado, demonstraria a intenção de cessão de cotas entre as empresas Prime e Link Card; ii) utilização de mesmo endereço IP (*Internet Protocol*) para participar de licitações em ao menos cinco certames; iii) vínculos e relacionamentos profissionais entre os proprietários, a exemplo do fato de os proprietários da Link Card e da Neo serem ex-funcionários da Prime; e iv) contratação onerosa, pelas empresas Link Card e Neo, dos serviços da Fitcard (13.314.096/0001-04), cujos sócios são os mesmos da empresa Prime, como meio de captura das informações dos cartões dos usuários junto aos estabelecimentos credenciados.

6. Em que pese manifestar concordância com a proposta do auditor, entendo necessário que, caso acatada a proposta de declaração de inidoneidade das empresas, seja considerado, na dosimetria da pena, o significativo impacto que representará às contratações públicas, uma vez que se tratam de três empresas em um mercado conhecidamente com limitada competitividade. Além dos cinco certames mencionados na instrução anterior, outros pregões que foram objeto de representações e de denúncias na Selog, a seguir listados, mostram a reduzida quantidade de empresas que participam das licitações para contratação de serviços de gestão de frotas (peça 131):

Tabela 1 - Número de participantes em pregões eletrônicos para contratação de serviços de gestão de frotas

Pregão	UJ	UASG	Nº de participantes
2/2017	Centro de Intendência da Marinha em Natal	783810	2
15/2017	Fundação Universidade Federal do Piauí	154048	3
21/2017	Instituto Federal de Educação Catarinense - Campus Concórdia	158461	4
103/2017	Eletronorte	910809	3
228/2017	Dnit	390079	7
5/2018	Procuradoria da República em Pernambuco	200090	5
19/2018	Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte	158155	2
44/2018	Tribunal de Justiça do DF (TJDF)	100001	3
321/2018	Fundação Universidade de Brasília	154040	2
2/2019	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs)	193002	5
5/2019	Polícia Federal - Superintendência Regional de Santa Catarina	200370	5
6/2019	Embrapa	135048	2

7. Além disso, não se observou, nos certames em que se identificou a utilização de mesmo endereço IP pelas empresas Neo, Link Card e Prime, ação coordenada que pudesse indicar a tentativa de manipulação do resultado da licitação. A esse respeito, assim se pronunciou o auditor (peça 132, p. 15, item 100):

Não obstante tais apontamentos, deve-se registrar que, nos casos acima relacionados de uso simultâneo do mesmo IP, não foi possível caracterizar um comportamento coordenado nos lances apresentados pelas representadas.

8. Por fim, nesses certames em que se verificou a coincidência dos endereços IP, também foi percebida a redução dos valores das propostas em relação aos estimados, em alguns casos bastante expressiva, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Resultados dos certames em que se verificou coincidência de endereços IP

Pregão	Estimado (R\$)	Homologado (R\$)	Taxa ofertada (%)
2/2017	1.715.085,70	1.651.798,97	-3,69
15/2017	1.715.085,70	1.688.289,00	-1,56



21/2017	1.902.510,72	1.902.500,08	0,00
103/2017	14.544.418,94	13.848.707,73	-4,78
228/2017	245.659,81	241.146,80	-1,84

9. Ressalte-se que, para os serviços de gestão de frotas, o total estimado corresponde ao próprio valor do insumo (a ser repassado às oficinas, por exemplo), acrescido de taxa de administração. Nessa linha, o resultado dos certames acima afasta a ocorrência de dano ao erário.

10. Feitas essas considerações, manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC [...], a qual contou com a anuência do titular da Selog/D1, ressalvando a necessidade de serem considerados, na dosimetria da sanção, os atenuantes *supra*.”

É o Relatório.



VOTO

Trata-se de representação movida pela Associação de Gestão de Despesas de Veículos (Agev) a respeito de possíveis irregularidades cometidas pelas empresas Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (Prime Consultoria), Link Card Administradora de Benefícios Eireli (Link Card) e Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli (Neo Consultoria) em licitações públicas promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de aquisição de vale-combustível e congêneres.

2. Em síntese, a representante noticiou que as referidas empresas teriam o mesmo controle e que, por isso, constituiriam um só grupo empresarial de fato, de modo que teriam se beneficiado, isolada ou conjuntamente, de falso enquadramento como microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP) em determinados certames. Ademais, a Prime Consultoria e a Link Card deteriam faturamento individual superior ao admitido para esse enquadramento, nos termos da Lei Complementar (LC) 123/2006.

3. Com relação à configuração de grupo empresarial uno de fato, aventou-se que: a) teria sido firmado contrato de cessão de cotas entre o titular da Link Card e os sócios da Prime Consultoria; b) as três empresas utilizaram o mesmo endereço IP (*internet protocol*) em licitações; c) os titulares da Link Card e da Neo Consultoria foram funcionários da Prime; e d) as representadas possuíam a mesma rede de credenciados.

4. Promovidas as oitivas, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) lançou instrução de mérito em que concluiu pela improcedência dos indícios relativos à fraude no enquadramento individual das licitantes como ME/EPP. Consignou que as empresas demonstraram não ter extrapolado os limites legais de faturamento para essa condição, ou, nos anos em que esses foram ultrapassados, as empresas solicitaram desenquadramento da condição de EPP junto aos órgãos competentes e, a partir de então, não teriam se utilizado desse diferencial competitivo nas licitações analisadas.

5. Por outro lado, entendeu a unidade instrutora que os indícios relativos à configuração de grupo empresarial de fato não teriam sido afastados pelas licitantes, notadamente: a) por atuarem no mesmo mercado; b) pelos vínculos empresariais entre seus proprietários e titulares; e c) por terem se utilizado do mesmo endereço IP em pregões eletrônicos, em especial ao longo do segundo semestre de 2017, o que indicaria a utilização de estrutura comum.

6. Nessa linha, a Selog concluiu que a Prime Consultoria, a Link Card e a Neo Consultoria atuaram em conjunto, sob uma mesma unidade de comando, o que caracterizaria, a despeito da informalidade, um grupo empresarial. Dessa forma, sob a ótica teleológica do art. 3º, § 4º, incisos III, IV e V, da LC 123/2006, as duas últimas não deveriam ter se apresentado como micro ou pequenas empresas a partir do momento em que a Prime Consultoria deixou de se enquadrar como ME/EPP.

7. Por outro lado, independentemente da configuração de grupo empresarial, anotou a unidade instrutora que as três firmas, ao utilizarem o mesmo endereçamento IP nos Pregões Eletrônicos 228/2017 (UASG 390079), 2/2017 (UASG 783810) e 21/2017 (UASG 158461), teriam agido em conluio, o que vai de encontro a diversos dispositivos normativos, e fraudado, por conseguinte, tais certames promovidos por órgãos e entidades da administração pública federal.

8. Por esses motivos, propõe que o Tribunal declare a inidoneidade das licitantes para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992.

9. Conheço da presente representação, porque presentes os requisitos de admissibilidade (peça 20). Divirjo, porém, das conclusões da unidade instrutora com relação ao preenchimento dos



requisitos para caracterização de fraude nas licitações com base nos indícios registrados nos autos, pelos motivos que passo a expor.

10. De início, registro que a unidade instrutora demonstrou inexistir comprovação de que as licitantes tenham se utilizado indevidamente das prerrogativas diferenciadas de competição na qualidade de ME/EPP previstos na LC 123/2006.

11. Concluiu, ainda, que o suposto contrato de cessão de cotas entre o titular da Link Card e os sócios da Prime Consultoria não se concretizou. O documento juntado aos autos não ostenta os requisitos legais exigidos para validade jurídica, tais como assinatura e registro, até porque, segundo apurado nas respostas às oitivas promovidas junto às referidas firmas, de fato houve a intenção de formalizá-lo, tanto que a minuta foi formatada, mas tal intento não se concretizou.

12. Ademais, o fato de as três empresas se utilizarem da mesma rede de credenciados não configurou irregularidade, em razão das peculiaridades do mercado de meios de pagamento, que demanda capilaridade de estabelecimentos e economia de escala – o que representa, tão somente, a utilização de uma mesma ferramenta de captura eletrônica das transações por diversas empresas.

13. Ou seja, restou configurado unicamente que as três representadas utilizaram o mesmo endereço IP em três licitações no segundo semestre de 2017 e, alternadamente (apenas duas das três empresas), em dois certames. Ainda assim, conforme destaca a titular da Selog, não foi possível caracterizar comportamento coordenado nos lances apresentados pelas três certamistas.

14. Complementarmente, conforme consignou a titular da Selog (peça 134), foi percebida, nesses pregões, redução dos valores das propostas em relação aos estimados, em alguns casos bastante expressiva, conforme tabela a seguir:

Pregão	Estimado (R\$)	Homologado (R\$)	Taxa ofertada (%)
2/2017	1.715.085,70	1.651.798,97	-3,69
15/2017	1.715.085,70	1.688.289,00	-1,56
21/2017	1.902.510,72	1.902.500,08	0,00
103/2017	14.544.418,94	13.848.707,73	-4,78
228/2017	245.659,81	241.146,80	-1,84

15. Restou configurada, outrossim, a existência de vínculos pessoais e relacionamentos profissionais pretéritos entre os proprietários, a exemplo do fato de os sócios da Link Card e da Neo Consultoria serem ex-funcionários da Prime Consultoria.

16. Portanto, esses são os dois únicos elementos indiciários que o auditor da Selog elenca para caracterizar as três empresas como um grupo econômico de fato. No seu entender, a aventada atuação conjunta das licitantes demandaria a soma de seus faturamentos, o que, conseqüentemente, levaria ao descumprimento da legislação quanto ao usufruto dos benefícios da condição de ME/EPP em licitações públicas, segundo o viés teleológico extraído do regramento disposto no art. 3º, § 4º, incisos III, IV e V, da LC 123/2006.

17. Passando ao exame de mérito, observo que são elementos incipientes para caracterizar fraude à licitação e impor às empresas penalidade extremamente gravosa, a declaração de inidoneidade para licitar.

18. Além disso, tal conclusão depende de interpretação assaz elástica do disposto no art. 3º da LC 123/2006, que passa pela configuração da unidade de fato, pela somatória dos faturamentos das referidas empresas para, ao final, chegar-se à conclusão de que as duas menores teriam feita falsa declaração de enquadramento como ME/EPP.

19. Reconheço que tais elementos certamente evidenciam grande proximidade pessoal e profissional entre os sócios-dirigentes das três empresas, o que é um fator de risco elevado e exposição



a conluio e fraude, especialmente a utilização de endereço IP em comum – embora essa conduta tenha sido verificada em casos isolados dentro de universo significativamente maior de participação das três empresas em licitações, da ordem de várias centenas de pregões.

20. Ou seja, estamos a tratar de eventos de risco potencial de fraude e conluio, sem que haja, nos autos, elementos suficientes para demonstrar que essas irregularidades de fato ocorreram. Tampouco restou caracterizado que os certames tenham tido sua competitividade comprometida ou tenha havido atuação coordenada das empresas.

21. Enfatizo que não estou a afirmar que as irregularidades não ocorreram, mas sim que não há nos autos elementos hábeis a caracterizá-las com vistas à aplicação de tão gravosa sanção – sem prejuízo de que o Tribunal e os órgãos licitantes acompanhem atentamente a conduta das referidas empresas em certames futuros.

22. Diante do exposto, tem-se que os elementos presentes no processo são **insuficientes** para se concluir pela fraude aventada e, conseqüentemente, pela aplicação da penalidade do art. 46 da Lei Orgânica do Tribunal. A presente representação, portanto, mostra-se improcedente.

23. Por fim, cumpre destacar, adicionalmente, preocupação externada pela titular da Selog em seu pronunciamento acerca das repercussões práticas da presente decisão:

“6. Em que pese manifestar concordância com a proposta do auditor, entendo necessário que, caso acatada a proposta de declaração de inidoneidade das empresas, seja considerado, na dosimetria da pena, **o significativo impacto que representará às contratações públicas, uma vez que se tratam de três empresas em um mercado conhecidamente com limitada competitividade**. Além dos cinco certames mencionados na instrução anterior, outros pregões que foram objeto de representações e de denúncias na Selog, a seguir listados, mostram a reduzida quantidade de empresas que participam das licitações para contratação de serviços de gestão de frotas (peça 131): (...)”.

24. Por derradeiro, a empresa Neo Consultoria solicitou aposição de sigilo sobre as peças 132-134, que compreendem a manifestação da unidade instrutora, até apreciação destes autos, sob argumento de preservação de sua imagem (peça 135). Considero, todavia, prejudicado o expediente por perda de objeto, bem assim porque a presente representação se mostrou improcedente.

25. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de outubro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



ACÓRDÃO Nº 2437/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.569/2017-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Link Card Administradora de Benefícios Eireli (12.039.966/0001-11); Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli (25.165.749/0001-10); e Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. João Luís de Castro (248.871/OAB-SP), representando Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli;
 - 8.2. Ariosto Mila Peixoto (125.311/OAB-SP) e outros, representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.;
 - 8.3. Rodrigo Alexandre Soares Pereira (036.719.946-73) e outros, representando Link Card Administradora de Benefícios Eireli.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Representação a respeito de possíveis irregularidades praticadas por micro e pequenas empresas em licitações públicas promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal com o objetivo de aquisição de vale-combustível e congêneres;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da representação, porque satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;
 - 9.2. dar ciência desta decisão às empresas interessadas e à Associação de Gestão de Despesas de Veículos (Agev).
10. Ata nº 39/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/10/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2437-39/19-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
 Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
 Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
 Procuradora-Geral



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Certidão Negativa Correccional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM)

Consultado: **LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFICIOS LTDA**

CPF/CNPJ: **12.039.966/0001-11**

Certifica-se que, em consulta aos sistemas ePAD e CGU-PJ e aos cadastros CEIS, CNEP e CEPIM, mantidos pela Corregedoria-Geral da União, **NÃO CONSTAM** registros de penalidades vigentes ou de procedimentos acusatórios em andamento, relativos ao CPF/CNPJ consultado.

Destaca-se que, nos termos da legislação vigente, os referidos cadastros consolidam informações prestadas pelos entes públicos, de todos os Poderes e esferas de governo.

Os Sistemas ePAD e CGU-PJ consolidam os dados sobre o andamento dos processos administrativos de responsabilização de entes privados no Poder Executivo Federal.

O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) apresenta a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) apresenta a relação de empresas que sofreram quaisquer das punições previstas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

O Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) apresenta a relação de entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar novos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal, em função de irregularidades não resolvidas em convênios, contratos de repasse ou termos de parceria firmados anteriormente.

Certidão emitida às 09:30:30 do dia 14/08/2025 , com validade até o dia 13/09/2025.

Link para consulta da verificação da certidão <https://certidoes.cgu.gov.br/>

Código de controle da certidão: aOnA0z0TOIfL7FuxjRoa

Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.



DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Publicado na Edição de 25 de junho de 2025 | Caderno Executivo | Seção Atos de Gestão e Despesas

PENALIDADE - PREGÃO ELETRÔNICO

PROCESSO DIGITAL SEI FF Nº262.00002681/2025-44

INTERESSADO: FUNDAÇÃO FLORESTAL

ASSUNTO: INEXECUÇÃO CONTRATUAL -CONTRATO Nº 24055-7-01-12-PROC.262.00004760/2023-
CONTRATADA LINK CARD ADM.DE BENEFICIOS EIRELI

SANÇÃO DEFINITIVA

A Fundação Florestal comunica a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública do Estado de São Paulo, direta e indireta, pelo prazo de 06 (seis) meses, à empresa Link Card Administradora de Benefícios Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 12.039.966/0001-11, com fundamento no art. 7º da Lei Federal nº 10.520/2002 e na Cláusula Décima Quarta do Contrato nº 24055-7-01-12.

A penalidade decorre de inexecução contratual apurada no Processo SEI nº 262.00002681/2025-44. Foi assegurado o contraditório e a ampla defesa à contratada, inclusive com análise de recurso administrativo, o qual foi indeferido, conforme Parecer Jurídico nº 208/2025, certificando-se o trânsito em julgado administrativo no âmbito do presente processo.

A sanção passa a produzir efeitos a partir desta publicação e será registrada nos sistemas administrativos competentes, ficando a empresa impedida de participar de licitações e contratar com a Administração Pública estadual, direta e indireta, durante seu período de vigência