



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 135/2025-DFL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 158.2025.1.63

SOLICITADO: PROCURADORIA LEGISLATIVA

SOLICITANTE: PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90019/2025. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS DE VEÍCULOS. RECURSO CONTRA A ADJUDICAÇÃO. PARECER.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação e parecer jurídico formulado pela Presidência desta Casa de Leis acerca de recurso interposto contra a habilitação do Pregão nº 90019/2025, as contrarrazões do recurso e o julgamento dos pregoeiros.

Trata-se de recurso da empresa TRIVALE INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA em face do julgamento do pregão, em que alega, em suma, que a licitante vencedora, NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, integra grupo econômico com as empresas PRIME CONSULTORIA e LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA, requerendo que os efeitos de penalidade de impedimento de licitar e contratar aplicada a esta última pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo fossem estendidos à vencedora, e, conseqüentemente, que fosse declarada sua inabilitação.





CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Foram apresentadas contrarrazões pela empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, em que alega que não constitui grupo econômico com a empresa LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA, e que, ainda que constituísse, não é cabível a aplicação de penalidade por analogia no âmbito do Direito Administrativo sancionador, razão pela qual não seriam extensivos a si os efeitos do impedimento aplicado à empresa sancionada.

Os pregoeiros opinaram pelo recebimento do recurso e, no mérito, pela improcedência.

É a síntese do necessário.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de auxiliar a autoridade assessorada no controle de legalidade dos atos submetidos à análise, e tão somente destes.

Na solicitação de parecer, a Presidência solicita da Procuradoria Legislativa parecer acerca do recurso, das contrarrazões e da manifestação dos pregoeiros, razão pela qual a análise recairá tão somente sobre tais atos, excluídas as demais fases do procedimento licitatório.

Ademais, é fundamental ressaltar que o presente parecer não é obrigatório nem vinculante, razão pela qual sua conclusão não obriga a Presidência desta Casa, órgão competente para decidir sobre o recebimento e o mérito do recurso, a adotar os fundamentos e conclusões exarados no presente parecer.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

3. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos aspectos formais do recurso

2.1.1. Do cabimento

O artigo 165, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021 possibilita a interposição de recurso contra o “ato de habilitação ou inabilitação de licitante”.

No caso sob análise, apesar de a Recorrente requerer a “desclassificação” da licitante vencedora, ataca-se a habilitação da empresa e não a classificação de sua proposta, razão pela qual a capitulação legal do recurso deve ser a do dispositivo legal supracitado.

Desta forma, considerando que encontra respaldo legal para sua interposição, resta demonstrado o cabimento do recurso.

2.1.2. Da tempestividade

O artigo 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 determina que o prazo para interposição do recurso contra a habilitação será de 3 (três) dias úteis, contados da lavratura da ata da sessão pública do Pregão.

Consta na ata juntada aos autos (fls. 325-328) que a Recorrente manifestou a intenção de recurso ao final da sessão, tendo sido juntadas as razões no próprio sistema eletrônico de realização do Pregão.

Portanto, é tempestiva a interposição do recurso.

2.1.3. Da legitimidade

Apesar de não ser explícita a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos acerca da legitimidade ativa para interposição de recursos nos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

procedimentos licitatórios, a doutrina moderna informa que somente os licitantes é que podem recorrer, e, neste grupo, somente os sucumbentes.

Neste sentido:

5) A legitimidade ativa

O recurso é reservado ao sujeito que participa na licitação, de um procedimento auxiliar de licitação ou do contrato.¹

Só há legitimidade quando a parte que interpuser o recurso for a parte sucumbente. Logo, não seria admissível que o vencedor recorra da decisão que o declarou vencedor. Da mesma forma, não seria cabível recorrer da decisão de desclassificação/inabilitação de terceiros.²

Desta forma, considerando que a Recorrente é licitante, sendo a segunda colocada na classificação, é parte legítima para interpor o recurso.

2.2. Do mérito

2.2.1. Do grupo econômico

A Recorrente alega haver grupo econômico entre a licitante vencedora, requerendo seu reconhecimento formal, para fins de inabilitar a NEO CONSULTORIA, fundamentando seu pleito nas provas abaixo elencadas e analisadas separadamente:

- **Acórdão nº 2437/2019 do Tribunal de Contas da União**

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Página 1.722.

² AMORIM, Victor. A fase recursal na Lei nº 14.133/21: considerações objetivas. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/06/13/a-fase-recursal-na-lei-no-14-133-2021-consideracoes-objetivas/>.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Trata-se de acórdão em que o Tribunal de Contas da União analisou representação formulada no âmbito de procedimento licitatório do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), tendo concluído pela improcedência da representação. Na conclusão do acórdão, o Ministro relator assevera:

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. 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. (...)

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.

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.³

Portanto, não obstante o esforço da Recorrente para concluir que o acórdão do TCU efetivamente reconheceu a existência do grupo econômico alegado, a verdade é que a Corte concluiu pela insuficiência de elementos probatórios que demonstrassem a veracidade dos fatos arguidos na representação.

- **Trechos de processos em curso no âmbito da Justiça do Trabalho**

³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO Nº 2437/2019 – TCU – Plenário. Processo nº TC 034.569/2017-0. Data da Sessão: 9/10/2019 – Ordinária.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Representante apresentou diversos trechos de manifestações das partes no âmbito dos processos supracitados. Todavia, verifica-se que a maioria dos processos ainda não teve decisões de mérito proferidas, ou seja, em nenhum destes processos houve reconhecimento jurisdicional do grupo econômico, não sendo competência da Câmara Municipal de Piracicaba, em sua atuação administrativa, decidir sobre alegações produzidas no âmbito do Judiciário.

Ademais, com relação ao processo nº 0011780-56.2024.5.15.0129, não obstante ter sido reconhecido o vínculo caracterizador do grupo econômico na sentença, que foi mantida em segundo grau, a decisão ainda não transitou em julgado, estando apta à apresentação de recursos pelas Reclamadas. Ademais, conforme alegado pela Recorrida em sede de contrarrazões, esta não figura como primeira Reclamada no polo passivo. No âmbito da sentença, o grupo econômico foi reconhecido com fundamento em prova testemunhal que indicou que as empresas EURO TELECOM EIRELI – EPP e FITCARD LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS ELETRONICOS LTDA funcionariam no mesmo prédio.

Portanto, diante das provas apresentadas, é o entendimento desta Procuradoria que os elementos não são suficientes para fundamentar decisão pela inabilitação ou desclassificação da licitante vencedora, ou pela abertura de processo administrativo com a finalidade de verificar a existência de grupo econômico.

2.2.2. Da abrangência da sanção de impedimento de licitar e contratar

Os dois argumentos centrais da tese da recorrente são:

- a) que a licitante vencedora (NEO) integra grupo econômico com a empresa LINKCARD;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA
ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

b) que a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública aplicada à empresa LINKCARD pela Fundação Florestal do Estado deve ser estendida à NEO, por integrarem grupo econômico.

Os fundamentos invocados pela Recorrente são, portanto, complementares entre si, ou seja: somente há extensão da penalidade se há grupo econômico entre a Recorrida e a LINKCARD, o que, na visão desta Procuradoria, não há como se reconhecer a existência.

Todavia, a própria extensão da penalidade ao Município também não se revela possível.

A sanção de impedimento de licitar e contratar está prevista no artigo 156 da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

III - impedimento de licitar e contratar;

(...)

§ 4º A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e **impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção**, pelo prazo máximo de 3 (três) anos. (**grifo nosso**)

A leitura da lei denota, claramente, que a aplicação da sanção em questão atinge o direito da licitante de participar de licitações e contratações do Poder Público do ente federativo que aplicou a sanção, não abrangendo entidades de outras esferas.

Neste sentido, confirma Marçal Justen Filho:

O impedimento de licitar e contratar produz efeitos no âmbito de abrangência do ente federativo a que pertencer a unidade administrativa que tiver aplicado a sanção, compreendendo a Administração direta e indireta. Por





CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

exemplo, a aplicação do impedimento de licitar e contratar por um órgão federal produz efeitos relativamente a todos os órgãos e unidades da União. Mas a sanção não se estenderá ao âmbito dos demais entes federativos, quanto aos quais não existirá vedação a admitir que o infrator participe de licitações e de contratos.⁴

No mesmo sentido, prelecionam Fábio Medeiros e Monica Antinarelli:

A nova sanção consiste em impossibilidade de participar de licitações e contratos na esfera federativa em que aplicado, ou seja, se aplicado por autarquia municipal, estende-se ao município e sua administração indireta; se aplicado por ministério no âmbito da União, estende à Administração direta e indireta da União. Se aplicado por fundação estadual, à administração direta e indireta do Estado.⁵

Portanto, é evidente que a sanção de impedimento de licitar e contratar à empresa LINK CARD, ainda que fosse configurado grupo econômico com a NEO, não seria extensível à licitante vencedora do procedimento sob análise, tendo em vista que a aplicação da penalidade pela Fundação Florestal do Estado de São Paulo alcança tão somente a esfera estadual.

A manifestação dos pregoeiros foi acertada nesta seara, informando:

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.

A Procuradoria Legislativa compartilha do mesmo entendimento. A Recorrente não logrou êxito em comprovar a existência de grupo econômico entre a licitante vencedora e a empresa apenas no âmbito estadual, e, ainda que tivesse

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Página 1.671.

⁵ ANTINARELLI, Monica E. P.; MEDEIROS, Fábio M. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públicos. Organização: Leandro Sarai. 3ª edição. São Paulo: Juspodivm. 2023. Página 1.506.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

comprovado eventual associação entre as empresas, não seriam extensíveis à Recorrida os efeitos do impedimento de licitar e contratar ao âmbito municipal, por expressa disposição legal.

4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos, a Procuradoria Legislativa opina pelo conhecimento do recurso interposto pela empresa TRIVALE INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, e, no mérito, por sua IMPROCEDÊNCIA, pelos motivos aduzidos na fundamentação do presente parecer.

Salientamos que a atividade de análise jurídica do recurso administrativo é facultativa e não vinculante, não estando a Presidência desta Casa de Leis, órgão responsável pelo julgamento do recurso, adstrito aos fundamentos ou à conclusão exarada pelo órgão jurídico.

É o parecer, à apreciação superior.

Piracicaba, 19 de agosto de 2025.

Patricia Midori Kimura
Procuradora-Chefe Legislativa





Câmara Municipal de Piracicaba

**ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO DIGITALMENTE PELOS SEGUINTE
SIGNATÁRIOS:**



Patricia Midori Kimura

pmk@camarapiracicaba.sp.gov.br

Assinado no dia 19/08/2025 16:57:34



Se você deseja verificar a autenticidade deste documento, use o QR Code ao lado,
ou acesse <https://validar.camarapiracicaba.sp.gov.br> e informe o código **JIFHIXJQ**.