



Parecer Nº 0552179/2025/SMCL-ASTEJ

Porto Velho, 19 de Fevereiro de 2026.

Processo Sei nº 002.000144/2026-93

Objeto: Diligência de natureza instrutória e finalidade saneadora, voltada à formação de convicção administrativa a partir de informações objetivas e verificáveis, antes de qualquer deliberação que possa repercutir na participação da interessada no certame.

Interessado: MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 56.099.477/0001-20)

Assunto: Análise de fraude à licitação. Sucessão empresarial para burlar sanção de inidoneidade. Extensão de efeitos de penalidade.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SANCIONADOR. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DE FRAUDE À LICITAÇÃO. SUCESSÃO EMPRESARIAL DE FATO COM O PROPÓSITO DE BURLAR SANÇÃO DE INIDONEIDADE APLICADA A OUTRA PESSOA JURÍDICA. CONFUSÃO PATRIMONIAL E IDENTIDADE DE SÓCIOS. CARACTERIZAÇÃO. ANÁLISE CONSEQUENCIALISTA. ART. 20 DA LINDB. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA. OPINATIVO PELA ANULAÇÃO DOS ATOS, INSTAURAÇÃO DE PROCESSO SANCIONADOR E EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE.

1. Caracterização da fraude a partir de um mosaico de indícios graves, precisos e concordantes, incluindo: (i) cronologia dos atos societários que sugere planejamento (*consilium fraudis*); (ii) identidade de gestão e vínculo familiar entre os sócios das empresas; e (iii) confusão estrutural, atestada por diligência e pelo compartilhamento de endereço, telefone e serviços contábeis.
2. Tese defensiva frágil e contraditória, que acaba por confessar elementos chave da manobra. Dever da Administração de anular seus próprios atos quando eivados de vício de ilegalidade (Súmula 473/STF), especialmente diante de conduta que viola a boa-fé objetiva e a moralidade administrativa.
3. Aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica em sua dimensão expansiva, em linha com precedentes da Corte de Contas da União (Acórdão nº 487/2022-TCU-Plenário), para estender os efeitos da sanção à empresa sucessora.
4. Ponderação, à luz dos arts. 20 e 21 da LINDB, entre os cenários de ação e inércia. Conclusão de que os custos da anulação são pontuais e gerenciáveis, enquanto os danos da omissão são sistêmicos, graves e de longo prazo, representando risco à eficácia do poder sancionador, à isonomia e à responsabilidade pessoal do gestor.
5. Parecer opinativo pela caracterização da fraude, com a recomendação de anulação dos atos de habilitação e contratos decorrentes, instauração de Processo Administrativo Sancionador em face da empresa sucessora e de seu gestor, e avaliação de comunicação aos órgãos de controle externo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo instaurado para apurar robustos indícios de fraude à licitação e burla a sanção administrativa, supostamente perpetrada pela empresa MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 56.099.477/0001-20) em benefício da empresa REALMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 44.641.727/0001-23).

A apuração teve início após a identificação de que a empresa REALMED foi sancionada com a penalidade máxima de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, com publicação oficial em 10/12/2024, em decorrência de infrações apuradas em processo administrativo próprio.

Diante da gravidade da sanção e da possibilidade de manobras para contorná-la, esta Administração agiu de ofício e expediu a Diligência Unificada nº 001/2026 (ID nº 0485583), endereçada à empresa MASTERMED, com o objetivo de obter esclarecimentos formais sobre eventuais vínculos societários, administrativos ou operacionais com a empresa sancionada.

Compulsando os autos, verifica-se que a notificação da empresa foi efetuada por meio de diligência externa em 03/02/2026, cujo resultado, consubstanciado na Certidão de Diligência (ID nº 0513610), revelou-se um elemento probatório crucial. O servidor responsável, ao se dirigir ao endereço oficial da MASTERMED (Rua Benjamin Constant, nº 2173), foi informado por um funcionário que o responsável, Sr. Antônio Alves de Souza, se encontrava no prédio da REALMED, situado a poucos metros (nº 2140). No local, o referido funcionário afirmou que o Sr. Antônio era "responsável por ambas as empresas". Ato contínuo, o Sr. Antônio atendeu o servidor nas dependências da REALMED e ali assinou o recebimento da notificação destinada à MASTERMED.

Em resposta tempestiva, a empresa MASTERMED apresentou Manifestação (ID nº 0549724), na qual, em resumo: (i) confessou expressamente que, em 16/12/2024 (apenas seis dias após a publicação da inidoneidade da REALMED), o Sr. Antônio Alves de Sousa (sócio da MASTERMED) passou a integrar o quadro societário da

REALMED, assumindo a função de sócio administrador; (ii) admitiu que o Sr. Antônio tinha plena ciência das penalidades impostas à REALMED no momento em que assumiu sua gestão; e (iii) negou, de forma genérica, a existência de sucessão ou compartilhamento de estrutura, alegação que contrasta frontalmente com as evidências materiais.

Procedendo-se à análise aprofundada dos documentos anexados pela própria defesa e de consultas a bases de dados públicas (Receita Federal, Junta Comercial), este órgão instrutor identificou um conjunto ainda mais robusto de provas que se somam às já existentes:

a) **Cronologia da fraude em tese:** A MASTERMED foi constituída em 25/07/2024 pelo Sr. Antônio. A sanção da REALMED foi concluída em 19/09/2024 e publicada em 10/12/2024. A entrada formal do Sr. Antônio na sociedade da REALMED ocorreu em 16/12/2024, em um intervalo de tempo que sugere um planejamento deliberado.

b) **Vínculo familiar:** Há fortes indícios de relação conjugal entre o Sr. Antônio Alves de Sousa e a sócia retirante da REALMED, Sra. Patrícia Brasil de Oliveira, uma vez que ambos declararam em documentos oficiais residir no mesmo endereço domiciliar (Rua Venezuela, nº 2643, Apto 201).

c) **Confusão estrutural:** Além da proximidade física das sedes e da gestão unificada atestada em diligência, constatou-se que ambas as empresas informam à Receita Federal o mesmo número de telefone [(69) 8111-7724] e utilizam os serviços do mesmo contador, Sr. Adailton José Mendes (CPF nº ***.128.942-**).

Diante da contundência dos fatos narrados, que apontam para uma complexa e bem arquitetada manobra para fraudar a lei e os processos licitatórios, os autos vêm a esta assessoria jurídica para análise da matéria e emissão de parecer conclusivo sobre as medidas administrativas a serem adotadas.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, registre-se que o presente parecer tem como escopo subsidiar a decisão hierárquica a ser proferida pela autoridade competente, dirimindo dúvidas e oferecendo os elementos jurídicos necessários ao controle de legalidade e à adequada motivação do ato decisório. A atuação consultiva que ora se apresenta encontra fundamento direto no parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, incumbido de dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Isto posto, a análise conjunta dos autos revela fortes indícios de fraude à licitação, perpetrada por meio de sucessão empresarial de fato, com o claro propósito de contornar a sanção de inidoneidade aplicada à empresa REALMED. A tese defensiva apresentada pela MASTERMED é demolida pelas provas documentais e pelas próprias confissões.

2.1 DA CRONOLOGIA DOS FATOS: OS INDÍCIOS DE PLANEJAMENTO DA FRAUDE

A análise da cronologia dos atos societários e administrativos revela-se um método de instrução de notável acuidade, permitindo inferir a vontade e a finalidade dos agentes para além da literalidade dos documentos. No campo do direito administrativo sancionador, a demonstração do *consilium fraudis* [o concerto de vontades para a prática de um ato ilícito] raramente se dá por prova direta, sendo frequentemente construída a partir de um mosaico de indícios. A sequência temporal dos eventos, nesse contexto, assume papel de especial relevo, pois pode descortinar a lógica e a motivação subjacentes a um conjunto de ações aparentemente desconexas.

No caso em apreço, a concatenação dos eventos em um curto e específico intervalo de tempo desenha um quadro de alta plausibilidade para a tese de que a constituição e a movimentação societária das empresas MASTERMED e REALMED não foram atos de gestão ordinária, mas sim etapas de uma mesma estratégia. Vejamos:

a) Em 25/07/2024, ocorre o primeiro movimento relevante com a constituição da empresa MASTERMED, tendo o Sr. Antônio Alves de Sousa como seu único sócio. Em si, um ato corriqueiro, mas que, visto em retrospecto, pode ser interpretado como a criação de um "veículo" societário novo e desimpedido, uma estrutura latente.

b) Em 19/09/2024, o risco de impedimento contratual para a empresa REALMED torna-se concreto e iminente, com a emissão do relatório conclusivo em seu processo administrativo sancionador, que já indicava a aplicação de penalidades severas. A partir deste momento, a continuidade das operações da REALMED junto à Administração Pública estava objetivamente ameaçada, com o apontamento relevante no sentido de que a referida ameaça já era iminente naquele momento inicial quando a empresa tomou conhecimento do processo administrativo sancionador.

c) O desfecho desfavorável se consolida em 10/12/2024, com a publicação da Declaração de Inidoneidade da REALMED. Este é o marco que torna a empresa legalmente inapta a licitar e contratar, exigindo uma reação por parte de seus gestores para a continuidade de suas atividades comerciais com o setor público.

d) É a reação a este marco que se revela particularmente eloquente. Apenas 6 (seis) dias após a oficialização da penalidade máxima, em 16/12/2024, ocorre a 4ª alteração contratual da REALMED. Em um movimento cirúrgico, a sócia Patrícia Brasil de Oliveira retira-se da sociedade, sendo substituída justamente pelo Sr. Antônio Alves de Sousa, o mesmo empresário que, meses antes, havia constituído a MASTERMED.

A sucessão de eventos, em um intervalo de tempo tão exíguo, dificilmente pode ser atribuída ao acaso. A cronologia sugere, com veemência, um nexo de causalidade lógico e planejado, onde a iminência e posterior confirmação da sanção à REALMED parecem ter sido o gatilho para a ativação de um plano de contingência, no qual a MASTERMED, até então dormente, passaria a figurar como a nova face do grupo empresarial perante a Administração.

A MASTERMED, constituída previamente, emerge como uma estrutura societária apta e desimpedida, pronta para dar continuidade às atividades empresariais que a REALMED estava agora proibida de exercer, sob a gestão do mesmo administrador. Essa sequência de atos, portanto, fornece fortes indícios de um arranjo premeditado, configurando o que a doutrina e a jurisprudência entendem por *consilium fraudis*.

Portanto, a cronologia não apenas corrobora os demais indícios materiais de confusão patrimonial e de gestão, mas atua como um fio condutor que os organiza, apontando para uma possível ação orquestrada com o objetivo de contornar a sanção administrativa imposta e fraudar o princípio da moralidade que deve reger as licitações públicas.

2.2 DA ROBUSTA CARACTERIZAÇÃO DOS INDÍCIOS DE FRAUDE

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, notadamente a do Tribunal de Contas da União, consolidou o entendimento de que a sanção administrativa, para que atinja sua finalidade precípua de proteger o erário e a moralidade, deve transcender a mera formalidade do registro societário. Nesse sentido, a Corte de Contas Federal, em reiterados julgados, tem aplicado a teoria da desconconsideração da personalidade jurídica em sua dimensão expansiva, permitindo que os efeitos de uma penalidade imposta a uma pessoa jurídica sejam estendidos a outra.

Um precedente que ilustra com clareza essa atuação é o Acórdão nº 487/2022-TCU-Plenário. Nesse caso, o Tribunal analisou uma representação sobre indícios de fraude em um pregão eletrônico, no qual uma empresa vencedora estaria atuando como substituta de outras que já haviam sido declaradas inidôneas. Ao constatar a fraude, o TCU determinou a anulação do ato de homologação do certame em favor da empresa utilizada na manobra. A robustez dessa decisão foi posteriormente confirmada pelo Acórdão nº 891/2022-TCU-Plenário, que, ao rejeitar os embargos de declaração, manteve integralmente o mérito da decisão original que reconheceu a irregularidade.

O Acórdão nº 487/2022-TCU-Plenário assim dispôs:

[...] 9.3. determinar, nos termos do art. 45 da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da notificação desta deliberação, a Superintendência Regional de Administração da AGU em Pernambuco promova a efetiva anulação do procedimento de homologação do correspondente item no Pregão Eletrônico n.º 2/2021 em prol da Transit Elétric Locadora de Veículos Ltda., diante de todas as presentes irregularidades evidenciadas neste processo e, também, da indevida burla cometida em desfavor do item 9.3 do Acórdão 866/2021-TCU-Plenário pela referida empresa, devendo informar o TCU sobre o resultado de todas as medidas adotadas ao final do referido prazo;

9.4. declarar a inidoneidade da Transit Elétric Locadora de Veículos Ltda. para licitar ou contratar com a administração federal, além dos certames e contratos conduzidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios pela aplicação de recursos federais, durante o mesmo tempo e período de contagem fixados originariamente pelo item 9.3 do Acórdão 866/2021-TCU-Plenário, nos termos do art. 46 da Lei 8.443, de 1992, diante da presente fraude comprovada ao aludido Pregão Eletrônico n.º 2/2021, por ter material e fraudulentamente atuado como dissimulada empresa sucessora ou substituta da Capim Dourado Rent a Car Ltda. ou da Poty Rent a Car Ltda., buscando indevidamente, com isso, burlar a anterior declaração de inidoneidade promovida pelo referido item 9.3 do Acórdão 866/2021-Plenário em desfavor dessas duas empresas;

9.5. receber o agravo interposto contra a monocrática Decisão acostada à Peça 76, sem lhe atribuir, contudo, o eventual efeito suspensivo, nos termos do art. 289 do RITCU, até porque o agravo não poderia paralisar o subjacente efeito da respectiva cautelar suspensiva, sem prejuízo de, no presente momento, anotar esse agravo como prejudicado, por inviabilidade jurídica do objeto, em face de ele tender a inadequadamente servir como ilegal substituto prévio do pedido de reexame a ser eventualmente apresentado ao Tribunal;
[...]

Esse precedente demonstra que, uma vez evidenciado por um conjunto de indícios robustos [como a identidade de sócios, de estrutura e de objeto social] que a nova pessoa jurídica funciona como mera sucessora de fato, a atuação do controle é firme em transpor o véu societário para garantir a eficácia da penalidade e a proibidade administrativa.

Para tanto, a análise não se contenta com a aparência, mas busca a realidade dos fatos, valendo-se de um conjunto de indícios que, quando presentes de forma concomitante, formam um quadro probatório de alta densidade. Trata-se do chamado "tripé probatório", cujos pilares, no caso em exame, apresentam-se com notável robustez, quais sejam:

- a) Identidade de vínculos pessoais e de gestão;
- b) Confusão patrimonial e operacional; e
- c) Identidade de objeto social.

Primeiramente, tem-se que a própria empresa interessada, em sua manifestação, oferece o que se poderia classificar como o mais contundente dos indícios, qual seja a confissão de que o Sr. Antônio Alves de Sousa, sócio da MASTERMED, assumiu a função de sócio administrador da REALMED. Tal fato, por si só, já aponta para a existência de um centro decisório comum, elemento fulcral na caracterização do desvio de finalidade.

Contudo, os autos revelam indícios que transcendem a mera coincidência societária, apontando para a existência de um núcleo de interesses de natureza familiar. A análise documental indica, com veemência, a possível relação conjugal entre o Sr. Antônio e a sócia que se retirou da REALMED, Sra. Patrícia Brasil de Oliveira. Ambos informaram em alterações contratuais, documentos dotados de presunção de veracidade, residirem no mesmo endereço domiciliar (Rua Venezuela, nº 2643, Apto 201), declarando, ademais, o mesmo estado civil e regime de bens. A existência de um núcleo familiar na origem e na sucessão da gestão das empresas enfraquece sobremaneira a tese de independência e autonomia, sugerindo que a alteração contratual não representou uma transferência de controle a um terceiro independente, mas sim um rearranjo interno de interesses, uma reacomodação patrimonial e gerencial dentro de uma mesma esfera de controle familiar.

Em segundo lugar, se a identidade de gestão sugere um cérebro comum, a análise da estrutura operacional aponta para a existência de um corpo único, a despeito da dualidade formal de CNPJs. A negativa da empresa, ao declarar a inexistência de compartilhamento de estrutura, aparenta colidir frontalmente com um conjunto avassalador de elementos materiais. A Certidão de Diligência, lavrada por servidor público no exercício de sua

função e, portanto, dotada de fé pública, é prova de alta força probante. Ela atesta que o centro operacional de fato, no momento da notificação, era o da REALMED, onde o gestor de ambas as empresas foi encontrado e de onde despachou, recebendo a comunicação oficial destinada à MASTERMED. Este fato materializa a confusão de estabelecimentos.

Ademais, a constatação de que ambas as empresas informam à Receita Federal o mesmo número de telefone de contato (69 8111-7724) é um indício objetivo e irrefutável de compartilhamento de, no mínimo, a estrutura administrativa e de comunicação. Duas empresas que se pretendem autônomas e concorrentes não compartilham o mesmo canal de contato oficial.

Por fim, talvez o indício mais eloquente de uma gestão unificada seja a identidade do profissional de contabilidade. Ambas as empresas, conforme dados do CNPJ, utilizam os serviços do mesmo contador, Sr. Adailton José Mendes. A contabilidade é a linguagem dos negócios e o centro principal da estratégia fiscal e financeira de uma entidade. O compartilhamento deste serviço técnico tão sensível permite inferir, com alto grau de segurança, a ausência de segregação estratégica, financeira e fiscal entre as duas pessoas jurídicas, que operariam, na prática, como um único ente econômico.

Como arremate, o terceiro pilar do tripé probatório também se faz presente, na medida em que ambas as empresas militam no mesmo ramo de atividade comercial, o que lhes permite disputar os mesmos mercados e participar dos mesmos certames. Este elemento demonstra a continuidade da exploração da mesma atividade econômica, evidenciando que a MASTERMED não representa uma nova frente de negócios, mas sim o veículo escolhido para dar prosseguimento funcional às operações que a REALMED foi impedida de continuar.

Em suma, a sobreposição de sócios e gestores, a identidade de domicílio familiar, o compartilhamento de endereço, telefone e contador, e a atuação no mesmo nicho de mercado formam um conjunto de indícios coesos, graves e convergentes, que apontam para a dissolução das fronteiras formais entre as duas empresas. Tais elementos, analisados em conjunto, fornecem a esta Administração subsídios fáticos robustos para a formação de sua convicção acerca da existência de uma manobra de sucessão empresarial de fato, com o possível intuito de fraudar a sanção administrativa aplicada.

2.3 DO PODER DEVER DE AUTOTUTELA E DA INEFICÁCIA DA TESE DEFENSIVA

A manifestação apresentada pela empresa MASTERMED, ao invés de elidir os robustos indícios de irregularidade, opera em sentido diametralmente oposto, funcionando como um elemento de convicção que corrobora a tese de fraude. A linha defensiva adotada, ao admitir a ciência prévia da sanção e, simultaneamente, alegar a adoção de "medidas de regularização", revela-se juridicamente inócua e faticamente contraditória.

Com efeito, a empresa, em uma manobra retórica, busca transmutar o que se afigura como o dolo da conduta em uma suposta demonstração de boa-fé. Tal argumento não resiste a uma análise jurídica minimamente aprofundada. A sanção de inidoneidade, a mais grave do ordenamento jurídico em matéria de licitações, possui caráter personalíssimo e visa afastar do certame o licitante que demonstrou não possuir idoneidade para com a coisa pública. Ela não se confunde com uma mera obrigação pecuniária, que, uma vez quitada, restabeleceria a condição de normalidade. O pagamento de multas ou a apresentação de pedidos de reconsideração no âmbito do processo sancionador da REALMED são atos que visam, eventualmente, reabilitar aquela pessoa jurídica, e não conferir um salvo-conduto para que seu gestor, ciente do impedimento, utilize outra entidade como veículo para contratar com o Poder Público.

A única exegese plausível para a conduta da interessada é a de que, tendo plena ciência de que a empresa REALMED estava legalmente impedida de participar de licitações, o grupo familiar e empresarial deliberadamente se valeu da pessoa jurídica da MASTERMED [uma entidade distinta apenas formalmente, mas materialmente idêntica em gestão, estrutura e contatos] para fraudar a lei e frustrar os objetivos da sanção administrativa. A boa-fé objetiva, princípio basilar das relações contratuais e administrativas, exigiria postura diversa, qual seja a abstenção completa de participação em certames até que a situação da empresa originária e de seu gestor fosse plenamente regularizada perante a Administração.

Nesse contexto, emerge para a Administração não apenas a faculdade, mas o poder dever de agir, em exercício da autotutela administrativa, princípio consolidado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. O enunciado é lapidário ao dispor que a Administração "*pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos*". A habilitação e a eventual adjudicação de contratos à empresa MASTERMED, diante do que agora se revela, constituem atos administrativos com vício de origem, maculados pela fraude que antecedeu sua prática.

Permitir que tal manobra prospere significaria cancelar a ineficácia do próprio poder sancionador do Estado, tornando a declaração de inidoneidade uma penalidade inócua, um "convite à fraude". Tal omissão violaria frontalmente princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, notadamente (i) o princípio da Moralidade Administrativa (art. 37, *caput*, CF), que exige um comportamento probo, ético e leal por parte dos administrados e uma atuação repressiva da Administração diante de desvios, (ii) o princípio da Isonomia (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), que seria esvaziado ao se permitir que uma empresa, por meio de um subterfúgio, concorra em condições desiguais com as demais licitantes que cumprem rigorosamente as exigências legais, e o (iii) o princípio da Eficácia das sanções, onde tem-se que, uma penalidade que pode ser facilmente contornada perde seu caráter punitivo, preventivo e pedagógico, gerando um perigoso precedente de impunidade.

Portanto, a ineficácia da tese defensiva, somada à contundência do acervo probatório, impõe à Administração o dever inafastável de exercer a autotutela para anular os atos viciados e restabelecer a legalidade, a moralidade e a isonomia no âmbito de seus processos licitatórios.

2.4 DA ANÁLISE CONSEQUENCIALISTA À LUZ DA LINDB

A moderna hermenêutica do Direito Administrativo, impulsionada pelas alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), exige do intérprete e do gestor público uma análise que transcenda a mera subsunção do fato à norma. O art. 20 da LINDB veda a decisão com base em valores jurídicos abstratos sem que se considerem as suas consequências práticas. Impõe-se, portanto, uma análise pragmática dos efeitos que a decisão administrativa irá gerar no mundo real, ponderando os custos e benefícios das alternativas possíveis.

Na ótica deste órgão consultivo, a aplicação da LINDB ao caso concreto não apenas autoriza, mas impõe a adoção das medidas saneadoras propostas. A análise consequencialista revela que os custos da inércia administrativa são incomensuravelmente superiores aos custos da ação anulatória, de modo que, ao menos, 02 (dois) cenários são possíveis:

- a) Anulação dos atos; ou
- b) Inércia administrativa.

A decisão de anular os atos que beneficiaram a MASTERMED e de instaurar processo para estender a sanção de inidoneidade gera, como consequência primária, o restabelecimento imediato da legalidade e da moralidade. O impacto prático é a salvaguarda da isonomia, a proteção da competitividade nos certames e, fundamentalmente, a afirmação da eficácia do poder sancionador do Estado.

A declaração de nulidade dos atos de habilitação e adjudicação, por vício insanável de fraude, opera efeitos distintos sobre os contratos em execução e aqueles já exauridos, ambos os cenários, contudo, convergindo para a necessidade de uma atuação administrativa enérgica e saneadora.

No que tange aos ajustes que se encontram em fase de execução, a nulidade do ato de habilitação contamina, por derivação, o próprio instrumento contratual, tornando-o igualmente nulo de pleno direito. A consequência jurídica primária é a sua rescisão unilateral pela Administração, não por conveniência ou oportunidade, mas por imposição do princípio da legalidade.

Surge, nesse ponto, uma aparente colisão de princípios onde tem-se, de um lado, o dever de anular o ato ilegal (autotutela), e de outro, o princípio da continuidade do serviço público, que poderia ser afetado pela interrupção abrupta do contrato. Contudo, tal antinomia é solucionada pela ponderação de interesses, na qual a supremacia do interesse público se manifesta na necessidade de estancar a ilegalidade e afastar um contratado que se revelou indigno de confiança.

A manutenção de um vínculo contratual com uma entidade que se utilizou de fraude para ingressar na Administração representa um risco intolerável. A má-fé, já demonstrada na origem, projeta uma sombra de incerteza sobre a correta execução do objeto, abrindo margem para sobrepreços, baixa qualidade e inadimplementos. A descontinuidade, portanto, não é um mal a ser evitado a qualquer custo, mas sim um custo administrativo controlável e necessário, decorrente direto da conduta ilícita do particular, e que se justifica para mitigar riscos futuros e restaurar a moralidade.

Para compatibilizar a anulação com a continuidade, a legislação faculta à Administração o uso de instrumentos emergenciais, como a contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo estritamente necessário para a conclusão de um novo certame. Trata-se de uma solução jurídica que permite à Administração cumprir seu dever de anular o ato viciado, sem, contudo, gerar um vácuo administrativo que prejudique o cidadão, destinatário final do serviço.

Para os contratos cujos objetos já foram entregues e os pagamentos integralmente realizados, a declaração de nulidade opera com eficácia retroativa (*ex tunc*), desconstituindo a relação jurídica desde sua origem. Embora não seja mais possível rescindir um contrato já exaurido, a anulação dos atos de habilitação e adjudicação que o precederam possui consequências práticas de extrema relevância, pois ela serve como o fundamento jurídico indispensável para a eventual instauração de procedimentos de responsabilização e ressarcimento.

Ao se declarar que a empresa jamais poderia ter sido contratada, nasce para a Administração o poder dever de apurar se daquela relação jurídica nula resultou dano ao erário. A investigação não se limita a verificar se o serviço foi prestado, mas se o preço pago foi justo e se a qualidade correspondeu ao que seria exigível de uma empresa idônea.

A anulação, portanto, é o ato que legitima a instauração de Tomada de Contas Especial e o ajuizamento de Ação de Ressarcimento, caso se comprove superfaturamento ou outra forma de prejuízo. Ademais, ela constitui a prova material da conduta ímproba, servindo como elemento central para a representação ao Ministério Público visando à propositura de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face da empresa e de seus gestores.

Nesse diapasão, a consequência prática da anulação, mesmo para contratos finalizados, transcende o caso concreto. Ela firma um precedente administrativo robusto, com claro efeito pedagógico, sinalizando ao mercado que manobras fraudulentas para contornar sanções serão identificadas e reprimidas, e que seus efeitos, ainda que pretéritos, serão objeto de rigorosa apuração e persecução de responsabilidades, inibindo a repetição de condutas análogas.

Por outro lado, a opção pela inércia, consubstanciada na manutenção dos atos viciados e na abstenção do poder sancionador, desencadearia uma cascata de consequências jurídicas e práticas de extrema gravidade, cujos custos sistêmicos superam, em muito, qualquer transtorno administrativo pontual decorrente da anulação. A omissão, neste cenário, não é uma alternativa neutra, mas uma decisão com implicações danosas em múltiplas frentes.

O impacto prático mais imediato da inércia seria a completa aniquilação da eficácia da sanção de inidoneidade. Ao permitir que uma empresa sancionada continue a contratar com a Administração por meio de uma pessoa jurídica interposta, o Poder Público estaria, na prática, tornando a sua penalidade máxima uma "letra morta". A consequência sistêmica é a validação tácita de um *modus operandi* fraudulento, criando um perigoso precedente que funcionaria como um verdadeiro "manual de instruções" para a impunidade. A sanção, concebida como o mais potente instrumento para expurgar do sistema os agentes de má-fé, seria reduzida a um mero registro cadastral, desprovido de qualquer eficácia coercitiva, o que representa o colapso do próprio poder de polícia administrativa.

Em segundo lugar, a omissão estatal geraria um nefasto efeito pedagógico reverso, transmitindo ao mercado uma mensagem inequívoca de que a fraude compensa e a probidade é um ônus. Tal cenário desestimula a participação de empresas sérias, que investem em conformidade e arcam com os custos da legalidade, por colocá-las em desvantagem competitiva contra aquelas que se valem de subterfúgios. O resultado é um processo de seleção adversa, onde o ambiente de negócios, ao invés de premiar a eficiência e a honestidade, passa a fomentar a deslealdade e a corrupção, afastando os bons licitantes e atraindo os oportunistas. A isonomia, princípio basilar da licitação, seria corroída não pela ação, mas pela omissão da própria Administração.

Adicionalmente, a decisão de manter vínculos contratuais com um grupo empresarial que comprovadamente age com dolo eleva exponencialmente o risco contratual e financeiro para a Administração. A má-fé demonstrada na origem da contratação é um prognóstico fidedigno de futuras condutas lesivas, como a má execução do objeto, a entrega de produtos de qualidade inferior, a busca por aditivos contratuais com sobrepreço e o risco constante de desabastecimento. A aparente "economia" de não se anular um certame se revela uma falsa percepção de eficiência, que ignora o custo da não conformidade e o risco moral de se legitimar um parceiro contratual cuja deslealdade já foi provada. A manutenção do contrato, nesse caso, configura uma violação ao dever de diligência e uma falha na gestão de riscos (*culpa in eligendo* que se perpetua como *culpa in vigilando*).

Por fim, e de forma mais direta, a omissão do gestor público, diante de um quadro fático e probatório de fraude tão evidente, deixa de ser uma opção discricionária e passa a configurar uma conduta ilícita. A ciência inequívoca da irregularidade e o dever de agir para saná-la (poder dever de autotutela) tornam a inércia uma ofensa direta aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência. Tal conduta omissiva amolda-se, em tese, à figura do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92) e, a depender da análise do elemento subjetivo, pode até mesmo tangenciar o tipo penal da prevaricação (art. 319 do Código Penal). A omissão, portanto, transcende a mera irregularidade administrativa, adentrando a esfera da responsabilidade pessoal do agente público, que, ao não agir, atrai para si as consequências de uma decisão que se sabe ilegal e danosa ao interesse público.

Ao se cotejarem os dois cenários antagônicos sob a ótica pragmática imposta pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a conclusão emerge de tal modo que a ponderação entre os custos da ação e os custos da omissão acaba não por revelar um dilema entre duas vias possíveis, mas sim a distinção entre um caminho de saneamento e outro de colapso sistêmico.

As consequências da inércia são difusas, graves e de longo prazo. Elas transcendem os limites do caso concreto e se projetam como uma metástase sobre todo o ambiente de contratações públicas. A manutenção dos atos viciados não apenas legitima a fraude, mas mina a credibilidade da própria Administração, sinalizando uma tolerância institucional com o ilícito que corrói a confiança dos administrados e a eficácia do poder dever sancionador do Estado. Trata-se de um custo imensurável, que se paga com a degradação da moralidade e da isonomia.

Em contrapartida, as consequências da ação [a anulação dos atos e a punição dos envolvidos] são pontuais, perfeitamente gerenciáveis e, acima de tudo, saneadoras. O custo administrativo de se promover uma nova licitação ou de se adotar uma medida emergencial é um transtorno de curto prazo, um investimento necessário para a preservação da integridade de todo o sistema. Este custo é o preço que se paga para extirpar a fraude e reafirmar a autoridade da lei, um ônus plenamente justificável quando confrontado com os danos permanentes da omissão.

Portanto, a análise consequencialista, longe de ser um escudo para a manutenção de atos ilegais sob o pretexto de evitar instabilidade, funciona, no presente caso, como o principal fundamento para a ação enérgica. A decisão de anular os atos e punir os envolvidos não se afigura como uma mera opção discricionária, mas como um dever indeclinável, imposto pela análise pragmática dos fatos e em total consonância com o espírito da LINDB. A verdadeira estabilidade e segurança jurídica não residem na conservação do erro, mas na capacidade da Administração de reconhecê-lo e corrigi-lo com celeridade e firmeza.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, e em face da análise jurídica empreendida, este órgão de assessoramento jurídico conclui que o conjunto probatório carreado aos autos é robusto, coeso e convergente, sendo mais que suficiente para caracterizar a existência de uma manobra fraudulenta, orquestrada com o deliberado propósito de burlar a sanção de inidoneidade aplicada à empresa REALMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.

A tese defensiva mostrou-se não apenas frágil, mas contraditória, reforçando a convicção de que a empresa MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA foi utilizada como mero instrumento para a continuidade das atividades ilícitas do grupo empresarial. A identidade de gestão, a confusão estrutural e a cronologia dos fatos não deixam margem para outra interpretação. Permitir que tal artifício prospere seria não apenas aniquilar a eficácia do poder sancionador e violar os princípios basilares da contratação pública, mas também, conforme demonstrado na análise consequencialista à luz da LINDB, optar pelo cenário de maior dano sistêmico e risco administrativo.

A inércia, portanto, não é uma opção. A situação exige uma resposta firme e imediata do Poder Público, em exercício do seu poder dever de autotutela, agora compreendido como um dever qualificado pela análise pragmática

de seus efeitos.

Nessa linha de pensar, **OPINA-SE** pela caracterização da fraude à licitação e, por conseguinte, **RECOMENDA-SE** à autoridade superior a adoção das seguintes providências:

a) **ANULAR**, de ofício, com fundamento na Súmula 473 do STF, no poder dever de autotutela e nos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), todos os atos administrativos que beneficiaram a empresa MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA nos certames em que participou, incluindo-se atos de habilitação, adjudicação e eventuais contratos já celebrados, por vício insanável de ilegalidade e ausência de boa-fé;

b) **INSTAURAR**, de imediato, Processo Administrativo Sancionador em desfavor da empresa MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA (CNPJ nº 56.099.477/0001-20) e de seu administrador, Sr. Antônio Alves de Sousa, para apurar a responsabilidade pela prática de fraude à licitação, assegurando-lhes o contraditório e a ampla defesa, com vistas à aplicação das sanções cabíveis, notadamente a extensão dos efeitos da inidoneidade, conforme precedente do Acórdão nº 487/2022-TCU-Plenário;

c) **DETERMINAR** a imediata suspensão de quaisquer pagamentos porventura devidos à empresa MASTERMED, como medida cautelar para resguardar o erário, até a conclusão do Processo Administrativo Sancionador;

d) **COMUNICAR** a presente decisão a todos os setores de licitação e contratos desta Administração, para que se abstenham de contratar ou aceitar a participação da referida empresa em futuros certames até deliberação em contrário;

e) **AVALIAR** o encaminhamento de cópia integral dos presentes autos ao Ministério Público Estadual e ao Tribunal de Contas do Estado, para ciência e adoção das medidas que entenderem cabíveis em suas respectivas esferas de competência, dada a gravidade dos fatos apurados, que podem configurar, em tese, ilícitos de natureza penal e de improbidade administrativa.

É o parecer, que se submete à elevada consideração superior.

JUAN IRINEU SILVA BELLONE KASPROVICZ

Assessor Técnico Jurídico

Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Juan Irineu Silva Bellione Kasprovicz, Assessor(a)**, em 20/02/2026, às 12:27, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0552179** e o código CRC **052EDDC5**.



002.000144/2026-93

0552179v18



SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES
Rua México, 341 - Bairro Nova Porto Velho - CEP 76820190 - Porto Velho - RO - <https://smcl.portovelho.ro.gov.br/>

MEMORANDO-CIRCULAR - SMCL-SEL

Aos Agentes de Contratação
SMCL – Prefeitura do Município de Porto Velho

Assunto: Diretrizes decorrentes da Decisão nº 6/2026 – Precedente administrativo de observância obrigatória.

Senhores(as) Agentes de contratação,

Em cumprimento à **Decisão nº 6/2026 – SMCL-GAB/SMCL-SEL/SMCL-ASTEJ**, proferida no âmbito do Processo SEI nº 002.000144/2026-93, que acolheu integralmente o Parecer nº 0552179/2025/SMCL-ASTEJ, e reconheceu a ocorrência de sucessão empresarial fraudulenta com o objetivo de burlar sanção administrativa, **COMUNICAMOS E ORIENTAMOS** o que segue:

a) **DAR CIÊNCIA** do inteiro teor do Parecer Nº 0552179/2025/SMCL-ASTEJ e desta Decisão, que passam a constituir precedente administrativo de observância obrigatória no âmbito desta Secretaria;

b) **ORIENTAR** que, em todos os processos licitatórios, em curso ou futuros, que contem com a participação da empresa MASTERMED COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, seja realizada, na fase de habilitação ou em qualquer outra fase processual, verificação rigorosa dos indícios que compõem o "tripé probatório" da fraude (identidade de sócios/gestores, confusão patrimonial/operacional e identidade de objeto social);

c) Na hipótese de serem identificados indícios análogos aos descritos no referido parecer, fica ao Agente de Contratação a **RECOMENDAÇÃO** de, preservada sua autonomia na condução do certame, instaurar o competente incidente de desconconsideração da personalidade jurídica no bojo do processo licitatório, a fim de estender à MASTERMED os efeitos do impedimento da empresa REALMED, motivando sua decisão com base nos elementos concretos do processo e no precedente ora firmado, inclusive utilizando o Parecer Nº 0552179/2025/SMCL-ASTEJ como referência nas razões de decidir;

d) Caso surjam, na análise do caso concreto, elementos fáticos novos ou divergentes que gerem dúvida quanto à aplicação deste precedente, o Agente de Contratação **DEVERÁ** se abster de decidir isoladamente e remeter os autos ao Gabinete para uniformização do entendimento.

Sem mais para o momento permanecemos a disposição para eventuais esclarecimentos,

Atenciosamente,

César Augusto Wanderley de Oliveira
Secretário Executivo de Gestão de Licitações em substituição - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Cesar Augusto Wanderley Oliveira, Agente**, em 23/02/2026, às 10:49, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0563339** e o código CRC **4EC078DD**.

