

DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELARPrefeitura Municipal de **JOÃO DOURADO**Processo TCM nº **24743e25**Denunciante: **ABIMAEL DOURADO LIMA JÚNIOR - vereador**Denunciado: Sr. **DIAMERSON COSTA CARDOSO - Prefeito**Exercício financeiro: **2025**Relatora: **Cons. ALINE PEIXOTO****DECISÃO MONOCRÁTICA**

O **Sr. ABIMAEL DOURADO LIMA JUNIOR**, brasileiro, casado, agente político – Vereador do Município de João Dourado, portador da cédula de identidade R.G. nº 668471840 SSP/BA, e inscrito no CPF sob o nº 677.900.625-49, residente e domiciliado na Rua Hildete Carneiro, nº 59, Centro, João Dourado/BA, CEP: 44920-000, por meio de seu advogado regularmente constituído, o Bel. Fabrício Maltez Lopes (OAB/BA nº 17872), apresenta Denúncia com pedido de Medida Cautelar, protocolada sob o nº 24743e25, requerendo a **suspensão imediata do contrato celebrado entre o Município de João Dourado e a empresa LOJAS GEOCOMERCIAL LTDA.**, CNPJ 14.263.131/0001-76, em 15/07/2025.

O ajuste impugnado foi formalizado por meio do Processo Administrativo nº 118/2025, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 058/2025, fundamentada no **Credenciamento nº 002/2025**, tendo por objeto a “contratação de pessoa jurídica para futura e eventual aquisição parcelada de materiais de construção complementares, elétricos, hidráulicos, bombas, motores, ferramentas e demais itens correlatos, visando atender às necessidades das secretarias municipais de João Dourado/BA, conforme especificações contidas no Anexo I (Termo de Referência), em complementação ao credenciamento vigente de materiais de construção”, no valor de **R\$ 2.337.293,72 (dois milhões, trezentos e trinta e sete mil, duzentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos)**.

No mérito, aduz o denunciante que a Prefeitura de João Dourado teria incorrido nas seguintes irregularidades:

- a) **utilização do credenciamento**, seguido de inexigibilidade de licitação, para a aquisição de bens de natureza comum, como materiais de construção, em possível violação ao art. 79 da Lei nº 14.133/2021;
- b) **a empresa contratada, Lojas Geocomercial Ltda., tem como sócia a pessoa jurídica J. C. Dourado Participações Ltda., CNPJ nº 38.012.595/0001-78, cujo quadro societário é composto por familiares do Prefeito do Município de João Dourado, Sr. DIAMERSON COSTA CARDOSO**, em aparente afronta aos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e ao disposto no art. 14 da Lei nº 14.133/2021.
- c) **falhas formais** consistentes na descrição genérica do objeto do credenciamento; na falta de justificativa na fixação dos preços utilizados como referencial adotado no credenciamento, uma vez que inexiste instrumento comprobatório de pesquisa de mercado ou de outros critérios técnicos supostamente empregados; e por fim, na ausência de documentos que comprovem a qualificação técnica das empresas



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

credenciadas, tendo em vista que foram exigidas apenas certidões de regularidade fiscal e documentos de representação societária.

- d) prática de **nepotismo**, ao afirmar que a **Agente de Contratação e Pregoeira do Município, Sra. Adjaci Cardoso Dourado Vasconcelos** — responsável pela condução dos certames licitatórios e procedimentos correlatos — mantém vínculo de parentesco em linha colateral, na condição de tia, com o Secretário Municipal de Administração, Sr. Diego Cardoso Dourado.

O feito fora distribuído a esta Relatoria, em conformidade com o sorteio prévio determinado na Resolução nº 1365/2018, realizado na 78ª Sessão Ordinária do dia 03/12/2024.

Por meio do Edital nº 945/2025, do dia 23/09/2025, publicado no DOE TCM no dia seguinte, esta Relatoria determinou a notificação do Sr. Diamerson Costa Cardoso Dourado, na qualidade de Prefeito do Município de João Dourado, para, querendo, apresentar suas justificativas, no prazo de 05 (cinco) dias. O Gestor também foi comunicado por meio do Ofício nº 4307, datado de 23 de setembro de 2025, expedido pelo Chefe de Gabinete desta Corte.

Em sequência, adveio aos autos a manifestação do Gestor, por intermédio de seus procuradores regularmente constituídos, os advogados Rafael de Medeiros Chaves Mattos, inscrito na OAB/BA sob o nº 16.035, e Tâmara Costa Medina da Silva, inscrita na OAB/BA sob o nº 15.776, protocolada sob o nº 26539e25, em 01/10/2025.

O Prefeito defende a legalidade do credenciamento para bens e serviços, invocando os arts. 74, inciso IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021. Menciona, ainda, o Parecer nº 01473-21, deste Tribunal de Contas, que teria reconhecido a possibilidade de credenciamento para o fornecimento de materiais de construção, desde que demonstrada a vantajosidade e a observância das regras legais pertinentes. Sustenta que a adoção do credenciamento decorreu da necessidade urgente de garantir a continuidade dos serviços municipais, em razão de dois pregões anteriores fracassados, ressaltando que o procedimento proporciona maior agilidade e flexibilidade às contratações.

Argui, ademais, que outras empresas foram igualmente credenciadas, a saber: Comavep Comércio de Material de Construção, Agrícola, Veterinário e Pesca Ltda – CNPJ nº 35.574.320/0001-30 (em 29/05/2025), e Judy Comércio de Materiais Elétricos Ltda – CNPJ nº 74.003.740/0001-18 (em 03/06/2025). Quanto à alegação de favorecimento em razão de parentesco entre sócios de empresa credenciada e o Prefeito, o Gestor afirma inexistir escolha ou discricionariedade no credenciamento, que se destina à habilitação de todos os interessados que atendam aos requisitos editalícios. Sustenta, por fim, não haver impedimento legal à participação de empresas nessa situação, desde que observadas as condições previstas no edital e na legislação vigente.

A defesa contesta a acusação de nepotismo, arguindo que a Agente de Contratação, Sra. Adjaci Cardoso Dourado Vasconcelos, servidora efetiva da Administração Municipal, mantém apenas vínculo de parentesco em quarto grau (prima) com o Secretário Municipal de Administração, Sr. Diego Cardoso Dourado, o que, segundo sustenta, não configuraria impedimento ou irregularidade.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Afirma, ainda, que o objeto da contratação não é genérico, destacando que o credenciamento foi instaurado com o objetivo de garantir a continuidade dos serviços municipais essenciais. Alega que a pesquisa de preços foi devidamente realizada, constando os documentos comprobatórios nas páginas 09 a 108 do Processo Licitatório nº 080/2025.

Em relação à suposta ausência de exigências de qualificação técnica compatíveis com o objeto licitado, a defesa argumenta que o Edital do Processo Licitatório nº 080/2025 contemplou critérios adequados de habilitação, inclusive prevendo hipótese expressa de descredenciamento. Ressalta que o Município poderá promover o descredenciamento, a qualquer tempo, por razões fundamentadas em fatos supervenientes ou conhecidos após o credenciamento, que comprometam a capacidade técnica, fiscal ou a postura profissional do credenciado, bem como em situações que afrontem o padrão ético ou operacional exigido, sem que disso decorra direito a indenização ou compensação de qualquer natureza.

FUNDAMENTAÇÃO

O cerne da denúncia apresentada pelo Sr. Abimael Dourado Lima Junior, vereador em exercício na Câmara Municipal de João Dourado, recai sobre a contratação formalizada pela Administração Municipal por meio do Processo Administrativo nº 118/2025, referente à Inexigibilidade de Licitação nº 058/2025, esta fundamentada no Credenciamento nº 002/2025, destinada à aquisição de bens de natureza comum, notadamente materiais de construção, ocasião em que foi contratada a empresa Lojas Geocomercial Ltda. – CNPJ nº 14.263.131/0001-76.

Alega o denunciante que tal empresa possui em seu quadro societário a pessoa jurídica J. C. Dourado Participações Ltda. – CNPJ nº 38.012.595/0001-78, integrada por familiares do Prefeito Municipal, Sr. Diamerson Costa Cardoso, circunstância que configuraria potencial afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como à vedação expressa contida no art. 14 da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, o credenciamento, disciplinado pelo art. 79 da Lei nº 14.133/2021, é mecanismo excepcional, destinado a possibilitar que a Administração contrate todos os interessados que preencham requisitos objetivos, especialmente quando há pluralidade de prestadores aptos a atuar em condições padronizadas e não excludentes. Contudo, tal instituto deve ser manejado com cautela, sob pena de converter-se em meio de restringir a competição e afastar o dever de licitar. Vejamos:

Seção II

Do Credenciamento

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: Regulamento



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

I - **paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;**

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

No caso em exame, conforme se verifica, o objeto contratual — aquisição de materiais de construção complementares, elétricos, hidráulicos, bombas, motores, ferramentas e demais itens correlatos — não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 79 da Nova Lei de Licitações e Contratos, em razão de tratar-se de mercado amplamente competitivo e com bens padronizáveis. Dessa forma, o procedimento do credenciamento, seguido da inexigibilidade de licitação, foi utilizado de forma indevida, em afronta ao dever constitucional de licitar e ao princípio da competitividade, previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, bem como aos ditames do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Trata-se de mercado caracterizado por ampla concorrência e por bens e serviços de natureza padronizável, circunstância que, por sua natureza, poderia ser perfeitamente licitado, inclusive mediante Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 82 da Lei nº 14.133/2021, a fim de possibilitar contratações sob demanda.

Tal modalidade licitatória, amplamente consolidada na prática administrativa, assegura à Administração a obtenção de condições mais vantajosas, a padronização de preços e a observância do princípio da isonomia, sem afastar a regra geral da licitação, cuja essência repousa na disputa entre potenciais fornecedores. Nesse cenário, a existência de pluralidade de prestadores aptos a atender, de forma integral, às demandas da Administração evidencia que o credenciamento — modalidade paralela e não excludente — não se mostra

adequado para a aquisição de bens de natureza comum, tornando juridicamente improcedente a invocação da inexigibilidade de licitação.

Diante desse contexto, a opção administrativa pelo credenciamento, seguida da formalização de inexigibilidade, em mercado notoriamente competitivo e de objetos padronizáveis, revela-se medida excepcional desprovida de fundamentação suficiente. A adoção de procedimento dessa natureza, em detrimento da via licitatória ordinária, exige demonstração inequívoca da inviabilidade de competição, requisito que, ao menos em juízo preliminar, não se encontra evidenciado nos autos.

Noutro ponto, a denúncia apresenta provas robustas do vínculo societário da Lojas Geocomercial Ltda. com a J C Dourado Participações Ltda., cujos sócios são familiares diretos do Prefeito (pai e irmã). Conforme Certidão Simplificada Digital da Lojas Geocomercial Ltda., a empresa contratada possui como sócia a pessoa jurídica J.C. Dourado Participações Ltda. (CNPJ nº 38.012.595/0001-78), cujo quadro societário é composto por familiares diretos do Prefeito Diamerson Costa Cardoso Dourado. Nos autos, resta comprovado o vínculo do Prefeito com seu pai, Sr. Jurandi Cardoso Dourado (conforme Certidão de Casamento do Prefeito acostada), e com sua irmã, Sra. Beatriz Costa Cardoso Dourado Cavalcante, comprovado mediante CNH nº 896837976 (Doc. 2 da pasta nº 24743e25).

Nos termos do art. 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, é vedada a participação em licitações de pessoa física ou jurídica que possua vínculo de parentesco com agente público que atue no processo licitatório ou na gestão/fiscalização do contrato. A contratação de empresa pertencente a familiares do chefe do Poder Executivo, responsável por homologar o certame e autorizar a despesa, constitui ato ilegal e imoral, em afronta à legislação vigente. *In verbis*:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

(...)

Cumpra salientar que a vedação contida no art. 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 possui natureza cogente, decorrente diretamente do texto legal, não se restringindo à hipótese de sua reprodução expressa no instrumento convocatório. A exigência de que a proibição “conste expressamente do edital” configura dever formal imposto à Administração, destinado a conferir transparência e publicidade às regras de impedimento, sem, contudo, condicionar a eficácia material da vedação.

Em síntese, as inconsistências apontadas na denúncia e corroboradas pela análise documental — notadamente a inadequação da modalidade de contratação (credenciamento para aquisição de bens comuns) — indica possível violação à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade e Eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, o uso do credenciamento mostra-se juridicamente inadequado e potencialmente caracterizador de burla ao procedimento licitatório, haja vista que o instituto deve ser reservado a hipóteses excepcionalíssimas, nas quais se demonstre, de forma inequívoca, a sua vantajosidade econômica e técnica, que tal objeto não pode ser licitado, passível, portanto de competição, e que é a melhor forma de atender o interesse público, o que não se verifica na situação concreta.

Sob outro prisma, embora se reconheçam elementos suficientes para o deferimento parcial da medida cautelar, é necessário ponderar as consequências práticas da decisão, conforme impõe o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual impõe às autoridades administrativas, controladoras e judiciais o dever de avaliar e explicitar os efeitos concretos de suas decisões, senão vejamos:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Dessa forma, percebe-se a necessidade de que o controle externo seja pautado não apenas pela estrita legalidade, mas também pela avaliação das consequências práticas de cada decisão, de modo a harmonizar a defesa da legalidade com a proteção do interesse público.

Nesse contexto, impõe-se uma postura consequencialista, capaz de evitar que a sanção ou a sustação de atos administrativos produza efeitos mais danosos à coletividade do que o próprio vício que se busca corrigir.

A suspensão imediata das contratações, sem prazo razoável para adequação, poderia comprometer a continuidade de obras e serviços essenciais em

andamento, gerando impactos negativos à infraestrutura municipal e à prestação de serviços básicos, com reflexos diretos sobre o interesse público local. Por outro lado, a manutenção integral e irrestrita dos contratos cuja origem se mostra irregular representaria violação aos princípios da legalidade, moralidade e economicidade, estimulando a perpetuação de práticas administrativas dissociadas do regime licitatório.

Assim, à luz do art. 21 da LINDB e da diretriz consequencialista que orienta a atuação dos órgãos de controle, a solução mais adequada consiste na modulação dos efeitos da decisão cautelar, equilibrando o dever de coibir irregularidades com a necessidade de preservar a continuidade das atividades públicas. Dessa forma, permite-se que o Município adote, em prazo certo e razoável, as medidas corretivas indispensáveis, evitando rupturas abruptas na execução dos serviços e resguardando, ao mesmo tempo, a higidez do erário e da gestão pública.

Em relação à denúncia de suposta prática de nepotismo, importa destacar que o denunciante aponta a existência de vínculo de parentesco entre a Agente de Contratação/Pregoeira, Sra. Adjaci Cardos Dourado Vasconcelos, responsável pelos certames licitatórios, e o Sr. Diego Cardoso Dourado, Secretário Municipal de Administração.

Embora a situação descrita mereça atenção, não se pode, em sede de cognição sumária, concluir pela configuração automática de nepotismo. O ordenamento jurídico pátrio, especialmente após a edição da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, define como prática vedada o nepotismo caracterizado pela nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para cargos em comissão ou de confiança, ou de função gratificada, quando presente relação de subordinação direta.

VOTO

Ante o exposto, esta Relatoria **DEFERE PARCIALMENTE** a Medida Cautelar pretendida, modulando-se seus efeitos, **para que o Município de João Dourado/BA, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, realize o procedimento licitatório adequado, preferencialmente na modalidade de Registro de Preços,** destinado à contratação de pessoa jurídica para futura e eventual aquisição parcelada de materiais de construção complementares, elétricos, hidráulicos, bombas, motores, ferramentas e demais itens correlatos, visando atender às necessidades das secretarias municipais, autorizando-se, excepcionalmente, a continuidade dos contratos existentes apenas durante o período de adequação referido, de modo a evitar prejuízos imediatos à execução de serviços essenciais e assegurar a continuidade administrativa, observando-se o princípio da supremacia do interesse público.

Decorrido o prazo estabelecido sem que o Município tenha deflagrado o procedimento licitatório correspondente, ficam automaticamente suspensos quaisquer pagamentos decorrentes das contratações impugnadas, até ulterior deliberação deste Tribunal.



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Determino, ainda, que seja realizada a notificação do **Sr. DIAMERSON COSTA CARDOSO DOURADO**, Prefeito do **Município de João Dourado**, para, querendo, no prazo de 20 (vinte) dias, apresentarem esclarecimentos e justificativas pertinentes às acusações e/ou irregularidades apontadas no presente processo.

Publique-se e comunique-se
Salvador, 10 de outubro de 2025