

PROCESSO Nº:	@REP-25/00122780
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura de Criciúma
INTERESSADOS:	Prefeitura de Criciúma Vagner Espindola Rodrigues Giovana Maria Ghisi da Silva gustavo thome da silva Cíntia Goudinho Barbosa
ASSUNTO:	Representação acerca de supostas irregularidades referentes à Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025 - Contratação de empresa de engenharia especializada em aerofotogrametria e geoprocessamento para a produção do mapeamento móvel terrestre 360º
RELATOR:	Conselheiro Aderson Flores
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/AF - 1340/2025

I. EMENTA

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 60/PMC/2025. MUNICÍPIO DE CRICIÚMA. INABILITAÇÃO DE LICITANTE APÓS DECLARAÇÃO DE VENCEDOR. EXIGÊNCIA DE TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO DE BALANÇOS CONTÁBEIS. DOCUMENTOS COMPLEMENTARES SUPRÍVEIS POR DILIGÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. MEDIDAS CORRETIVAS ADOTADAS PELA UNIDADE GESTORA. HOMOLOGAÇÃO EM FAVOR DA REPRESENTANTE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

A inabilitação de licitante em razão da ausência dos termos de abertura e encerramento dos balanços contábeis, já supridos por diligência e sem comprometimento da essência do balanço patrimonial, configura excesso de formalismo, em violação aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da razoabilidade e do formalismo moderado (arts. 5º e 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). A Correção tempestiva pela Unidade Gestora, com adjudicação e homologação em favor da representante, afasta responsabilização de agentes e impõe o arquivamento do feito.

II. RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido cautelar, apresentada pela empresa *ATTAM Engenharia E Aerolevanteamento Ltda.*,¹ representada pelo sócio Henrique Marteleto Lopes,² acerca de possíveis irregularidades ocorridas na fase externa da Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025, promovida pelo Município de Criciúma/SC com vistas à contratação de empresa de engenharia especializada em aerofotogrametria e geoprocessamento para a produção do mapeamento móvel terrestre 360º (imagens georreferenciadas (360º) das vias e das unidades imobiliárias), em apoio à gestão fiscal tributária e outras atividades do referido Município, no valor de R\$ 575.000,00 (quinhentos e setenta e cinco mil reais).

A empresa representante alegou, em síntese, que foi irregular a sua inabilitação no certame após já ter sido declarada habilitada e vencedora da fase de lances. Sustentou que foi convocada para diligência pela própria Administração, oportunidade em que apresentou os termos de abertura e encerramento dos balanços contábeis solicitados, os quais, segundo ela, apenas complementavam documentos já entregues no prazo legal.

Após interposição de recurso por outra empresa licitante, contudo, a Procuradoria do Município opinou por sua inabilitação sob o fundamento de que tais documentos eram essenciais e não poderiam ser supridos por diligência.

A representante aduziu que o procedimento adotado pela Administração violou o princípio do formalismo moderado e a legislação aplicável, gerando indevida inabilitação e potencial lesão ao erário, já que sua proposta era a mais vantajosa. Para tanto, juntou aos autos os documentos de suporte de suas razões.³

Em apreciação inicial,⁴ auditores da Diretoria de Licitações e Contratações – DLC consideraram preenchidos os pressupostos de admissibilidade e os requisitos da seletividade. No exame preliminar do mérito, entenderam haver indícios de irregularidade na inabilitação da empresa *ATTAM Engenharia E Aerolevanteamento Ltda.*, em violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e inobservância ao princípio do formalismo moderado, motivo pelo qual sugeriram determinar cautelarmente a suspensão do certame e a realização de audiência dos responsáveis, o que foi realizado por meio da Decisão Singular nº GAC/AF-1135/2025.⁵

¹ Fls. 23/34.

² Fl. 3.

³ Fls. 38/131.

⁴ Relatório nº DLC-765/2025 (fls. 134/150).

⁵ Fls. 151/162.

Em atendimento à referida Decisão, adotaram-se as providências para a realização da audiência dos gestores arrolados como responsáveis.⁶

Em 16-7-2025, a Unidade Gestora comunicou a suspensão da Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025,⁷ comprovada mediante apresentação de cópia da publicação no Diário Oficial do Município.⁸

Em resposta à audiência, foram colacionadas as justificativas apresentadas pelo Sr. Gustavo Thomé da Silva, agente de contratação,⁹ e, de forma conjunta, pelas senhoras Giovana Maria Ghisi da Silva, procuradora do Município, e Cintia Goudinho Barbosa, assessora jurídica.¹⁰

Os autos retornaram à DLC para reanálise. Antes de realizada, contudo, foram protocolados novos documentos pelo Sr. Gustavo Thomé da Silva, comunicando a reclassificação da empresa *ATTAM* como primeira colocada,¹¹ com parecer jurídico da Procuradoria do Município.¹² Juntaram-se aos autos, ainda, ata de adjudicação¹³ e ata de homologação do certame.¹⁴

No derradeiro relatório técnico, auditores da DLC propuseram considerar procedente a representação, sem aplicação de sanção, e regular a habilitação e julgamento das propostas, bem como revogar a cautelar outrora concedida e determinar o arquivamento dos autos.¹⁵

O Ministério Público de Contas – MPC, por sua vez, manifestou-se por acompanhar as conclusões elaboradas pela diretoria técnica.¹⁶

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

III. FUNDAMENTAÇÃO

3.1 – Inabilitação indevida da empresa *ATTAM Engenharia e Aerolevanteamento Ltda.*, em violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, do formalismo moderado,

⁶ Fls. 165/171; 200/202.

⁷ Ofício GP nº 1202/2025 (fl. 172).

⁸ Fls. 173/198.

⁹ Fls. 204/213.

¹⁰ Fls. 215/237.

¹¹ Fl. 280.

¹² Fl. 281/293.

¹³ Fls. 295/296.

¹⁴ Fls. 297/298.

¹⁵ Relatório nº DLC-992/2025 (fls. 299/310).

¹⁶ Parecer nº MPC/DRR/995/2025 (fls. 311/316).

bem como à primazia do interesse público e da razoabilidade, respaldados pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021

Como relatado, a irregularidade inicialmente apontada diz respeito à inabilitação da empresa *ATTAM Engenharia e Aerolevanteamento Ltda.* da Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025, promovida pelo Município de Criciúma/SC, cujo objeto é a contratação de serviços especializados em aerofotogrametria e geoprocessamento.

A representante foi inicialmente classificada em primeiro lugar e, ao apresentar tempestivamente a proposta readequada e a documentação exigida, teve sua habilitação confirmada após diligência promovida pela Administração para complementar os balanços contábeis com os termos de abertura e encerramento; contudo, ao julgar recurso interposto por outra licitante,¹⁷ a Procuradoria Municipal entendeu que tais documentos eram essenciais e não poderiam ser supridos por diligência, posição acatada pelo agente de contratação, que culminou na inabilitação da empresa.

No âmbito da Decisão Singular nº GAC/AF-1135/2025, consignou-se que os termos de abertura e encerramento são, de fato, formalidades extrínsecas que conferem autenticidade e integridade aos livros contábeis, em forma não digital, conforme o item 9 da ITG 2000, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade, mas não possuem, por si só, conteúdo técnico autônomo ou decisivo na análise da capacidade econômico-financeira do licitante, a qual é aferida a partir dos dados e índices constantes no balanço patrimonial devidamente assinado e instruído com os recibos digitais de entrega ao Sped.¹⁸

Nesse sentido, considerou-se que a manifestação que fundamentou a inabilitação da representante adotou postura excessivamente rigorosa, desconsiderando os parâmetros legais e a jurisprudência consolidada sobre a possibilidade de saneamento de falhas que não comprometam a essência da documentação.

Acerca da aparente colisão de princípios, diante do risco real de prejuízo à Administração Pública, reputou-se que deveria prevalecer a interpretação que melhor atendesse ao interesse público e à finalidade do certame, assumindo precedência os princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado sobre os da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, cuja eventual ofensa, ademais, mostrou-se ao menos discutível e sem evidência concreta de comprometimento no caso examinado.

¹⁷ Fls. 100/110.

¹⁸ Trata-se de uma plataforma digital que unifica a entrega de informações fiscais e contábeis das empresas para o governo brasileiro.

Em sua defesa,¹⁹ o agente de contratação Gustavo Thomé da Silva defendeu que sua decisão foi ato vinculado ao parecer da Procuradoria, com força obrigatória no âmbito municipal. Ressaltou que inicialmente aplicou o formalismo moderado ao admitir diligência, mas alterou a decisão após recurso e parecer jurídico contrário. Sustentou ausência de dolo ou erro grosseiro, pois teria agido de boa-fé e em conformidade com a segurança jurídica. Afirmou que o agente não poderia ser responsabilizado por seguir parecer jurídico idôneo, amparado em doutrina e jurisprudência consolidadas.

As responsáveis Giovana Maria Ghisi da Silva e Cintia Goudinho Barbosa aduziram que os termos de abertura e encerramento do balanço patrimonial seriam documentos autônomos e indispensáveis, não passíveis de complementação por diligência. Assinalaram que privilegiaram os princípios da legalidade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica e isonomia. Invocaram precedentes judiciais que confirmam a exigência desses documentos, afastando o argumento de formalismo excessivo. Sustentaram, por fim, ter agido com boa-fé, sem erro grosseiro, buscando padronização e segurança nos certames.²⁰

Como se vê, os responsáveis buscaram afastar a caracterização de erro grosseiro, especialmente ao atribuir suas condutas a interpretações jurídicas plausíveis e respaldadas por parecer técnico-jurídico, bem como à observância de princípios como legalidade, segurança jurídica e vinculação ao edital.

Na reanálise, a DLC confirmou a irregularidade inicialmente identificada, mas ressaltou a adoção de medidas corretivas pela Unidade Gestora, com a reclassificação da empresa *ATTAM* como primeira colocada e a homologação do certame em seu favor. Destacou, ainda, que os responsáveis justificaram suas condutas à luz de diversos julgados e da boa-fé administrativa, tendo, inclusive, a Procuradoria Municipal revisto seu entendimento em consonância com o Tribunal. Diante da ausência de prejuízo ao erário e da correção tempestiva dos atos, concluiu pelo afastamento da responsabilização dos gestores.

Cumprе ressaltar, inicialmente, que os julgados colacionados pelos responsáveis não possuem o condão de infirmar a compreensão já consolidada por esta Corte no âmbito da Decisão Singular nº GAC/AF-1135/2025. Isso porque, embora demonstrem que o tema admite diferentes interpretações, a avaliação da legalidade e da razoabilidade da inabilitação da empresa *ATTAM* deve ser feita à luz do caso concreto, considerando-se o conjunto de circunstâncias fáticas e jurídicas que permearam o certame em análise.

¹⁹ Fls. 204/213.

²⁰ Fls. 215/237;

Verificou-se que o edital da Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025 previa expressamente a possibilidade de diligência para complementação de documentos já apresentados, não se tratando, portanto, de inovação indevida. Além disso, a ausência dos termos de abertura e encerramento não comprometeu a essência do balanço patrimonial, instrumento central para aferição da capacidade econômico-financeira, que se encontrava devidamente assinado e instruído com recibos de entrega ao Sped. Assim, a diligência não configurou flexibilização arbitrária, mas medida compatível com a diretriz do art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021,²¹ e com o princípio do formalismo moderado.

Deve-se destacar que a interpretação excessivamente rigorosa, que resultou na inabilitação da empresa, desconsiderou o necessário sopesamento de princípios. É certo que a legalidade estrita e a vinculação ao edital constituem pilares do procedimento licitatório; não podem, entretanto, sobrepor-se de forma absoluta aos princípios da vantajosidade, da razoabilidade e do interesse público, sob pena de prevalecer o meio (rito formal) sobre o fim (obtenção da proposta mais vantajosa). Nesse aspecto, o risco de prejuízo ao erário — estimado em R\$ 121.100,00 caso fosse convocada a terceira colocada — evidenciava a necessidade de mitigar a rigidez formal para assegurar economicidade e eficiência administrativa.

Portanto, no caso específico dos autos, prevalece a conclusão de que a inabilitação da *ATTAM* foi indevida, o que implica o julgamento pela procedência desta representação.

A despeito disso, em consulta ao portal da BLL Compras,²² ferramenta utilizada na deflagração da fase externa do certame, verificou-se que a Unidade adotou medidas corretivas de forma célere e tempestiva, revendo o posicionamento inicialmente firmado e promovendo a reclassificação da empresa *ATTAM* como primeira colocada, com a consequente adjudicação e homologação do objeto em seu favor.

Tal providência, em consonância com o entendimento deste Tribunal, evidencia a boa-fé e a intenção dos gestores de adequar prontamente o encaminhamento do certame às diretrizes do controle externo.

²¹ Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: [...] § 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

²² Disponível em: [https://bllcompras.com/Process/ProcessView?param1=\[gkz\]Yfei7nD\]pt3iMm6CaC71z2RynD2Kkhf1fDq9pl210vBnGgIUrFIEj3R6jd7y/Fhl/wdluMLukBbWnhNHwtKniR5v/NXTjPwIpkre8Bt1OA=](https://bllcompras.com/Process/ProcessView?param1=[gkz]Yfei7nD]pt3iMm6CaC71z2RynD2Kkhf1fDq9pl210vBnGgIUrFIEj3R6jd7y/Fhl/wdluMLukBbWnhNHwtKniR5v/NXTjPwIpkre8Bt1OA=) Acesso em: 2 set. 2025

Ressalte-se, ainda, que, durante todo o trâmite, não se verificou qualquer prejuízo ao erário, circunstância que afasta a subsistência de fundamento para eventual responsabilização pessoal dos agentes envolvidos.

Ademais, à luz do art. 28 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB), não se identifica erro grosseiro por parte dos agentes. A divergência interpretativa observada, respaldada em parecer jurídico idôneo, configura exercício razoável da função administrativa, a afastar a responsabilização pessoal.

Por fim, embora a diretoria técnica tenha sugerido considerar regular a habilitação e o julgamento das propostas, não cabe avançar para além do ponto objeto da denúncia — restrito à ausência dos termos de abertura e encerramento dos balanços contábeis — sobretudo diante da previsão do § 5º do art. 96 do Regimento Interno desta Casa, que limita a ação deste Tribunal à apuração dos fatos denunciados.²³ De mais a mais, reconhecimento nesse sentido pode ser interpretado futuramente como convalidação tácita de eventuais outros vícios que venham a ser levantados.

Nesse contexto, reputo mais adequado limitar a deliberação a reconhecer a irregularidade inicialmente apontada e, diante da adoção de providências tempestivas pela Unidade Gestora, considerar sanada a questão quanto à ausência dos termos de abertura e encerramento dos balanços contábeis.

Assim, propõe-se considerar procedente a representação, e sanada a irregularidade apontada na Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025, sem aplicação de multa aos gestores em razão da ausência de prejuízo ao erário e de erro grosseiro.

IV. VOTO

Diante do exposto, propõe-se ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção das seguintes deliberações:

4.1 – CONSIDERAR PROCEDENTE a REPRESENTAÇÃO apresentada pela empresa *ATTAM Engenharia e Aerolevanteamento Ltda.*, comunicando possíveis irregularidades ocorridas na fase externa da Concorrência Eletrônica nº 60/PMC/2025, promovida pelo Município de Criciúma/SC, cujo objeto era a contratação de empresa de engenharia especializada em aerofotogrametria e geoprocessamento para a produção do mapeamento móvel terrestre 360º

²³ Art. 96. [...] § 5º Nos processos de denúncia, a ação do Tribunal de Contas restringir-se-á à apuração dos fatos denunciados, ressalvada a requisição de outros documentos ou informações que tenham relação direta ou indireta com a matéria denunciada.

(imagens georreferenciadas (360º) das vias e das unidades imobiliárias), em apoio à gestão fiscal tributária e outras atividades municipais.

4.2 – CONSIDERAR sanada a irregularidade relativa à ausência dos termos de abertura e encerramento dos balanços contábeis, em razão da adoção tempestiva de medidas corretivas pela Unidade Gestora, com a reclassificação e homologação do certame em favor da representante.

4.3 – REVOGAR, nos termos do art. 6, II, da IN-TC 21/2015, a cautelar outrora concedida nestes autos, em razão do saneamento da irregularidade constatada no certame.

4.4 – DAR CIÊNCIA à representante, à Prefeitura de Criciúma e ao seu respectivo órgão de controle interno.

4.5 – DETERMINAR o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 65, § 3º, da Lei Complementar nº 202/2000.

Florianópolis, 10 de setembro de 2025.

(assinado digitalmente)

ADERSON FLORES

Conselheiro Relator