



PROCESSO: 11137/2026

ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

REPRESENTANTE: VIANATUR VIANA TURISMO LTDA

REPRESENTADO: GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

ADVOGADO(A): RAQUEL DE OLIVEIRA DE SOUZA PEREIRA - OAB/AM 17596 E CAROLINA CUNHA DURAES - OAB/DF 33.396

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA VIANATUR VIANA TURISMO LTDA EM DESFAVOR DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ACERCA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 835/2025-CSC.

RELATOR: ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

DECISÃO MONOCRÁTICA Nº 23/2026

DECISÃO MONONOCRÁTICA. REPRESENTAÇÃO COM MEDIDA CAUTELAR. CONCESSÃO DE CAUTELAR.

1) Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Vianatur Viana Turismo Ltda. em face de atos praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 835/2025-CSC, promovido pelo Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas – CSC, cujo objeto consiste na contratação, por sistema de registro de preços, de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo o fornecimento, sob demanda, de passagens aéreas nacionais e internacionais, com emissão, pesquisa de preços, reserva, marcação, remarcação e cancelamento, destinados ao atendimento das necessidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Amazonas.

2) A Representação foi admitida pela Presidência desta Corte, por preencher os requisitos legais, sendo posteriormente encaminhada ao Conselheiro Júlio Pinheiro, relator das contas do governo para o exercício de 2025. Os autos foram ao gabinete do Auditor Mário Filho, pois era quem atuava em substituição ao citado conselheiro, que se encontrava de férias.

3) Em 10/02/2026, foi proferida decisão monocrática que, em exame preliminar, reconheceu a plausibilidade do direito invocado e deferiu a medida cautelar para suspender o ato que excluiu a representante da disputa do lote 1, bem como os atos subsequentes. Na ocasião, consignou-se, em síntese, que o edital não vedava expressamente a utilização, na formulação da proposta, de mecanismos comerciais eventualmente mantidos pelas agências de turismo junto às companhias aéreas, de modo que a desclassificação poderia afrontar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

4) Regularmente oficiado, o Centro de Serviços Compartilhados – CSC apresentou defesa e documentos. Informou que o certame seguiu regularmente, que houve fase recursal administrativa e que a decisão do pregoeiro





foi mantida após análise jurídica interna. Sustentou o cumprimento da medida cautelar mediante suspensão das atas de registro de preços. Em preliminar, alegou a necessidade de litisconsórcio passivo necessário e apontou risco de prejuízo à continuidade de serviços públicos essenciais em razão da paralisação do certame. No mérito, defendeu a regularidade da desclassificação, afirmando que cabia à própria licitante comprovar a exequibilidade da proposta e que a documentação apresentada não demonstrou, de forma suficiente, a viabilidade econômica da oferta. Acrescentou que o edital e os atos complementares do certame exigiam transparência na composição da remuneração do agente de viagens.

5) Após o exame das justificativas, sobreveio nova decisão monocrática, em 03/03/2026, pela qual foi revista a tutela anteriormente deferida. Nessa oportunidade determinou-se ao CSC que promovesse a reabertura da fase de verificação da exequibilidade da proposta da representante, caso isso ainda não tivesse sido realizado, com concessão de prazo razoável para apresentação de documentação idônea, prosseguindo-se no certame conforme o resultado da análise técnica.

6) Posteriormente, a representante apresentou pedido de reconsideração, sustentando que o CSC teria descumprido a decisão acima referida. Argumenta que não houve diligência específica e efetiva para aferição da exequibilidade de sua proposta, mas apenas solicitação ordinária de documentos de proposta e habilitação, razão pela qual requereu nova intervenção desta Corte para assegurar o cumprimento da ordem e a suspensão dos efeitos do certame. Reiterou, também, a tese de ilegalidade da aplicação, por analogia, da Instrução Normativa nº 03/2015, sem previsão no edital ou no termo de referência.

7) Em contrarrazões, o CSC sustenta que não houve descumprimento da decisão monocrática, porquanto a diligência para comprovação da exequibilidade já teria sido realizada no curso do certame, inclusive com solicitação expressa, via sistema, para apresentação de documentos comprobatórios. Afirma, assim, que a representante teve oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta, mas não se desincumbiu satisfatoriamente desse ônus, motivo pelo qual defende a manutenção da decisão administrativa que concluiu pela inexecutabilidade da oferta.

8) Válido destacar que os atos anteriormente praticados decorreram de atuação temporária, nos termos do Ato nº 15/2026, durante o afastamento legal do então Relator, Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro. Sobreveio, porém, a sua declaração de impedimento em 15/04/2026, ocasião em que o feito foi redistribuído a mim. Trata-se, portanto, da primeira manifestação deste Relator nos autos, já instruídos com a petição inicial, decisões monocráticas anteriores, justificativas do CSC, pedido de reconsideração e respectivas contrarrazões.

9) É o relatório.

10) O certame foi instaurado no bojo do Processo n. 01.01.013102.006633/2025-44-SIGED/CSC, tendo sido publicado o respectivo edital com abertura prevista para o dia 23/12/2025.

11) Narra a representante que participou regularmente do certame, especificamente para o lote 1, e que apresentou a proposta que reputa mais vantajosa para a Administração, no valor global de R\$ 8.791.219,00, mas acabou sendo desclassificada sob a alegação de inexecutabilidade da oferta. Sustenta que a decisão administrativa teria sido proferida com motivação genérica e abstrata, fundada em presunções acerca da composição de custos e



na suposta utilização de comissões, incentivos ou benefícios comerciais recebidos das companhias aéreas, sem demonstração técnica objetiva de inviabilidade da execução contratual.

12) Alega, ainda, que o ato desclassificatório violou os princípios da motivação, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e da economicidade, bem como que a Administração teria se valido, por analogia, da Instrução Normativa nº 03/2015, editada no âmbito da Administração Pública Federal, sem que tal diploma houvesse sido incorporado ao edital ou ao termo de referência do certame.

13) Na peça inicial, a empresa também afirma que a proposta adjudicada à licitante vencedora do lote 1, Trevo Turismo Ltda., teria atingido o montante de R\$ 9.579.719,04, o que representaria diferença de R\$ 788.500,04 em relação à sua oferta, com potencial prejuízo ao erário caso mantida a contratação nos moldes então definidos.

14) Na exordial, a Vianatur afirma que não houve indicação objetiva, pela Administração, de erro aritmético, omissão de custos obrigatórios, inconsistência material de planilha ou qualquer demonstração concreta de inviabilidade financeira da proposta apresentada. Ao contrário, sustenta que a própria justificativa adotada pelo órgão licitante teria registrado não ser “possível a validação da exequibilidade da proposta”, circunstância que, na visão da representante, revelaria juízo meramente inconclusivo, insuficiente para legitimar a desclassificação.

15) Aduz, ademais, que a Administração teria confundido a origem do lucro empresarial com a exequibilidade da proposta, interferindo indevidamente no modelo de negócios da licitante, e assevera ter juntado documentação apta a demonstrar que já executou serviços análogos, inclusive perante o próprio Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, em condições econômicas compatíveis com as ofertadas no certame em questão.

16) Com base nesses fundamentos, requereu, em sede cautelar, a suspensão do ato que a excluiu do certame, bem como dos atos subsequentes, inclusive eventual contratação e pagamentos, e, no mérito, a anulação da desclassificação e o retorno regular ao procedimento licitatório.

17) Sobre a competência do Tribunal de Contas para deliberar sobre medida cautelar, é importante destacar que a Lei Complementar Estadual nº 114, de 23 de janeiro de 2013, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, reafirmou expressamente a admissibilidade de medidas cautelares, conforme disposto no inciso XX do art. 1º da Lei nº 2.423/1996 e no inciso XIX do art. 5º da Resolução nº 04/2002 – TCE/AM.

18) Portanto, diante do poder geral de cautela atribuído aos Tribunais de Contas, reconhece-se que esta Corte possui competência para emitir medidas cautelares com o objetivo de prevenir danos ao interesse público, garantindo assim a efetividade de suas decisões finais, conforme estabelecido no art. 42-B, incisos I a IV, da Lei nº 2.423/1996 (texto atualizado pela Lei Complementar nº 204 de 16/01/2020).

19) As medidas cautelares nos Tribunais de Contas são procedimentos legais importantes que visam garantir a eficácia da função fiscalizadora desses tribunais, especialmente em casos de urgência onde existe o risco de danos ao erário ou à administração pública. Os requisitos para a concessão de medidas cautelares nesses tribunais são fundamentais para assegurar que tais medidas sejam aplicadas de maneira justa e eficaz.



20) O termo *periculum in mora* se traduz como "perigo na demora". Ele é utilizado no direito para indicar a necessidade de uma ação rápida para evitar danos significativos e muitas vezes irreparáveis. No contexto de uma medida cautelar, esse conceito destaca a urgência de intervir para prevenir danos que poderiam ocorrer devido ao tempo necessário para a resolução de um processo. É um conceito presente em vários sistemas de direito civil, como o italiano, e se refere à magnitude do dano, que deve ser considerado sério em relação ao valor da propriedade em disputa. Esse dano é considerado irreparável se não houver a possibilidade de uma solução futura contra o prejuízo que a parte requerente acredita que sofrerá.

21) Noutro giro, tem-se o *fumus boni iuris*, a "fumaça do bom direito" e se refere à aparência de bom direito ou à probabilidade de sucesso no mérito do caso. Este conceito é crucial para a concessão de medidas cautelares, pois estabelece que deve haver uma possibilidade razoável de que o direito reivindicado exista na prática. É um critério usado pelos tribunais para avaliar se a reclamação apresentada não é irrazoável ou imprudente.

23) Com base nessa compreensão, seu texto poderia ser expandido para destacar a importância desses conceitos no direito administrativo, especialmente na análise de medidas cautelares. Pode-se argumentar que a aplicação cuidadosa destes é crucial para garantir que as medidas cautelares sejam concedidas de forma apropriada, equilibrando a necessidade de ação rápida para evitar danos irreparáveis com a necessidade de um fundamento razoável para a reivindicação.

24) A medida cautelar pleiteada pela Representante deve ser concedida, face a presença dos pressupostos legais e fáticos exigidos para sua adoção por este Tribunal de Contas, em especial aqueles previstos no art. 42 da Lei Estadual nº 2.423/1996, com redação conferida pela Lei Complementar nº 204/2020, e as disposições da Resolução nº 03/2012 TCE/AM:

Art. 42. Quando presentes indícios de ilegalidade ou irregularidade, acompanhados da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito, poderá o Tribunal determinar cautelarmente:

II – a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação de prática de atos inerentes ou com relação imediata com o caso examinado, ainda que indiretamente.

25) Na hipótese dos autos, resta configurado, a fumaça do direito, representado pela plausibilidade jurídica da tese de violação ao ordenamento jurídico. O que se deve avaliar é a existência do perigo da demora ou, eventualmente, o perigo da demora inverso.

26) A controvérsia envolve precisamente o lote 1 do pregão, já adjudicado à empresa diversa da representante, sendo certo que a manutenção da eficácia plena dos atos administrativos questionados pode conduzir à consolidação da contratação, à execução da ata de registro de preços e à realização de pagamentos, esvaziando ou tornando difícil a utilidade prática de eventual decisão de mérito favorável à tese deduzida na representação. A diferença expressiva entre as propostas envolvidas para o lote 1 revela risco concreto de prejuízo à economicidade caso o procedimento siga seu curso normal antes do exame definitivo da matéria.



27) A esse respeito, a própria representante afirma que, mesmo após a revisão parcial da tutela anteriormente deferida, o CSC teria prosseguido com o procedimento e com a manutenção da validade das atas sem a efetiva reabertura da fase de verificação da exequibilidade, como determinado por esta Corte, insistindo que jamais houve diligência específica, posterior e saneadora para esse fim. Sua tese é a de que o tempo processual, se não contido por nova providência acautelatória, opera em favor da consolidação do resultado administrativo controvertido, precisamente no ponto em que ainda subsiste divergência sobre a suficiência da apuração da exequibilidade da proposta.

28) A defesa da representada, por sua vez, não afasta esse risco.

29) O CSC sustenta, em síntese, que não houve descumprimento de decisão anterior, porque a diligência para comprovação da exequibilidade já teria sido realizada no curso do certame, inclusive com solicitação, via sistema, de documentos comprobatórios, razão pela qual seria indevida a repetição do procedimento. Afirma, ainda, que cabia à própria licitante comprovar a viabilidade econômica da proposta e que isso não ocorreu de forma satisfatória.

30) Todavia, ainda que tais argumentos venham a ser examinados em profundidade no mérito, não neutralizam o perigo da demora. Ao contrário: o reforçam. Isso porque a própria existência de controvérsia objetiva entre as partes acerca da efetiva realização, extensão e suficiência da diligência de exequibilidade demonstra que a higidez do procedimento ainda não se encontra estabilizada. Em outras palavras, se justamente se discute nos autos se houve ou não regular oportunidade de comprovação da exequibilidade, permitir a continuidade plena dos efeitos do lote significaria admitir que a controvérsia seja superada pela consolidação fática do certame, e não pela resolução jurídica da questão.

31) Também não afasta o perigo a alegação de que a suspensão comprometeria o atendimento de necessidades administrativas amplas. Isso porque a providência ora cogitada não recai sobre todo o pregão, mas apenas sobre o lote 1, que é o único efetivamente submetido à controvérsia deduzida na representação.

32) Desse modo, a invocação genérica de prejuízo à integralidade do certame não se mostra bastante para afastar a urgência, já que a restrição cautelar pode e deve ser calibrada de forma proporcional, incidindo somente sobre a parcela do procedimento em que se concentra o risco jurídico efetivamente demonstrado.

33) A tutela cautelar no âmbito desta Corte de Contas pressupõe, nos termos do art. 1º, XX, da Lei nº 2.423/1996, a existência de plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito. No caso, o risco de ineficácia da futura decisão mostra-se manifesto, porque o prosseguimento dos efeitos do lote 1 pode tornar irreversível, ou de difícil reversão, a situação administrativa impugnada. Ao mesmo tempo, o fundado receio de lesão ao erário e ao interesse público também se evidencia, diante da notícia de contratação em valor superior ao da proposta da representante e diante da possibilidade de perpetuação de atos cuja regularidade ainda depende de exame definitivo.



34) A mesma conclusão decorre da disciplina geral da Lei nº 14.133/2021. O art. 11, III, ao estabelecer como objetivo do processo licitatório evitar contratações com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, deve ser lido em conjunto com os princípios do art. 5º, especialmente legalidade, isonomia, segurança jurídica, competitividade, proporcionalidade, celeridade e seleção da proposta mais vantajosa. No caso, o perigo de demora não se projeta apenas sobre a posição subjetiva da representante, mas sobre a própria finalidade da licitação: impedir que, sob a cobertura do decurso do tempo, se consolide contratação possivelmente mais onerosa ou formada a partir de procedimento ainda controvertido quanto à sua regularidade.

35) Igualmente pertinente é a incidência do art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a Administração deve realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta quando houver indícios de inexequibilidade. Se a discussão dos autos repousa justamente sobre a suficiência, ou não, dessa aferição, o avanço do lote controvertido antes da definição final da matéria compromete a eficácia prática da própria norma, pois transforma em fato consumado uma situação ainda controvertida quanto ao atendimento do procedimento legalmente exigido.

36) Por isso, a urgência aqui nasce da conjugação de quatro elementos objetivos: (i) a existência de lote específico já adjudicado a terceiro; (ii) a afirmação documentada de diferença econômica relevante entre a proposta da representante e a proposta adjudicada; (iii) a permanência de controvérsia concreta acerca do atendimento da diligência de exequibilidade; e (iv) o risco de que contratação, execução e pagamentos esvaziem a utilidade do provimento final. Esses fatores, analisados em conjunto, evidenciam que a demora no pronunciamento acautelatório favorece apenas a consolidação do quadro litigioso, em prejuízo da efetividade do controle.

37) Por fim, cumpre reforçar que a atuação cautelar desta Corte deve observar a moldura do art. 171 da Lei nº 14.133/2021. Em especial o § 1º que determina que, ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o Tribunal de Contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade no prazo legal (vinte e cinco dias úteis), definindo objetivamente as causas da ordem de suspensão e o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela medida, especialmente em hipóteses de objetos essenciais ou de contratação por emergência. Justamente por isso, a providência cautelar há de ser estritamente delimitada ao lote 1, único núcleo efetivo da controvérsia, preservando-se, de um lado, a utilidade do controle e, de outro, a proporcionalidade da intervenção estatal no procedimento licitatório.

38) Diante do exposto, e considerando os elementos constantes nos autos, entendo devida a concessão da medida cautelar pleiteada, a fim de resguardar a utilidade do provimento final e evitar a consolidação de efeitos potencialmente irreversíveis no âmbito do **lote 1 do Pregão Eletrônico nº 835/2025-CSC**.

39) Pelo exposto, com fulcro no art. 1º, XX, da Lei nº 2.423/1996, no art. 42-B da Lei nº 2.423/1996, na Resolução nº 03/2012-TCE/AM, no Regimento Interno deste Tribunal e no art. 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, **DEFIRO a medida cautelar para DETERMINAR** a suspensão imediata, exclusivamente quanto ao lote 1, de qualquer ato relacionado à tramitação, adjudicação, homologação, contratação, execução, assinatura de contratos, manutenção ou utilização de ata de registro de preços e realização de pagamentos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 835/2025-CSC, até ulterior deliberação desta Corte.



40) Ademais, DETERMINO à SEPLENO por meio do servidor vinculado à GTE-MPU que adote as seguintes providências:

40.1) PUBLIQUE-SE esta decisão monocrática, em até 24 (vinte e quatro) horas, no Diário Oficial Eletrônico do TCE/AM, nos termos do art. 42-B, § 8º, da Lei nº 2.423/1996;

40.2) OFICIE-SE ao Centro de Serviços Compartilhados – CSC, na pessoa de seu Presidente, bem como ao Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico nº 835/2025-CSC, para que promovam, imediatamente, o cumprimento da presente decisão, suspendendo todos os efeitos administrativos relacionados ao lote 1 do certame, sob pena de responsabilidade;

40.3) OFICIE-SE ao Governo do Estado do Amazonas, por intermédio do órgão competente, para ciência e imediato cumprimento da medida cautelar, abstendo-se de praticar quaisquer atos de contratação, execução ou pagamento vinculados ao lote 1 do Pregão Eletrônico nº 835/2025-CSC, enquanto vigente esta decisão;

40.4) NOTIFIQUEM-SE o Centro de Serviços Compartilhados – CSC, o Pregoeiro do certame e a empresa Trevo Turismo Ltda., na condição de vencedora do lote 1 e litisconsorte passiva necessária, para que, querendo, se manifestem no prazo de 15 (quinze) dias;

40.5) DÊ-SE CIÊNCIA desta decisão à empresa representante, Vianatur Viana Turismo Ltda., por sua advogada regularmente constituída;

40.6) REMETAM-SE os autos à unidade técnica competente, para prosseguimento da instrução ordinária, **com exame prioritário da matéria, observando-se o art. 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, a fim de que esta Corte se pronuncie definitivamente sobre o mérito da irregularidade que deu causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º do art. 171 da lei, prorrogável por igual período uma única vez.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 22 de abril de 2026.


ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro-Relator

DMC