



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 27906/26
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: INSTITUTO CURITIBA DE SAUDE
INTERESSADO: GISLAINE MARTINS DE MELO, INSTITUTO CURITIBA DE SAUDE, MARINA BUENO, ZANELLA TRAVELS AGENCIAS DE VIAGENS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: DANIEL CONDE FALCAO RIBEIRO, PEDRO HENRIQUE SANTOS FARAH
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 587/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Instituto Curitiba de Saúde. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 197/26-GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 197/26–GCMRMS (peça 23), abaixo reproduzido, em que deferi a medida cautelar pleiteada pela empresa **ZANELLA TRAVELS AGÊNCIAS DE VIAGENS LTDA**, por verificar a presença de indícios de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 20/2025, do **INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE**.

“I. Trata-se de Representação da Lei n. 14.133/2021, com pedido de medida cautelar, autuada em 21/01/2026, formulada por **ZANELLA TRAVELS AGÊNCIAS DE VIAGENS LTDA** contra o **INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE**, na qual relata supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 20/2025.

O objeto é a “contratação de agência de viagens para prestação de serviços de agenciamento com fornecimento de passagens aéreas, fretamento de ônibus, locação de veículo e hospedagem.”

O valor total máximo da contratação é de R\$ 85.000,00 no critério de julgamento de maior desconto por item, pelo prazo de 12 meses



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prorrogáveis. A sessão de abertura e julgamento das propostas ocorreu em 18/12/2025.

Em síntese, aponta falha na publicidade e transparência no sistema eletrônico utilizado,¹ especialmente em relação à ausência de disponibilização das decisões fundamentadas ou das justificativas de classificação e desclassificação de licitantes, assim como dos documentos anexados por outros participantes.

Nesse sentido, informa a dificuldade no acesso às informações completas, citando que a empresa Facto Turismo teria sido declarada vencedora sem qualquer motivação ou da disponibilização das decisões da pregoeira para consulta.

Narra, também, diversas irregularidades durante a fase de lances, com o indevido cancelamento de propostas supostamente válidas, em atenção às disposições do edital, produzindo insegurança jurídica na condução do pregão.

Afirma, ademais, ter sido convocada para apresentar balanço patrimonial sob pena de desclassificação. No seu entendimento, tal exigência não constava de forma específica no instrumento convocatório, o qual faria apenas referência genérica à “qualificação econômica” e ao cadastramento das habilitações no e-Compras, sem tornar obrigatório o envio do balanço patrimonial naquele momento, em clara violação ao princípio da vinculação edital.

Defende que as falhas narradas, referentes à ausência de publicidade das decisões e documentos, cancelamento arbitrário de lances e exigência documental não prevista, configurariam vícios insanáveis, ensejando a nulidade do certame.

Por fim, pleiteia a suspensão cautelar do certame e, ao final, a declaração de nulidade do procedimento, com determinação para que o Município elabore novo edital nos termos aqui debatidos.

Por meio do Despacho n. 93/26 (peça 12), antes da análise do pedido cautelar e do recebimento da Representação, determinei a intimação do Instituto Curitiba de Saúde para que apresentasse manifestação prévia.

Em resposta (peças 15-22), a entidade informa que, ao ser notificada da representação, absteve-se de promover novos andamentos no Pregão Eletrônico n. 20/2025. Esclarece que a empresa inicialmente

¹ www.e-compras.curitiba.pr.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

classificada, Facto Turismo, foi desclassificada por não apresentar a proposta detalhada no prazo estabelecido, apesar das convocações oficiais realizadas.

Em decorrência disso, a empresa representante ZANELLA TRAVELS AGÊNCIAS DE VIAGENS LTDA passou a figurar como primeira colocada, tendo apresentado proposta e documentação, as quais foram submetidas à análise administrativa, encontrando-se o certame atualmente na fase de habilitação.

O Instituto sustenta que não houve exigência extraedital quanto à apresentação de balanço patrimonial, mas apenas a realização de diligências regulares no âmbito da auditoria cadastral do fornecedor, conforme autorizado pela Lei de Licitações e especificações da documentação pelo Decreto Municipal n. 388/2023.

Afirma, ainda, que o sistema eletrônico e-Compras adota a disponibilização progressiva das informações, nos termos do edital, assegurando o contraditório e a ampla defesa no momento oportuno, inexistindo falha de publicidade.

Quanto à fase de lances, esclarece que eventuais cancelamentos decorreram do descumprimento da metodologia previamente definida e amplamente divulgada, aplicada de forma isonômica.

Diante da ausência de prejuízo concreto ou ilegalidade relevante, conclui pela inexistência dos requisitos para concessão de medida cautelar e pela possibilidade de regular prosseguimento do certame.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o breve relato.

II. Presentes os requisitos de admissibilidade dos arts. 30 e 32 da Lei Complementar n. 113/2005, bem como dos arts. 275 e 277 do Regimento Interno, **RECEBO** a Representação.

Da mesma forma, tendo em vista a presença dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo da demora, DEFIRO a medida cautelar pleiteada com o fim de suspender a procedimento do Pregão Eletrônico n. 20/2025.

Embora o Instituto Curitiba de Saúde argumente que o certame ainda está na fase de julgamento, aguardando a análise interna dos documentos de habilitação da Representante, constato a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessidade de suspender, por dever de cautela, o procedimento licitatório.

Da análise preliminar, constato que não foram devidamente sanados pelo Instituto os questionamentos trazidos pela Representante, especialmente no que se refere à suposta exigência indevida de apresentação de balanço patrimonial para fins de habilitação.

Ressalto que a Lei de Licitações, em seu art. 69², concede a possibilidade de a Administração requerer o balanço patrimonial e a certidão negativa sobre falência para habilitação econômico-financeira da licitante. O rol ali estabelecido delimita os documentos que poderão ser exigidos na fase de habilitação, mas não estabelece um mínimo obrigatório de documentos indispensáveis em todas as licitações.

A exigência de tais documentos, portanto, é plenamente possível, desde que efetivamente prevista e justificada no edital, com a inclusão de dispositivos como coeficientes e índices econômicos, de modo a permitir que o Poder Público realize uma análise objetiva da documentação.

Na mesma linha, o Art. 37, XXI da Constituição Federal estabelece que, em relação à qualificação técnica e econômica, os procedimentos licitatórios apenas poderão exigir documentos essenciais para a comprovação do cumprimento do objeto licitado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica**

² Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação: I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Deste modo, verifico que o Pregão Eletrônico n. 20/25 estabelece, no item 10.2, que a documentação exigida para fins de habilitação econômico-financeira seguirá as disposições da Lei de Licitações e as diretrizes do Decreto Municipal n. 388/2023:

10.2. Para a habilitação serão observadas as disposições constantes no Capítulo VI da Lei Federal nº 14.133/2021; as condições previstas neste edital e as diretrizes estabelecidas no Decreto Municipal nº 388/2023.

Na forma do Edital, os documentos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira foram substituídos pelo registro cadastral, por meio do documento **RELAÇÃO DE FORNECEDOR**, disponível no Serviço de Cadastro de Fornecedores do Município de Curitiba:

10.3. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, será substituída pelo registro cadastral no Município de Curitiba por meio do documento **RELAÇÃO DE FORNECEDOR** disponível no Serviço de Cadastro de Fornecedores do Município de Curitiba o registro está sendo feito em obediência ao disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º abril de 2021.

Da análise dos documentos apresentados, verifico que a Representante apresentou relação de fornecedor disponível no cadastro de fornecedores e, portanto, cumpriu com a exigência do item 10.3. do Edital. Não está expressa, no edital ou em seus anexos, a exigência editalícia de balanço patrimonial para habilitação econômico-financeira e, portanto, a ausência do referido documento não poderá justificar a inabilitação das participantes.

Destaco que o Instituto Curitiba de Saúde afirma (peça 20, fl. 8) que convocou a empresa, por e-mail, para a apresentação da documentação de **habilitação prevista no edital, que seria apenas o item 9.1 do Termo de Referência, anexo I**, consistente, ao que se examina, tão somente do documento de registro no CADASTUR junto ao Ministério do Turismo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O processo avançou regularmente para a fase de habilitação, sendo a empresa também convocada formalmente através do Portal e-compras, a apresentar os documentos de Habilitação previstos no edital, sendo este apenas o item 9.1 do Termo de Referência, anexo I:

"Para fins de Contratação, a empresa vencedora deverá apresentar como condição da assinatura do contrato, os seguintes documentos:

a) Registro no CADASTUR (Ministério de Turismo) o qual é essencial para assegurar a conformidade com as regulamentações, garantindo a segurança e a qualidade dos serviços prestados."

Depois, junta o e-mail enviado à empresa em 14/01/2026, com a solicitação de envio do Registro no CADASTUR e do Balanço Patrimonial de 2024, com documento anexo intitulado "solicitação de documentos de habilitação". Em resposta, a Representante enviou o Certificado CADASTUR e o Balanço Patrimonial de 2024 do CNPJ matriz.

Posteriormente, o ICS informa (peça 20, fl. 15) que o balanço patrimonial encaminhado pela Representante "continha inconsistências contábeis, inclusive divergências entre balanço e índices apresentados, o que impossibilitou a conclusão técnica segura," limitando-se a informar que realizou diligência direta junto à empresa para o envio de novo documento, sem, contudo, especificar quais elementos ou esclarecimentos adicionais foram efetivamente solicitados.

Assim, embora a Representada sustente que o certame admita a possibilidade de o ICS sanar eventuais dúvidas ou falhas por meio de diligências, termos dos itens 10.17,³ 10.19⁴ e 10.21⁵ (peça 7) do instrumento convocatório, bem como da disposição do item 10.16, segundo a qual podem ser exigidos outros documentos citados no edital e no Termo de Referência além da listagem constante na Relação de Fornecedor, não há, em nenhum item do edital ou do Termo de Referência, qualquer referência expressa à exigência de balanço patrimonial e certidão de falência.

Do mesmo modo, o único documento citado no Termo de Referência, no item 9.1, é o registro no CADASTUR, emitido pelo Ministério de Turismo.

³ 10.17. Na fase do julgamento da habilitação não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

⁴ 10.19. Na análise dos documentos de habilitação poderão ser sanados 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.

⁵ 10.21. A empresa mais bem classificada deverá encaminhar os documentos previstos no Termo de Referência para comprovação da Qualificação Técnica, Qualificação econômico-financeira e outras declarações, sob pena de inabilitação, quando exigidos, diretamente no Portal de Compras www.e-compras.curitiba.pr.gov.br, no campo de "envio e recebimento de ofício" deste Pregão Eletrônico, e nos e-mails indicados no item 2 deste edital, sob pena de inabilitação, nos termos exigidos no item constante do Termo de Referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que o item 10.3 expresse que a toda documentação exigida para fins de habilitação será substituída pela emissão do documento chamado “Relação de Fornecedor”, sendo observadas as diretrizes do Decreto Municipal n. 388/2023, verifico que o certame carece de qualquer justificativa mínima para a exigência de tais documentos, além da ausência de elaboração de coeficientes e índices para a análise objetiva da documentação referente à qualificação econômica pelo Instituto.

Dentre os princípios previstos no art. 5º, da Lei n. 14.133/21, estão a vinculação ao edital e o julgamento objetivo, que exigem que a Administração se abstenha aos termos do instrumento convocatório na condução do certame. Em consequência disso, mostra-se ilegal a exigência de documentos de habilitação que não estejam expressamente previstos e justificados no edital.

Ante o exposto, compreendo que a Agente de Contratação não poderá exigir o balanço patrimonial para habilitação econômico-financeira da Representante, considerando que não está prevista no edital exigência nesse sentido.

Em relação às alegações de falta de transparência e publicidade, também constato que, a princípio, a empresa Facto Turismo, desclassificada por inércia após convocação, permanece como a empresa classificada no “Portal E-compras”, utilizado pela entidade.

Dessa forma, a medida cautelar se mostra exequível e tempestiva, porquanto o próprio andamento do certame ainda permite a correção em tempo útil, preservando a utilidade do controle externo e evitando que o saneamento seja realizado ao momento posterior à fase de habilitação, acarretando risco de invalidação tardia de atos já consolidados.

Diante do exposto, **DEFIRO A CAUTELAR** requerida, para que o Instituto Curitiba de Saúde suspenda, de forma imediata, o procedimento do Pregão Eletrônico n. 20/2025.

III. Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação e **DEFIRO** a medida cautelar pleiteada para que o Instituto Curitiba de Saúde se abstenha da realização ou continuidade de qualquer ato relacionado ao procedimento de contratação impugnado, até a ulterior deliberação por esta Corte, ressalvada a possibilidade de retificar ato que tenha exigido documentos externos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ao instrumento convocatório ou revogação do edital para inserção expressa das exigências de documentos adicionais de habilitação, com fundamento no princípio da autotutela administrativa.

IV. Encaminhe-se à **Diretoria de Protocolo**, para que adote as seguintes medidas:

a) a expedição, nos termos do art. 405, do Regimento Interno⁶, em razão da urgência, de **INTIMAÇÃO** do **INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE**, para que promova a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o Pregão Eletrônico n. 20/2025, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.

b) Inclusão na autuação como interessada de **GISLAINE MARTINS DE MELO**, Pregoeira responsável pela condução do Pregão Eletrônico n. 020/2025.

c) Expedição, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos arts. 278, II, e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, das **CITAÇÕES** ao **INSTITUTO CURITIBA DE SAÚDE**, na pessoa de seu representante legal, e da Pregoeira, **GISLAINE MARTINS DE MELO**, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme art. 35, II, "a", da Lei Orgânica deste Tribunal, defesa quanto aos fatos narrados pela representante.

V. Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) e ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

VI. Após, voltem-me conclusos.

VII. Publique-se."

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

⁶ E-mail, telefone ou outros meios tecnológicos ou digitais idôneos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Já tendo sido promovidas as comunicações determinadas no item IV do ato ora homologado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para que se aguarde a manifestação dos interessados.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

HOMOLOGAR o Despacho nº 197/26–GCMRMS (peça 23).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente