TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	733652/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAPANEMA
INTERESSADO:	ALCIONE ROBERTO CLOSS, ALECXANDRO NOLL, AMERICO BELLE, LUCIANA ZANON, MUNICÍPIO DE CAPANEMA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3150/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Denúncia. Município de Capanema. Implantação de projeto de robótica educacional. Adoção do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico. Participação de uma única empresa. Restrição indevida à competitividade do certame. Erro grosseiro. Alegações improcedentes. Manutenção integral da decisão recorrida. Não provimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo ex-prefeito **AMÉRICO BELLÉ** (peça 63) contra o Acórdão n. 3.127/24 – Tribunal Pleno (peça 59), que julgou procedente a denúncia proposta contra o **MUNICÍPIO DE CAPANEMA**, diante das supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico n. 125/2022, destinado à "contratação de empresa para implantação de projeto de educação robótica educacional" para o atendimento do Ensino Fundamental I da rede municipal de educação,

> [...] incluindo aquisição de recursos tecnológicos como kits educacionais, material didático físico de robótica educacional de acompanhamento, plataforma digital integrada à solução pedagógica e prestação de serviços técnicos especializados para realização de capacitação técnica e pedagógica.

A decisão, por unanimidade, se deu nos seguintes termos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

1. **Julgar procedente** o objeto da presente Denúncia, referente ao Pregão Presencial nº 125/2022 do Município de Capanema, para reconhecer a irregularidade do emprego do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa adequada, em contrariedade ao disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93 e no Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno, bem como a irregularidade da pesquisa de preços realizada na fase interna do procedimento licitatório, em contrariedade ao disposto no art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/2002;

1.1 aplicar ao Prefeito Municipal, Sr. Américo Bellé, a **multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g"**, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão do emprego do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa adequada, em descumprimento ao disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93 e no Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno; e

1.2 aplicar ao então Secretário Municipal de Contratações Públicas, Sr. Alecxandro Noll, a **multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g"**, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, em razão da inadequação da pesquisa de preços, realizada na fase interna do procedimento licitatório, em contrariedade ao disposto no art. 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/2002.

O ex-prefeito Américo Bellé pleiteia a reforma de parte do acórdão recorrido para que seja afastada a multa administrativa que lhe foi aplicada, nos termos do art. 87, IV, *g*, da LC n. 113/25, em função do emprego indevido do pregão presencial, em detrimento do pregão eletrônico, sem justificativa adequada.

Sustenta o recorrente que inexiste responsabilidade pessoal do prefeito municipal pela realização do pregão na forma presencial, a qual deveria ser atribuída exclusivamente ao secretário municipal de Contratações Públicas, **ALECXANDRO NOLL**, na qualidade de agente responsável pela elaboração do Termo de Referência.

Ademais, alega que a decisão recorrida viola o disposto no art. 28 da LINDB e o entendimento jurisprudencial desta Corte ao lhe imputar responsabilidade objetiva pelos fatos ocorridos, sem atribuição de dolo ou erro grosseiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

Pelo Despacho n. 1.676/24 – GCIZL (peça 64), o então Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, recebeu o presente Recurso de Revista e determinou a sua autuação e distribuição.

Na sequência, por intermédio do meu Despacho n. 1.921/24 (peça 68), determinei, na condição de Conselheiro Relator do recurso, o encaminhamento do feito à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio da Instrução n. 489/25 (peça 69), opinou pelo **conhecimento** e **não provimento** do Recurso de Revista, com o fim de manter a aplicação da multa administrativa ao ex-prefeito diante da demonstração de "falha do recorrente que, de forma gravemente negligente e visivelmente desapegado das normas de regência, em evidente erro grosseiro, lançou edital para pregão presencial quando o correto seria o eletrônico".

O **Ministério Público de Contas**, pelo Parecer n. 170/25 (peça 70), corroborou integralmente o entendimento exarado pela CGM.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Primeiramente, quanto à responsabilidade do gestor municipal pela escolha do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, observa-se que Américo Bellé atuou no certame na qualidade de prefeito do Município e de signatário do Edital.

Inclusive, através da Portaria n. 8.328/2023 (peça 6, p. 92), o ex-prefeito homologou o Pregão Presencial n. 125/2022 e atestou a conformidade do instrumento convocatório com a Lei n. 10.520/2002 e com a Lei n. 8.666/93.

Em que pesem as alegações do recorrente, a responsabilização do gestor municipal não foi imputada de forma objetiva. Nesse caso, a falta de justificativas adequadas para a adoção do pregão na forma presencial configura erro grosseiro e, portanto, justifica a imputação de responsabilidade ao ex-prefeito.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

Conforme destacado pela decisão recorrida, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão n. 2.605/18 – Tribunal Pleno, já consolidou entendimento no sentido de que, "independentemente da origem (federal, estadual ou municipal) dos recursos, o pregão eletrônico deve ser a regra e somente pode ser preterido em favor da forma presencial em casos devidamente justificados", sob pena de afronta ao dever de seleção da proposta mais vantajosa e demais princípios que regem as licitações públicas.

Como único signatário do instrumento convocatório, o recorrente possuía o dever de averiguar se o instrumento estaria efetivamente em conformidade às regras e normativas aplicáveis. Contudo, a única justificativa apresentada pelo Município para adotar o pregão na forma presencial foi disposta no subitem 8.1. do Termo de Referência, explicando que:

> [...] considerando as peculiaridades do objeto da contratação e considerando, ainda, que parte dos itens e serviços de formação e treinamento deverão ser entregues/prestados cerca de duas semanas antes da sessão, **para permitir que sejam cumpridos os prazos do cronograma de formação dos professores** na semana pedagógica de fevereiro de 2023, revela-se vantajosa a realização do pregão em formato presencial em razão de **viabilizar a participação de empresas mais próximas do Município de Capanema**, o que permitirá a realização de eventual substituição de itens entregues de forma irregular, previamente ao início da semana pedagógica (grifo nosso).

A justificativas apresentadas pelo Município não se mostraram apropriadas para justificar o uso do pregão na forma presencial, que, conforme destacou a Coordenadoria de Gestão Municipal através da Instrução n. 489/25, não deve ter como objetivo restringir geograficamente a participação no certame ou garantir maior celeridade ao certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

Conforme o art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002 e o art. 50 da Lei n. 9.784/99, a opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa legal e devidamente fundamentada.

Destaca-se que a realização do pregão na forma presencial e a divulgação do Edital em data próxima da abertura dos envelopes resultou na participação de uma única empresa, sendo evidente a restrição indevida à competitividade e a afronta ao tratamento isonômico entre as participantes.

Especificamente quanto às alegações de ausência de culpa grave ou erro grosseiro, esses argumentos já foram rebatidos nos termos do acórdão recorrido, da seguinte forma:

> Diante disso, configurada a nítida inconformidade das justificativas apresentadas à finalidade pretendida com a escolha do pregão na forma presencial no caso em tela, com a consequente restrição desnecessária do caráter competitivo do certame, em contrariedade ao disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei Federal nº 8.666/93 e ao Acórdão nº 2605/18 – Tribunal Pleno desta Corte de Contas, o primeiro apontamento recebido para processamento nesta Denúncia deve ser julgado procedente. **Por esse mesmo motivo, e considerando, em especial, a manifesta inadequação das justificativas apresentadas para o preterimento do pregão eletrônico no caso em exame, restou caracterizado o erro grosseiro na atuação do gestor municipal e único signatário do edital, Sr. Américo Bellé, a quem deverá ser imposta a multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar nº 113/2005** (TCE-PR, Acórdão n. 3.127/24, Tribunal Pleno, rel. Cons. Ivens Zschoerper Linhares, j. 23/09/2024, grifo nosso).

Como único signatário do Edital e autoridade responsável pela homologação do procedimento licitatório, incumbia ao recorrente verificar as evidentes ilegalidades nas justificativas utilizadas para que o pregão fosse realizado de forma presencial. A conduta do recorrente resultou na restrição indevida à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

competividade no certame e, consequentemente, inviabilizou a seleção da proposta mais vantajosa.

Quanto às alegações sobre a segregação de funções, da mesma forma, não merecem procedência. Conforme demonstrado, o gestor municipal firmou o Edital e, por conseguinte, é o agente responsável por atestar a compatibilidade de suas disposições com as regras aplicáveis.

A atuação do gestor ao assinar e homologar um edital com visíveis inconsistências configura grave inobservância ao seu dever de cuidado que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União[1], configura erro grosseiro.

Com relação à sanção aplicada, destaco que o ato praticado pelo recorrente está devidamente configurado nos termos da sanção prevista no art. 87, IV, *g*, do Regimento Interno desta Corte de Contas. Vejamos:

> Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da **presunção de lesividade à ordem legal**, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
>
> [...]
>
> IV - No valor de 40 (quarenta) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR: (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2014)
>
> [...]
>
> g) **praticar ato administrativo, não tipificado em outro dispositivo deste artigo, do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal, independentemente da caracterização de dano ao erário** (grifo nosso).

Isso posto, a falta de diligência mínima por parte do gestor municipal configura erro grosseiro, previsto no art. 28[2] da LINDB, caracterizando a culpa subjetiva do recorrente e o evidente nexo causal entre a sua conduta e o dano

[1] Acórdão n. 2.391/2018-Plenário, j. 17/10/2018, rel. Min. Benjamin Zymler.
[2] **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

causado, justificando-se a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, *g*, da Lei Complementar ao recorrente.

Desse modo, as razões recursais não são hábeis para conferir entendimento diverso à decisão do Acórdão n. 3.127/24 – Tribunal Pleno, o qual deve ser mantido por seus próprios fundamentos.

Diante do exposto, em consonância com os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, VOTO pelo **não provimento** do presente Recurso de Revista e pela consequente manutenção do Acórdão n. 3.127/24 – Tribunal Pleno.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para retorno do comando processual aos autos da Denúncia n. 51582-1/23 para a execução da decisão consubstanciada no Acórdão n. 3.127/24 – Tribunal Pleno.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Com a máxima vênia aos fundamentos lançados pelo Relator, Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, divirjo quanto ao não provimento do presente Recurso de Revista interposto pelo ex-prefeito de Capanema, **AMÉRICO BELLÉ**[3] (peça 63), em face do Acórdão n.º 3127/24 do Tribunal Pleno (peça 59), que deu procedência à Denúncia de autos n.º 515821/23, diante da constatação de irregularidades (i) na utilização "*do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa adequada*" e (ii) na "*pesquisa de preços realizada na fase interna do procedimento licitatório*", e, como consequência, aplicou uma multa administrativa ao **RECORRENTE**[4] e outra ao então Secretário Municipal de Contratações Públicas, Alecxandro Noll[5], ambas do art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005.

Isso porque verifico que a principal argumentação para a aplicação da sanção ao **RECORRENTE** foi o fato de ele ter sido o único signatário do edital

[3] **RECORRENTE**.
[4] Utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa adequada.
[5] Realização de pesquisa de preços na fase interna do procedimento licitatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

objeto da denúncia. Conforme consta dos documentos acostados aos autos, o **RECORRENTE** agiu em conformidade com o preceituado no Termo de Referência[6] e com os pareceres técnicos emitidos pela Procuradoria-Geral de Capanema[7].

Embora a escolha pela modalidade de pregão presencial configure falha grave, entendo que essa responsabilidade não pode recair sobre o gestor municipal apenas por ter sido o subscritor do instrumento convocatório, uma vez que a mera assinatura do edital, por si só, não é suficiente para ser caracterizada como erro grosseiro.

De acordo com o enunciado do Acórdão n.º 2012/2022 da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, não configura erro grosseiro a "*não detecção de irregularidade que, em razão do caráter estritamente técnico dos aspectos envolvidos demandaria avaliações além dos conhecimentos exigíveis e das atribuições de supervisão afetas à autoridade, fora do padrão de desempenho exigível do gestor médio.*"[8].

A escolha pela modalidade do pregão se trata de aspecto técnico do procedimento licitatório, elaborado na fase preparatória do processo[9], de modo que, nessa etapa, os responsáveis pela licitação são os membros da comissão de licitação designada pelo prefeito municipal. Além disso, antes de ser assinado e homologado pelo ex-prefeito **RECORRENTE**, o edital passou pela análise da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e da Secretaria Municipal de Contratações Públicas e foi aprovado pela Procuradoria-Geral do Município de Capanema.

Portanto, tenho que o prefeito municipal atuou dentro do desempenho exigível — e esperado — de um gestor médio, fundamentando sua decisão de homologar o pregão nos pareceres emitidos ao longo do procedimento,

---

[6] Peça 5, fls. 4 a 10.
[7] Peça 6, fls. 38 a 43.
[8] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudenciaselecionada/erro%2520grosseiro/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/19/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 01/07/2025.
[9] Conforme previsto no inciso VIII do art. 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021:
Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)
VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

e, por tal razão, não deve ser instintivamente responsabilizado por atos administrativos praticados por outros servidores municipais. A responsabilidade pela execução das tarefas específicas e técnicas de estudo, análise e escolha correta do modelo de pregão deve recair exclusivamente sobre setor e agente competentes, dos quais, conforme exposto, não se pode incluir o chefe do executivo municipal. Assim sendo, e em consonância com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, as sanções impostas devem ser proporcionais à conduta praticada.

No caso em tela, o ex-gestor municipal **RECORRENTE** não foi o responsável pela escolha da modalidade errônea. Logo, não vislumbro a ocorrência de omissão ou negligência de sua parte. À vista disso, entendo que a responsabilidade administrativa deve ser atribuída com base na conduta efetiva e na participação direta no ato infracional, devendo tal responsabilização estar devidamente fundamentada em sua matriz de responsabilização, a fim de se evitar que gestores sejam, indistintamente, penalizados em razão da hierarquia de seus cargos.

Em face do exposto, por não considerar coerente atribuir ao **RECORRENTE** a responsabilidade por aquela irregularidade[10] ocorrida no certame apenas por ser o prefeito à época dos fatos, divirjo do ilustre Relator e **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **PROVIMENTO** do presente Recurso de Revista, para o fim de reformar o Acórdão n.º 3127/24 do Tribunal Pleno (peça 59) e afastar a multa administrativa aplicada ao ex-prefeito **AMÉRICO BELLÉ**.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

[10] Utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico sem justificativa adequada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB

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 voto de desempate do presidente, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e em consonância com os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao presente Recurso de Revista com a consequente manutenção do Acórdão nº 3.127/24 – Tribunal Pleno;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa à Diretoria de Protocolo para retorno do comando processual aos autos da Denúncia nº 51582-1/23 para a execução da decisão consubstanciada no Acórdão nº 3.127/24 – Tribunal Pleno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e AUGUSTINHO ZUCCHI, apresentaram voto pelo provimento do recurso de revista.

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

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTXB