TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	836346/24
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO:	BRUNO CESAR DA SILVA, CRISTIANE MARI TOMIAZZI, HERCULES MAIA KOTSIFAS, ITECK INOVACOES TECNOLOGICAS LTDA, KELLY HENRIQUE DOS SANTOS, MICHEL ANGELO BONADIO, MUNICIPIO DE MARINGA, ROBERTO DE BARROS FERREIRA, SER - SOCIEDADE ETICAMENTE RESPONSAVEL, TANIA REGINA CORREDATO PERIOTTO, THIAGO JOSE CALLEGARI MENDES, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
ADVOGADO / PROCURADOR	ALEXIS EUSTATIOS GARBELINI KOTSIFAS, ANDREIA COLHADO GALLO GREGO SANTOS, BRUNO GREGO DOS SANTOS, GABRIEL KHAUAM MARICATTO, GILBERTO ALEXANDRE DE ABREU KALIL, PAULO ROBERTO DOS SANTOS NETO, PEDRO HENRIQUE DE NOVAIS AMUD, VITOR JOSE BORGHI
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 564/26 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Processo originário de Representação da Lei de Licitações. Irregularidades formais na execução do contrato que não configuram erro grosseiro. Falta de justificativa para responsabilização pessoal. Provimento parcial, com afastamento das multas.

I. RELATÓRIO

Trata-se de **Recursos de Revista** interpostos por Ulisses de Jesus Maia Kotsifas e Hércules Maia Kotsifas, então Prefeito e Secretário de Governo do Município de Maringá à época dos fatos (peça 137), respectivamente, e por Tania Regina Corredato Periotto, ex-Secretária Municipal de Educação (peça 143).

Os recorrentes buscam modificar o **Acórdão n.º 3833/2024-STP**[1], que havia julgado parcialmente procedente a Representação da Lei de Licitações

[1] "Ementa: Representação da Lei de Licitações n. 8.666/93. Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 413/2021. Aquisição de licença de uso para plataforma educacional e prestação de serviço de formação e acompanhamento pedagógico

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

proposta pelo SER/Observatório Social de Maringá – OSM, relativa ao Pregão Presencial n.º 413/2021, cujo objeto foi a aquisição de licenças de uso para plataforma educacional e a prestação de serviços de formação e acompanhamento pedagógico voltados ao uso de tecnologia digital. Na decisão questionada, o Tribunal determinou a realização de auditoria para examinar os atos praticados e aplicou multas administrativas aos responsáveis, reconhecendo impropriedades nos itens “vi”, “vii”, “viii” e “x” da Representação:

Item (vi) – irregularidade no pagamento antecipado de licenças antes da efetiva disponibilização dos *logins* e senhas, contrariando as cláusulas 12.1 e 12.2 do edital e a cláusula terceira do contrato. Aplicação de multa administrativa a Ulisses de Jesus Maia Kotsifas (Prefeito), Hércules Maia Kotsifas (Secretário de Governo), Tânia Regina Corredato Periotto (Secretária de Educação) e Thiago José Callegari Mendes (fiscal do contrato).

Item (vii) – precariedade de infraestrutura nas escolas e ausência de planejamento prévio para a implementação da plataforma digital, o que teria comprometido a execução do contrato; aplicação de multas a Ulisses Maia e Tânia Periotto, além de determinação ao Município para regularizar a situação das 52 escolas (*notebooks*, armazenamento, acesso à internet), com realização de auditoria pelo Tribunal para verificar as condições das unidades.

Item (viii) – inconsistências nas horas de formação e na execução do cronograma de capacitação dos professores: das 298 horas contratadas, apenas 225 teriam sido realizadas, e a formação de professores dos primeiros anos ocorreu tardiamente, no final do contrato; aplicação de multa aos mesmos quatro gestores.

Item (x) – falta de justificativa no termo aditivo que prorrogou o contrato por mais um ano, com reajuste para R$ 3.511.761,96, e sem cronograma detalhado de formações; aplicação de multas a Hércules Maia Kotsifas e Nayara Malheiros Caruzzo Fernandes (secretária de Educação)

Além disso, o acórdão impôs uma multa adicional (item “e”) a todos os gestores envolvidos (Ulisses Maia, Hércules Maia, Tânia Periotto e Thiago

para uso da tecnologia digital. Município de Maringá. Pela procedência parcial, com sugestão de aplicação de multas, recomendações e determinações”.

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

Mendes) pelo dispêndio de R$ 3.299.918,73 sem o aproveitamento integral da plataforma, por *"[...] desrespeito às boas práticas de planejamento e implementação do objeto*".

Segundo os recorrentes, não houve descumprimento do edital ou contrato nem pagamentos indevidos, pois os serviços foram executados conforme o pactuado. Alegam, além disso, que faltou fundamento jurídico para as penalidades aplicadas, uma vez que o Acórdão não demonstrou o atendimento aos requisitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente no que se refere à responsabilização pessoal de gestores públicos.

O Recurso foi recebido por meio do Despacho n.º 2173/24-GCMRMS (peça 138), sendo distribuído a este Conselheiro (peça 140) e encaminhado para análise da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, conforme determinação constante do Despacho n.º 1768/24-GCFSC (peça 141).

À peça 145, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), ao analisar o recurso, constatou que as irregularidades apresentadas eram formais e não caracterizavam dolo ou erro grosseiro, conforme os artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o Decreto n.º 9.830/2019. No caso do pagamento antecipado, observou-se que o edital previa uma reserva técnica de 10% de licenças para futuras demandas, o que justificava o pagamento antes do cadastramento total. Assim, a falha decorreu de imprecisão redacional e não de negligência.

Em relação às horas de formação e ao planejamento, a instrução técnica comprovou que a empresa recebeu apenas pelos serviços efetivamente prestados e que houve readequação de cronograma em virtude da rotatividade de servidores e da priorização de turmas.

Quanto ao termo aditivo, apesar da ausência de cronograma detalhado, não se identificou dano ao erário, configurando apenas irregularidade formal. A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementa também considerou que questões estruturais das escolas e o baixo aproveitamento da plataforma extrapolavam o objeto da representação e deveriam ser tratados em processo

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

próprio de auditoria. Concluiu, assim, pelo provimento parcial do recurso e afastamento de todas as multas aplicadas, estendendo o benefício ao fiscal do contrato, Thiago José Callegari Mendes.

O Ministério Público de Contas, a seu turno, concluiu que as falhas apontadas na execução do contrato — como o pagamento antecipado de licenças, inconsistências nas horas de formação e ausência de planejamento detalhado — foram de natureza formal, sem prejuízo ao erário e sem dolo ou erro grosseiro por parte dos gestores (peça 146).

O órgão ministerial reconheceu que os serviços foram efetivamente prestados e que a baixa adesão inicial à plataforma educacional decorreu de fatores socioculturais e operacionais, não atribuíveis aos responsáveis. Com base nos arts. 22 e 28 da LINDB, no Decreto n.º 9.830/2019 e nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o Ministério Público de Contas manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, com o afastamento das multas administrativas aplicadas nos itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do Acórdão n.º 3833/24-STP. O entendimento também beneficiaria o fiscal do contrato, Thiago José Callegari Mendes, e a secretária Nayara Malheiros Caruzzo Fernandes, igualmente incluídos nas sanções originais.

Por fim, recomendou manter a auditoria nas 52 escolas municipais para verificar infraestrutura, acesso à *internet* e uso da plataforma digital, sugerindo, todavia, a exclusão do item “d.i” do acórdão até conclusão dessa apuração.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Versam os presentes autos sobre **recurso de revista** interposto por Ulisses de Jesus Maia Kotsifas, Prefeito à época dos fatos, Hércules Maia Kotsifas, então Secretário de Governo, e Tania Regina Corredato Periotto, ex-Secretária Municipal, com o objetivo de reformar o Acórdão n.º 3833/2024-STP, que julgou parcialmente procedente a Representação da Lei de Licitações relacionada ao Pregão Presencial n.º 413/2021, destinado à contratação de plataforma educacional

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

e serviços de formação. A decisão impugnada aplicou multas aos gestores e determinou a realização de auditoria.

Cumpre destacar, inicialmente, que a responsabilização pessoal de agentes públicos em sede sancionatória exige demonstração inequívoca de dolo ou erro grosseiro, conforme estabelecem os artigos 22[2] e 28[3] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o artigo 12 do Decreto nº 9.830/2019[4]. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.391/2018, definiu o erro grosseiro como a culpa grave, entendimento também adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que afasta a responsabilização automática de chefes do Executivo e exige comprovação de conduta dolosa ou gravemente negligente:

> 82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
>
> 83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

---

[2] **Art. 22**. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
[...]

[3] **Art. 28**. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[4] **Art. 12**. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

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

Ainda que o artigo 87 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 preveja a possibilidade de aplicação de multa independentemente de dano, essa prerrogativa não dispensa a demonstração do elemento subjetivo qualificado na conduta do agente. Em síntese, sem a presença comprovada de dolo ou de culpa grave, não se sustenta a aplicação de sanções pessoais.

No que diz respeito ao pagamento das licenças antes da conclusão dos cadastros, houve descumprimento formal das condições editalícias e contratuais, mas a instrução técnica apurou que os serviços foram efetivamente prestados, não ocorreu prejuízo ao erário, e havia previsão de reserva técnica de 10% das licenças, o que tornava inviável condicionar o pagamento apenas à finalização integral dos cadastros. Diante disso, não se constata erro grosseiro.

Quanto às inconsistências no planejamento das formações, ficou comprovado que a empresa contratada recebeu apenas pelo serviço executado e que o cronograma foi readequado em razão de fatores operacionais, como rotatividade e licenças de servidores. As falhas procedimentais foram reconhecidas, porém sem gravidade suficiente para justificar penalização.

No caso do primeiro termo aditivo, verificou-se a ausência de cronograma, o que representa vício formal, mas sem reflexos financeiros, uma vez que o pagamento se limitou às horas efetivamente realizadas. Assim, também não se configurou erro grosseiro.

Sobre a precariedade de infraestrutura das escolas e o baixo aproveitamento da plataforma, a unidade técnica observou que esses pontos extrapolam o escopo da Representação da Lei de Licitações, recomendando a apuração por meio de auditoria específica, já determinada no acórdão original. Dessa forma, mantenho a realização da auditoria nas 52 escolas, com o objetivo de avaliar as condições estruturais e pedagógicas, afastando, contudo, a imposição de multas no âmbito da Representação.

Reconhece-se, em conformidade com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, que o baixo aproveitamento inicial da plataforma decorreu de fatores operacionais não atribuíveis aos gestores, e que o

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

valor pago, de R$ 3.299.918,73, correspondeu a entregas efetivas do contrato, inexistindo dano material.

No acórdão impugnado, com a devida vênia, não restou suficientemente explicitado qual norma legal teria sido violada, de modo a justificar a aplicação da multa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005), isto é, sem a devida correlação entre a conduta imputada e o dispositivo sancionador. Ademais, a eventual falta de planejamento mencionada no item “e” do dispositivo já havia sido tratada em item anterior da decisão, de modo que a manutenção da multa, tal como posta, configura medida desproporcional, por representar duplicidade punitiva sobre o mesmo núcleo fático.

De todo modo, conforme demonstrado na presente fundamentação, em consonância com a manifestação da unidade técnica, não se verificou falha grave de planejamento na contratação e implementação do serviço em questão que pudesse, por si só, justificar a imposição da sanção prevista no citado art. 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Orgânica deste Tribunal. Nesse contexto, a desconstituição da multa mostra-se necessária, tanto pela insuficiência da motivação quanto à indicação da norma violada, quanto pela ausência de gravidade suficiente da conduta para amparar a sanção aplicada.

Acompanho também a sugestão do Ministério Público de Contas, no sentido de suspender a determinação constante do item “d.i[5]” até a conclusão da auditoria, a fim de que eventuais medidas corretivas sejam alinhadas aos resultados dessa apuração.

Diante do conjunto probatório e da análise normativa aplicável, verifica-se que as falhas identificadas são de natureza formal, sem dolo, erro grosseiro ou dano ao erário. A execução contratual foi comprovadamente substancial, e as condutas dos gestores se mantiveram dentro dos limites da razoabilidade e da boa-fé administrativa.

[5] “d.i) ainda, determinar ao MUNICÍPIO DE MARINGÁ que regularize a situação em cada uma das 52 escolas municipais, disponibilizando número de notebooks suficiente para a utilização pelos alunos de cada escola; locais apropriados para armazenamento; acesso à internet, bem como locais para que os alunos possam utilizar os notebooks, de forma a garantir o pleno uso da plataforma digital pelos alunos e professores das escolas municipais;”

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

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **provimento parcial** dos recursos, afastando as multas aplicadas nos itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do Acórdão n.º 3833/24-STP, mantendo a determinação de realização de auditoria nas 52 escolas municipais para exame aprofundado da infraestrutura e do uso pedagógico da plataforma, suspendendo o comando do item “d.i” até a conclusão dessa auditoria, e estendendo o afastamento das multas aos demais agentes sancionados pelos mesmos fatos.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade dos recursos de revista e, no mérito dar-lhes **PROVIMENTO PARCIAL**, afastando as multas aplicadas nos itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do Acórdão nº 3833/24-STP, mantendo a determinação de realização de auditoria nas 52 escolas municipais para exame aprofundado da infraestrutura e do uso pedagógico da plataforma, suspendendo o comando do item “d.i” até a conclusão dessa auditoria, e estendendo o afastamento das multas aos demais agentes sancionados pelos mesmos fatos.

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

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.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
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.EBFG.ADTS