GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 006.705/2024-3.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade/Unidade: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.
Responsáveis: Guilherme Caldeira Brant (030.585.546-80); Marcelo Lana Franco (768.809.236-15); Juliano Maquiaveli Cardoso (774.611.776-72); Plantão Serviços de Vigilância Ltda (25.183.468/0001-90).
Representação legal: Maria Fernanda Veloso Pires (OAB-MG 58.679) e outros, representando Guilherme Caldeira Brant, Marcelo Lana Franco e espólio de Juliano Maquiaveli Cardoso.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CEASAMINAS. PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DE CONTRATO DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL DESARMADA SEM PRÉVIA DEMONSTRAÇÃO DE VANTAJOSIDADE. SOBREPREÇO APURADO POR COMPARAÇÃO COM CONTRATAÇÃO DIRETA EMERGENCIAL POSTERIOR. CITAÇÕES. REVELIA DA EMPRESA CONTRATADA. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DE REDISTRIBUIÇÃO E DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO SEGURA DO DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. EXCLUSÃO DA EMPRESA CONTRATADA DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REGULARIDADE COM RESSALVA DAS CONTAS. QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças acostadas ao processo, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[1], aprovada pelo corpo diretivo da unidade[2]:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. (CeasaMinas) (CNPJ 017.504.325/0001-04), em desfavor de Guilherme Caldeira Brant, seu Presidente no período de 21/3/2018 a 14/6/2021, Juliano Maquiaveli Cardoso (falecido), seu Diretor Financeiro no período de 20/10/2015 a 18/2/2022, e Marcelo Lana Franco, seu Diretor Técnico Operacional no período de 28/4/2017 a 26/3/2020, em razão de superfaturamento por sobrepreço, no valor original de R$ 723.499,30 (data base 5/8/2020), na execução do 16º termo aditivo ao Contrato 52/2014, pactuado no valor de R$ 6.091.246,08, celebrado entre a CeasaMinas e a empresa Plantão Serviços de Vigilância para prestação de serviços de vigilância desarmada. Esse aditivo tratou de prorrogação excepcional da vigência contratual que extrapolou cinco anos e que abrangeu serviços não essenciais. O sobrepreço foi identificado pela comparação dos preços aditivados com os valores praticados em posterior contratação direta emergencial por mais seis (6) meses, por meio do Contrato 29/2020, com a mesma empresa, no valor de R$ 2.022.750,00.

[1] Peça 98.

[2] Peças 99-100.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

2. A presente instrução tem por objetivo analisar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta às citações promovidas.

HISTÓRICO

3. Em 8/8/2023, o dirigente da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1767/2023.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> 'Autorizar e efetivar a prorrogação excepcional do contrato de prestação de serviços de vigilância desarmada sem a comprovação de condição de preços mais vantajosos para a Administração acarretando em pagamento a maior para as mesmas funções e à mesma empresa. Em 05/08/2019, foi firmado o 16° aditivo do contrato n° 52/2014 com a empresa Plantão Serviços de Vigilância, prorrogando-o excepcionalmente por mais 12 meses, com valor total de R$ 6.091.246,08. Fato constatado pela CGU em seu Relatório n° 1064474 e confirmado na Solicitação de Aditivo n° 015729 e no Termo Aditivo (fls. 144, 207, 210). Em 05/08/2020, foi firmado o contrato n° 29/2020 com a empresa Plantão Serviços de Vigilância, decorrente de contratação direta emergencial, com vigência de 180 dias e valor total de R$ 2.022.750,00. Fato constatado pela CGU em seu Relatório n° 1064474 (fl.45) e confirmado na Solicitação de contratação n° 016056 e no Contrato n° 29/2020. Embora firmados com a mesma empresa e para a prestação dos mesmos serviços, os instrumentos contratuais acima citados apresentaram diferença nos preços. Foram verificados todos os processos de pagamento no período e constatou-se um pagamento a maior no valor de R$ 723.499,30 anual. Além da prática de ato antieconômico e lesivo, a demora na licitação dos serviços de vigilância desarmada também ensejou a formalização do contrato emergencial n° 29/2020 com a empresa Plantão Serviços de Vigilância configurando uma emergência fabricada, apontada pela CGU'.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 54), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 723.051,30, imputando-se a responsabilidade a Guilherme Caldeira Brant, Presidente no período de 21/3/2018 a 14/6/2021, Juliano Maquiaveli Cardoso (falecido), Diretor Financeiro no período de 20/10/2015 a 18/2/2022, e Marcelo Lana Franco, Diretor Técnico Operacional no período de 28/4/2017 a 26/3/2020, todos na condição de dirigentes do CeasaMinas.

7. Em 10/3/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 58), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 59 e 60).

8. Em 18/3/2024, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 61).

9. Por meio de instrução preliminar (peça 64), a AudTCE analisou a documentação pertinente dos autos, e mediante delegação de competência do Ministro Relator, promoveu as citações dos responsáveis, conforme quadro abaixo.

Tabela 1 – Resumo das Comunicações Processuais.

Destinatário	Peça da ciência	Peça da Resposta
Guilherme Caldeira Brant	92 e 93	91
Plantão Serviços de Vigilância Ltda	83	Não houve
Marcelo Lana Franco	88	88
Elisangela Oliveira Rodrigues Maquiaveli (espólio de Juliano Maquiaveli Cardoso)	82, 84 e 86	85

Fonte: Peça 96 com adaptações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

10. Diante da conclusão da etapa das comunicações, passa-se ao exame técnico.

EXAME TÉCNICO

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

11. Convém, inicialmente, contextualizar a identificação do dano e dos responsáveis nos autos, antes de empreender a análise das defesas apresentadas.

12. A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas) em decorrência de achados identificados no Relatório de Apuração nº 1064474, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que apontou possíveis irregularidades na prorrogação excepcional do Contrato nº 52/2014, firmado com a empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda., bem como na posterior contratação direta emergencial da mesma empresa.

13. O processo teve início a partir da recomendação da CGU, que, ao analisar a execução do contrato de vigilância patrimonial desarmada, identificou que, em 5/8/2019, foi celebrado o 16º Termo Aditivo ao Contrato nº 52/2014, prorrogando-o por mais doze (12) meses, sem a devida comprovação de vantajosidade dos preços, sem respaldo legal na legislação vigente para estatais (Lei 13.303/2016). A prorrogação foi realizada após consumação do prazo máximo de sessenta (60) meses previsto em lei, sem a caracterização de fato imprevisível ou excepcional que justificasse a medida.

14. A apuração do dano ao erário neste processo foi realizada por meio de uma análise comparativa entre os valores efetivamente pagos durante a vigência do 16º Termo Aditivo ao Contrato de prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada e os valores praticados no contrato emergencial subsequente, firmado com a mesma empresa para a execução dos mesmos serviços.

15. O ponto de partida foi a identificação de que a prorrogação excepcional do contrato, realizada após o prazo máximo permitido pela legislação aplicável às estatais, ocorreu sem comprovação de vantajosidade dos preços e com a inclusão de serviços e funções não essenciais, como manutenção de CFTV, supervisor noturno, gerente diurno e vigilante líder moto. Para isolar o dano efetivo, a metodologia adotada consistiu em ajustar as bases de comparação entre os contratos, considerando apenas as funções e serviços essenciais e equivalentes.

16. Foram apurados os valores mensais efetivamente pagos à empresa durante os doze (12) meses de vigência do 16º Termo Aditivo, com base em documentos financeiros, notas fiscais e demonstrativos de pagamento. Na sequência, foram identificados os valores mensais praticados no contrato emergencial firmado posteriormente, também com base em documentos comprobatórios de pagamento.

17. Para garantir a equivalência entre os contratos, foram desconsiderados, na análise da prorrogação excepcional, os valores relativos a serviços e funções não essenciais que não constaram do contrato emergencial. As quantidades de postos de trabalho também foram ajustadas para que a comparação refletisse a mesma estrutura operacional.

18. Após os ajustes, foi apurada a diferença mensal entre o valor pago na prorrogação excepcional e o valor do contrato emergencial para as mesmas funções. De modo geral, a prorrogação excepcional apresentou um custo mensal superior ao do posterior contrato emergencial, mesmo considerando apenas os serviços essenciais.

19. A soma das diferenças mensais ao longo dos doze meses de vigência do 16º Termo Aditivo resultou no valor total do dano, correspondente ao montante pago a maior pela prorrogação excepcional indevida. Além disso, verificou-se que o valor do dano foi posteriormente atualizado até a data de referência do processo, conforme metodologia usualmente adotada pelo Tribunal de Contas da União.

20. A materialidade do dano foi comprovada por meio de planilhas comparativas, notas fiscais, *borderaux* de pagamento, demonstrativos de rateio de despesas e documentos internos que detalham a composição dos custos e a efetiva saída de recursos.

21. Embora a defesa tenha alegado, na fase interna de apuração, que parte dos valores pagos era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, a metodologia de cálculo do dano abarcou o valor total efetivamente desembolsado pela CeasaMinas, conforme comprovado nos documentos financeiros e de rateio constantes dos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

22. Além disso, a CGU e a comissão de TCE constataram que a contratação emergencial subsequente foi motivada por uma emergência 'ficta' ou 'fabricada', decorrente da ausência de planejamento e da demora injustificada na condução do novo processo licitatório, que se estendeu por mais de trinta (30) meses desde as primeiras tratativas para a substituição do contrato original.

23. Foram identificados como responsáveis solidários pelo dano os seguintes gestores e a contratada da CeasaMinas à época dos fatos: (i) Guilherme Caldeira Brant, Diretor Presidente; (ii) Juliano Maquiaveli Cardoso (falecido; espólio representado por Elisângela Oliveira Rodrigues Maquiaveli), Diretor Financeiro; (iii) Marcelo Lana Franco, Diretor Técnico Operacional; e (iv) Plantão Serviços de Vigilância Ltda., empresa contratada.

24. As condutas atribuídas aos responsáveis consistiram em: autorizar, assinar e efetivar a prorrogação excepcional do contrato sem comprovação de vantajosidade dos preços e com inclusão de serviços não essenciais; aprovar pagamentos com sobrepreço durante a vigência da prorrogação; provocar a necessidade de contratação emergencial em razão da má gestão e da ausência de planejamento; e omitir-se do dever de apurar as responsabilidades, mesmo diante de recomendações da auditoria interna.

II. ALEGAÇÕES DE DEFESA

25. Aponta-se que as defesas tiveram o mesmo preposto de modo a notar grande similitude entre elas.

II.1 Juliano Maquiaveli Cardoso (espólio) – Peça 85

26. O responsável, na condição de Diretor Financeiro da CeasaMinas, por meio de seu espólio, foi citado por ter solicitado, autorizado e assinado o 16º termo aditivo ao contrato 52/2014, prorrogando-o excepcionalmente nos mesmos moldes do contrato original, sem requerer comprovação de vantajosidade dos preços; realizar ou aprovar todos os pagamentos com sobrepreços durante a vigência da prorrogação excepcional; provocar a necessidade de contratação emergencial ante a demora de 31 meses na tramitação do processo de licitação dos serviços de vigilância, causada pela má gestão, falta de planejamento, dentre outros apontamentos feitos pela CGU; omitir-se do dever de requerer apuração de eventuais responsabilidades relacionadas ao contrato emergencial 29/2020, mesmo após recomendação da Auditoria Interna, apresentando suas alegações de defesa à peça 85.

II.1.1 Preliminares de nulidade e ilegitimidade passiva

27. O espólio sustenta, inicialmente, a nulidade da Tomada de Contas Especial por ausência de adoção prévia das medidas administrativas internas exigidas pela Portaria nº 1.531/2021 da Controladoria-Geral da União. Argumenta que a instauração da TCE é medida de exceção e deveria ter sido precedida de apuração interna, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e tentativa de regularização ou ressarcimento, conforme o art. 4º do referido normativo. Alega que a CeasaMinas, ao receber o relatório de auditoria da CGU, instaurou de imediato a TCE, sem observar as etapas obrigatórias, o que comprometeria a validade do procedimento e violaria o direito ao contraditório e à ampla defesa.

28. O espólio também suscita a ilegitimidade passiva para figurar no polo da TCE, defendendo que a responsabilidade por supostos atos de má gestão é pessoal do gestor e não se transmite aos sucessores, sendo inviável a responsabilização do espólio em processo de natureza sancionatória. Argumenta, ainda, que a defesa do espólio fica prejudicada pela ausência de informações que somente poderiam ser prestadas pelo gestor falecido.

29. Além disso, sustenta a ilegitimidade do ex-Diretor Financeiro para responder pelos fatos apurados, pois, segundo o Estatuto da empresa, a competência para a gestão dos contratos e decisões sobre prorrogação e contratação emergencial é da Diretoria Executiva como colegiado, cabendo ao Diretor Financeiro apenas a autorização de pagamentos após tramitação técnica e jurídica. Ressalta que sua atuação é finalista e não envolve análise de vantajosidade, legalidade ou necessidade dos serviços.

II.1.2 Fundamentação sobre a atuação funcional e ausência de responsabilidade

30. No mérito, a defesa afirma que a prorrogação do contrato e a contratação emergencial decorreram de solicitações e justificativas da área técnica, com respaldo do setor jurídico, cabendo ao Diretor Financeiro apenas a formalização da autorização de despesa, sem participação na análise de vantajosidade, legalidade ou necessidade dos serviços. Sustenta que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

não havia obrigação funcional de questionar decisões técnicas e jurídicas, e que sua assinatura era mero ato formal, não havendo dolo, culpa ou má-fé em sua conduta.

31. O espólio destaca que todas as decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, que atestaram a legalidade e a necessidade da prorrogação e da contratação emergencial. Argumenta que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, não é pertinente a responsabilização de administrador que age respaldado por parecer jurídico fundamentado e por manifestações técnicas regulares.

32. A defesa também enfatiza que a definição do objeto e a elaboração do termo de referência para a contratação de vigilância patrimonial foram realizadas com ampla participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato, e que a decisão foi tomada em conjunto com a comunidade da CeasaMinas. Ressalta que o Diretor Financeiro não tinha ingerência sobre a definição do objeto, afastando a responsabilidade individual.

II.1.3 Ausência de dano ao erário e de comprovação de sobrepreço

33. O espólio argumenta que não há comprovação de dano ao erário, pois os valores apontados como sobrepreço decorrem de comparação entre contratos distintos, com objetos, obrigações e condições diferentes. Alega que a auditoria não apresentou planilhas de cálculo detalhadas, não analisou notas fiscais, reembolsos, valores de mercado à época, nem considerou que parte significativa dos custos era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, e não apenas pela CeasaMinas.

34. Sustenta que, à época da prorrogação, não havia como saber que a contratação emergencial posterior teria valores inferiores, pois o termo de referência e as condições do novo contrato ainda estavam em elaboração, afastando a possibilidade de dolo ou erro grosseiro. Argumenta que a diferença de valores decorre de contratos com objetos e obrigações distintas, e que parte do valor era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, não apenas pela CeasaMinas.

II.1.4 Ausência de dolo, erro grosseiro e individualização da conduta

35. A defesa sustenta que, mesmo que se entenda pela existência de irregularidade, não há dolo ou erro grosseiro na conduta do Diretor Financeiro, pois todas as decisões foram tomadas com respaldo de pareceres técnicos e jurídicos, e em contexto de necessidade de continuidade de serviço essencial. Argumenta, ainda, que não houve individualização das condutas atribuídas ao Diretor Financeiro, pois as imputações são genéricas e repetidas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva nos atos que teriam causado o dano.

36. O espólio também alega que eventual omissão do Diretor Financeiro em apurar responsabilidades deveria ser objeto de apuração disciplinar própria, e não de responsabilização financeira. Argumenta que a prorrogação e a contratação emergencial visaram garantir a continuidade de serviço essencial de segurança patrimonial, em contexto de pressão operacional e de participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato.

II.1.5 Outras teses e pedidos subsidiários

37. Requer, subsidiariamente, que, caso seja reconhecida alguma responsabilidade, a imputação de débito seja limitada ao percentual efetivamente suportado pela CeasaMinas (28%), já que o restante dos valores era custeado por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais. Por fim, solicita prazo para juntada de procuração nos autos.

II.2 Marcelo Lana Franco – Peça 88

38. O responsável, na condição de Diretor Técnico Operacional da CeasaMinas, foi citado por ter solicitado, autorizado e assinado o 16º termo aditivo ao contrato 52/2014, prorrogando-o excepcionalmente nos mesmos moldes do contrato original, sem requerer comprovação de vantajosidade dos preços; realizar ou aprovar todos os pagamentos com sobrepreços durante a vigência da prorrogação excepcional; provocar a necessidade de contratação emergencial ante a demora de 31 meses na tramitação do processo de licitação dos serviços de vigilância, causada pela má gestão, falta de planejamento, dentre outros apontamentos feitos pela CGU; omitir-se do dever de requerer apuração de eventuais responsabilidades relacionadas ao contrato emergencial 29/2020, mesmo após recomendação da Auditoria Interna, apresentando suas alegações de defesa à peça 88.

II.2.1 Preliminares de nulidade e ilegitimidade passiva

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

39. O defendente sustenta, inicialmente, a nulidade da Tomada de Contas Especial (TCE) por ausência de adoção prévia das medidas administrativas internas exigidas pela Portaria nº 1.531/2021 da Controladoria-Geral da União. Argumenta que a instauração da TCE é medida de exceção e deveria ter sido precedida de apuração interna, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e tentativa de regularização ou ressarcimento. Alega que a CeasaMinas instaurou a TCE de imediato, sem observar as etapas obrigatórias, o que comprometeria a validade do procedimento e violaria o direito ao contraditório e à ampla defesa.

40. Sustenta, ainda, a ilegitimidade passiva para figurar no polo da TCE, defendendo que não era o responsável direto pela gestão dos contratos e que as atribuições do cargo de Diretor Técnico Operacional não abrangiam a condução de processos licitatórios, acompanhamento ou monitoramento das contratações, nem a definição de preços ou aprovação de pagamentos. Argumenta que sua atuação se limitava a concordar com a necessidade da contratação, diante das justificativas apresentadas pelas áreas técnicas e do respaldo jurídico, sem participação em decisões determinantes sobre a renovação do contrato ou definição de preços.

41. Alega, também, ausência de individualização da conduta, pois as imputações são genéricas e idênticas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva nos atos que teriam causado o dano. Ressalta que não assinou o 16º termo aditivo ao contrato, não participou dos processos de contratação da empresa de vigilância e não tinha competência para aprovar pagamentos ou definir condições contratuais.

II.2.2 Fundamentação sobre a atuação funcional e ausência de responsabilidade

42. No mérito, a defesa afirma que a prorrogação do contrato e a contratação emergencial decorreram de solicitações e justificativas da área técnica, com respaldo do setor jurídico, cabendo ao Diretor Técnico Operacional apenas a concordância formal com a necessidade da contratação, sem ingerência sobre a análise de vantajosidade, legalidade ou necessidade dos serviços. Sustenta que não havia obrigação funcional de questionar decisões técnicas e jurídicas, e que sua participação se limitou ao encaminhamento de documentos e à assinatura de solicitações de contratação, sem envolvimento na definição de preços ou condições contratuais.

43. Destaca que todas as decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, que atestaram a legalidade e a necessidade da prorrogação e da contratação emergencial. Argumenta que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, não é pertinente a responsabilização de administrador que age respaldado por parecer jurídico fundamentado e por manifestações técnicas regulares.

44. Ressalta que a definição do objeto e a elaboração do termo de referência para a contratação de vigilância patrimonial foram realizadas com ampla participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato, e que a decisão foi tomada em conjunto com a comunidade da CeasaMinas. Afirma que não tinha ingerência sobre a definição do objeto, afastando a responsabilidade individual.

II.2.3 Ausência de dano ao erário e de comprovação de sobrepreço

45. O defendente argumenta que não há comprovação de dano ao erário, pois os valores apontados como sobrepreço decorrem de comparação entre contratos distintos, com objetos, obrigações e condições diferentes. Alega que a auditoria não apresentou planilhas de cálculo detalhadas, não analisou notas fiscais, reembolsos, valores de mercado à época, nem considerou que parte significativa dos custos era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, e não apenas pela CeasaMinas.

46. Sustenta que, à época da prorrogação, não havia como saber que a contratação emergencial posterior teria valores inferiores, pois o termo de referência e as condições do novo contrato ainda estavam em elaboração, afastando a possibilidade de dolo ou erro grosseiro. Argumenta que a diferença de valores decorre de contratos com objetos e obrigações distintas, e que parte do valor era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, não apenas pela CeasaMinas.

II.2.4 Ausência de dolo, erro grosseiro e individualização da conduta

47. A defesa sustenta que, mesmo que se entenda pela existência de irregularidade, não há dolo ou erro grosseiro em sua conduta, pois todas as decisões foram tomadas com respaldo de pareceres técnicos e jurídicos, e em contexto de necessidade de continuidade de serviço essencial. Argumenta, ainda, que não houve individualização das condutas atribuídas ao Diretor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

Técnico Operacional, pois as imputações são genéricas e repetidas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva nos atos que teriam causado o dano.

48. Alega que eventual omissão em apurar responsabilidades deveria ser objeto de apuração disciplinar própria, e não de responsabilização financeira. Argumenta que a prorrogação e a contratação emergencial visaram garantir a continuidade de serviço essencial de segurança patrimonial, em contexto de pressão operacional e de participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato.

II.2.5 Outras teses e pedidos subsidiários

49. Requer, subsidiariamente, que, caso seja reconhecida alguma responsabilidade, a imputação de débito seja limitada ao percentual efetivamente suportado pela CeasaMinas, já que o restante dos valores era custeado por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais. Solicita, ainda, que eventual responsabilização seja restrita ao período em que exerceu o cargo de Diretor Técnico Operacional.

II.1 Guilherme Caldeira Brant – Peça 91

50. O responsável, na condição de Diretor Presidente da CeasaMinas, por meio de seu espólio, foi citado por ter solicitado, autorizado e assinado o 16º termo aditivo ao contrato 52/2014, prorrogando-o excepcionalmente nos mesmos moldes do contrato original, sem requerer comprovação de vantajosidade dos preços; realizar ou aprovar todos os pagamentos com sobrepreços durante a vigência da prorrogação excepcional; provocar a necessidade de contratação emergencial ante a demora de 31 meses na tramitação do processo de licitação dos serviços de vigilância, causada pela má gestão, falta de planejamento, dentre outros apontamentos feitos pela CGU; omitir-se do dever de requerer apuração de eventuais responsabilidades relacionadas ao contrato emergencial 29/2020, mesmo após recomendação da Auditoria Interna, apresentando suas alegações de defesa à peça 91.

II.3.1 Preliminares de nulidade e ilegitimidade passiva

51. O defendente sustenta, inicialmente, a nulidade da Tomada de Contas Especial (TCE) por ausência de adoção prévia das medidas administrativas internas exigidas pela Portaria nº 1.531/2021 da Controladoria-Geral da União. Argumenta que a instauração da TCE é medida de exceção e deveria ter sido precedida de apuração interna, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e tentativa de regularização ou ressarcimento. Alega que a CeasaMinas instaurou a TCE de imediato, sem observar as etapas obrigatórias, o que comprometeria a validade do procedimento e violaria o direito ao contraditório e à ampla defesa.

52. Sustenta, ainda, a ilegitimidade passiva para figurar no polo da TCE, defendendo que, como Diretor Presidente, não era o responsável direto pela gestão dos contratos, mas sim pela supervisão geral das atividades da empresa. Argumenta que sua atuação se limitava à homologação e assinatura final dos atos administrativos, após tramitação e análise pelas áreas técnicas e jurídicas, não cabendo a ele a análise detalhada de cada contratação ou prorrogação.

53. Alega, também, ausência de individualização da conduta, pois as imputações são genéricas e idênticas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva nos atos que teriam causado o dano. Ressalta que não participou da elaboração do termo de referência, da definição de preços ou da condução dos processos licitatórios, cabendo-lhe apenas a formalização final dos atos.

II.3.2 Fundamentação sobre a atuação funcional e ausência de responsabilidade

54. No mérito, a defesa afirma que a prorrogação do contrato e a contratação emergencial decorreram de solicitações e justificativas da área técnica, com respaldo do setor jurídico, cabendo ao Diretor Presidente apenas a homologação e assinatura final, sem ingerência sobre a análise de vantajosidade, legalidade ou necessidade dos serviços. Sustenta que não havia obrigação funcional de questionar decisões técnicas e jurídicas, e que sua participação se limitou à formalização dos atos administrativos, sem envolvimento na definição de preços ou condições contratuais.

55. Destaca que todas as decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, que atestaram a legalidade e a necessidade da prorrogação e da contratação emergencial. Argumenta que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, não é pertinente a responsabilização de administrador que age respaldado por parecer jurídico fundamentado e por manifestações técnicas regulares.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

56. Ressalta que a definição do objeto e a elaboração do termo de referência para a contratação de vigilância patrimonial foram realizadas com ampla participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato, e que a decisão foi tomada em conjunto com a comunidade da CeasaMinas. Afirma que não tinha ingerência sobre a definição do objeto, afastando a responsabilidade individual.

II.3.3 Ausência de dano ao erário e de comprovação de sobrepreço

57. O defendente argumenta que não há comprovação de dano ao erário, pois os valores apontados como sobrepreço decorrem de comparação entre contratos distintos, com objetos, obrigações e condições diferentes. Alega que a auditoria não apresentou planilhas de cálculo detalhadas, não analisou notas fiscais, reembolsos, valores de mercado à época, nem considerou que parte significativa dos custos era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, e não apenas pela CeasaMinas.

58. Sustenta que, à época da prorrogação, não havia como saber que a contratação emergencial posterior teria valores inferiores, pois o termo de referência e as condições do novo contrato ainda estavam em elaboração, afastando a possibilidade de dolo ou erro grosseiro. Argumenta que a diferença de valores decorre de contratos com objetos e obrigações distintas, e que parte do valor era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, não apenas pela CeasaMinas.

II.3.4 Ausência de dolo, erro grosseiro e individualização da conduta

59. A defesa sustenta que, mesmo que se entenda pela existência de irregularidade, não há dolo ou erro grosseiro em sua conduta, pois todas as decisões foram tomadas com respaldo de pareceres técnicos e jurídicos, e em contexto de necessidade de continuidade de serviço essencial. Argumenta, ainda, que não houve individualização das condutas atribuídas ao Diretor Presidente, pois as imputações são genéricas e repetidas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva nos atos que teriam causado o dano.

60. Alega que eventual omissão em apurar responsabilidades deveria ser objeto de apuração disciplinar própria, e não de responsabilização financeira. Argumenta que a prorrogação e a contratação emergencial visaram garantir a continuidade de serviço essencial de segurança patrimonial, em contexto de pressão operacional e de participação dos concessionários, que custeavam a maior parte do contrato.

II.3.5 Outras teses e pedidos subsidiários

61. Requer, subsidiariamente, que, caso seja reconhecida alguma responsabilidade, a imputação de débito seja limitada ao percentual efetivamente suportado pela CeasaMinas, já que o restante dos valores era custeado por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais.

III. ANÁLISE

62. Pela similitude dos argumentos, serão apresentadas as análises em tópicos. No entanto, cumpre trazer os conceitos por trás de contratos de prestação de serviços continuada, como os serviços terceirizados de vigilância patrimonial, e os entendimentos (jurisprudência) do TCU a respeito. Na sequência, serão tecidas considerações sobre a revelia de empresa regularmente citada, e, após, serão analisados os argumentos dos responsáveis.

62.1. Os contratos de prestação de serviços continuados, como os de vigilância, possuem características específicas que os diferenciam de outros tipos de contratos administrativos. Os serviços continuados são aqueles cuja necessidade de contratação se estende por mais de um exercício financeiro, de forma contínua. Esses serviços são essenciais para o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade contratante, como vigilância, limpeza, conservação, entre outros [Acórdão 2770/2018-Plenário - Relator Ministro Vital Do Rêgo].

62.2. O prazo máximo para contratos de prestação de serviços continuados é de sessenta (60) meses, conforme previsto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Esse limite inclui as prorrogações sucessivas, que devem ser justificadas com base na obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração [Acórdão 1932/2016-Plenário - Revisor Ministro Benjamin Zymler; Ministro Vital Do Rêgo].

62.3. Já a prorrogação de contratos de serviços continuados deve ser fundamentada em estudos que demonstrem a vantajosidade econômica e operacional para a Administração. Isso significa que a continuidade do contrato deve ser mais vantajosa do que a realização de um novo processo licitatório. A vantajosidade pode ser demonstrada por meio de análises de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

mercado, comparações de preços e avaliação da qualidade do serviço prestado. Além disso, é necessário comprovar que a interrupção do serviço comprometeria a prestação do serviço público ou o cumprimento da missão institucional do órgão [Acórdão 10138/2017-Segunda Câmara - Relatora Ministra Ana Arraes].

62.4. Na contratação de serviços de prestação continuada, deve ser adotada a modalidade licitatória compatível com o valor total do contrato, considerando as possíveis prorrogações. Isso garante que o processo licitatório seja adequado à magnitude do contrato [Acórdão 3193/2006-Segunda Câmara - Relator Ministro Ubiratan Aguiar].

62.5. Para contratos de serviços continuados, a repactuação deve ser realizada com base na variação dos custos efetivos, em detrimento da adoção de índices gerais de preço. Essa sistemática é preferível para garantir que os valores pagos reflitam os custos reais do serviço [Acórdão 3388/2012-Plenário - Relator Ministro Aroldo Cedraz].

62.6. A prorrogação de contratos de serviços continuados deve ser justificada com base na necessidade de continuidade do serviço e na obtenção de condições mais vantajosas para a Administração. A ausência de comprovação da natureza continuada do serviço pode configurar irregularidade [Acórdão 10138/2017-Segunda Câmara - Relator Ministro Ana Arraes].

62.7. Limitação de Repactuações: Os contratos de prestação de serviços continuados admitem apenas uma repactuação por ano, conforme estabelecido no art. 2º da Lei nº 10.192/2000 e no art. 5º do Decreto nº 2.271/1997 [Acórdão 1563/2004-Plenário - Relator(a) Ministro(a) Augusto Sherman].

62.8. A demonstração da vantajosidade na renovação de contratos de serviços continuados deve incluir ampla pesquisa de preços, priorizando consultas a portais de compras governamentais e contratações similares de outros entes públicos. A pesquisa com fornecedores deve ser utilizada apenas subsidiariamente. Essa abordagem visa garantir que os preços pactuados sejam comparados com os preços de mercado à época da renovação, conforme os parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014 [Acórdão 1604/2017-Plenário - Relator Ministro Vital Do Rêgo].

62.9. A análise da vantajosidade da prorrogação de contratos deve considerar os descontos embutidos nos preços contratados originalmente e os descontos médios efetivamente praticados pelo mercado no momento da renovação. Não é suficiente basear a decisão apenas na comparação do custo atualizado das quantidades atuais do contrato com os custos previstos em sistemas como o Sicro. Essa metodologia deve ser aprimorada para incluir parâmetros que reflitam a dinâmica dos descontos praticados no mercado [Acórdão 3302/2014-Plenário - Relator Ministro Marcos Bemquerer].

62.10. Em situações excepcionais, como a falta de tempo suficiente para realizar novo certame, a renovação de contratos pode ser admitida, desde que sejam cumpridas as exigências normativas e demonstrada a vantajosidade econômica para a Administração. A renovação deve ser fundamentada em estudos que comprovem que o valor do contrato permanece vantajoso e que a interrupção do serviço comprometeria a continuidade das atividades [Acórdão 925/2019-Plenário - Relator Ministro Ana Arraes].

62.11. A decisão sobre a prorrogação de contratos de serviços continuados está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública. Não há direito líquido e certo à prorrogação, sendo necessário demonstrar a vantajosidade da renovação para justificar a continuidade do contrato [Acórdão 12280/2019-Segunda Câmara - Relator Ministro Ana Arraes].

62.12. O TCU recomenda que os órgãos e entidades desenvolvam estudos para incluir, na sistemática de decisão sobre a prorrogação de contratos, parâmetros que considerem tanto os descontos originais da licitação quanto os descontos efetivamente praticados pelo mercado no momento da renovação. Essa abordagem visa garantir que a prorrogação seja efetivamente vantajosa para a Administração [Acórdão 3302/2014-Plenário - Relator Ministro Marcos Bemquerer].

62.13. Antes da renovação contratual, é necessário realizar pesquisa de preços com antecedência suficiente para demonstrar a economicidade da renovação em comparação com a realização de novo certame. Essa prática é essencial para garantir que a continuidade do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

contrato seja vantajosa para o erário [Acórdão 1029/2009-Segunda Câmara - Relator Ministro Raimundo Carreiro].

III.1 Revelia da empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda.

63. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

64. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir listados:

64.1. São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

64.2. É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

64.3. As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

65. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

> 'Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
>
> O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
>
> O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples'.

66. Conforme já mencionado nesta instrução, mesmo instado a se manifestar, a empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda. optou pelo silêncio.

67. No caso vertente, a citação válida do responsável silente se deu em endereço proveniente de pesquisas de endereços na base de dados do Renach e da Receita Federal custodiada pelo TCU (ofício com o endereço à peça 79), onde houve a efetiva entrega (peça 83).

68. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

69. Ao não apresentar defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

70. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se manifestações da responsável em outras ocasiões, para identificar se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

71. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Min. Aroldo Cedraz).

72. Dessa forma, aqueles que, após devidamente notificados não se manifestaram devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, podendo as suas contas serem julgadas irregulares, caso não haja argumento que lhe seja aproveitado nas demais defesas trazidas aos autos.

III.2 Argumentos relacionados às formalidades e preliminares

73. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

74. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

75. Por sua vez, os pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 já foram enfrentados na instrução preliminar de citação (peça 64).

III.3 Nulidade da TCE por ausência de medidas administrativas prévias

76. Os defendentes alegam que a TCE foi instaurada sem a adoção das medidas administrativas internas exigidas pela Portaria nº 1.531/2021 da CGU, como apuração interna, identificação dos responsáveis e tentativa de regularização ou ressarcimento, o que violaria o devido processo legal e o direito ao contraditório e à ampla defesa.

77. No entanto, verifica-se que o processo anterior à instauração desta Tomada de Contas Especial constou dos seguintes elementos:

-Relatório de fiscalização inicial do órgão de controle interno (CGU, peças 2-8);

-Diligências internas (CeasaMinas) para esclarecimentos durante a fiscalização – peça 9;

-Relatório de fiscalização da CGU – peças 10-13; 16-18 e 21-29;

-Notificações internas dos trabalhos, para apresentação de defesa (peças 33, 35 e 37, com AR às peças 34, 36 e 38);

-Defesas de responsáveis na fase interna (exceto da empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda. (peças 40-42);

-Relatório Final da CGU (peça 51)

78. Assim, após todos esses trâmites, o órgão interno encaminhou a TCE para esta Corte de Contas, a fim iniciar a fase externa e julgamento das contas.

79. Como pode ser observada em jurisprudência desta Corte, a Tomada de Contas Especial é um processo administrativo instaurado para apurar responsabilidades e buscar o ressarcimento de danos ao erário. Ela possui duas fases principais: fase interna e fase externa, cada uma com suas características e etapas específicas.

80. A fase interna ocorre no âmbito da unidade jurisdicionada, ou seja, dentro do órgão ou entidade responsável pela gestão dos recursos públicos. Essa fase é voltada para a apuração inicial dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos débitos.

81. No Relatório Final do instaurador (peça 51), consta, logo no primeiro tópico (I – dos procedimentos administrativos adotados pelo órgão instaurador objetivando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo) as seguintes informações:

> ‘4. A Controladoria Geral da União – CGU realizou trabalhos de auditoria na CeasaMinas referente aos exercícios de 2021 e 2022, oportunidade em que constatou a ocorrência de dano ao erário em razão da prorrogação excepcional do contrato de prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada sem a comprovação de condição mais vantajosa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

para a Administração e sem envolver apenas serviços essenciais. Em razão disso, recomendou a abertura de Tomada de Contas Especial.

5. Frisa-se que a Controladoria Geral da União realizou amplo trabalho de auditoria na CeasaMinas, tendo, na oportunidade, acesso a todos os documentos internos relativos aos contratos analisados, provocando servidores a se manifestaram e movimentando, de forma geral, todo o corpo funcional envolvido na celebração e execução dos contratos auditados.

6. No âmbito do Relatório de Apuração, a Controladoria Geral da União apontou a ausência de procedimentos administrativos prévios por parte da Diretoria Executiva responsável pela prorrogação excepcional. Destacam-se os seguintes trechos (fls. 48): No que tange à responsabilização, destaca-se o disposto no § 2º do artigo 29 da lei das estatais, que dispõe que: 'a contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (...) Não obstante tenha sido identificada falta de planejamento, possíveis desídia administrativa ou má gestão, não foi verificada apuração dessa conduta.

7. Sendo assim, ressalta-se que, em 14/04/2020, a Auditoria Interna da CeasaMinas, provocada pelo Conselho de Administração, emitiu o Parecer nº 06/2020 no qual analisou as prorrogações do Contrato com a empresa PLANTÃO Serviços de Vigilância Ltda., concluindo que houve irregularidade no aditivo e recomendando a abertura de sindicância, no entanto, não foi requerida a apuração dos fatos pela diretoria da CeasaMinas da época.

8. Adicionalmente, em agosto de 2020 o aditivo ao Contrato 52/2014 da empresa PLANTÃO Serviços de Vigilância Ltda volta a ser analisado pelo Comitê de Auditoria Estatutário (Coaud) e pelo Conselho de Administração (Consad) da CeasaMinas. Em 18/08/20 por ocasião de sua 19ª reunião Ordinária o Coaud ao receber, por meio da Correspondência Interna (CI) 205/2020 de 12.08.2020 encaminhada pela Presidência da CeasaMinas, a informação de ser legal a referida execução contratual baseada, a Diretoria, em parecer emitido pelo Departamento Jurídico da CeasaMinas considerou finalizado o debate sobre o tema. No entanto, ressalvou que eventual risco associado à execução contratual conforme destacado pela AUDIN poderia e deveria ter a responsabilidade apurada quanto à emissão de parecer favorável. O Consad por sua vez em sua 276ª reunião ordinária realizada no dia 21/08/20 em função do parecer exarado pelo Coaud na 19ª reunião ordinária se deu por satisfeito não apresentando novas demandas sobre o assunto. Dessa forma, tanto o Coaud quanto o Consad tiveram entendimentos contrários aos Pareceres da Auditoria Interna, que, após vasto conjunto probatório e com base nos pareceres jurídicos e orientações da AGU, havia concluído pela irregularidade na prorrogação do contrato com a empresa PLANTÃO Serviços de Vigilância Ltda. recomendando a abertura de sindicância para apuração de responsabilidades.

9. Dessa maneira, é possível identificar pelo próprio relatório e pelos documentos que o instruíram, como sendo da Diretoria Executiva da época a responsabilidade pela prorrogação excepcional e pela inércia na apuração de eventuais outros responsáveis, mesmos após a medidas administrativas acima relatadas.

10. Verifica-se, portanto, que a Diretoria Executiva responsável por efetivar a prorrogação excepcional absteve-se de aportar prévia e internamente os fatos ensejadores daquela prorrogação, bem como a existência de eventuais prejuízos decorrentes dela, fazendo com que eventual pretensão punitiva em face de qualquer empregados da CEASAMINAS restasse prescrita e assumindo total responsabilidade pelos fatos.

11. Consigna-se que em suas razões de defesa, os responsáveis alegam ausência de procedimento prévio à instauração da Tomada de Contas Especial, o que supostamente levaria à nulidade do processo. Contudo, entende-se, S.M.J., que este entendimento não deve prosperar, pelos seguintes motivos:

a) Competia aos próprios ex-Diretores Executivos a adoção de medidas apuratórias tão logo a prorrogação excepcional foi celebrada. Convocando-se o princípio do nemo auditur propriam turpitudinem allegans, que reza, em tradução aproximada, que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza, não podem os ora responsabilizados invocarem da ilegalidade que eles próprios cometeram para se beneficiar no âmbito desta TCE. O fato de não terem determinado a abertura de processo de sindicância investigativa no prazo de 30 (trinta) dias, conforme determina o Regulamento de Processo Administrativo Disciplinar da CeasaMinas (disponível em: http://www.transparencia.ceasaminas.com.br/upload/rfm/pad/processo-administrativo disciplinar.pdf), fez com que qualquer pretensão punitiva em face de algum empregado restasse prescrita e que toda a responsabilidade fosse atraída para eles, que para além de terem se omitido, participaram, também, com ações positivas na celebração do aditivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

> b) O trabalho conduzido pela Controladoria Geral da União foi pautado nas mais modernas normas do Direito Administrativo, executado por funcionários de carreira dotados de fé pública e cujo relatório final contém elementos suficientes para identificar os responsáveis pela infração (considerando a ação positiva da Diretoria Executiva em autorizar e celebrar o aditivo contratual, bem como a ação omissiva de não solicitar apuração com vistas a identificar eventuais outros responsáveis), bem como para estimar o dano. 12. Consigna-se, ainda, que o rol de procedimentos administrativos previsto no art. 4º da Portaria nº 1.531/2021 é meramente exemplificativo e não taxativo. Em contendo o Relatório de Apuração da CGU elementos suficientes para identificar responsáveis e quantificar o dano e em sendo uma de suas recomendações a abertura de Tomada de Contas Especial, é perfeitamente possível que o presente processo tenha se pautado nele'.

82. Após a conclusão da fase interna, os autos são remetidos ao órgão de controle interno para análise e posterior envio ao TCU, caso necessário, conforme Decisão Normativa TCU n° 134/2013.

83. A fase externa ocorre no âmbito do TCU, onde o processo é analisado e julgado. Essa fase é mais formal e envolve a deliberação sobre a regularidade ou irregularidade das contas. Quando o processo chega ao TCU, é realizado um exame preliminar para verificar se está devidamente instruído, com os fatos apurados, responsáveis identificados e débitos quantificados, segundo disposto na Portaria TCU n° 284/1998 (análise efetuada por meio da instrução à peça 64).

84. Após a instrução inicial, a unidade técnica do TCU providencia a citação dos responsáveis para que apresentem suas alegações de defesa, que é a presente etapa processual. Logo, não se visualiza ausência das medidas administrativas prévias ao encaminhamento da Tomada de Contas Especial ao TCU, tendo sido cumprido integralmente todas as etapas de apuração do dano e identificação dos responsáveis.

85. Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados não merecem acolhimento.

III.4 Ilegitimidade passiva e ausência de competência funcional, e ausência de individualização da conduta

86. Os envolvidos sustentam que não possuem legitimidade para figurar no polo passivo da TCE, seja por se tratar de espólio (no caso do ex-Diretor Financeiro), seja porque as atribuições dos cargos exercidos (Diretor Presidente, Diretor Financeiro e Diretor Técnico Operacional) não abrangeriam a condução, análise ou aprovação de mérito das contratações, limitando-se a atos formais ou finais, sem ingerência sobre a definição de objeto, preços ou condições contratuais.

87. Alegam ainda que as imputações são genéricas e idênticas para todos os membros da Diretoria, sem demonstração de participação efetiva ou conduta específica de cada um nos atos que teriam causado o dano, o que inviabilizaria a responsabilização subjetiva.

88. No entanto, as alegações não devem ser aceitas.

89. A identificação dos responsáveis e a individualização das condutas, conforme apurado pela Controladoria Geral da União e consolidado no relatório do tomador, basearam-se em critérios objetivos de gestão e omissão, em consonância com a jurisprudência do TCU.

90. A decisão de prorrogar excepcionalmente o Contrato nº 52/2014, incluindo serviços não essenciais e sem comprovação de vantajosidade, foi tomada de forma colegiada pela Diretoria Executiva da CeasaMinas.

91. Os três diretores – Guilherme Caldeira Brant (Diretor-Presidente), Juliano Maquiaveli Cardoso (Diretor Financeiro) e Marcelo Lana Franco (Diretor Técnico-Operacional) – assinaram e autorizaram a prorrogação, sem promover expurgo de itens não essenciais, sem realizar pesquisa de mercado ou apresentar justificativa de preços (peça 51, p. 6-9).

92. A documentação comprova que todos participaram ativamente da autorização, inclusive com despacho do Diretor-Presidente determinando a celebração imediata do aditivo, condicionado apenas à análise posterior do Departamento Jurídico (peça 51, p. 6-9).

93. Além da atuação ativa, foi constatada omissão relevante: mesmo após recomendação expressa da Auditoria Interna para abertura de sindicância, os diretores não determinaram a apuração de eventuais outros responsáveis (peça 51, p. 6-9).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

94. Essa conduta omissiva, segundo o art. 14 do Regulamento de Processo Administrativo Disciplinar da CeasaMinas, faz recair sobre eles a responsabilidade integral pelo dano, pois a ausência de apuração impede a identificação de outros possíveis envolvidos e atrai para a alta direção a responsabilidade pelo resultado lesivo.

95. O Acórdão 5303/2013-Segunda Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho destaca que, diante da omissão em promover o ressarcimento de débitos por meio de procedimento administrativo interno ou da devida instauração de TCE, o gestor atrai para si a responsabilidade solidária pelo dano causado ao erário. O fundamento está no art. 8º da Lei nº 8.443/1992, que estabelece que, na ausência de prestação de contas ou comprovação da aplicação de recursos, a autoridade administrativa competente deve adotar providências imediatas para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano. A omissão nesse dever faz recair sobre o gestor a responsabilidade pelo prejuízo

96. Com relação à individualização das condutas, apesar de similares, enfatizam as ações tomadas por cada responsável, conforme transcrito a seguir (peça 64, p. 10-14):

- Guilherme Caldeira Brant, na qualidade de Diretor-Presidente, assinou e autorizou a prorrogação, determinou a celebração imediata do aditivo e não adotou providências para apuração de irregularidades, mesmo após alerta da Auditoria Interna.

- Juliano Maquiaveli Cardoso, Diretor Financeiro, assinou e autorizou a prorrogação nos mesmos moldes do contrato original, participou da decisão colegiada sem questionar a vantajosidade ou necessidade dos serviços, e não determinou pesquisa de mercado, justificativa de preços ou instauração de sindicância.

- Marcelo Lana Franco, Diretor Técnico-Operacional, assinou e autorizou a prorrogação, participou da decisão colegiada sem questionar a necessidade dos serviços ou dos preços praticados, e igualmente não determinou pesquisa de mercado, justificativa de preços ou instauração de sindicância.

97. A atuação conjunta e a omissão coletiva foram determinantes para a responsabilização solidária dos três ex-diretores, uma vez que o dano ao erário (pagamento a maior de R$ 723.051,30) decorreu diretamente da decisão colegiada de prorrogação irregular e da ausência de medidas corretivas.

98. A jurisprudência do TCU respalda esse entendimento, reconhecendo que a contratação emergencial ou a prorrogação de contratos de serviços continuados, quando resultantes de desídia administrativa, má gestão ou omissão no dever de agir, enseja a responsabilização dos gestores que deram causa à situação (Acórdãos 1122/2017-Plenário, Relator Benjamin Zymler; 2055/2013-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer).

99. Portanto, os responsáveis foram chamados aos autos porque participaram ativamente da decisão de prorrogação irregular do contrato, não promoveram a apuração de responsabilidades mesmo diante de alertas formais e, por força normativa e jurisprudencial, responderam solidariamente pelo dano apurado.

100. Conforme visto em tópico preliminar de análise, os contratos de prestação de serviços continuados são essenciais para a Administração Pública, mas sua gestão exige rigor técnico e jurídico. A prorrogação desses contratos deve ser fundamentada em estudos detalhados que demonstrem a vantajosidade econômica e operacional, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente. Além disso, a pesquisa de preços e a análise de mercado são ferramentas indispensáveis para assegurar que os valores contratados estejam alinhados com as condições do mercado.

101. Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar a responsabilização dos agentes públicos, motivo pelo qual não merecem acolhimento.

III.5 Atuação com respaldo técnico e jurídico

102. Defendem que todas as decisões foram tomadas com base em pareceres técnicos e jurídicos, que atestaram a legalidade e a necessidade das prorrogações e contratações, não sendo razoável exigir conduta diversa dos dirigentes que apenas formalizaram atos já instruídos e aprovados pelas áreas competentes.

103. Porém, verifica-se, em jurisprudência do TCU, casos em que se responsabilizou gestores por aditivos contratuais irregulares, mesmo quando estes se basearam em pareceres

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

técnicos ou jurídicos, quando eivado por erro grosseiro perceptível por um gestor médio. Por exemplo, no Acórdão 2.781/2016-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), um gestor foi responsabilizado por aprovar um aditivo contratual que resultou em sobrepreço, apesar de ter agido com base em pareceres técnicos. Destacou-se, na referida ocasião, que o parecer técnico não vincularia o gestor, que tem a obrigação de examinar sua correção e não pode se eximir de responsabilidade por atos considerados irregulares.

104. Nesta mesma linha vem o Acórdão 1.924/2019-Plenário (Ministro Relator Walton de Alencar Rodrigues), entendendo que a existência de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis não exime os gestores da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade. O referido acórdão ressalta que as condutas irregulares dos gestores não podem ser justificadas apenas com respaldo em pareceres de técnicos, não os eximindo de responsabilidade.

105. Dessa maneira, mesmo quando um gestor recebe um parecer técnico e jurídico favorável, a responsabilidade final pela prática de atos irregulares pode recair sobre o administrador público (Acórdão 9.912/2016-Segunda Câmara – Relator Ministro Marcos Bemquerer). Este deve decidir sobre a legalidade, conveniência e oportunidade das avenças sob sua administração.

106. Assim sendo, em regra, entende-se que a responsabilidade final pelas decisões tomadas, especialmente em relação a aditivos contratuais, se que envolverem erros técnicos perceptíveis a um homem mediano, recai sobre os gestores, que devem assegurar a legalidade e a conformidade das ações administrativas.

107. Observa-se ainda que, o caso concreto, trata não só de percepção dos erros, mas de inação quando deles avisados.

III.6 Ausência de dano ao erário e de comprovação de sobrepreço

108. Argumentam que não há comprovação de dano ao erário, pois os valores apontados como sobrepreço decorrem de comparação entre contratos distintos, com objetos, obrigações e condições diferentes, e que parte significativa dos custos era custeada por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, não apenas pela CeasaMinas.

109. No entanto, o que se observa é que os gestores não justificaram tanto os preços do contrato indevidamente prorrogado, quanto o contrato emergencial assinado com a mesma empresa prestadora dos serviços de vigilância patrimonial.

110. Neste caso, em processos de controle externo, bem como em tomadas e prestações de contas no âmbito do TCU, cabe ao gestor a responsabilidade de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos sob sua administração. Esse princípio (inversão do ônus da prova) decorre do dever constitucional e legal de prestar contas, conforme previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e em normas infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e o Decreto 93.872/1986.

111. De forma geral, a inversão do ônus da prova significa que, nesses processos, cabe ao gestor público ou responsável comprovar que os recursos públicos foram aplicados de maneira regular e eficiente, e não ao órgão de controle (TCU) demonstrar a ocorrência de irregularidades. Esse entendimento é fundamentado no princípio da Supremacia do Interesse Público, que orienta a atuação da Administração Pública e do controle externo.

112. O Acórdão 1.895/2014-Segunda Câmara (Ministra Relatora Ana Arraes) estabelece que, nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, mesmo que não se configure ação ou omissão dolosa. A inversão do ônus da prova é um princípio básico nesses casos, cabendo ao gestor demonstrar a boa aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade. Essa obrigação decorre do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, combinado com o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

113. Adicionalmente, verifica-se que o Acórdão 1.322/2007-Plenário (Ministro Relator Aroldo Cedraz) reforça que, em processos de controle externo, a boa-fé dos responsáveis não pode ser presumida, mas deve ser comprovada. O princípio do *in dubio pro reo* (em caso de dúvida, decide-se em favor do réu) não se aplica nesses casos, pois o processo é regido pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público. Assim, a inversão do ônus da prova é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

privilegiada, cabendo ao gestor público comprovar a boa aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

114. Por sua vez, o Acórdão 5.787/2017-Segunda Câmara (Ministro Relator Vital do Rego) reafirma que, na fiscalização dos gastos públicos, a inversão do ônus da prova é um princípio básico. Cabe ao gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos, mesmo que não haja comprovação de conduta dolosa. A responsabilidade do gestor é presumida, salvo prova em contrário, que deve ser apresentada pelo próprio responsável.

115. No caso concreto, observa-se que o contrato de vigilância patrimonial desarmada constitui-se essencialmente de mão e obra, cujos valores médios entre os anos de 2014 e 2020 apresentou crescimento de valores, conforme pode ser observado no site https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html. Assim, entre 2014 e 2020, o índice apresentou os seguintes valores anuais: **2014:** 6,23%; **2015:** 11,28% (Ano de alta inflação); **2016:** 6,58%; **2017:** 2,07%; **2018:** 3,43% e **2019:** 4,48%. Observa-se, adicionalmente, que o indicador apresentou, em **2020**, 5,45%, ano em que o contrato emergencial foi assinado, com desconto em relação ao mesmo contrato prorrogado um ano antes, comprovando que as prorrogações contratuais anteriores foram efetuadas com possível sobrepreço.

116. Ou seja, a tendencia geral dos preços neste período foi de alta. Logo, um desconto apresentado na contratação direta realizada, em 5/8/2020, sem uma pesquisa de mercado, infere que a contratação anterior, em especial suas prorrogações, apresentava preços superiores aos de mercado e, consequentemente, sobrepreço. Uma pesquisa de preços justificando as sucessivas prorrogações contratuais, em especial a prorrogação após o quinto ano, deveria ter sido feita pelos gestores da CeasaMinas, na tentativa de comprovar a vantajosidade da prorrogação contratual frente à necessária nova licitação, o que não ocorreu.

117. Diante do exposto, e na ausência da comprovação dos preços praticados no contrato de vigilância, entende-se que os argumentos não merecem acolhimento.

III.7 Inexistência de dolo ou erro grosseiro

118. Sustentam que, mesmo que se entenda pela existência de irregularidade, não há dolo ou erro grosseiro em suas condutas, pois agiram de boa-fé, com respaldo técnico e jurídico, e em contexto de necessidade de continuidade de serviço essencial.

119. Diversos responsáveis defendem que suas condutas foram pautadas pela boa-fé, zelo, observância dos princípios da administração pública e respeito aos pareceres técnicos e jurídicos.

120. Alegam que a responsabilidade do gestor público é subjetiva, exigindo a comprovação de dolo, culpa grave ou omissão relevante, o que não se verifica no caso concreto. Argumentam que a responsabilização objetiva é vedada, e que a jurisprudência do TCU e do STJ exige a individualização da conduta e a demonstração de nexo causal.

121. No entanto, conforme análise precedente, cumpre mencionar que os argumentos apresentados merecem considerações importantes. A principal diz respeito à responsabilização perante o Tribunal.

122. Para a questão da necessidade de existência de dolo ou erro grosseiro para sua responsabilização, cumpre informar que o Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado.

123. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Nesse sentido, pontuam-se os recém incorporados arts. 22 e 28 da LINDB, e sua regulamentação por meio do Decreto 9.830/2019:

> ‘[LINDB]
>
> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

§ 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.

§ 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.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

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

[Decreto 9.830/2019]

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

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.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais'.

124. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22, que as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (ii) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

125. Assim, em relação às circunstâncias em torno do agente público, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a eles atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa.

126. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas, a exemplo dos acórdãos 60/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

127. Em relação à responsabilização por erro grosseiro, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário:

> '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'.

128. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, Ministro Relator Antônio Anastasia). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

129. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

> '24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2768/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro, impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes'.

130. Nessa linha, o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

> '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:
>
> (...)
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

131. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário (Ministro Relator Benjamin Zymler), a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

> '146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.
>
> 147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:
>
> '6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.' (grifos acrescidos).
>
> 148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.
>
> 149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.
>
> 150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa'.

132. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

133. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

134. Conforme previamente avaliado, os responsáveis cometeram, no mínimo, falha grave ao prorrogar um contrato sem haver análise de vantajosidade. Como agravante, não agiram quando avisados das irregularidades.

135. Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis não merecem acolhimento, havendo elementos que apontam para, no mínimo, a existência de erro grosseiro, independentemente de haver pareceres técnicos favoráveis.

III.8 Eventual omissão deve ser apurada em esfera disciplinar

136. Alegam que eventual omissão em apurar responsabilidades deveria ser objeto de apuração disciplinar própria, e não de responsabilização financeira na TCE.

137. Ainda que os atos pudessem ser avaliados no em processo disciplinar próprio, não há impedimento para que o TCU, no seu papel de análises das contas, avalie a regularidade da aplicação dos recursos, buscado o ressarcimento no caso de desvios.

138. Nesse caso, os responsáveis foram chamados aos autos por condutas inerentes praticadas em função de seus cargos dentro da estrutura administrativa da CeasaMinas causadoras de prejuízo ao erário, senão vejamos:

- Guilherme Caldeira Brant, na qualidade de Diretor-Presidente, assinou e autorizou a prorrogação, determinou a celebração imediata do aditivo e não adotou providências para apuração de irregularidades, mesmo após alerta da Auditoria Interna.

- Juliano Maquiaveli Cardoso, Diretor Financeiro, assinou e autorizou a prorrogação nos mesmos moldes do contrato original, participou da decisão colegiada sem questionar a vantajosidade ou necessidade dos serviços, e não determinou pesquisa de mercado, justificativa de preços ou instauração de sindicância.

- Marcelo Lana Franco, Diretor Técnico-Operacional, assinou e autorizou a prorrogação, participou da decisão colegiada sem questionar a necessidade dos serviços ou dos preços

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

praticados, e igualmente não determinou pesquisa de mercado, justificativa de preços ou instauração de sindicância.

139. Ou seja, mesmo não tendo instaurado procedimento interno para apuração das responsabilidades dos eventuais agentes que deveriam constar nos autos, os senhores Juliano Maquiaveli Cardoso, Marcelo Lana Franco e Guilherme Caldeira Brant assinaram e autorizaram a prorrogação do contrato com sobrepreço, sem a devida comprovação da vantajosidade e dos preços praticados frente ao mercado, motivo pelo qual estão sendo responsabilizados ao ressarcimento dos prejuízos gerados.

140. Diante do acima exposto, os argumentos apresentados não merecem acolhimento.

III.9 Pedidos Subsidiários

141. Requerem, caso haja responsabilização, que o débito seja limitado ao percentual efetivamente suportado pela CeasaMinas (28%), já que o restante dos valores era custeado por concessionários e pelo Estado de Minas Gerais, e, no caso do Diretor Técnico Operacional, apenas ao período de sua gestão.

142. Observamos que esse argumento já foi superado quando da apresentação das defesas prévias, ainda na fase interna da Tomada de Contas Especial. Segue o trecho analisado (peça 51, p. 21):

> '94. Entende a defesa que 55% (cinquenta e cinco) por cento dos valores despendidos em razão da prorrogação excepcional foram custeados pelo Rateio das Despesas Comuns – RDC, que 17% (dezessete por cento) foram custeados pelo Estado de Minas Gerais e que apenas 28% (vinte e oito por cento) foram custeados pela CeasaMinas e que por esta razão somente poder-se-ia cobrar a quota parte pertencente à CeasaMinas.
>
> 95. Contudo, o entendimento não deve prosperar.
>
> 96. Isso porque, os valores oriundos do Rateio das Despesas Comuns – RDC, para a qual o Estado de Minas Gerais também contribui, compõem a receita da CeasaMinas tal qual as demais verbas recebidas por esta Estatal.
>
> 97. Ainda que a CeasaMinas periodicamente informe aos Concessionários como tem feito a gestão das verbas de RDC, esta Estatal é que deve decidir quais os serviços serão contratados a partir de suas necessidades e é ela a responsável por realizar todos os processos de contratação.
>
> 98. Para melhor entendimento, os concessionários pagam à CeasaMinas valor mensal fixo por metro quadrado de área concedida para manutenção do 'condomínio', chamado de RDC. Trata-se de verba distinta dos valores pagos a título de Tarifa de Uso - TU, que pode ser comparada a um aluguel. Ambas, contudo, compõem a receita da CeasaMinas, que é a responsável por fazer a gestão de todo o valor por ela arrecadado, inclusive o valor destinado ao 'condomínio'. Ambas as verbas, TU e RDC compõem o caixa da CeasaMinas para adequada gestão dos entrepostos desta Estatal.
>
> 99. Assim, a ato antieconômico ora apurado fez com que mais de setecentos mil reais da receita da CeasaMinas fossem aplicados de forma não aprovada pela CGU. Por tratar-se de receita da Estatal não pode se intentar, portanto, que apenas parte do valor seja ressarcido.
>
> 100. Assim, relatados todos os argumentos apresentados pela defesa dos ora Responsabilizados, entende-se, S.M.J., que nenhum deles deve prosperar, considerando que as ações e omissões conjuntas de ambos ensejaram dano ao Erário'.

143. Contudo, os responsáveis apresentaram nesta ocasião os mesmos argumentos, limitando-se em um excerto de um documento, sem maiores detalhamentos das verbas envolvidas, como segue (peças 85, p. 37, 88, p. 40 e 91, p. 37):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.



Nº do Movimento: 015729 03 6541 9

Área Solicitante: Departamento de Operações - TS

Centro de Custo: 1220

Item	Código	Descrição Produto/Serviço	Qtde	Unid.	Preço Unit.	Preço Total
1	2.01.001.0001	16º Aditivo Contrato 52/2014 - RDC.	12,00	UN	285.119,21	3.421.430,52
2	2.01.001.0001	16º Aditivo Contrato 52/2014 -TU	12,00	UN	72.850,62	874.207,44
3	2.01.001.0001	16º Aditivo Contrato 52/2014 - MLP	12,00	UN	81.418,69	977.024,28
4	2.01.001.0001	16º Aditivo Contrato 52/2014 - TU	12,00	UN	68.215,32	818.583,84
					Total Geral:	6.091.246,08

JUSTIFICATIVA: (Preenchimento Obrigatório!)

JUSTIFICATIVA: Conforme CI Fiscalização nº 18/2019, considerando que a prorrogação do Contrato 52/2014 é aprovada por todos os agentes do mercado, que a ausência do Termo de Referência se deu por razões alheias à vontade desta empresa de economia mista, que a manutenção dos serviços vigentes é interessante do ponto de vista operacional e econômico, a prorrogação da vigência do instrumento contratual, por até doze meses, com arrimo no Art. 57, § 4º da Lei 8.666/93 se mostra de extrema importância para a CeasaMinas.

CeasaMinas Processo 25120 Folha 03 Rubrica

CONDIÇÕES DO CONTRATO: (Preenchimento Obrigatório!)

Para as despesas relacionadas a RDC estipuladas no Contrato de Concessão de Uso (CCU), a CeasaMinas realiza a [illegible]esa e posteriormente faz a cobrança aos concessionários, de forma que, os espaços de validação orçamentária [illegible]xo, relacionam-se estritamente a TU e MLP, tendo como base o PDG aprovado pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração para o ano de 2019.

Área Solicitante: Carimbo da chefia — Dias Barros — Operações — 05/08/19

Diretoria Imediata - Área Solicitante — Marcelo Lana Franco — Diretor Técnico-Operacional — 07/08/19

Consulta Orçamentária: (X) Disponível ( ) Indisponível ( ) Outros:RDC — Rosinelia Veloso Coelho

144. Considerando ainda que as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas) é custeada pelo Orçamento Geral da União, cujo Supervisor (na época) era o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, entende-se que os argumentos apresentados não merecem acolhimento.

145. Observa-se, ainda, que a união pode cobrar pelo superfaturamento de preço até o limite dos recursos por ela transferidos. Conforme visto no Acórdão 1655/2015-Plenário - Relator Ministro Benjamin Zymler, o pacto celebrado entre a União e Estados ou Municípios, na figura de convenentes, tem como objetivo a concessão de auxílio financeiro para a execução de determinado objeto. Esse objeto geralmente se materializa por meio de instrumento contratual celebrado entre o convenente e pessoa jurídica de direito privado, precedido de procedimento licitatório.

146. Esse acórdão afirma que, constatado débito decorrente de irregularidade em contrato fiscalizado pelo TCU, desde que o valor invalidado se limite ao total dos recursos transferidos pela União, não há impedimento à atuação do Tribunal para ressarcir o dano. Caso contrário, o controle estaria nas mãos do gestor público, e, em casos de má-fé ou fraude, bastaria direcionar os recursos federais para atos regulares, deixando os ilegítimos sem controle. Assim, o TCU pode atuar para garantir que recursos federais desviados sejam ressarcidos.

CONCLUSÃO

147. Após detida análise dos autos, verifica-se que a Tomada de Contas Especial instaurada pela CeasaMinas decorreu de achados robustos de irregularidade na prorrogação excepcional do Contrato nº 52/2014, firmado com a empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda., e na posterior contratação emergencial da mesma empresa. Restou comprovado que a prorrogação foi realizada sem a devida comprovação de vantajosidade dos preços, sem respaldo legal para a medida excepcional, com inclusão de serviços não essenciais e em valores superiores aos praticados em contratação emergencial subsequente para os mesmos serviços.

148. A apuração do dano ao erário foi conduzida de forma criteriosa, com base em metodologia comparativa entre os valores pagos durante a vigência do 16º Termo Aditivo e os valores do contrato emergencial, ajustando-se as bases para considerar apenas funções e serviços equivalentes. O resultado evidenciou pagamento a maior no montante de R$ 723.051,30, valor este atualizado conforme os parâmetros usuais do Tribunal de Contas da União.

149. A responsabilidade pelo dano foi atribuída solidariamente aos então dirigentes da CeasaMinas – Guilherme Caldeira Brant (Diretor-Presidente), Juliano Maquiaveli Cardoso (Diretor Financeiro, falecido) e Marcelo Lana Franco (Diretor Técnico-Operacional) – que, de forma colegiada, autorizaram, assinaram e efetivaram a prorrogação irregular, sem promover expurgo de itens não essenciais, sem realizar pesquisa de mercado ou apresentar justificativa de preços, e sem adotar providências para apuração de responsabilidades, mesmo diante de recomendações expressas da Auditoria Interna.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

150. As defesas apresentadas, tratam de atos com respaldo técnico e jurídico, ausência de competência funcional para análise de mérito das contratações, ausência de individualização de condutas, inexistência de dano ao erário, ausência de dolo ou erro grosseiro e pedidos subsidiários de limitação do débito, não lograram êxito em afastar a responsabilidade. A jurisprudência do TCU é clara ao exigir dos gestores diligência mínima na execução de contratos de serviços continuados, especialmente quanto à demonstração de vantajosidade, pesquisa de preços e expurgo de itens não essenciais, não sendo suficiente a mera formalização de atos respaldados por pareceres técnicos ou jurídicos quando presentes indícios de erro grosseiro ou omissão relevante.

151. Ademais, a tentativa de limitar a responsabilidade ao percentual supostamente custeado diretamente pela CeasaMinas não encontra respaldo, uma vez que todos os recursos geridos pela estatal, independentemente da origem, integram o patrimônio público sob sua administração e devem ser aplicados de acordo com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência.

152. De igual modo, a jurisprudência desta Corte é de pode atuar para obter ressarcimento até o limite dos recursos transferidos, para que os envolvidos não saiam em pune utilizando o ardil de informar que os recursos com irregularidade seriam do parceiro, buscando afastar a jurisdição deste Tribunal.

153. Por fim, a ausência de manifestação da empresa contratada, regularmente citada, não afasta a necessidade de julgamento de mérito, sendo a responsabilidade apurada com base nas provas constantes dos autos e no princípio da verdade real.

154. Diante do exposto, conclui-se que restaram caracterizadas as irregularidades apontadas, com a devida identificação do dano ao erário e a responsabilização solidária dos ex-dirigentes da CeasaMinas, não merecendo acolhimento as alegações de defesa apresentadas. Recomenda-se, assim, o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito aos responsáveis, nos termos da legislação e da jurisprudência aplicável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar **revel**, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do Regimento Interno, a empresa **Plantão Serviços de Vigilância Ltda.** (CNPJ: 25.183.468/0001-90);

b) **Rejeitar** as Alegações de Defesa apresentadas pelos responsáveis **Guilherme Caldeira Brant** (CPF 030.585.546-80), **Juliano Maquiaveli Cardoso** (CPF: 774.611.776-72) e **Marcelo Lana Franco** (CPF: 768.809.236-15);

c) Julgar **irregulares** as contas dos responsáveis **Guilherme Caldeira Brant** (CPF 030.585.546-80), **Juliano Maquiaveli Cardoso** (CPF: 774.611.776-72), **Marcelo Lana Franco** (CPF: 768.809.236-15) e da empresa **Plantão Serviços de Vigilância Ltda.** (CNPJ: 25.183.468/0001-90), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, caput, da Lei 8.443/1992, para condená-los solidariamente ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da referida dívida em favor da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – CeasaMinas (CNPJ 017.504.325/0001-04), na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:

Valor original do débito: **R$ 723.051,30** (data base 5/8/2020)

Valor atualizado do débito (sem juros) em **25/3/2026**: R$ 1.011.894,68 (peça 97).

d) **aplicar** individualmente aos responsáveis **Guilherme Caldeira Brant** (CPF 030.585.546-80), **Marcelo Lana Franco** (CPF: 768.809.236-15) e a empresa **Plantão Serviços de Vigilância Ltda.** (CNPJ: 25.183.468/0001-90), a **multa** prevista no **art. 57** da Lei 8.443/1992, fixando-lhe(s) o prazo de **quinze dias**, a contar da notificação, para que comprove(m), perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

e) **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o **parcelamento** das dívidas fixadas por este Acórdão em **até 36** (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

f) **autorizar**, desde logo, a **cobrança judicial** das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, diante do não atendimento às notificações;

g) **informar** aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;"

2. Na sequência, o responsável Marcelo Lana Franco apresentou nova petição, acompanhada de cópia do acórdão 8128/2025-1ª Câmara[3].

3. Em sentido diverso da proposta da unidade instrutiva, manifestou-se o Ministério Público de Contas[4]:

"De início, cabe destacar que o Sr. Marcelo Lana Franco não consta como responsável no TC 008.145/2024-5.

Cabe dizer que a Resolução TCU 346/2022 é a norma responsável por disciplinar a distribuição dos processos no âmbito do Tribunal. A regra é o sorteio com equilíbrio de carga entre os ministros e ministros-substitutos, sendo regulamentada a prevenção em razão da conexão e continência pelo art. 17 da referida disciplina normativa:

Art. 17. Em caso de possível conexão ou continência, o Presidente do Tribunal poderá submeter ao Plenário, por iniciativa própria ou mediante provocação de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público, proposta de designação de um único ministro ou ministro-substituto para relatar os processos relacionados.

§ 1° A conexão ou a continência deverá ser suscitada pela parte na primeira oportunidade que tiver para se manifestar nos autos após o conhecimento da existência dos processos relacionados.

(...) (sublinhamos)

Assim, para que se reconheça a necessidade de unificação da relatoria é necessário que existam condições bem específicas. Uma TCE pode ser atribuída diretamente a determinado relator quando decorrer de auditoria, inspeção, representação ou denúncia previamente relatada por ele; tratar dos mesmos fatos já examinados em outro processo; houver vinculação processual ou dependência formal entre os autos. Nada disso foi observação em relação a esta TCE e o TC 008.145/2024-5. O simples desejo de que um entendimento seja acompanhado em outro processo não é motivo suficiente para a reunião de feitos sob uma relatoria.

Ademais, as decisões da Corte de Contas são proferidas por um colegiado, o que não assegura ao interessado que o simples fato de reunir processos sob a responsabilidade de um ministro resultará em decisão do colegiado em sentido similar, mesmo o relator adotando linha equivalente à defendida em outro julgamento.

Importante registrar que o E. Relator Odair Cunha, assim como o Ministro Bruno Dantas, foi designado para atuar na 1ª Câmara. Existe com isso a possibilidade de o responsável entregar memoriais com reforço na alegação de similaridade dos processos e o Ministro Bruno Dantas apresentar voto repetindo o seu entendimento apresentado no TC 008.145/2024-5.

Em relação ao TC 008.145/2024-5, a matriz de responsabilização do instaurador (peça 78) trouxe a seguinte irregularidade:

Autorizar e efetivar a prorrogação excepcional do Contrato nº 01/2015, de prestação de serviços de limpeza e conservação, firmado com a empresa Conservo Serviços Gerais Ltda., sem a comprovação de condição de preços mais vantajosos para a Administração e sem envolver apenas serviços essenciais. Nos termos do Relatório nº1064474 da CGU, a

[3] Peças 101-102.

[4] Parecer do procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, de 6/8/2026 (peça 104).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

prorrogação excepcional, para além de outros problemas, demonstrou-se desvantajosa em razão de terem sido incluídos postos de serviços não essenciais e cujos valores não se comprovaram vantajosos. Ao comparar o 25º aditivo ao Contrato nº 01/2015, que formalizou a prorrogação excepcional, com o novo contrato firmado após o encerramento da prorrogação excepcional, chegou-se à conclusão de prejuízo à CeasaMinas no valor de R$ 805.024,97. Para além disso, houve nova contratação direta, após encerrada a prorrogação excepcional, baseada em emergência 'ficta' ou 'fabricada', que, contudo, não gerou dano ao Erário.

Nos posicionamentos técnicos apresentados pela AudTCE, o auditor concluiu pelo afastamento do débito atribuído aos responsáveis e ressalva das contas do espólio do Sr. Juliano Maquiaveli Cardoso. Contudo, considerou insuficiente a defesa do Sr. Guilherme Caldeira Brant em relação à segunda irregularidade (prorrogação indevida de contrato de modo a estender sua vigência por mais de sessenta meses, sem previsão legal, normativa e contratual e sem que estivesse caracterizada situação excepcional imprevisível), o que justificou a proposta de contas irregulares e aplicação da multa prevista no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992.

O membro do MPTCU (peça 112) que atuou naquela TCE, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, sintetizou os argumentos do auditor assim:

7. As alegações de defesa do Sr. Guilherme Caldeira Brant foram parcialmente acolhidas pelo auditor da AudTCE (peça 109). Os argumentos acolhidos na instrução incluem, primeiramente, o reconhecimento de que a CeasaMinas era responsável por apenas 28% das despesas relacionadas ao contrato em questão, sendo o restante rateado entre os concessionários e o Estado de Minas Gerais. Diante disso, admitiu-se que o prejuízo incorrido pela entidade deveria ser reduzido proporcionalmente, para R$ 225.406,99, caso fosse mantida a responsabilidade do defendente pelo débito.

8. Também em razão de envolver múltiplos itens e unidades da CeasaMinas em diferentes cidades, admitiu-se que a contratação era complexa e que havia uma urgência real na continuidade dos serviços, sob risco de colapso nas operações. Esses fatores foram considerados como obstáculos práticos, capazes de limitar a atuação do gestor.

9. O fato de os concessionários não terem questionado os valores praticados na prorrogação foi interpretado como uma aprovação tácita, indicando que os preços passaram por outros crivos. Ressaltou-se, ainda, que o débito foi quantificado com base em informações indisponíveis à época dos fatos, tendo como paradigma os preços praticados no contrato subsequente, que apresentou termo de referência distinto, em função de alterações que ainda estavam sendo discutidas pela área técnica à época do aditivo em questão.

10. Por fim, o auditor instrutor ponderou que, dadas as circunstâncias concretas enfrentadas pelos gestores e técnicos da CeasaMinas, não seria razoável exigir que o defendente, na condição de gestor médio, tivesse plena clareza de que os preços não eram vantajosos, especialmente considerando a urgência e a complexidade da situação. Assim, concluiu que não restou caracterizado erro grosseiro no que diz respeito aos preços contratados, e propôs afastar a responsabilidade do Sr. Guilherme Caldeira Brant pelo débito. O mesmo entendimento foi aplicado em favor do Sr. Juliano Maquiaveli Cardoso (falecido), cujo espólio apresentou alegações de defesa de teor semelhante.

11. De outra sorte, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Guilherme Caldeira Brant em relação à segunda irregularidade foram rejeitadas. Ainda que as circunstâncias fossem desfavoráveis para a aferição dos preços praticados, o auditor instrutor considerou que o referido gestor não poderia se esquivar da responsabilidade por prorrogar o contrato além dos sessenta meses previstos na legislação sem que estivesse caracterizada situação excepcional imprevisível. A esse respeito, foi mencionada farta jurisprudência deste TCU (peça 109, p. 14-15), pelas quais se depreende que os requisitos para efetuar a prorrogação excepcional são claros, e não estavam presentes no caso em exame, evidenciando grave inobservância do dever de cuidado por parte do gestor.

Ainda sobre o parecer de peça 112, trazemos à colação o seguinte trecho com o registro do pronunciamento da subunidade:

13. Em pronunciamento da subunidade à peça 110, o titular da D5AudTCE apresentou entendimento diverso no tocante à ausência de erro grosseiro na celebração do 25º termo aditivo ao Contrato 01/2015 e, por conseguinte, em relação ao afastamento do correspondente débito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

14. O diretor da AudTCE ressaltou que, no caso concreto, os gestores foram alertados pelo setor jurídico da CeasaMinas sobre a necessidade de efetuar pesquisa de preços, a fim de garantir a vantajosidade da solução adotada, qual seja, a prorrogação **excepcional** do Contrato 01/2015 (peças 22, p. 20-22, e 24, p. 15-17).

15. Contudo, não bastasse ignorar os preços praticados pela Administração Pública, a prorrogação contratual ocorreu sem parâmetro mercadológico que assegurasse a vantagem exigida pela legislação, levando em conta somente os preços do próprio ajuste prorrogado.

16. Corroborando esse entendimento, destacou trechos da instrução precedente, referentes à cronologia dos fatos que levaram à assinatura do 25º termo aditivo, os quais permitem concluir que os gestores agiram à revelia das orientações do departamento jurídico e dos normativos aplicáveis ao caso, o que resultou na prorrogação do contrato em condições desvantajosas para a Administração.

17. A fim de se contrapor aos argumentos acolhidos pelo auditor instrutor, foram feitas as observações resumidas a seguir:

a) a complexidade do contrato, envolvendo inúmeros itens e visando atender várias unidades, não justifica a ausência de avaliação da vantagem econômica do aditamento contratual, mas, ao contrário disso, deveria ter ensejado maior planejamento e tempestividade por parte dos gestores para evitar a urgência e a prorrogação irregular;

b) a situação **não foi** considerada excepcional ou imprevisível, pois os responsáveis sabiam da necessidade de nova contratação e tiveram cinco anos para planejar e executar o processo adequadamente (considerando que o contrato foi objeto de cinco prorrogações, esgotando os sessenta meses admitidos na lei);

c) a gravidade da conduta dos gestores não é reduzida pela ausência de questionamentos dos concessionários, pois a responsabilidade de demonstrar a vantajosidade da prorrogação e gerenciar o contrato era da CeasaMinas, que detinha proximidade com os fatos e acesso às informações de mercado à época;

d) o cálculo do débito por meio de comparação do valor pago na prorrogação com as despesas efetuadas por meio dos contratos subsequentes se apresenta como alternativa válida, posto que esses ajustes se prestaram a atender as mesmas demandas de serviços do contrato anterior.

18. Ante o exposto, a conduta dos gestores foi considerada grave, pois a falta de planejamento e a negligência na gestão contratual resultaram em uma prorrogação irregular, e na imposição de prejuízo à Administração.

19. Ainda que houvesse o alegado rateio das despesas com a participação dos concessionários e do Estado de Minas Gerais, o diretor observou que tal afirmação não foi devidamente demonstrada nos autos, e que as receitas oriundas dessas concessões são receitas públicas da CeasaMinas, que integram o patrimônio da entidade, assim como o ressarcimento em persecução, não havendo elementos que justifiquem a revisão do débito.

À vista da divergência, o Subprocurador-Geral concordou com o dirigente, dissentindo tão somente quanto à aplicação da multa com fundamento no art. 58 da Lei 8.443/1992.

O voto condutor da decisão indicada pelo responsável assentou avaliações que devem ser trazidas para nossa apreciação:

6. Para o diretor, a complexidade do contrato e a essencialidade do serviço não servem como justificativa, mas sim como agravantes, pois exigiam um planejamento mais rigoroso, que não ocorreu ao longo dos cinco anos de vigência regular do contrato.

7. O Ministério Público junto ao TCU, em seu parecer, anuiu à análise do corpo diretivo da AudTCE, embora tenha proposto ajustes pontuais relacionados à fundamentação legal de eventuais multas que fossem aplicadas.

8. Feito este resumo, passo a decidir.

9. Em que pese os posicionamentos precedentes que propõem a condenação dos gestores, entendo que os elementos dos autos, quando analisados à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e da consolidada jurisprudência desta Corte, não permitem caracterizar a conduta dos gestores como erro grosseiro, seja no que tange à economicidade do ato, seja no que se refere à falha de planejamento que levou à prorrogação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

10. O erro grosseiro fica configurado quando a conduta do agente público se afasta daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. Trata-se de uma falha grave, manifesta e inescusável, que não se confunde com decisões tomadas em cenários de incerteza e complexidade.

11. A necessidade da prorrogação excepcional não decorreu de simples inércia, mas de um contexto fático complexo. A elaboração de um novo termo de referência foi dificultada pela participação ativa dos concessionários. É preciso esclarecer que os concessionários são os próprios comerciantes e produtores que atuam nas dependências da Ceasa, sendo os principais beneficiários e, crucialmente, os financiadores dos serviços de limpeza e conservação. O custeio desses serviços comuns é feito por meio de um sistema de rateio de despesas (Rateio de Despesas Comuns - RDC), análogo a uma taxa condominial. Nesse arranjo, por arcarem com 55% dos custos do contrato, os concessionários possuíam não apenas o direito, mas um forte e direto interesse financeiro em participar das discussões, demandando alterações na modelagem contratual com o objetivo de reduzir os custos que eles próprios suportariam.

12. Essa negociação com múltiplos atores, que possuíam interesses financeiros diretos no resultado, representou um 'obstáculo real' para a administração, nos exatos termos do art. 22 da Lindb, e demandou tempo para a confecção do novo edital. A própria comunicação interna que solicitou a prorrogação, transcrita na instrução da unidade instrutora, é clara ao apontar essa complexidade:

(...)

16. É fato que os pareceres jurídicos condicionaram a prorrogação à demonstração de sua vantajosidade econômica. No entanto, esses mesmos pareceres foram afirmativos quanto à possibilidade legal da prorrogação excepcional, com base no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993. Ademais, a pesquisa de preços exigida, ainda que tivesse sido realizada de forma exaustiva, estaria vinculada à estrutura de prestação de serviços então vigente. Tal pesquisa compararia o preço da contratada com o de outras empresas para executar o mesmo objeto, não sendo capaz de capturar a diferença de preço em relação a uma estrutura contratual alterada, que nem sequer havia sido completamente desenhada pela área técnica naquele momento.

17. Surge aqui um paradoxo fundamental: a apuração de débito se baseia na economia gerada pelo contrato subsequente. Contudo, é altamente plausível que o tempo adicional demandado pelas negociações com os concessionários tenha sido precisamente o fator que permitiu a remodelagem do contrato e a consequente redução de custos. Ou seja, o atraso que gerou a necessidade de prorrogação pode ter sido o mesmo que viabilizou a economia ora utilizada para imputar um débito. Punir os gestores por um dano calculado com base em uma economia que eles, ao permitirem a maturação das discussões, podem ter ajudado a construir, seria uma contradição.

Importante termos em mente que a CeasaMinas foi criada pela Lei Estadual 5.577/1970, tendo sido repassada em 2000 para a União. Sua natureza é de **Sociedade de Economia Mista** vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo a União detentora de aproximadamente 99,67% das suas ações com direito a voto, sede localizada em Contagem/MG e unidades em outras localidades do Estado de Minas Gerais (como Uberlândia, Juiz de Fora e Governador Valadares).

Assim, a instituição é regida tanto pelo estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016) quanto por normativos de Direito Público, dada a sua missão de gerir o serviço essencial de abastecimento alimentar.

Os espaços da CeasaMinas são ocupados por meio da celebração de Contrato de Concessão de Uso remunerado, o que confere aos valores recebidos natureza jurídica de receita patrimonial. Essa situação habilita os órgãos da União na fiscalização dos valores geridos pela empresa.

Por outro lado, existem despesas compartilhadas com os concessionários, reunidos nas associações ACCeasa (Associação Comercial da Ceasa) e a Aphcemg (Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros). Foi celebrado entre os interessados o chamado de RDC (Rateio de Despesas Comuns), que funciona como uma taxa de condomínio paga pelos permissionários e concessionários da CeasaMinas para custear as despesas da área comum

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

relacionadas aos serviços de segurança e vigilância; saneamento, higiene e limpeza; utilidades de insumos coletivos (energia, água e esgoto) e manutenção de infraestrutura e engenharia.

O critério de rateio é baseado na fração ideal ou metragem ocupada pelo lojista, havendo a fiscalização do RDC por uma comissão mista, a qual funciona como auditoria permanente e paritária composta por membros nomeados pela administração da CeasaMinas e representante da ACCeasa. O processo de negociação pode ser ilustrado por matéria publicada no seguinte sítio: https://acceasa.com.br/category/noticias/page/28/.

Essa condição recomenda cautela na análise do caso concreto, porquanto a despesa posta em discussão nesta TCE (sobrepreço em serviços de vigilância desarmada) é um típico gasto custeado pelo rateio de despesas comuns, havendo a necessidade de ajustar eventual dano ao percentual custeado com recursos da CeasaMinas. Ademais, considerando que a gestão é compartilhada, resta evidente que as decisões não são exclusivas dos dirigentes da entidade.

Dessa forma, aplicando as regras de rateio, dever-se-ia identificar a parcela efetivamente gasta pela CeasaMinas e o valor despendido pelos concessionários a título de ajuste no valor do dano.

A nosso ver, a fiscalização da Controladoria Geral da União e do TCU deveriam se limitar aos recursos próprios da CeasaMinas e em relação aos contratos custeados no regime RDC atentar-se para o equilíbrio dos valores custeados pela empresa e eventual exagero no montante da contratação, levando em consideração o fato de que os concessionários por outra via controlam as despesas e têm interesse na execução de um contrato de menor custo.

Nossa avaliação tem proximidade com dois trechos do Voto condutor do Acórdão 8.128/2025-TCU-1ª Câmara da relatoria Ministro Bruno Dantas trazidos à colação anteriormente e que reapresentamos agora:

12. Essa negociação com múltiplos atores, que possuíam interesses financeiros diretos no resultado, representou um 'obstáculo real' para a administração, nos exatos termos do art. 22 da Lindb, e demandou tempo para a confecção do novo edital. A própria comunicação interna que solicitou a prorrogação, transcrita na instrução da unidade instrutora, é clara ao apontar essa complexidade:

(...)

17. Surge aqui um paradoxo fundamental: a apuração de débito se baseia na economia gerada pelo contrato subsequente. Contudo, é altamente plausível que o tempo adicional demandado pelas negociações com os concessionários tenha sido precisamente o fator que permitiu a remodelagem do contrato e a consequente redução de custos. Ou seja, o atraso que gerou a necessidade de prorrogação pode ter sido o mesmo que viabilizou a economia ora utilizada para imputar um débito. Punir os gestores por um dano calculado com base em uma economia que eles, ao permitirem a maturação das discussões, podem ter ajudado a construir, seria uma contradição.

Ainda que a contratação seja feita pela CeasaMinas, as informações contantes nos autos e no TC 008.145/2024-5 deixam transparecer que os contratos eram geridos pela Ceasa e os cessionários, não sendo adequado atribuir todas as falhas aos gestores da empresa, bem como considerar que todas as despesas eram custeadas com recursos próprios.

Nesse contexto, com as devidas vênias, consideramos que as alegações de defesa devem ser acolhidas parcialmente e as contas dos responsáveis julgadas regulares com ressalva, acompanhando a mesma linha de raciocínio do Acórdão 8.128/2025-TCU-1ª Câmara".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015401.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CeasaMinas), relativa à execução do contrato 52/2014, de vigilância patrimonial desarmada.

2. Apura-se superfaturamento por sobrepreço no 16º termo aditivo ao referido ajuste, firmado em 5/8/2019 pelo valor de R$ 6 milhões, que prorrogou excepcionalmente a vigência do contrato original por mais doze meses, após esgotado o limite de sessenta meses, sem comprovação da vantajosidade dos preços e com manutenção de serviços não essenciais.

3. O sobrepreço estimado em R$ 723 mil derivou da comparação com os preços do contrato 29/2020, decorrente de contratação direta emergencial firmada com a mesma empresa[1].

4. Os responsáveis[2] foram citados por autorizar, assinar e efetivar a prorrogação sem exigir comprovação de preços vantajosos, por autorizar os pagamentos do período, por dar causa à necessidade de contratação emergencial e, quanto ao diretor-presidente e ao diretor financeiro, por omitir-se do dever de requerer a apuração de responsabilidades relacionadas ao contrato de 2020[3].

5. Em alegações de defesa de conteúdo convergente[4], os responsáveis sustentaram a nulidade da tomada de contas especial por ausência das medidas administrativas prévias exigidas pela Portaria-CGU 1.531/2021, a atuação amparada em pareceres técnicos e jurídicos favoráveis, a inexistência de dano ao erário, por assentar-se a apuração em comparação entre contratos com objetos e condições distintos, e a inexistência de dolo ou erro grosseiro. Citada[5], a empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda. não se defendeu e o processo seguiu à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992[6].

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especiais (AudTCE) propôs rejeitar as alegações de defesa, considerar revel a empresa contratada, julgar irregulares as contas dos quatro responsáveis, condená-los solidariamente ao ressarcimento do dano ao erário de R$ 723.051,30, com data-base de 5/8/2020, e aplicar a multa do art. 57 da mesma lei a Guilherme Caldeira Brant, a Marcelo Lana Franco e à empresa contratada[7].

7. Após isso, Marcelo Lana Franco requereu, em petição instruída com o acórdão 8128/2025-1ª Câmara[8], a redistribuição do processo à relatoria do ministro Bruno Dantas, por alegada conexão material com o TC 008.145/2024-5, e a aplicação do entendimento ali firmado.

8. O Ministério Público de Contas divergiu da unidade instrutiva[9]. Rejeitou a preliminar de redistribuição, por ausência dos pressupostos do art. 17 da Resolução 346/2022, e, no mérito, considerou que a despesa constitui gasto típico do rateio de despesas comuns, de gestão compartilhada com os concessionários. Alinhou-se às razões do acórdão 8128/2025-1ª Câmara, que afastou a

---

[1] Peça 54.

[2] Guilherme Caldeira Brant, diretor-presidente de 21/3/2018 a 14/6/2021; Juliano Maquiaveli Cardoso, falecido, diretor financeiro de 20/10/2015 a 18/2/2022, representado por seu espólio; Marcelo Lana Franco, diretor técnico-operacional de 28/4/2017 a 26/3/2020; e a empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda.

[3] Peça 64.

[4] Peças 85, 88 e 91.

[5] Peças 79 e 83.

[6] Nos processos de controle externo, diferentemente do que ocorre no processo civil, a revelia não implica a presunção de veracidade das imputações contra o responsável. Por isso, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

[7] Peças 98-100.

[8] Peças 101 e 102.

[9] Parecer do procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 104).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015402.

caracterização de erro grosseiro em situação análoga, envolvendo a mesma entidade e o mesmo período de gestão, e propôs o acolhimento parcial das alegações de defesa e o julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

II

9. Acolho o parecer do Ministério Público de Contas e adoto como razões de decidir seus fundamentos e os do acórdão 8128/2025-1ª Câmara, proferido em caso análogo, sem prejuízo das considerações que exponho a seguir.

10. Afasto, inicialmente, a preliminar de redistribuição. O art. 17 da Resolução 346/2022 prevê que, em caso de possível conexão ou continência, o presidente do Tribunal poderá submeter a matéria ao Plenário, por iniciativa própria ou mediante provocação de ministro. Ocorre que o peticionário não figura como responsável no TC 008.145/2024-5, e os processos versam sobre contratos diversos: este, sobre vigilância desarmada, e o outro, sobre limpeza e conservação.

11. Rejeito, também, a preliminar de nulidade por ausência das medidas administrativas prévias exigidas pela Portaria-CGU 1.531/2021. O rol de providências do art. 4º daquele normativo é exemplificativo e sua finalidade – apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano antes da instauração da medida excepcional – foi atendida na origem, em auditoria da Controladoria-Geral da União, com arrolamento dos responsáveis e apresentação de defesas prévias. Os responsáveis foram, ademais, regularmente citados nesta fase externa e exerceram amplamente o contraditório.

12. Passo ao mérito.

13. A primeira questão consiste em definir se a prorrogação excepcional do contrato de 2014, formalizada pelo 16º termo aditivo, constitui irregularidade. A resposta é afirmativa. Os contratos de prestação de serviços contínuos admitem prorrogação apenas mediante demonstração prévia de que a manutenção do ajuste é mais vantajosa do que a realização de novo certame, apoiada em pesquisa de mercado idônea e com expurgo de itens desnecessários, conforme reiterada jurisprudência desta Corte.

14. No caso, a prorrogação ocorreu após esgotado o prazo ordinário, sem pesquisa de preços e sem parâmetro externo ao próprio contrato prorrogado, sendo que os pareceres jurídicos internos condicionaram expressamente a medida à demonstração de economicidade, condição não cumprida. A demora de 31 meses na condução do novo processo licitatório é igualmente censurável.

15. A segunda questão é saber se dessa irregularidade decorre dano ao erário quantificado nos termos propostos pela unidade instrutiva. Aqui a resposta é negativa. A condenação ao ressarcimento exige demonstração segura do dano ao erário e do nexo de causalidade. A metodologia adotada toma como paradigma os preços do contrato de 2020, cujo termo de referência foi remodelado justamente durante o período em discussão, com participação ativa dos concessionários.

16. Como assentado no voto condutor do acórdão 8128/2025-1ª Câmara, surge daí um paradoxo insuperável: o tempo adicional consumido pela negociação com os concessionários, que gerou a necessidade da prorrogação, é plausivelmente o mesmo fator que viabilizou a redução de custos depois utilizada como referência para apurar o dano ao erário. Soma-se a isso a necessidade de ajustar as bases contratuais, excluindo serviços e adequando quantitativos, para tornar comparáveis instrumentos que não o eram originalmente.

17. Acrescento circunstância de contexto, apontada pelo Ministério Público de Contas: a despesa com vigilância desarmada é custeada pelo rateio de despesas comuns e fiscalizada por comissão paritária, em regime de gestão compartilhada com os concessionários. Segundo as alegações de defesa, examinadas pela unidade instrutiva, o custeio reparte-se em cerca de 55% pelos concessionários, 17% pelo estado de Minas Gerais e 28% pela própria CeasaMinas.

18. Se de um lado é certo que esse rateio não exclui a competência desta Corte, pois os valores arrecadados integram a receita da CeasaMinas, de outro lado, tal circunstância importa por revelar que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015402.

a modelagem do contrato era discutida em instância paritária, integrada por quem suportava a maior parte do custo e tinha interesse econômico direto em reduzi-lo, sem que conste do processo registro de impugnação aos preços praticados no período. Isso não transfere a esses financiadores o dever de demonstrar a vantajosidade, que permanecia a cargo da entidade, mas afasta a leitura de que o sobrepreço fosse evidente e perceptível à época. O pagamento a maior, apurado por comparação retrospectiva entre contratos estruturalmente distintos, não se reveste da certeza exigida para a condenação ao ressarcimento. Afasto, por conseguinte, a imputação.

19. A terceira questão diz respeito ao elemento subjetivo, cujo exame permanece necessário mesmo após afastado o dano, porque dele depende eventual multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, cujo pressuposto é a grave infração a norma legal. A sanção depende de culpa grave – erro manifesto, evidente e inescusável à luz dos obstáculos e das dificuldades reais existentes ao tempo do ato.

20. Os dirigentes decidiram em cenário de complexidade real: a remodelagem do objeto dependia de negociação com múltiplos atores dotados de interesse financeiro direto; a interrupção dos serviços de vigilância de entrepostos de abastecimento alimentar acarretaria risco operacional relevante; e a aferição de preços estava condicionada a uma estrutura de prestação ainda em transformação.

21. Sobre os pareceres jurídicos, é certo que condicionaram a prorrogação à demonstração de vantajosidade econômica, condicionante descumprida. Esses mesmos pareceres, porém, foram afirmativos quanto à possibilidade legal da prorrogação excepcional, com fundamento no art. 57, § 4º, da então vigente Lei 8.666/1993, de modo que a escolha do instrumento não pode ser tida por manifestamente ilegal.

22. Acrescento que a pesquisa de preços exigida estaria vinculada à estrutura de prestação de serviços então vigente e não à modelagem que só viria a ser concluída depois, de modo que não se poderia exigir a antevisão de que uma estrutura contratual, ainda em elaboração, produziria custos menores. Assim, não identifico falha manifesta e inescusável apta a caracterizar a culpa grave.

23. Resta a alegação de responsabilidade por omissão no dever de apurar. Recomendada a abertura de sindicância pela auditoria interna, a diretoria não a determinou – conduta reprovável que não passa sem registro. A unidade instrutiva extraiu daí consequência mais ampla. Sustentou que a inércia, ao impedir a identificação de outros envolvidos e ao tornar prescrita a pretensão sancionatória disciplinar no âmbito da estatal, atrairia para a alta direção a responsabilidade integral pelo dano, com apoio no regulamento de processo administrativo disciplinar da entidade e no acórdão 5303/2013-2ª Câmara.

24. A construção é coerente, mas não opera neste processo. Trata-se de regra sobre a repartição do ressarcimento entre responsáveis, não sobre a sua existência, de modo que pressupõe dano demonstrado. Afastada essa demonstração na questão anterior, não existe responsabilidade a atrair. Quanto à prescrição da pretensão sancionatória interna, seu efeito é real, mas se produz no plano disciplinar da própria entidade. A censura pela omissão permanece, portanto, no plano da ressalva das contas.

25. Com isso, acolho parcialmente as alegações de defesa apresentadas e julgo regulares com ressalva as contas de Guilherme Caldeira Brant, de Marcelo Lana Franco e de Juliano Maquiaveli Cardoso, nos termos dos arts. 1º, I, 16, II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 23, II, da mesma Lei, dando-lhes quitação.

26. Esclareço que as contas julgadas são as do falecido Juliano Maquiaveli Cardoso e não as de seu espólio, que figura no processo apenas como representante, pois a titularidade das contas não se transfere aos sucessores. Excluo Plantão Serviços de Vigilância Ltda. da relação processual, uma vez afastado a condenação ao ressarcimento que fundamentava sua responsabilização solidária, e considero prejudicada a proposta de considerá-la revel para todos os efeitos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015402.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015402.

ACÓRDÃO Nº 5147/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 006.705/2024-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Guilherme Caldeira Brant (030.585.546-80); Juliano Maquiaveli Cardoso (774.611.776-72); Marcelo Lana Franco (768.809.236-15); Plantão Serviços de Vigilância Ltda. (25.183.468/0001-90).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Maria Fernanda Veloso Pires (OAB-MG 58679) e outros, representando Guilherme Caldeira Brant, Marcelo Lana Franco e espólio de Juliano Maquiaveli Cardoso.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial instaurada pelas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A., relativa à execução do 16º termo aditivo ao contrato 52/2014, de prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. excluir Plantão Serviços de Vigilância Ltda. da relação processual;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Guilherme Caldeira Brant, de Marcelo Lana Franco e de Juliano Maquiaveli Cardoso, nos termos dos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) às Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. e aos responsáveis, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 33/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 29/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5147-33/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81015407.